

**RELATÓRIO**  
**DE AUDIÊNCIA PRÉVIA**  
**E DO**  
**PROCEDIMENTO GERAL DE CONSULTA**  
**RELATIVO AO**  
**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO**  
**SOBRE**  
**MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE**  
**CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS**  
**INDIVIDUAIS**  
**ESPECIFICAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS**

## **Índice**

1. Enquadramento .....	5
2. Parecer da Autoridade da Concorrência .....	8
3. Contributos recebidos .....	11
3.1. Posições na generalidade .....	12
3.1.1. Processo de formação da decisão administrativa .....	13
3.1.2. Evolução do mercado e distorções competitivas entre operadores móveis .....	23
3.1.3. Distorções competitivas entre operadores fixos e móveis .....	38
3.1.4. Impacte da redução das tarifas de terminação móvel .....	48
3.1.5. A Opção LRIC “puro” .....	70
3.2. Características do modelo .....	104
3.2.1. Considerações gerais sobre o modelo .....	104
3.2.2. Operador .....	110
3.2.2.1. Tipo de Operador .....	110
3.2.2.2. Cobertura modelada .....	112
3.2.2.3. Escala mínima eficiente .....	119
3.2.3. Tecnologia .....	127
3.2.3.1. Rede rádio e atribuição de espectro .....	127
3.2.3.2. Valor do espectro .....	132
3.2.3.3. Rede de comutação .....	137
3.2.3.4. Rede de transmissão .....	138
3.2.3.5. Topologia de rede .....	139
3.2.3.6. Dimensionamento da rede .....	141

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

3.2.4. Serviços disponibilizados .....	153
3.2.4.1. Serviços modelados.....	153
3.2.4.2. Volume de tráfego.....	155
3.2.4.3. Migração da rede de acesso 2G para 3G.....	162
3.2.4.4. Custos retalhistas e grossistas.....	166
3.2.5. Implementação .....	168
3.2.5.1. Incremento relevante .....	168
3.2.5.2. Metodologia de depreciação de ativos .....	169
3.2.5.3. Horizonte temporal.....	175
3.2.5.4. Remuneração do custo de capital .....	180
3.2.6. Calibração do modelo .....	184
3.3. Preços máximos de terminação e período de transição ( <i>glide-path</i> ) .....	186
4. Conclusões e comentários finais.....	215

## **Índice de Figuras**

Figura 1 – Distribuição dos Geotipos no território nacional .....	116
Figura 2 – Hiato temporal entre instalação do equipamento e a procura.....	178

## **Índice de tabelas**

Tabela 1 – Caracterização dos Geotipos .....	115
Tabela 2 – Evolução da tendência de custos em outros modelos regulatórios.....	172
Tabela 3 – Valores máximos de terminação móvel com base em modelos LRIC “puro”	199

## **Índice de gráficos**

Gráfico 1 – Evolução da proporção do tráfego de terminação móvel .....	161
--	-----

## **1. Enquadramento**

A Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)<sup>1</sup>, atribui ao ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) competências para definir e analisar os mercados relevantes<sup>2</sup>, declarar empresas com poder de mercado significativo (PMS) e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas<sup>3</sup> em conformidade com os princípios do direito da concorrência.

Relativamente aos Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais (doravante Mercado 7)<sup>4</sup>, o ICP-ANACOM deliberou, em maio de 2010, sobre a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a avaliação de PMS e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, tendo nesse momento identificado como detendo PMS, nas respetivas redes, cada um dos três operadores móveis em atividade: (TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S. A. (**TMN**); Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (**Vodafone**); e, Optimus – Telecomunicações, S. A. (**Optimus**)), bem como impôs ainda a estes operadores um conjunto de obrigações, entre as quais, a obrigação de controlo de preços.

O ICP-ANACOM considerou fundamental, dada a existência de preços de terminação acima dos custos ser um dos problemas fundamentais identificado nestes mercados, e gerador de diversas distorções, a imposição da obrigação de controlo de preços, materializada na orientação dos preços aos custos, e da obrigação de contabilização de custos<sup>5</sup>.

Nesse contexto, referiu ainda ser fundamental iniciar o processo de definição da metodologia de custeio – o qual iria determinar quais os custos incrementais eficientes das terminações móveis, atenta a Recomendação 2009/396/CE, da Comissão Europeia (CE), de 07.05.2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação de

---

<sup>1</sup> Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro com a redação dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro

<sup>2</sup> Art.º 56º da LCE

<sup>3</sup> Art.º 18º da LCE

<sup>4</sup> Mercado 7 cf. Recomendação 2007/879/CE (anterior Mercado 16 cf. Recomendação 2003/311/CE)

<sup>5</sup> [http://www.anacom.pt/streaming/Decisao\\_AnaliseMercado7.pdf?contentId=1026267&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/Decisao_AnaliseMercado7.pdf?contentId=1026267&field=ATTACHED_FILE)

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

chamadas em redes fixas e móveis na União Europeia (UE), doravante a Recomendação – que permitiria a fixação de preços de terminação eficientes e efetivamente orientados aos custos.

Note-se que até ao presente, os preços máximos de terminação de chamadas de voz em redes móveis têm vindo a ser regulados pelo ICP-ANACOM com recurso a *benchmarks* a nível europeu e implementados de forma gradual e progressiva (*glide-path*), tendo presente a necessidade de equilibrar a resolução dos problemas de concorrência identificados nestes mercados, com a necessária adaptação dos operadores designados com PMS.

A este respeito importa salientar que a Recomendação da CE estabelece que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) deverão garantir que, a partir de 31.12.2012, os preços de terminação de chamadas de voz em redes móveis sejam fixados ao nível dos custos eficientes com base na aplicação de um modelo “*bottom-up*” assente na metodologia de custeio *Long Run Incremental Cost (BU-LRIC)*<sup>6</sup>.

A referida Recomendação considera assim que o modelo utilizado para a determinação dos custos de terminação de chamadas de voz em redes móveis, de um operador eficiente, deve permitir calcular os custos prospetivos incrementais de longo prazo de um operador que utilize a tecnologia mais eficiente disponível no horizonte temporal relevante<sup>7</sup>, devendo para tal considerar o serviço de terminação de chamadas de voz fornecido a terceiros como o incremento relevante ao seu apuramento<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> “Recomenda-se que a avaliação dos custos de um operador eficiente se baseie nos custos correntes e recorra a uma abordagem de modelização ascendente que utilize os custos adicionais de longo prazo (CALP) como metodologia pertinente de cálculo dos custos.”

<sup>7</sup> “O modelo de cálculo dos custos deve basear-se nas tecnologias eficientes disponíveis no período de tempo considerado pelo modelo. (...)”

<sup>8</sup> “Dentro do modelo CALP, o suplemento pertinente será o serviço de terminação de chamadas vocais a nível grossista fornecido a terceiros. Isto implica que, ao avaliarem os custos adicionais, as ARN devem estabelecer a diferença entre os custos totais a longo prazo de um operador que oferece toda a sua gama de serviços e os custos totais a longo prazo desse operador caso não ofereça a terceiros o serviço de terminação de chamadas a nível grossista. (...)”

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

A Recomendação exclui assim deste cálculo os custos comuns, incorridos pelos operadores no âmbito das suas atividades, bem como qualquer outro tipo de incremento que permita a recuperação de custos não relacionados com o tráfego de terminação, como por exemplo, os custos de investimento na rede que visem aumentar a sua cobertura e os custos incorridos inicialmente com a obtenção de espectro<sup>9</sup>.

O ICP-ANACOM adjudicou, em 19.03.2010, à consultora Analysys Mason Limited (Analysys), o desenvolvimento e implementação de um modelo de custeio para a terminação móvel, compatível com a Recomendação.

É importante notar que o ICP-ANACOM no decurso do desenvolvimento deste modelo fomentou o debate e interação das partes envolvidas, destacando-se que no decorrer de uma consulta pública, realizada entre 01.04.2011 e 13.05.2011, sobre a definição metodológica do modelo a implementar (doravante “Consulta Metodológica”) foi realizada uma sessão de trabalho informal, aberta à generalidade da indústria.

Concluído o desenvolvimento do modelo e, considerando os contributos recebidos das diversas entidades interessadas na referida “Consulta Metodológica”, o ICP-ANACOM colocou o sentido provável de decisão (SPD) sobre a especificação da obrigação de controlo de preços no Mercado 7 a consulta pública, entre 10.10.2011 e 22.11.2011, tendo-se recebido, no prazo estabelecido, contributos de diversas entidades, cujas posições são resumidas no capítulo seguinte.

Atendendo a que a LCE estabelece que os projetos de decisão relativos à análise dos mercados e à determinação, ou não, de PMS estão sujeitos a parecer prévio da Autoridade da Concorrência (**AdC**), e tendo em consideração que a obrigação de controlo de preços está diretamente relacionada com estas matérias, o ICP-ANACOM, na mesma

---

<sup>9</sup> “O custo adicional dos serviços de fornecimento grossista de terminação de chamadas vocais deve, por conseguinte, excluir os custos da cobertura, mas incluir os custos da capacidade adicional na medida em que sejam causados pelo fornecimento grossista de serviços de terminação de chamadas vocais. Os custos da utilização do espectro (a autorização para reter e utilizar radiofrequências) suportados com a oferta de serviços retalhistas a assinantes da rede são inicialmente em função do número de assinantes, não sendo, por isso, custos associados ao tráfego, e não devem ser calculados como fazendo parte do fornecimento suplementar grossista do serviço de terminação de chamadas. (...)” - Anexo da Recomendação 2009/396/CE,

data, e nos termos do artigo 8º dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2011, de 7 de dezembro, e do artigo 9º dos estatutos da AdC, anexos ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, solicitou o parecer dessa Autoridade sobre o seu SPD relativo à obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais nas redes móveis nacionais.

## **2. Parecer da Autoridade da Concorrência**

O parecer da **AdC** menciona que, já anteriormente, aquando do seu parecer ao último projeto de decisão do ICP-ANACOM relativo à definição e análise de PMS no Mercado 7 havia considerado como adequadas e, genericamente coerentes com o direito da concorrência, a definição dos mercados relevantes e a determinação das empresas com PMS, bem como a descida então estabelecida dos preços máximos para o serviço grossista de terminação de chamadas vocais móveis, na medida em que, permita mitigar a desvantagem competitiva dos operadores mais pequenos e que simultaneamente atue sobre as distorções registadas entre as comunicações fixas e as comunicações móveis, contribuindo para aumentar a contestabilidade do mercado. Adicionalmente, a **AdC** salienta que também já havia considerado útil o desenvolvimento de um modelo de custeio como instrumento de análise crítica dos preços de terminação praticados.

A respeito do modelo de custeio BU-LRIC “puro” apresentado pelo ICP-ANACOM, a **AdC** reforça a ideia que a sua adoção é positiva, representando uma medida preferível à utilização de um *benchmark* internacional, acrescentando ainda que esta opção parece apropriada, nomeadamente por promover a redução das barreiras à entrada e à expansão no sector, bem como por garantir um maior equilíbrio entre as comunicações móveis e fixas.

Relativamente à escala mínima eficiente do operador hipotético existente a considerar para efeitos do modelo de custeio em desenvolvimento, a **AdC** entende que, como regra não deverá ser a quota de mercado o fator determinante para aferir o ponto mínimo da curva de custos de um determinado operador, mas sim a quantidade total produzida por esse operador. Nesse sentido, não obstante o modelo seguir a sugestão da Recomendação da CE, em que a escala mínima de um operador é atingida quando este



alcança uma quota de mercado de 20 por cento, a **AdC** entende que seria aconselhável um aprofundamento da justificação da opção considerada que tivesse em conta as especificidades de Portugal para a validação do valor de 20 por cento da quota de mercado.

Adicionalmente a **AdC** considera que a hipótese de o operador necessitar de um período de 5 anos para alcançar uma quota de mercado de 20 por cento deveria ser objeto de melhor sustentação, uma vez que um operador eficiente que atuasse num mercado sem fricções seria passível de alcançar uma quota de mercado elevada no momento da sua entrada, simplesmente por praticar preços mais reduzidos. Todavia, a **AdC** considera expectável que o operador hipotético, não obstante ser mais eficiente, viesse a enfrentar algum tipo de restrições (e.g. efeitos de reputação, custos contratuais de mudança, custos de pesquisa por parte dos consumidores, etc.), podendo deste modo necessitar de algum tempo para alcançar a referida quota de mercado, sendo seu entendimento que este tipo de restrições parece não estar refletido na decisão do ICP-ANACOM, que apenas se refere à ausência de problemas concorrenciais ao caracterizar o cenário de evolução da quota de mercado do operador modelado.

Quanto ao *glide-path* adotado pelo ICP-ANACOM no SPD, a **AdC** refere no seu parecer que este parece estar perfeitamente adequado aos resultados do modelo de custeio adotado e à Recomendação da CE, ressalvando ainda o facto de, ao considerar um ajustamento gradual e trimestral, ter sido levado em consideração a necessidade de evitar uma redução drástica.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM esclarece que o exercício de modelização realizado não considera que a quantidade total produzida pelo operador modelado seja constante, antes evoluindo em função da quantidade total fornecida pelo mercado global e em função da quota de mercado do operador hipotético. Neste cenário dinâmico, um exercício de otimização em torno de um único valor de produção corre o risco de não representar a solução ótima quando considerando a produção ao longo de um horizonte temporal alargado. Por outro

lado, a aplicação de uma abordagem LRIC “puro”, por contraponto com as tradicionais e conhecidas abordagens LRAIC “+” induze alguns efeitos que à partida parecem contraintuitivos, mas que na verdade são apenas a consequência lógica do processo de cálculo inerente. A título de exemplo, o critério de escala mínima eficiente, se estritamente aplicado na minimização do custo LRIC “puro” do serviço de terminação móvel, resultaria numa escala mínima eficiente a tender para zero. Na verdade, se por absurdo fosse considerado um operador com uma quota de mercado em termos práticos nula, mas com obrigações de cobertura em todo o território nacional, o custo LRIC “puro” (calculado pelo custo evitável de cessar de prestar o serviço de terminação) seria nulo na medida em que a obrigação de dar cobertura em todo o país implica deter uma rede com capacidade para também terminar algum tráfego, sem que para isso sejam necessários investimentos adicionais. Este custo incremental manter-se-ia nulo até que os minutos de voz terminados implicassem a necessidade de equipamentos adicionais, traduzindo-se numa diferença entre a constituição das duas redes hipotéticas (com e sem a prestação do serviço de terminação móvel).

Este efeito leva a que, com o aumento da quota considerada, o custo, LRIC “puro”, de todo o serviço de terminação móvel apresente uma tendência monótona e crescente em sentido lato, ao mesmo tempo que o custo, LRIC “puro”, unitário não apresenta uma evolução monótona.

Neste sentido, e por forma a evitar o efeito acima referido, o conceito de escala mínima eficiente não deve ser definido apenas em função do tráfego terminado, antes devendo ser visto em relação à operação global do operador hipotético.

No que se prende com o facto de o operador hipotético existente não ser modelado com uma elevada quota de mercado desde o momento inicial em que disponibiliza serviços aos seus clientes (por presumivelmente poder praticar preços inferiores em razão de uma eficiência superior à concorrência), é importante notar que a consideração de um período de angariação de quota de mercado pretende ancorar o cenário modelado na evidência observada no mercado nacional, bem como às expectativas futuras. Naturalmente, em adição aos efeitos retardantes na angariação de quota de mercado que a própria AdC identificou, seria expectável que os operadores já instalados e a operar no mercado,

perante um operador mais eficiente, procurassem defender a sua posição comercial reagindo, nomeadamente, no sentido de também eles atingirem níveis de eficiência equiparáveis, impactando assim o ritmo de crescimento do operador modelado. Neste sentido, considerando todas as possibilidades na ótica de construção de um cenário plausível, o ICP-ANACOM mantém o seu entendimento de que se deverá modelar um cenário de crescimento da operação do operador modelado, nos termos expostos na consulta pública sobre esta matéria.

Importa também salientar que se considera que o período de cinco anos considerado para que o operador modelado alcançasse a escala mínima eficiente, coerente com a realidade nacional no âmbito do sector das comunicações móveis, tendo em conta que as observações empíricas mostram que tal objetivo não só é alcançável no mercado nacional, como também se tem revelado capaz de assegurar a sustentabilidade do operador, mesmo tendo em conta a existência de distorções competitivas identificadas em anteriores análises de mercado realizadas por esta Autoridade.

### **3. Contributos recebidos**

Neste capítulo é apresentada uma síntese dos contributos recebidos pelo ICP-ANACOM no âmbito do SPD relativo à obrigação de controlo de preços no Mercado 7 bem como a sua análise por parte desta Autoridade e a sua decisão final, o que não dispensa a leitura, quer do documento de consulta pública, quer dos contributos recebidos.

Responderam a esta consulta doze entidades, todas recebidas no prazo estabelecido:

- Associação de Consumidores de Portugal (**ACOP**);
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (**DECO**);
- Ar Telecom – Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A. (**Ar Telecom**);
- Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A. (**Cabovisão**);
- Direcção Geral do Consumidor (**DGC**);
- Onitelecom – Infocomunicações, S.A. (**Onitelecom**);
- Optimus – Comunicações, S.A. (**Optimus**);

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

- TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. (**TMN**);
- Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (**Vodafone**);
- SATLYNX, Gmbh (**SATLYNX**);
- União Geral de Consumidores (**UGC**); e,
- ZON TV Cabo Portugal, S.A. (**ZON**).

Destes contributos, a **SATLYNX** informa que não fornecendo o tipo de serviços subjacente à presente consulta, nada tem a referir neste âmbito.

Refere-se ainda que a **Optimus** classifica o documento “*Review of Analysys Mobile LRIC Model*” da NERA Economic Consulting (NERA) como confidencial e parte integrante da sua resposta.

### **3.1. Posições na generalidade**

Foram rececionadas respostas relevantes de sete operadores, três móveis (**Optimus**, **TMN** e **Vodafone**) e quatro fixos (**Ar Telecom**, **Cabovisão**, **Onitelecom** e **Zon**), bem como de quatro outras entidades, ligadas à defesa dos consumidores (**ACOP**, **DECO**, **DGC** e **UGC**). A **SATLYNX** não se pronunciou sobre o SPD.

A generalidade das respostas recebidas manifestou-se favorável à adoção de um modelo baseado na metodologia LRIC “puro”, com exceção das respostas da **TMN** e da **Vodafone** que não consideram razoável que a metodologia definida não inclua qualquer tipo de “*mark-up*” que permita a recuperação, ainda que parcial, dos custos comuns incorridos.

Concretamente no que respeita aos preços máximos de terminação de chamadas de voz em redes móveis importa salientar que foram rececionadas quatro respostas genericamente favoráveis (**ACOP**, **Ar Telecom**, **DECO**, **DGC** e **UGC**) bem como quatro respostas que consideraram ainda elevados os preços definidos (**Cabovisão**, **Onitelecom**, **Optimus** e **ZON**), por contraponto com duas entidades que entenderam que os valores propostos eram muito reduzidos (**TMN** e **Vodafone**).

Adicionalmente, para além da **AdC**, diversas respostas foram favoráveis ao *glide-path* proposto pelo ICP-ANACOM (**ACOP**, **DGC**, **Optimus** e **UGC**). Das restantes respostas rececionadas, duas (**TMN** e **Vodafone**) consideraram que o *glide-path* proposto era demasiado abrupto e como tal deveria de ser estendido. Em sentido contrário houve quem defendesse uma redução do referido *glide-path* (**Ar Telecom**, **DECO** e **ZON**) ou mesmo a sua eliminação (**Cabovisão** e **Onitelecom**), devendo neste caso os preços propostos decorrentes do modelo desenvolvido terem aplicação imediata.

### **3.1.1. Processo de formação da decisão administrativa**

A **TMN** historia todo o procedimento descrevendo em pormenor os requerimentos apresentados durante o processo de consulta pública relacionados com o acesso ao processo administrativo (incluindo os elementos classificados como confidenciais) e o prazo da pronúncia, reiterando a sua discordância com a não concessão de um período mais alargado (para além dos 10 dias úteis adicionais concedidos pelo ICP-ANACOM).

A **TMN** refere também que após consulta do processo administrativo se tornou mais evidente a complexidade da matéria sujeita a pronúncia, a qual requer ser analisada de uma forma cuidadosa, incluindo as opções metodológicas propostas, salientando no entanto estranhar que os documentos facultados no processo físico correspondiam praticamente sem exceção aos documentos disponibilizados a este operador aquando da notificação do SPD. Atendendo a que se trata de um tema tão sensível para o sector das comunicações eletrónicas, que tem tido desenvolvimentos relevantes nos últimos anos, este operador entende que o respetivo processo administrativo deveria estar instruído com mais elementos e informação mais detalhada.

A este respeito a **TMN** sustenta que uma parte significativa do trabalho desenvolvido pela Analysys, bem como a documentação trocada com o Regulador, não estão minimamente refletidos no processo administrativo. Na sua opinião tal facto é difícil de entender, atendendo a que foi o ICP-ANACOM que, em respostas aos seus requerimentos no âmbito da "Consulta Metodológica" havia referido por diversas vezes que iria facultar todos os documentos e informações sobre o modelo de custeio na futura consulta pública, i.e., na consulta relativa ao atual SPD.

A **TMN** entende não poder deixar de manifestar a sua incompreensão quanto à forma como o ICP-ANACOM tem vindo a (des)considerar a fase de audiência prévia do Código do Processo Administrativo (CPA), no sentido de a entender como mais um *iter* procedimental irrelevante, a ser observado *pro forma*, sem que lhe dê a importância e o relevo devidos no âmbito da sua atividade de regulação.

A **TMN** considera assim que os diversos aspectos referidos retiram substância à fase mais importante do procedimento administrativo relativo ao exercício de poderes de regulação e prejudica irremediavelmente o direito, constitucionalmente protegido, de participação dos interessados na formação da vontade administrativa.

Por outro lado, e em concreto quanto aos fundamentos invocados para a não concessão de um prazo de pronúncia mais alargado, afirma não poder deixar de discordar da decisão do ICP-ANACOM, atendendo a que:

- a) o ICP-ANACOM tardou cinco dias úteis a responder ao pedido de acesso ao processo administrativo, o qual deveria estar pronto no dia da notificação do SPD, pelo que, dos dez dias de prorrogação o benefício de dilação passou para apenas cinco dias;
- b) o processo disponibilizado não continha a totalidade da informação que serviu de suporte para a tomada de decisão, não tendo sido disponibilizados documentos de apoio do trabalho desenvolvido pela Analysys e a documentação trocada ou preparada internamente pelo Regulador, como sejam, estudos, elementos auxiliares, documentos preparatórios e versões preliminares do SPD, nada tendo sido referido a respeito desta documentação especificamente solicitada pela **TMN**, não sabendo assim se esta existe ou não;

A **TMN** afirma ainda que dificilmente concebe que numa matéria tão sensível não existam mais documentos de apoio e de preparação para além daqueles que constam do processo administrativo e que regra geral correspondem aos elementos que lhe foram disponibilizados aquando da notificação do SPD. Estranha assim que não tenham existido iterações entre o Regulador e a Analysys, ou mesmo entre os próprios serviços internos do ICP-ANACOM, e que

essas iterações não tenham reflexo no processo administrativo. Salaria ainda que entre a Analysys e os operadores móveis foram trocados diversos documentos e informações no sentido de permitirem a preparação de documentos e posições preliminares que não estão refletidos no processo administrativo.

- c) não obstante o Regulador entender que a informação remetida posteriormente, corresponderia essencialmente a elementos facultados pela **TMN** e de se tratar de uma matéria recorrente, não pode, na sua opinião, ofuscar o facto de se tratar de um tema complexo, que não se encontra minimamente estabilizado, salientando para tal que o próprio Regulador havia reconhecido a complexidade desta temática.

A **TMN** salienta que na "Consulta Metodológica" havia referido que sem conhecimento do modelo proposto não poderia apresentar uma pronúncia vinculativa, reservando-se assim no direito de poder vir a alterá-la no futuro, pelo que de forma a responder a este SPD necessitava de reavaliar todo o processo desde o início, exigindo não só uma análise do SPD, como também dos documentos auxiliares preparados pela Analysys para esta consulta em particular, como também para a anterior. Por outro lado, considera que a existência de uma consulta preliminar não pode justificar a existência de um prazo menor nas consultas subsequentes, não compreendendo assim por que razão o prazo concedido foi o mínimo imposto pela LCE e inferior a prazos já concedidos pelo Regulador em consultas de menor complexidade técnica;

- d) o ICP-ANACOM notificou as decisões do seu Conselho de Administração de 20.10.2011 e 03.11.2011, respetivamente em 26.10.2011 e 09.11.2011 (quatro dias úteis depois, em ambos os casos), considerando a **TMN** não existir explicação para que decisões tão importantes demorem quase uma semana a ser comunicadas aos seus destinatários;
- e) o benefício da dilação concedida (dez dias úteis) foi consumido pelo atraso de cinco dias úteis na disponibilização do processo administrativo e de quatro dias úteis em notificar a decisão do seu Conselho de Administração, não

compreendendo o argumento de que a demora de quatro dias em notificar a decisão de não prorrogação não teve qualquer impacto, atendendo a que o período de pronúncia era de 30 dias úteis;

- f) na recente consulta pública quanto aos procedimentos a cumprir na aferição da qualidade de serviço das ofertas reguladas o prazo inicial de 30 dias, foi prorrogado tendo em consideração o facto de estarem a decorrer quatro prazos de audiência prévia e consulta pública nos quais a PT Comunicações S.A (PTC) ou o Grupo PT estavam envolvidos, não colhe a argumentação de que a atividade do Regulador, em matérias de regulação, não pode ser condicionada ao desenvolvimento de qualquer outro tema; e,
- g) não obstante o ICP-ANACOM entender que para dar cumprimento ao disposto no Memorando de Entendimento<sup>10</sup> (MdE), será necessário dar continuidade à descida dos preços de terminação móvel em direção a valores baseados no modelo de custeio para a terminação para que aponta a Recomendação da CE, também não colhe argumentos a referência ao referido MdE assinado entre o governo português e a “troika”, na medida em que considera que a alusão a propósito da descida dos preços grossistas de terminação móvel: “*facilitate market-entry by lowering mobile termination rates [Q3-2011]*”<sup>11</sup>, já se encontrava cumprida com a descida para 3,5 cêntimos de euro (c€) por minuto, a partir de 24.08.2011.

A **TMN** entende assim que o Regulador vai para além do que é exigido pela “troika”, na medida em que o MdE não exige uma descida antecipada dos preços de terminação à luz da Recomendação da CE. Salaria ainda que os preços de terminação móvel em Portugal já são cerca de 20 por cento inferiores à média da UE27, pelo que o requisito do MdE, de facilitar o acesso ao mercado com a descida de preços de terminação, já se encontraria cumprido com a última revisão de agosto, não se justificando assim ir mais além. Considera por isso que a posição assumida pelo ICP-ANACOM nesta matéria decorre somente de

---

<sup>10</sup> Memorando de Entendimento assinado entre o governo português e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) – doravante “troika”.

<sup>11</sup> Pág. 55 da versão de 1 de setembro deste documento



uma interpretação subjetiva das exigências do MdE, não podendo assim servir de fundamentação para a não prorrogação do prazo de pronúncia, nem tão pouco para sustentar a descida dos preços de terminação.

A **TMN** conclui assim que a postura assumida pelo Regulador neste procedimento de audiência prévia tem subjacente o facto de a decisão do ICP-ANACOM já estar tomada, pouco lhe importando em termos práticos que os interessados necessitem de mais ou menos tempo para que se pronunciem sobre o atual SPD. Entende ainda que tem sido violado o seu direito de audiência, constitucionalmente consagrado, na medida em que, considera não lhe ter sido concedido o prazo devido para se pronunciar, de forma consistente, sustentada, e em defesa dos seus legítimos interesses e direitos. Salaria também que o facto de não ter tido acesso a todos os elementos necessários para preparar a sua resposta, se traduz numa desconformidade face às exigências dos artigos 100º e 101º do CPA.

Conclui assim a **TMN** que tendo sido violado o seu direito de audiência, viciando a deliberação final a ser tomada, reserva-se no direito de invocar os vários vícios procedimentais atrás referidos, para tutela dos seus direitos e/ou para eventual impugnação da futura deliberação do ICP-ANACOM.

A **Vodafone** refere por sua vez que a instrução do procedimento administrativo é uma das fases mais importantes na garantia da prossecução do interesse público, pois é nesta fase que devem ser equacionados os vários interesses em questão, de forma a garantir que cada ato, que imponha obrigações que representem um particular esforço por parte dos seus destinatários, à semelhança do presente caso, seja proporcional, adequado, e num sentido mais lato, justo. Salaria ainda que o princípio da proporcionalidade da medida a impor está presente na maioria dos instrumentos legais<sup>12</sup> no quadro comunitário.

---

<sup>12</sup> Considerando 21 das Orientações da CE relativas à análise e avaliação de PMS no âmbito do quadro regulamentar para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (2002/C 165/03) e n.º 4 do artigo 8º da Diretiva Acesso.

Atendendo assim à particular importância deste ato, especialmente por resultar numa ingerência na liberdade económica dos operadores, com inequívocos impactes nas suas políticas comerciais e no interesse público, entende a **Vodafone** que a decisão final deve ser enquadrada pelos princípios acima referidos, bem como pelos imperativos legais aplicáveis à matéria em questão.

Entende por isso que sendo a regulação *ex-ante*, uma imposição excecional de medidas necessárias às regras de livre concorrência, a análise dos seus pressupostos de aplicabilidade, nomeadamente, a verificação da existência de falhas de mercado que justifiquem a imposição de tais remédios, deve ser particularmente cuidadosa e reanalisada de forma regular<sup>13</sup>, devendo o Regulador ter em conta o princípio da fundamentação do ato, o que deverá concretizar através da demonstração de que a obrigação imposta:

- a) decorre da demonstração de não existir uma concorrência efetiva e sustentável naquele mercado (devendo essa mesma obrigação ser atenuada ou suprimida logo que essa condição se verifique);
- b) é objetivamente justificável em relação às redes, serviços e infraestruturas a que se refere;
- c) não origina discriminação indevida relativamente a qualquer entidade;
- d) é transparente em relação aos fins a que se destina;
- e) é adequada ao problema identificado, proporcional e justificada à luz dos objetivos básicos consagrados na LCE<sup>14</sup>

A **Vodafone** destaca que o presente procedimento não poderá deixar de observar escrupulosamente os objetivos e limites consagrados ao nível legal e regulamentar, com particular relevância para a garantia da proporcionalidade da medida a impor, nomeadamente:

---

<sup>13</sup> Artigo 5º e número 2 e 3 do artigo 55º da LCE, em linha com o disposto na Diretiva Acesso

<sup>14</sup> Promoção da eficiência e concorrência sustentável, garantia de que os utilizadores obtêm o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade e encorajamento de investimentos eficientes em infraestruturas e promoção da inovação (artigo 5º da LCE)

- 1) assegurar que os mecanismos de recuperação de custos, ou as metodologias obrigatórias em matéria de fixação de preços promovem a eficiência e a concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor (número 2 do artigo 74º da LCE e número 2 do artigo 13º da Diretiva Acesso); e,
- 2) ter em consideração o investimento realizado pelo operador, nomeadamente nas NGN, permitindo-lhe uma taxa razoável de rendibilidade sobre o capital investido, que reflita a totalidade dos riscos inerentes a um novo projeto de investimento em redes (número 2 do artigo 74º da LCE e número 1 do artigo 13º da Diretiva Acesso).

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM reconhece que sendo a regulação *ex-ante* uma imposição excecional de medidas necessárias às regras de livre concorrência, os seus pressupostos de aplicabilidade, em particular, a verificação da existência de falhas de mercado que justifiquem a aplicação de tais remédios devem ser analisados de forma cuidadosa e regular. A este respeito releva-se que o ICP-ANACOM havia realizado recentemente (maio de 2010) uma análise de mercados relevantes ao Mercado 7, a qual havia identificado diversas falhas de mercado limitativas da concorrência, tendo nessa sede imposto diversas obrigações aos operadores que foram identificados como detendo PMS, entre as quais a obrigação de controlo de preços.

A decisão associada ao presente SPD não consubstancia uma nova análise do mercado relevante (Mercado 7), mas tão-somente a concretização da obrigação de controlo de preços tendo em conta a Recomendação da CE, conforme preconizado na própria decisão de 2010, na medida em que se consideram como válidas as suas conclusões, quer quantos aos problemas concorrenciais de que padece o Mercado 7, quer quanto aos remédios necessários ao aumento da sua contestabilidade, não tendo sido identificadas quaisquer alterações significativas neste mercado que pudessem colocar em causa as referidas conclusões.

## **Entendimento do ICP-ANACOM**

Quanto ao tema da prorrogação do prazo de consulta esta Autoridade, sem prejuízo de reiterar as respostas oportunamente transmitidas em sede própria aos requerimentos da TMN, rejeita a posição expressa por esta empresa ao alegar que a postura do Regulador neste procedimento de audiência prévia tem subjacente o facto de a decisão já estar tomada, pouco lhe importando em termos práticos que os interessados necessitassem de mais ou menos tempo para que se pronunciassem sobre o SPD, que a ser verdade não teria levado esta Autoridade a diferir parcialmente os pedidos de prorrogação recebidos, diferimento este que contribuiu para que a entrada em vigor do necessário movimento de descida dos preços de terminação não ocorresse a 1 de fevereiro de 2012, como inicialmente previsto.

Recorde-se que o ICP-ANACOM após avaliar os diversos pedidos de prorrogação do prazo inicialmente concedido para que as entidades interessadas se pronunciassem sobre o presente SPD, decidiu pela sua prorrogação em mais 10 dias úteis, tendo a referida consulta decorrido durante um período total de 30 dias úteis.

Relativamente ao requerimento da TMN de 18.10.2011, acresce ainda salientar que não só o ICP-ANACOM facultou a informação solicitada, como, mais do que isso, diligenciou, sem que para isso qualquer operador o tivesse solicitado, no sentido de remeter desde logo um DVD com uma digitalização integral da versão pública do processo administrativo, por entender que tal permitiria uma melhoria substancial no acesso à informação requerida, comparativamente à sua simples consulta.

Assim, quanto às considerações sobre o tempo que o Regulador demorou a facultar as informações requeridas, que correspondiam essencialmente a dados sobre os operadores móveis, a grande maioria deles facultados a esta Autoridade pelos próprios operadores, constata-se que o ICP-ANACOM disponibilizou as informações acima mencionadas em apenas quatro dias úteis, ou cinco dias úteis, consoante o operador em causa.

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

Acresce ainda que, aquando da notificação do SPD foi desde logo disponibilizada informação relevante, em particular, uma versão pública do modelo desenvolvido que incluía todos os algoritmos utilizados, bem como um manual do mesmo. Releva-se também que, não obstante o processo administrativo ter sido disponibilizado seis dias úteis após a notificação do SPD, e atendendo à sua natureza complementar face à informação naquele momento disponibilizada, essa situação não era impeditiva de que a informação existente fosse desde logo estudada, tendo as partes interessadas tido a oportunidade de consultar todo o processo administrativo por um período adequado, e até superior ao próprio prazo de consulta inicialmente definido;

Justamente por o ICP-ANACOM reconhecer a complexidade deste assunto, havia sido anteriormente realizada uma consulta pública quanto à definição metodológica a ter em consideração (“Consulta Metodológica”), no âmbito da qual se realizou também uma sessão de trabalho informal (“*workshop*”) com a indústria no sentido de melhor esclarecer eventuais questões pudessem existir quanto à sua implementação. Esta sessão de trabalho visou criar um palco privilegiado para que as entidades interessadas colocassem as suas questões junto dos consultores responsáveis pelo desenvolvimento do modelo, podendo com estes debater aspectos que considerassem relevantes na sua implementação.

Acresce que não existe uma relação direta entre o tempo de pronúncia de cada uma das consultas públicas realizadas. Ainda assim, não se pode desconsiderar que o SPD corresponde à implementação das opções metodológicas já anteriormente abordadas, quer na “Consulta Metodológica”, quer na sessão de trabalho informal realizada.

Relativamente às considerações da TMN quanto aos documentos que constituem o processo administrativo do presente SPD, insiste-se em que, na constituição do referido processo, foram incluídos todos os elementos que conduziram à formação da Decisão desta Autoridade, tendo-se expressamente afirmado em resposta às solicitações deste operador que: “O ICP-ANACOM facultará, na sede e no momento próprios, todos os elementos e documentos constitutivos desse processo de modo a assegurar o exercício desses direitos por parte de todas as partes interessadas”, resultando claro, no

entendimento desta Autoridade, que tais necessidades seriam cabalmente satisfeitas com o processo administrativo referente ao presente SPD que mais tarde veio a ser disponibilizado a todas as entidades interessadas.

Finalmente, importa salientar que a última descida de preços de terminação móvel foi imposta pelo *glide-path* definido cerca de um ano antes (decisão de maio de 2010) da revisão, em setembro de 2011, do MdE, assinado entre o governo português e a “*troika*”. Não colhe assim o argumento de que esta descida satisfaria o referido no MdE, na medida em que, a revisão de setembro do referido MdE se referia expressamente ao objetivo de redução do preço grossista de terminação móvel, não se compreendendo assim que tal menção fosse mantida nesse documento caso tal obrigação houvesse sido considerada como cumprida com a redução dos preços de terminação móvel ocorrida em 24.08.2011 e que, decorrendo de uma deliberação de 2010, ocorreria sempre e em qualquer caso. Note-se aliás que a versão do MdE de dezembro de 2011 já não inclui a referência à redução do preço das terminações móveis, sendo no entanto de salientar o mencionado no relatório do FMI<sup>15</sup> a esse respeito: “*The authorities have also tackled very high mobile termination rates that have also put small operators at a disadvantage. Two reductions already in 2011 are to be followed by an aggressive cut of around 60 percent. These actions will bring mobile termination rates to levels only slightly higher than France and the U.K. by end-2012*”. Não obstante o referido, e mais importante, o ICP-ANACOM, está firmemente convicto de que a redução dos preços de terminação móvel é a melhor forma de mitigar as distorções concorrenciais que se continuam a observar no Mercado 7.

O ICP-ANACOM entende que as conclusões da última análise ao Mercado 7, bem como as obrigações regulamentares que foram então impostas se mantêm válidas pelo que considera que deve ser atualizada a obrigação de controlo de preços, decisão essa, que face ao enquadramento regulamentar existente, deverá ter na máxima consideração a Recomendação da CE quanto à forma de determinação dos preços de terminação de chamadas nas redes móveis individuais.

---

<sup>15</sup> Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25448.0>

A este respeito, os problemas de concorrência identificados justificam a necessidade de prosseguir com o movimento de descida do preço do serviço de terminação móvel, alinhando-o com o custo incremental do mesmo, sendo também importante notar que os resultados produzidos pelo modelo de custeio contemplam já uma taxa de rendibilidade razoável sobre o capital investido, salvaguardando a capacidade de investimento dos operadores regulados.

### **3.1.2. Evolução do mercado e distorções competitivas entre operadores móveis**

A **ACOP** considerou benéfica para os consumidores a descida dos preços em todas as operadoras móveis, tendo a **DECO**, por seu lado, referido que a descida regulatória dos preços de terminação de chamadas vocais móveis se manifesta como necessária, mencionando que os estudos publicados por esta associação em setembro e novembro de 2009 (na revista Proteste) alertavam para o peso excessivo que o efeito de rede tinha na escolha do operador e do tarifário em Portugal, e para as semelhanças existentes nos preços praticados entre tarifários para determinados perfis de utilização.

Adicionalmente a **DECO**, refere parecer existir uma falha de mercado, a qual consiste na prática, pelos operadores de maior dimensão, de preços de retalho *on-net* muito inferiores aos preços de retalho *off-net*, associada a preços de terminação excessivamente acima dos custos, ampliando, dessa forma, os chamados efeitos de rede, chegando os preços *off-net* a ser cerca de quatro vezes superiores aos preços *on-net*, sendo que, em média, são cerca de duas vezes superiores.

Esta associação refere também que, desde a aprovação do último SPD do ICP-ANACOM relativo à obrigação de controlo de preços no Mercado 7, os tarifários introduzidos pelos operadores de maior peso no mercado incentivam a que, os contactos se concentrem dentro do mesmo grupo (e.g. TMN Moche, Vodafone Extravaganza/Extreme e Optimus TAG), ou são tarifários pós-pagos com mensalidades elevadas que tenderão a compensar apenas para consumos elevados. Refere ainda que embora os tarifários tendam a incluir minutos de tráfego *off-net*, assim que estes se encontrem esgotados, o preço por minuto das chamadas de voz pode desincentivar a realização de chamadas para outras redes uma vez que o preço das chamadas de voz para a mesma rede é nulo.

A **Optimus** refere que no presente processo de consulta não se inclui a discussão relativa à análise dos mercados relevantes, nem às falhas de mercado que justificaram a imposição da obrigação de controlo de preços (orientação para os custos). A este respeito salienta que a análise de mercado e a consequente conclusão da necessidade de descida dos preços máximos de terminação nas redes móveis é incontroversa, tendo ficado estabelecida na decisão de maio de 2010, a qual, refere, se mantém válida como referido no SPD.

Segundo este operador, de acordo com as estatísticas referentes ao segundo trimestre de 2011, publicadas pelo ICP-ANACOM, cerca de 85 por cento do mercado móvel estava concentrado nos dois operadores de maior dimensão (a TMN e a Vodafone), e que o Relatório de acompanhamento dos mercados de comunicações eletrónicas publicado pela AdC aponta também para conclusões semelhantes, salientando que Portugal apresenta um dos mercados móveis mais concentrados no seio da UE15, e que tal resulta do reduzido nível de mobilidade dos consumidores e dos efeitos de rede que caracterizam este serviço.

O alinhamento da descida das tarifas de terminação com os custos incrementais da prestação deste serviço constitui, no entendimento da **Optimus**, um contributo muito relevante com vista a diminuir as distorções competitivas que se registam atualmente e que criam barreiras artificiais à mobilidade dos utilizadores. Na sua opinião, a ausência de uma regulação vigorosa e urgente tem inerente o risco de o mercado poder evoluir para uma estrutura duopolista com prejuízo para o nível de concorrência aguerrido que tem caracterizado este sector, considerando não ser aceitável a manutenção de uma situação regulatória que beneficia os operadores de maior dimensão e que coloca em causa a sustentabilidade do nível concorrencial que se tem verificado no mercado de retalho.

A **Optimus** refere assim concordar com o Regulador, não só quanto à existência de distorções competitivas no mercado, alicerçadas em tarifas de terminação excessivas, como também na conveniência de fixar estas tarifas ao nível dos seus custos



incrementais tendo por base um modelo BU-LRIC “puro”, como forma de minimizar essas distorções.

De acordo com a **Optimus**, o mercado das comunicações móveis é caracterizado por economias de escala e de gama, bem como por externalidades de rede, características que no seu entender têm sido exploradas pelos operadores de maior dimensão, como meio para reforçar a sua posição no mercado, utilizando estratégias comerciais que tornem mais atrativa a adesão às suas redes, designadamente através de uma forte diferenciação, injustificada, dos preços *on-net/off-net*, em detrimento dos operadores de menor dimensão. Este operador considera que este efeito de rede é muito vincado em Portugal e que os operadores de maior dimensão têm vindo consistentemente a prosseguir o seu aprofundamento, salientando que o ICP-ANACOM, na análise de mercado concluída em 2005, identificara tal comportamento como uma estratégia de *foreclosure*, o que viria a ser confirmado nas análises de mercado posteriores, que vieram mesmo a concluir pela sua intensificação, e que segundo a AdC constitui um entrave à mobilidade dos utilizadores.

Segundo a **Optimus**, os desenvolvimentos mais recentes do mercado indiciam que esta estratégia de diferenciação tem vindo mesmo a acentuar-se, salientando o exemplo do lançamento por parte do operador de maior dimensão de uma nova gama de tarifários pré-pagos (tarifário “e”), na qual o conceito de *on-net* é alargado face aos “tarifários de grupo” e onde o nível de diferenciação de preço é muito elevado. A este respeito, refere que a TMN reforçou recentemente a aposta nesta gama de tarifários, através de uma nova campanha de divulgação e promoção, que coincidiu com a inclusão de chamadas para as redes fixas nacionais no âmbito das chamadas sem limite de consumo em contrapartida de uma mensalidade. Para replicar diretamente este tarifário e, contrariar o efeito de rede por este promovido, a **Optimus** refere que teria que praticar tarifas *off-net* para a rede TMN de valor igual a zero incorrendo para tal num custo grossista de interligação de 3,5 c€ por minuto, o que tendo em conta a diferença da base de clientes e a realização de comunicações ilimitadas, representaria uma estratégia financeiramente insustentável.

A **Optimus** entende que a demonstração da existência de distorção concorrencial inerente à exploração dos efeitos de rede através da diferenciação dos preços de retalho de voz (e SMS) fica bem patente na comparação entre a sua quota de mercado no segmento dos serviços móveis em geral (15,4 por cento) e a sua quota de mercado no segmento da banda larga móvel em modems e placas (29,4 por cento). Este operador salienta que, não obstante a aquisição de posição no segmento dos serviços de banda larga ser influenciada pela posição no mercado dos serviços “tradicionais” de voz e SMS, a diferença patente na sua quota de mercado nestes dois segmentos (ocupando, no segundo caso, a segunda posição) é explicada essencialmente pela inexistência de efeito de rede direto no segmento dos serviços de banda larga.

Segundo a **Optimus**, quanto maior for a sensibilidade dos utilizadores ao fator preço e à “rede de contatos”, tanto maior será o efeito das externalidades de rede e as dificuldades dos operadores de menor dimensão combaterem, de forma sustentável e eficaz este impacte, o que pode influenciar a dimensão do impacte da estratégia de diferenciação dos preços. A este respeito salienta, com base em dados Marktest, que os portugueses têm revelado, clara e consistentemente ao longo do tempo, uma elevada sensibilidade ao fator preço, na medida em que “a rede de contatos” têm-se vindo a destacar de forma clara como o mais importante na escolha do operador móvel, logo seguido pelo preço, sendo que este último está relacionado com a diferenciação *on-net off-net*, pelo que, na sua opinião, os operadores de menor dimensão têm maior dificuldade em combater, de forma sustentável, a falha decorrente de estratégias de *foreclosure* de mercado seguidas pelos operadores de maior dimensão, o que justificaria uma intervenção musculada nas tarifas de terminação como forma de diminuir as distorções competitivas que se registam no mercado móvel nacional.

Por outro lado, os operadores com menor dimensão veem-se forçados a incentivar as chamadas *off-net* com vista a combater as externalidades de rede, o que considera poder ser constatado pela diferença entre a sua quota de mercado em termos de assinantes (15,4 por cento no segundo trimestre de 2011) e a sua quota de mercado no tráfego móvel *off-net* ([Início de Informação Confidencial - IIC] [Fim de

**Informação Confidencial - FIC])** e a sua quota de mercado no tráfego móvel *on-net* **(IIC] [FIC]**).

Num cenário onde as tarifas de terminação não são nulas, e estão fixadas acima dos custos de prestação do serviço, a **Optimus** considera que o facto de aos clientes do operador com menor dimensão corresponder uma maior proporção de chamadas *off-net*, face às chamadas *on-net*, conduz à existência de transferências financeiras significativas dos operadores de menor dimensão para os de maior dimensão, cujas receitas suplementares permitem financiar a sua atividade no mercado de retalho, onde simultaneamente são concorrentes com os primeiros, o que lhes permite assim reduzir o preço das chamadas *on-net*. A aproximação das tarifas de interligação aos verdadeiros custos de produção deste serviço permitirá no entender deste operador, reduzir o espaço para a subsidiação dos preços retalhistas através das receitas extraordinárias do mercado grossista. A este respeito a **Optimus** salienta que desde o início da sua atividade que as suas transferências financeiras para os operadores de maior dimensão, não obstante estar já em vigor o preço mais baixo do *glide-path* definido pelo ICP-ANACOM, continuam a ultrapassar **(IIC] [FIC]**, sendo que em termos de tráfego o desbalanceamento até se tem vindo a agravar por via da necessidade de fomentar o preço das chamadas *off-net*.

A **Optimus** conclui assim que a intensificação da estratégia de diferenciação do preço, levada a cabo pelos operadores de maior dimensão, que conduz a que o operador de menor dimensão fomente necessariamente, por via do preço, as chamadas *off-net* para minorar o impacte dessa diferenciação na sua base de clientes, tem constituído uma fonte indevida de lucro por parte desses operadores, o qual que tem sido utilizado para reforçar a posição competitiva desses operadores ao nível do retalho e dificultando o seu crescimento no mercado.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM reconhece o problema de concorrência identificado pela OPTIMUS, e espera que, com a redução dos preços grossistas de terminação, o mercado assista a uma maior capacidade concorrencial com a criação e lançamento de produtos e

tarifários que fomentem o bem-estar global do sector.

A **TMN** refere que, segundo o ICP-ANACOM, os operadores de maior dimensão mantêm o seu comportamento quanto à diferenciação dos preços de retalho *on-net* e *off-net* o que potencia os efeitos de rede, na medida em que, por um lado conduz os clientes, aquando da sua decisão em aderir a uma rede móvel, a optarem por aquela que lhes permite realizar uma maior proporção de chamadas *on-net*, o que tudo o resto constante, se traduz na escolha da rede com o maior número de clientes e, por outro lado, no facto de os operadores de maior dimensão manterem o incentivo para aumentar ainda mais o grau de diferenciação entre as chamadas *on-net* e *off-net*, reforçando as externalidades de rede existentes em prejuízo dos operadores de menor dimensão.

A **TMN**, invocando a posição do ICP-ANACOM, salienta que a diferenciação dos preços de retalho *on-net* e *off-net* é praticada pelos três operadores e não apenas pelos de maior dimensão, uma vez que num mercado fortemente concorrencial e, sujeito a economias de escala e de gama, com elevados custos fixos, todos os operadores procuram manter a sua base de clientes tendo vindo a construir tarifários que beneficiam os clientes que optem pelos seus serviços.

Adicionalmente, este operador refere que a elasticidade preço-procura é maior nas chamadas *on-net* do que nas chamadas *off-net*, facto que, na sua opinião, reforça a diferenciação tarifária associada a cada tipo de tráfego, considerando assim tratar-se de um princípio legítimo, não contrário às regras e princípios concorrenciais e independente do preço de terminação de chamadas aplicável em cada momento.

Entende a **TMN** que não se pode aludir de uma forma simplista às consequências de um efeito de rede, considerando que para a evolução da posição de mercado relativa de um operador é determinante o seu posicionamento estratégico, o qual é concretizado através das suas políticas de *pricing*, comerciais, de inovação e de investimento, sendo as estratégias comerciais e de *pricing* que ditam o desbalanceamento de tráfego e resultam em perfis médios de consumo distintos em função de cada operador.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Releva-se que a diferenciação de preços de retalho entre chamadas *on-net* e *off-net* é prática dos três operadores com rede própria (e até de um MVNO) mas tem subjacente um racional diferente consoante o operador que a pratica. Em particular, nota-se que, na presença de preços de terminação grossista acima dos custos, os operadores de maior dimensão ganham com a estratégia de diferenciação por via do aprofundamento do efeito de rede, enquanto que a diferenciação levada a cabo pelo operador com menor base de clientes serve para reduzir a prazo o efeito restritivo das referidas falhas de mercado.

Relativamente ao argumento da TMN de que a elasticidade preço é superior nas chamadas *on-net* do que nas chamadas *off-net*, e que tal reforçaria o racional para a diferenciação tarifária, esta Autoridade questiona, uma vez mais, a direção da relação de causalidade apresentada, defendendo que foi a existência de tarifários diferenciados desde há muito tempo que conduziu à reduzida elasticidade das chamadas *off-net* e não (pelo menos estritamente) a reduzida elasticidade das chamadas *off-net* que gerou o incentivo para criar tarifários diferenciados. De facto, os parâmetros das elasticidades preço não são estritamente exógenos, sendo antes função da natureza da concorrência num mercado onde existem preços de terminação grossista acima dos custos e uma forte diferenciação *on-net/off-net*, e do efeito de rede daí resultante. Adicionalmente, o próprio preço absoluto influencia o valor da elasticidade. Conclui-se, assim, que, pelo menos em parte, são os próprios operadores que, com as suas estratégias comerciais, tornaram os preços *on-net* e *off-net* mais e menos elásticos.

A **Vodafone** por seu lado, começa por recordar a posição anterior sobre a análise dos mercados em que discorda, em particular, da afirmação de que se mantêm atuais as conclusões da última análise desenvolvida, considerando a este respeito que o ponto de partida da análise do ICP-ANACOM deveria de ser o mercado nacional global dos serviços de comunicações e não o mercado que foi colocado a consulta. Salienta ainda este operador que considera não existir no mercado em análise um problema de PMS, ou

de “dominância”, pelo que na sua opinião é desadequada e perniciosa a imposição de obrigações regulamentares com vista à promoção da concorrência e do bom funcionamento do mercado dos serviços móveis, colocando em causa os objetivos e os princípios do novo quadro regulamentar.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Sobre as considerações desenvolvidas pela Vodafone relativamente à necessidade de se considerar o mercado de serviços móveis como um todo, salienta-se que não se enquadram no objeto da presente consulta pública, que se reporta à análise dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, realizada pelo ICP-ANACOM em maio de 2010, e reafirmam-se os entendimentos que foram incluídos no relatório da consulta pública que serviu de base à decisão final, onde se identificaram os três operadores móveis como detendo PMS no mercado relevante.

A **Vodafone** refere que considera não existir qualquer relação entre o nível de terminação móvel e as alegadas distorções de mercado identificadas pelo ICP-ANACOM, acrescentando que a existência de planos tarifários com diferenciação intrarrede e inter-rede não resulta do nível de terminação móvel, nem desaparecerá com a sua redução ou eliminação. Tal facto é demonstrado, na sua opinião, através da realidade dos países onde, apesar de não haver lugar a pagamentos entre os operadores pela terminação de chamadas (“*Bill and Keep*”), existem planos tarifários que distinguem comunicações de voz *on-net* e *off-net* (e.g. mercado norte-americano), pelo que a única conclusão que se pode retirar, a seu ver, da aplicação de metodologias semelhantes ao “*Bill and Keep*” é que estas se repercutem negativamente no serviço prestado aos clientes finais.

A este respeito a **Vodafone** salienta que a diferença entre as receitas médias das chamadas *on-net* (mais baixas) e das chamadas *off-net* (mais elevadas), desde finais de 2007 tem vindo a aumentar, não obstante a redução verificada nos preços de terminação, o que contraria o argumento de que os preços de terminação excessivos estão

associados a um elevado diferencial nos preços de retalho entre as chamadas *on-net* e *off-net*.

Outro aspecto com o qual a **Vodafone** não concorda é o peso excessivo atribuído pelo ICP-ANACOM ao efeito de rede enquanto fator penalizador da concorrência, uma vez que, se tal efeito fosse justificativo das opções dos clientes, e a menos que o fator mobilidade fosse determinante na escolha dos consumidores, os operadores móveis dificilmente teriam conseguido enfrentar o monopólio do operador incumbente no serviço fixo telefónico, nem tão pouco seria expectável que operadores com menor quota de mercado introduzissem, como tem vindo a acontecer, tarifários diferenciadores das chamadas *on-net* e *off-net* (o que, conforme referido pelo Regulador, terá ocorrido por exemplo com o TAG, que foi o produto pioneiro dos tarifários tipo tribal). Entende a **Vodafone** operador que este efeito de rede, que se traduz na implementação de planos de preços que contemplam tarifas mais favoráveis para as comunicações entre subscritores do mesmo operador, visa antes maximizar os benefícios para os consumidores, facultando um conjunto alargado de opções tarifárias, bem como aumentar a eficiência dos operadores móveis, maximizando a utilização dos ativos de rede, objetivos estes que foram amplamente utilizados pelo ICP-ANACOM para justificar a aplicação do modelo de custos incrementais agora preconizado.

Não obstante os operadores com menor quota de mercado invocarem muitas vezes o efeito de rede como uma prática limitativa da competitividade, a **Vodafone** defende que tal perspetiva deve ser analisada cuidadosa e detalhadamente, sob pena de se obterem conclusões discrepantes com a realidade, salientando que os operadores móveis têm procurado, sistematicamente, encontrar opções tarifárias inovadoras, transparentes e de acordo com a heterogeneidade das necessidades dos seus clientes. A este respeito salienta que os operadores têm implementado intensas campanhas de angariação suportadas em ofertas abrangentes e focadas nas especificidades dos consumidores, realçando que as cinco entidades a operar no mercado móvel disponibilizavam, em 2010, 89 opções tarifárias, das quais 54 por cento não apresentavam qualquer distinção de preço relativamente à rede a que a chamada se destina, percentagem esta que tem vindo a aumentar nos últimos anos.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Relativamente ao argumento de que o efeito de rede não justifica as opções dos clientes, dando como exemplo o serviço fixo telefónico, onde os operadores móveis conseguiram enfrentar o monopólio do operador incumbente, releva-se que estes dois mercados são considerados distintos precisamente devido às diferentes características dos respetivos serviços – nomeadamente no que diz respeito à substituibilidade do lado da procura, atendendo, entre outros fatores, à mobilidade inerente ao serviço móvel, que é um elemento essencial da sua diferenciação.

Adicionalmente, nota-se que o efeito de rede no sector móvel é, conforme comumente designado, um efeito de rede mediado pela tarifa. De facto, não se trata de uma externalidade intrínseca *de per si* ao serviço móvel, mas sim resultante da prevalência de tarifários diferenciados, que, em conjugação com preços de terminação elevados, tem efeitos negativos sobre a concorrência e potencia uma maior distorção nas escolhas dos consumidores, em benefício dos operadores de maior dimensão. De facto, se o efeito de rede não justifica as opções dos clientes, faltaria explicar porque é que cerca de 60 por cento dos clientes do serviço móvel escolhem tarifários diferenciados, porque é que cerca de 87 por cento dos minutos originados têm origem em clientes destes tarifários, porque é que 82 por cento do tráfego total é *on-net*, e porque é que existe um desbalanceamento sistemático de tráfego em desfavorecimento dos operadores com menor quota de mercado.

Ainda no que respeita à comparação com o mercado fixo, não se acolhe o argumento de que os operadores móveis não teriam conseguido enfrentar o monopólio, uma vez que no mercado fixo o incumbente tem os preços de mercado regulados (inclusive nas chamadas *off-net* para outros operadores de rede fixa, onde apenas é permitida a diferenciação resultante de diferentes preços de terminação) e adicionalmente tem os preços de terminação fixa regulados a um valor substancialmente mais reduzido do que a correspondente terminação móvel, o que impediria, num hipotético mercado que agregasse o sector fixo e móvel, o aproveitamento dos efeitos de rede. Esta medida de limitação da atuação do incumbente foi introduzida pelo regulador exatamente com o



propósito de não impedir o crescimento dos operadores alternativos (sendo que no caso dos operadores móveis ainda vigorou até 2000 um regime em que lhes era assegurada a propriedade do tráfego fixo-móvel), pelo que a realidade do mercado não permite confirmar o argumento da Vodafone, antes pelo contrário.

No que respeita à observação de que o operador de menor dimensão introduziu em primeiro lugar tarifários diferenciados, o ICP-ANACOM recorda que a estratégia subjacente ao lançamento deste tipo de tarifários tem de ser enquadrada pela dimensão do operador que a leva a cabo.

Em relação ao argumento de que a existência de tarifários diferenciados visa responder a necessidades específicas dos clientes, não se relacionando com os preços de terminação, o ICP-ANACOM não contesta que, a existência de tarifários diferenciados pode porventura e em determinadas circunstâncias contribuir para aproximar a indústria de um segundo ótimo. No entanto, tal como referido anteriormente, e também no entendimento relativo a esta secção, a posição do ICP-ANACOM é de que a existência simultânea de tarifários diferenciados e de preços de terminação muito acima dos custos leva à potenciação de um efeito de rede que tem efeitos prejudiciais sobre a capacidade concorrencial dos operadores móveis de menor dimensão e dos operadores do serviço fixo, algo que, em última análise, reduz sempre o bem-estar global e prejudica toda a indústria e os consumidores.

Do mesmo modo, o elemento factual apresentado pela Vodafone, nomeadamente, o facto de nos últimos anos as receitas médias por minuto *on-net* e *off-net* estarem a divergir, enquanto os preços de terminação têm vindo a reduzir-se, não contraria o entendimento do ICP-ANACOM, nomeadamente de que a diferenciação significativa e os preços de terminação elevados, em conjunto, provocam um efeito de rede com efeitos prejudiciais para o sector. O aumento na diferenciação *on-net/off-net* é um elemento fundamental, aliás, para o entendimento do ICP-ANACOM de que urge reduzir os preços grossistas de terminação, a fim de evitar os efeitos negativos que esta diferenciação potencia.

Relativamente à existência de muitas opções tarifárias, das quais 54 por cento são

tarifários indiferenciados, percentagem que aliás tem vindo a diminuir, nota-se que não é muito relevante existirem muitas ofertas se os clientes não as utilizam. É mais relevante o facto de, como se referiu, a percentagem total de clientes que estão em tarifários diferenciados ser superior à dos que estão em tarifários indiferenciados – cerca de 60 por cento dos clientes com 87 por cento do tráfego originado. Adicionalmente, é de relevar que a percentagem de clientes em tarifários diferenciados é maior nos operadores de maior dimensão, o que confirma a existência e a importância dos efeitos de rede.

Quanto ao desbalanceamento de tráfego, um dos principais problemas justificativos para a redução dos preços de terminação, a **Vodafone** menciona que no operador de menor dimensão, o número de minutos desbalanceado, que havia aumentado entre 2005 e 2009, registou alguma estagnação em 2010 e indicia uma ligeira recuperação no início de 2011, não permitindo concluir que a redução dos preços de terminação anulou ou reduziu o referido problema.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

A respeito da análise apresentada pela Vodafone, convirá esclarecer que o volume de minutos desbalanceado do operador de menor dimensão manteve-se relativamente estável entre meados de 2005 e o início de 2007. Não obstante em 2005 o tráfego já se encontrar desbalanceado em prejuízo da Optimus, nota-se que houve um aumento significativo desse desbalanceamento desde o início de 2007 até meados de 2008. Contrariamente ao sugerido pela Vodafone, tal não significa que a redução dos preços de terminação não tenha tido qualquer impacto no desbalanceamento. Aliás, a acentuação do nível de desbalanceamento é coincidente com o período em que os preços de terminação se mantiveram inalterados. Pelo contrário, a redução dos preços de terminação, decorrentes da decisão de 2008, terá permitido fortalecer a capacidade competitiva do operador de menor dimensão, traduzida no lançamento do tarifário TAG. Por outro lado, este tarifário, ao procurar atrair uma significativa massa crítica de clientes

de outros operadores (e, a longo prazo, por esta via reduzir o desbalanceamento), e atendendo ao perfil de tráfego destes clientes, colocou pressões, pelo menos a curto/médio prazo, sobre a quantidade total de chamadas *off-net* realizadas.

Em parte devido a essa pressão acrescida, decorrente do próprio crescimento acentuado no período inicial de clientes do tarifário TAG ocorreu, em 2010, um novo período de algum agravamento do nível de desbalanceamento.

A partir dessa data, e por via da redução dos preços de terminação, e da redução do desbalanceamento em minutos, que se deve essencialmente a um certo aumento do tráfego *off-net* dos operadores de maior dimensão terminado na Optimus, o desbalanceamento de tráfego e o desequilíbrio financeiro que lhe está associado tem vindo a reduzir-se.

Também a **ZON** por seu lado salienta que no passado, os operadores móveis nacionais, perante reduções do nível de receita do negócio de interligação, afirmaram que teriam que aumentar os seus preços de retalho, a título de compensação, o que na sua opinião, de algum modo veio a acontecer, considerando que a verificar-se tal aumento, este representaria uma subsídio cruzada dos preços grossistas pelos preços de retalho, constituindo uma prática proibida e que careceria de intervenção por parte do Regulador e da AdC, acreditando no entanto que o aumento da concorrência no mercado poderá mitigar esta distorção, cabendo ao ICP-ANACOM a sua monitorização.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

A análise continuada que o ICP-ANACOM faz do mercado de retalho tem conduzido à identificação sistemática de efeitos negativos causados pela existência de uma externalidade, conhecida como efeito de rede mediado pela tarifa ("*tariff-mediated network externality*"), que é gerada pela conjugação de uma forte diferenciação de preços das comunicações *on-net* e *off-net* com preços grossistas de terminação excessivamente elevados. A conclusão de que existe um forte efeito de rede no mercado móvel português

é substanciada através da análise de dados empíricos. Em particular, verificam-se padrões de consumo muito diferenciados por operador, sendo que o perfil médio de tráfego dos clientes dos operadores com maior quota de mercado regista um enviesamento sistemático, traduzido na realização de uma proporção de chamadas para fora da sua rede (*off-net*) significativamente inferior ao que seria de esperar atendendo à quota de mercado do operador em causa. A análise que o ICP-ANACOM faz do mercado de retalho permite concluir que os operadores de maior dimensão, através do lançamento e de uma forte aposta comercial em tarifários com elevada diferenciação *on-net/off-net*, continuam a potenciar este enviesamento nos perfis de tráfego dos seus próprios clientes, facto que lhes permite extrair rendas com base numa falha de mercado. Deste facto resultam ineficiências estáticas e dinâmicas com prejuízo para o bem-estar global do sector e dos consumidores.

A distorção na concorrência traduz-se quantitativamente na persistência de desbalanceamentos, quer em termos de tráfego, quer em termos de transferências financeiras entre operadores móveis de diferentes dimensões. Tal facto dificulta fortemente a emergência de um *level-playing field*, onde a concorrência entre os vários operadores não seja função da respetiva quota de mercado, mas sim de outros fatores diferenciadores, passíveis de efetivamente potenciarem uma expansão do excedente total do sector.

No SPD, relevam-se dois eventos significativos no mercado de retalho que refletem, por um lado, a aposta por parte dos operadores de maior dimensão em tarifários fortemente diferenciados, e, por outro, os benefícios que decorrem da redução nos preços grossistas de terminação, medida que se considera adequada para colmatar os efeitos negativos potenciados por esta opção.

O primeiro exemplo diz respeito à criação dos tarifários pré-pagos ditos “zero”, fortemente diferenciados, que expandem o espaço de chamadas gratuitas dos tarifários de subgrupo *on-net*, e que podem constituir um prejuízo para os operadores de menor dimensão e para o ambiente competitivo em geral, conforme referido na secção relativa aos desenvolvimentos recentes nos mercados retalhistas, no SPD. O segundo exemplo diz respeito à redução significativa no preço dos tarifários indiferenciados *low-cost* dos três

operadores com rede própria, na sequência, por um lado, da criação do tarifário “z-super 8” da ZON, e, por outro, da redução dos preços grossistas de terminação. Esta redução nos preços grossistas, ao diminuir o custo marginal das comunicações *off-net*, permitiu uma renovada capacidade para que os tarifários indiferenciados competissem eficazmente com os tarifários fortemente diferenciados dos operadores de maior dimensão, algo que favorece o posicionamento competitivo dos operadores de menor dimensão.

Lembra-se, a este título, que o problema identificado pelo ICP-ANACOM não é o da mera existência de tarifários diferenciados, mas sim da conjugação destes tarifários com preços de terminação muito acima dos custos. Deste modo, e sem prejuízo de, em teoria, poder haver um aumento do bem-estar global decorrente da existência de tarifários diferenciados, eventualmente aproximando a indústria de um segundo ótimo<sup>16</sup>, releva-se que a sua conjugação com preços de terminação acima dos custos dificulta fortemente que sejam lançados tarifários, por parte dos operadores de menor dimensão, que sejam efetivamente percecionados, do ponto de vista do consumidor, como concorrentes dos tarifários diferenciados dos operadores com maior quota de mercado<sup>17</sup>.

Por este motivo, e reconhecendo-se que a diferenciação de preços de retalho entre chamadas *on-net* e *off-net* é prática dos três operadores com rede própria (e até de um *Mobile Virtual Network Operator - MVNO*), e não apenas dos dois operadores com maior quota de mercado, nota-se que o racional subjacente a esta diferenciação não é o mesmo independentemente do operador que a pratica. De facto, enquanto os operadores com maior quota de mercado beneficiam da diferenciação tarifária por via do aprofundamento de uma falha de mercado (que surge na presença de preços de terminação acima dos custos), a diferenciação levada a cabo por um operador com menor base de clientes serve não como tentativa de potenciar o efeito de rede (que até

---

<sup>16</sup> Atendendo a que a indústria é caracterizada por significativas economias de escala e gama, e dado que o primeiro ótimo (no qual todos os preços correspondessem aos custos marginais) pode não ser desejável nem alcançável, a transição para um segundo ótimo poderá eventualmente e sob certos pressupostos ser alcançada através da diferenciação tarifária *on-net / off-net*, na medida em que esta estratégia contribua, por exemplo, para uma utilização mais intensiva das redes.

<sup>17</sup> Em particular, se o preço *on-net* praticado pelos operadores de maior dimensão for inferior ao preço grossista de terminação, um operador de menor dimensão poderá apenas replicar este preço (com base no *off-net* que pratica) se aceitar vender um serviço abaixo do respetivo custo marginal.

lhe é adverso), mas sim de cativar clientes e contribuir para reduzir a prazo o seu efeito restritivo. Deste modo, a prática de diferenciação por parte de operadores de maior dimensão, quando associada a preços de terminação acima dos custos, é prejudicial para a concorrência, ao passo que essa prática por parte de um operador de menor dimensão não tem necessariamente um efeito negativo na concorrência. Note-se que o efeito de rede aludido não tem consequências apenas ao nível da concorrência entre os operadores que atualmente existem, nomeadamente, entre os operadores de maior dimensão e os operadores de menor dimensão (nos quais se incluem dois MVNO com quotas de mercado ainda de reduzida expressão), mas também ao nível da contestabilidade do mercado, nomeadamente no que diz respeito ao incentivo à entrada por parte de novos operadores. Esta preocupação está aliás claramente explicitada na versão de setembro do MdE assinado entre o governo português e o FMI, BCE e a CE, onde se refere que o objetivo da redução dos preços de terminação é o de facilitar a entrada no mercado (*“facilitate market-entry by lowering mobile termination rates”*). Esta questão foi também oportunamente referenciada pela **DECO** e pela **DGC**, em resposta à presente consulta pública.

Considera-se assim que a redução significativa dos preços de terminação, nos moldes propostos, é a medida adequada para resolver os problemas de concorrência identificados no mercado de retalho móvel, não se reconhecendo a necessidade de alterar a análise desenvolvida sobre a matéria.

### **3.1.3. Distorções competitivas entre operadores fixos e móveis**

A **AR Telecom** refere que a sua principal preocupação está relacionada com o que considera serem políticas restritivas da concorrência, praticadas pelos operadores integrados (operação fixa e móvel), resultantes da apresentação de propostas comerciais com preços associados ao tráfego fixo-móvel muito inferiores ao respetivo preço grossista de terminação móvel regulado, citando o exemplo de uma recente consulta pública sobre um concurso da Agência Nacional para as Compras Públicas. Salaria ainda que, a CE e o ORECE, reconheceram que a manutenção de preços muito elevados nas redes móveis resulta num fator de distorção da concorrência que se traduz numa

transferência líquida anual ainda muito significativa das redes fixas para as redes móveis, com prejuízo para o utilizador final.

Por seu lado, a **Cabovisão** refere que tendo em conta a maturidade e a elevada cobertura das redes móveis no mercado português, bem como o reconhecido poder de mercado que estes detêm na terminação, que na sua opinião tem sido utilizado de forma abusiva, em detrimento dos consumidores e dos concorrentes, não é tolerável a existência de restrições da concorrência entre operadores de redes móveis e operadores de redes fixas, especialmente quando estas se traduzem em ineficiências alocativas e subutilização das redes fixas.

Para a **Cabovisão** a redução dos preços de terminação móvel é essencial para reequilibrar as condições de concorrência no mercado, reduzindo a discriminação e a vantagem competitiva dos operadores móveis relativamente aos operadores de rede fixa, o que se vem refletindo:

- na perda de tráfego fixo-móvel e da respetiva receita;
- em saldos de interligação negativos dos operadores fixos face aos móveis; e,
- num efeito de expulsão dos operadores fixos do mercado empresarial, na medida em que, os operadores móveis praticam, aos seus clientes empresariais, preços de retalho (fixo e móvel), que têm subjacentes custos internos de terminação inferiores aos preços grossistas de terminação, que na sua opinião continuam acima do nível legalmente aceitável.

Adicionalmente entende que a redução dos preços de terminação, não só vem permitir importantes poupanças de custos aos operadores fixos, que atualmente veem a sua fatura onerada pelos valores excessivos cobrados pela terminação móvel, como também confere uma maior capacidade competitiva aos operadores de menor dimensão, com claros benefícios para os consumidores finais. Relativamente ao seu caso particular, a **Cabovisão** refere que o peso da terminação móvel representa cerca de **[IIC]**

**[FIC]** sobre o total faturado por tráfego de voz e que a redução de preço proposta se traduzirá numa poupança na ordem dos **[IIC]** **[FIC]**.

Não obstante a **Cabovisão** concordar com uma descida do preço de terminação móvel, entende que o valor máximo proposto (1,25 c€ por minuto) é cerca de duas vezes superior ao preço médio de terminação praticado nas redes fixas, valor esse que permitiria eliminar completamente as distorções da concorrência existentes entre os operadores de rede fixa e rede móvel.

Assim, atendendo a que o valor proposto é superior ao preço médio de terminação praticado nas redes fixas, a **Cabovisão** entende que as distorções existentes não são eliminadas na sua totalidade, continuando a assistir-se a uma subsidiação dos operadores móveis por parte dos operadores fixos e a uma menor capacidade competitiva relativa das chamadas de voz fixa face aos preços *on-net* cobrados pelos operadores móveis, pelo que o ICP-ANACOM deve ponderar o ajustamento das tarifas de terminação fixo-móvel no mais curto prazo possível.

A **Cabovisão**, à semelhança da **AR Telecom**, menciona ainda que os operadores móveis continuarão a estar presentes no negócio fixo (ofertas *homezone*) recorrendo para tal a preços de terminação fixa e continuarão a participar em concursos lançados por importantes entidades (e.g. Agência Nacional para as Compras Públicas) para ofertas integradas de fixo-móvel que não podem ser replicadas pelos operadores fixos.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Conforme referido no SPD, o ICP-ANACOM considera que a aplicação de preços grossistas baseados no custo incremental de longo prazo, LRIC “puro”, especificamente do serviço grossista de terminação em redes móveis é o remédio mais adequado com vista a corrigir as distorções que atualmente são identificadas quer no mercado móvel, quer entre o mercado móvel e os mercados fixos, que se reconduz naturalmente a uma aproximação entre os dois preços. Sem prejuízo, naturalmente o ICP-ANACOM continuará a acompanhar a evolução do mercado durante a aplicação do *glide-path* para os preços de terminação móvel e após a conclusão deste, com vista a aferir a persistência de eventuais distorções que sejam passíveis de inibir a concorrência no



sector.

Quanto à **Onitelecom**, este operador refere que um dos argumentos do ICP-ANACOM na especificação da obrigação de controlo de preços, em 2008, para sustentar a sua decisão de reduzir significativamente os preços, foi a crescente convergência e concorrência entre redes fixas e móveis, tendo também referido nessa altura que uma opção para reduzir esse desequilíbrio de preços poderia ser adotar, no curto prazo, outros regimes de pagamento (e.g. “*Bill and Keep*”). Salaria ainda que na análise de mercados realizada posteriormente, em 2010, também se concluiu pela existência de problemas de concorrência decorrentes da subsidiação da atividade dos operadores da rede móvel pelos operadores da rede fixa. Esta situação tem reflexo na redução do preço de retalho das chamadas *on-net* e a conseqüente deterioração das condições concorrenciais dos operadores com menor quota de mercado, especialmente os que não possuem operação móvel.

As atuais distorções competitivas existentes no mercado das comunicações podem, na opinião da **Onitelecom**, ser comprovadas através do objetivo expresso no MdE assinado entre o governo português e a “*troika*” (medida 5.17), de facilitar a entrada no mercado, pela descida das tarifas de terminação de chamadas nas redes móveis e pela atribuição do espectro disponível através de leilão, bem como pela obrigação<sup>18</sup> de permitir o acesso à rede através de acordos de MVNO e de itinerância nacional a partir da emissão dos títulos e com o fim das atuais restrições na faixa dos 800 Mega Hertz (MHz), existindo outras, como a garantia de condições justas na negociação de acesso MVNO, que este operador espera que em breve venham a ser incluídas em regulamentação específica. Adicionalmente, as referidas distorções que são mencionadas na teoria, podem ser demonstradas através dos indicadores publicados pelo ICP-ANACOM, nos quais se verifica uma redução da quota de mercado dos operadores de rede fixa, apenas com exceção da ZON, na medida em que o serviço de voz é oferecido em “*bundle*” com o seu produto estrela, a televisão. A **Onitelecom** entende não ser surpreendente que os

<sup>18</sup> Mencionada no relatório da consulta pública do Projeto de Regulamento para a atribuição de direitos de utilização de frequências de espectro.

operadores que não prestam o serviço de comunicações móveis (com exceção da ZON) não possuam meios financeiros que lhes permitam investir no leilão de atribuição de frequências de espectro, nem investir no desenvolvimento das infraestruturas de NGN.

A **Onitelecom** prossegue referindo que tem vindo a alertar para as consequências que as elevadas tarifas grossistas praticadas pelos operadores móveis têm ao nível da concorrência das comunicações eletrónicas, realçando ainda que a Recomendação da CE salienta que, quanto mais as tarifas se afastarem dos custos adicionais, maiores serão as distorções da concorrência entre o mercado fixo e móvel e entre os operadores com quotas de mercado e/ou fluxos de tráfego assimétrico, recomendando que as ARN garantam, a partir de 31.12.2012, a implementação de um preço de terminação de chamadas ao nível de um operador hipotético eficiente.

A **Onitelecom** refere que, cerca de três anos e meio após a deliberação de 2008, a preocupação então manifestada ainda não se concretizou no nivelamento dos preços entre tarifas de terminação nas redes fixas e móveis, sendo que o atual valor de terminação móvel é cerca de seis vezes superior ao valor de terminação fixa.

A redução das tarifas de terminação pela utilização do modelo LRIC, terá segundo este operador, a vantagem de contribuir para um nivelamento da competitividade dos diferentes operadores quanto à oferta de soluções convergentes uma vez que os atuais preços praticados pelos operadores de rede móvel levam os clientes a optarem pelos operadores da rede móvel para a prestação do serviço fixo-móvel, prejudicando seriamente a concorrência, tendo em conta as elevadas barreiras existentes à entrada no mercado de comunicações móveis.

A **Onitelecom** concorda assim com a necessidade de voltar a impor uma redução dos preços de terminação na rede móvel, bem como com a adoção do modelo LRIC “puro”, por este facilitar a redução das barreiras à entrada e à expansão, contribuindo para uma concorrência sustentada entre redes fixas e móveis e promovendo, simultaneamente, a eficiência económica do mercado.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM reitera a sua preocupação com os problemas de concorrencialidade que afetam os operadores fixos, bem como a sua convicção de que a descida dos preços de terminação constitui a medida mais adequada para resolver os problemas identificados. Aliás, a CE também partilha das preocupações e convicções do ICP-ANACOM, tendo referido o seguinte no âmbito do documento de trabalho que acompanha a Recomendação da CE (*Implications for Industry, Competition and Consumers*): “Furthermore, above-cost termination rates may pose a barrier to the development of innovative bundles of services involving combinations of fixed and mobile services. Fixed operators are also constrained in their ability to offer flat rates for mobile call services as part of their low-cost flat-rate packages involving fixed-voice or data services due to MTRs currently being several times (almost nine to ten times) that of FTRs. (...) Reducing termination rates to the level of efficient cost should help reduce the per-minute costs faced by fixed operators and smaller mobile operators, thereby providing a more level playing field between all operators and enabling them to provide more innovative retail offers such as flat-rate offers or bundles involving various combinations of fixed and mobile calls services.”

Esta preocupação com os problemas de concorrencialidade entre operadores fixos e operadores, é precisamente uma das principais razões para a opção do modelo LRIC “puro”, em detrimento de um outro modelo de custos incrementais.

Contrariamente ao argumento de que os preços de terminação excessivos são responsáveis por desequilíbrios entre os mercados retalhistas fixos e móveis, a opinião da **Vodafone** é de que os operadores móveis é que serão penalizados com a implementação de preços de terminação baseados num modelo LRIC “puro”, ao serem forçados a prestar um serviço a um preço inferior ao seu custo médio. Este operador considera que a elevada qualidade do serviço prestado e a diversidade de opções apresentadas foram os fatores decisivos para que os operadores móveis pudessem

competir com os fixos, e que, ainda que, no limite, fosse razoável solicitar aos operadores móveis que “subsidiassem” as margens negativas da prestação do serviço de terminação nas suas redes através da prestação de serviços de retalho, esta atuação poderia ter sido preconizada aos operadores de serviço fixo, os quais também teriam a seu ver a capacidade de compensar eventuais margens negativas.

A **Vodafone** salienta que também considera importante que a atuação do Regulador evite qualquer risco de redução dos incentivos ao investimento no sector das comunicações móveis, nomeadamente em NGN (e.g. *Long Term Evolution* (LTE) e FTTx) o que poderá comprometer as perspetivas de melhoria da produtividade e crescimento futuro, tendo em conta a fragilidade do atual ambiente económico em Portugal.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

A este título, o ICP-ANACOM irá avaliar a oportunidade da adoção de uma metodologia de custeio com base num modelo LRIC “puro” para as terminações fixas. Sem prejuízo, nota-se a persistência, durante anos, de distorções competitivas baseadas em preços grossistas de terminação móvel claramente acima dos custos, com prejuízos significativos para os operadores e clientes do serviço fixo telefónico. Acresce que um dos fatores de distorção mais relevante entre os mercados fixo e móveis tem sido precisamente a elevada diferença dos preços de terminação móvel face aos da terminação fixa. Estas distorções, conforme desenvolvido no SPD e neste relatório, são melhor abordadas com um preço grossista de terminação móvel baseado na aplicação de um modelo LRIC “puro”.

A **ZON** por seu lado entende serem extremamente positivas as alterações introduzidas pelo presente SPD, na medida em que visam atenuar uma situação de forte assimetria e desigualdade existente entre operadores de redes fixas e redes móveis, bem como introduzir uma clara orientação para os custos (através da adoção do modelo LRIC).

Adicionalmente, este operador salienta que a manutenção no passado de preços elevados na terminação de chamadas de voz nas redes móveis tem-se traduzido numa subsidiação destes operadores, pelos operadores de redes fixas, colocando assim em causa a eficiência económica, o correto funcionamento do mercado e a capacidade de investimento dos operadores fixos. Na sua opinião, a supressão destas diferenças entre custos de interligação nas redes fixas e nas redes móveis impõe-se tendo em conta, não só os investimentos massivos que as redes fixas têm que continuar a fazer, nomeadamente em *Next Generation Networks* (NGN), como também a necessidade de prossecução de políticas tecnologicamente neutras. Refere ainda que perante reduções do nível de receita do negócio de interligação, os operadores móveis afirmaram que teriam que aumentar os seus preços de retalho, a título de compensação, o que no seu entendimento, de algum modo veio a acontecer. A este respeito a **ZON** estranha a grande distância existente entre os preços praticados nas ofertas retalhistas dos três maiores operadores móveis (TMN, Vodafone e Optimus) e os elevados preços de terminação praticados em Portugal, com claro prejuízo para os consumidores.

Salienta ainda a **ZON** que, a verificar-se tal aumento dos preços de retalho, este representaria uma subsidiação cruzada dos preços grossistas pelos preços de retalho, constituindo uma prática proibida que careceria de intervenção por parte do ICP-ANACOM e da AdC. No entanto, a **ZON** acredita que existindo maior concorrência no mercado tal distorção poderá nunca ocorrer, cabendo ao Regulador monitorizar o mercado e criar as condições adequadas ao referido aumento de concorrência no sector móvel.

Para além da preocupação da **ZON** com as repercussões que a adoção dos preços propostos poderá ter nos preços de retalho este operador transmitiu ainda algumas preocupações quanto ao preço elevado das taxas de originação cobradas e quanto ao preço de terminação dos *Short Message Service* (SMS), que não são regulados. No que respeita às taxas de originação, entende não existir razão que justifique uma diferenciação tão significativa entre os preços de terminação e de originação, por considerar que, do ponto de vista estritamente de custos, ambos são exatamente iguais.

A revisão deste tema para este operador reveste-se de extrema importância, quer pelo elevado nível de assimetria existente entre redes fixas e móveis, quer por impactar diretamente no nível de competitividade passível de alcançar no mercado móvel. Quanto ao preço de terminação dos SMS e ao peso crescente que esta questão vem assumindo em alguns segmentos de mercado, onde considera ser impossível acompanhar as ofertas de retalho mais populares no mercado que correspondem essencialmente a “flat fees” mensais para um número ilimitado de mensagens SMS, este operador vem assim solicitar uma análise urgente dos preços praticados.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

As questões levantadas pela ZON relativamente aos preços grossistas de originação e de SMS, independentemente da sua relevância e pertinência, não se inserem no âmbito da presente consulta pública. Note-se, sem prejuízo, que o ICP-ANACOM tem acompanhado atentamente o mercado de originação, tendo inclusivamente remetido à AdC uma análise dos preços praticados pelos operadores móveis no serviço grossista de originação de chamadas nas redes móveis nacionais, dado ter considerado que a matéria em causa pode ser melhor endereçada pela lei da concorrência, tendo aquela Autoridade publicado recentemente uma recomendação sobre a matéria<sup>19</sup>. Por outro lado, e reconhecendo-se a importância estratégica dos SMS numa oferta competitiva de serviços móveis, verifica-se que os preços grossistas de terminação de SMS têm vindo a reduzir-se ao longo do tempo por iniciativa própria dos três operadores móveis. Sem prejuízo, o ICP-ANACOM acompanhará com atenção a evolução destes preços, como sempre o tem feito e decidirá, se necessário e em momento oportuno, sobre a necessidade e o âmbito de uma intervenção nesta área.

---

<sup>19</sup> Disponível em:

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos e Publicacoes/Recomendacoes e Pareceres/Documents/Recomendacao2012\\_01.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos e Publicacoes/Recomendacoes e Pareceres/Documents/Recomendacao2012_01.pdf)

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

Os operadores sem operação móvel própria e que disponibilizam ofertas de serviço telefónico fixo ao público manifestaram, no âmbito da presente consulta pública, preocupação relativamente às distorções competitivas que dificultam a concorrência entre os operadores móveis com rede própria e os operadores com ofertas de serviço fixas que não dispõem de rede móvel própria.

O ICP-ANACOM partilha da preocupação revelada pelos operadores de serviço fixo, considerando que a diferença significativa entre os preços grossistas de terminação nas redes fixas e nas redes móveis, que não refletem uma diferença real entre os custos destes serviços, gera ineficiências estáticas e dinâmicas que prejudicam a concorrência e em última análise todo o sector das comunicações eletrónicas.

Estas distorções são relevantes especialmente no contexto onde os operadores estão a realizar investimentos avultados em redes de nova geração. O facto de os operadores móveis estarem a preparar investimentos em redes baseadas em novas tecnologias da chamada quarta geração não invalida, antes pelo contrário, a necessidade de corrigir a distorção competitiva entre os dois sectores. De facto, a não serem corrigidas, estar-se-iam a privilegiar as redes de nova geração móveis em detrimento das redes de nova geração fixas, perpetuando resultados ineficientes e prejudiciais para a concorrência. As distorções são também particularmente relevantes num contexto de lançamento de produtos e ofertas convergentes.

O ICP-ANACOM considera que a medida mais adequada para endereçar as distorções que atualmente se verificam no mercado é a de definir preços grossistas de terminação móvel que reflitam o respetivo custo incremental de longo prazo, LRIC “puro”, não se justificando, atenta a natureza das distorções identificadas neste momento no mercado, uma abordagem que reduzisse os preços grossistas abaixo desse valor, conforme alguns operadores do serviço fixo sugeriram em resposta à presente consulta pública, tendo em conta também que os custos subjacentes são à partida distintos.

#### **3.1.4. Impacte da redução das tarifas de terminação móvel**

A **Optimus** considera que a existência de tarifas de terminação acima dos respetivos custos acarreta prejuízos para os consumidores uma vez que da sua utilização resultam limitações ao nível da concorrência estática e dinâmica.

No que respeita à concorrência estática, este operador considera que se impõem como uma limitação à flexibilidade das tarifas de retalho, na medida em que tais tarifas integram o custo marginal das chamadas *off-net* e correspondem a uma componente de custos, relativamente à qual o operador originador da chamada não tem qualquer poder de intervenção, resultando assim num teto, quer para o preço de retalho das chamadas *off-net* entre redes móveis, quer para o preço de retalho das chamadas fixo-móvel. Quanto à perspetiva dinâmica da concorrência, a **Optimus** entende que a descida das tarifas de terminação é determinante para sustentar o nível de pressão concorrencial que tem permitido, quer aos cidadãos, quer às empresas nacionais, beneficiarem de serviços móveis inovadores, de elevada qualidade e a preços acessíveis.

Não obstante a adoção de um modelo BU-LRIC “puro” face a outras alternativas (como por exemplo o BU-LRIC “+”) possa resultar na fixação de tarifas mais baixas, a **Optimus** considera que tal medida é proporcional e justificada, tendo em conta o nível das distorções competitivas. Refere a este respeito que apenas os operadores de maior dimensão contestam a aplicação de tal medida, alegando que tal resultará numa redução substancial das suas receitas e que terá impacte negativo nos níveis de investimento e inovação, pelo que conduzirá a um aumento dos preços de retalho (efeito “*waterbed*”) como forma de compensar a perda de receitas grossistas. Salaria no entanto que atendendo aos dados históricos a nível nacional, e não obstante a descida que tem vindo a ocorrer nos preços de terminação, o nível médio de preços tem diminuído de forma consistente.

Por outro lado, no que respeita ao investimento, a **Optimus** salienta que do ponto de vista do sector dos serviços de comunicações eletrónicas na sua globalidade, a redução das tarifas de terminação, com exceção no que respeita à terminação de tráfego com origem internacional, não implica qualquer alteração no volume de receitas disponível



para ser investido no desenvolvimento do mercado de serviços de comunicações, traduzindo-se apenas na redução das transferências financeiras da **Optimus**, dos MVNO e dos operadores fixos para a TMN e a Vodafone. Este operador salienta ainda que no caso da TMN, este operador pertence ao Grupo Portugal Telecom, o qual é detentor da maior quota de mercado no segmento dos serviços fixos, pelo que na sua opinião o impacte financeiro será bem mais reduzido em termos do Grupo, do que considerando a TMN isoladamente, reforçando a sua convicção de que a oposição da TMN não se baseia essencialmente no impacte financeiro resultante da descida das terminações, mas sim no efeito económico subsequente à diminuição das distorções competitivas (efeito de rede) de que os operadores móveis têm vindo a beneficiar ao longo do tempo.

Não obstante a **Optimus** concordar com a TMN e a Vodafone quanto ao facto da decisão do ICP-ANACOM dever ter em consideração o atual enquadramento macroeconómico e financeiro exigente que o país atravessa, considera, contrariamente a estes operadores, que tal constitui um motivo adicional para uma atuação mais vigorosa tendo em vista a redução das atuais distorções competitivas, sob pena de se continuar a manter uma sobrecarga indevida dos operadores de menor dimensão. Os indicadores financeiros apresentados pelos dois operadores móveis de maior dimensão, que ilustra na sua pronúncia e refere compararem muito bem a nível nacional e internacional, são na sua opinião, demonstrativos de que são precisamente esses operadores que dispõem de condições mais favoráveis para acomodar a queda de receitas que implica a descida dos preços de terminação, sem para tal abdicar do seu dinamismo em termos de investimento e inovação (sob pena de degradarem a atratividade das suas ofertas correndo o risco de perderem clientes para o operador de menor dimensão). A **Optimus** releva também o facto de, apesar das descidas das tarifas de terminação, a TMN e a Vodafone terem aumentado a sua margem de EBITDA<sup>20</sup> entre 2008 e 2010.

A **Optimus** considera assim que a descida das tarifas de terminação tendo por base a adoção de um modelo de custeio do tipo LRIC “puro” contribui para o reequilíbrio das condições de concorrência, permitindo que os prestadores de serviços móveis de menor dimensão (**Optimus** e MVNO), bem como aos prestadores de serviços fixos, aumentem a

---

<sup>20</sup> *Earnings Before Interests, Taxes, Depreciations and Amortizations (EBITDA)*

pressão concorrencial, resultando num efeito positivo para os consumidores e disciplinador relativamente a qualquer “tentação” dos operadores de maior dimensão em diminuir o investimento, a inovação ou mesmo aumentarem os preços de retalho como forma de compensar a descida de receitas grossistas, sob pena de virem a perder clientes.

A **TMN** salienta que a manter-se a atual proposta de intervenção regulatória, esta será lesiva do interesse público na medida em que a descida abrupta dos preços de terminação proposta pelo ICP-ANACOM não se encontra alinhada com o previsto noutros países da UE o que implicará que Portugal passe a pagar um valor relativamente superior pelo tráfego internacional de saída face ao valor recebido pelo tráfego internacional de entrada. Este operador estima que o cenário proposto agravaria em cerca de 12 a 15 milhões de euros a balança de transações correntes entre tráfego internacional de entrada e de saída, que desde a intervenção do ICP-ANACOM, em 2008, se estima já se ter deteriorado em cerca de 50 a 80 milhões de euros. Este operador entende assim que estas descidas de preços são contraproducentes face à grave crise económico-financeira que o país atravessa e que as medidas contidas no SPD do ICP-ANACOM, além de não promoverem o investimento, contribuem para agravar o saldo do país com o exterior conduzindo à transferência efetiva de fundos para fora de Portugal.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Em relação às preocupações manifestadas pela TMN, o ICP-ANACOM refuta os argumentos apresentados, porquanto em diversos países da UE, está em consideração a adoção de um modelo LRIC “puro” aplicado às terminações móveis, notando que, por um lado em alguns países já foram tomadas decisões nesse sentido, e noutros onde essas decisões ainda não foram adotadas, os respetivos preços de terminação não deixam, ainda assim, de ser reduzidos face à situação atual em Portugal.

A **TMN** considera ainda que, a manter-se inalterada a proposta de redução dos preços de terminação, esta é potencialmente prejudicial para os consumidores, na medida em que a

definição de preços grossistas que não permitam recuperar os custos incorridos pode fazer com que os operadores móveis sejam forçados a aumentar os seus preços de retalho com vista a manter os seus níveis de investimento.

Este operador recorda que as medidas adotadas pelo ICP-ANACOM, em particular as deliberações de 2008 e 2010, nas quais aplicou reduções de 41 e 46 por cento, respetivamente, e em períodos muito curtos, têm tido um forte impacto no negócio dos operadores móveis [IIC]

[FIC], o que poderá prejudicar a capacidade dos operadores investirem em novas redes e serviços.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Em relação às estimativas referidas pela TMN, importa salientar que uma parte significativa do que é apresentado como “*um forte impacto no negócio dos operadores móveis*” resultou naturalmente de o ponto de partida – preços de terminação praticados pelos operadores móveis em atividade em Portugal – ser muito elevado face ao de outros países europeus. A este respeito, recorda-se que no início de 2005, altura em que o ICP-ANACOM impôs a primeira trajetória de descida desses preços à luz do enquadramento regulamentar relativo às análises de mercados relevantes, praticava-se em Portugal o preço de terminação mais elevado da UE, na ordem dos 20 c€ por minuto. Recorda-se igualmente que o “*forte impacto no negócio dos operadores móveis*” só existe pela necessidade de corrigir uma falha de mercado criada e potenciada pela prática de elevada diferenciação tarifária conjugada com os preços de terminação elevados praticados por esses mesmos operadores. Por último, importa relevar que uma parte significativa do impacto (negativo) referido pela TMN, traduz-se em por termo a uma situação de prejuízos indevidos para os operadores fixos e em benefícios para os consumidores em geral.

A **TMN** invoca ainda que nos mercados de capitais os investidores são cada vez mais cautelosos nas suas aplicações, o que os leva a privilegiar ambientes regulatórios estáveis. Considera assim que a atual proposta não reflete um compromisso adequado entre a resolução dos problemas identificados e os objetivos da regulação, em particular, o encorajar de investimentos eficientes e a promoção da inovação em infraestruturas novas e melhoradas. Segundo este operador, esta situação assume particular relevância num sector que se caracteriza por rápidas evoluções tecnológicas e que exige um elevado nível de investimento, alegando não compreender a razão pela qual a proposta apresentada vai mais além do previsto na Recomendação, limitando a capacidade dos operadores de realizarem investimentos sem recurso a financiamento externo (facto este que considera crucial atendendo às atuais condições económicas que o país atravessa) em projetos tão significativos e com necessidade de investimento intensivo como sejam os associados ao leilão multifaixa de espectro, e às redes LTE, num contexto particularmente complicado para os operadores móveis, tendo em conta a contração do consumo e a nova vaga de regulação sobre *roaming*.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

No que respeita ao eventual impacte negativo que a atual decisão venha a ter no que respeita à capacidade de investimento dos operadores móveis, salienta-se que para além dos investimentos que estão a ser concretizados por estes operadores, é também preciso ter em consideração que também os operadores fixos estão neste momento a levar a cabo investimentos significativos em redes de nova geração, facto que não pode revestir menor importância do que o investimento dos operadores móveis na designada quarta geração.

A este respeito a **TMN** salienta que o ICP-ANACOM reconhece no SPD que os três operadores móveis aumentaram significativamente os preços nos tarifários de subgrupo *on-net*, reconhecendo também o seu aumento generalizado de preços por parte destes operadores, no início de 2011. Atendendo a que não está afastada a hipótese de existir

um efeito “*waterbed*”, este operador estranha que tenha sido desconsiderado o impacto da medida agora proposta, não só na capacidade de investimento dos operadores móveis, mas também quanto à eventual inevitabilidade de um aumento dos preços aos consumidores finais, como forma de compensar a diminuição de margem na terminação móvel, acreditando que a salvaguarda do interesse público que invoca conduza o ICP-ANACOM a rever o atual SPD.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Relativamente à alusão da TMN às variações de preços retalhistas registadas nos tarifários subgrupo *on-net* e ao aumento generalizado dos preços que se verificou em janeiro de 2011, que não afastam, no seu entender, a hipótese de existir um efeito “*waterbed*” no mercado português, nota-se o seguinte:

Em primeiro lugar, as variações nos preços dos tarifários subgrupo *on-net* não devem ser dissociadas da evolução da dinâmica de concorrência destes produtos, sendo de relevar a criação anterior de tarifários sem mensalidade por parte dos operadores de maior dimensão, em resposta ao tarifário TAG da Optimus. Este fator será mais relevante do que a explicação de que a redução nos preços grossistas de terminação terá gerado a necessidade de aumentar os preços especificamente nestes tarifários, e não na oferta retalhista como um todo – que sofreu realmente aumentos de preços, mas substancialmente inferiores àquele verificado nos tarifários subgrupo *on-net*.

Em segundo lugar, o aumento generalizado de preços em janeiro de 2011 foi relativamente limitado e deve-se, tanto quanto o ICP-ANACOM tem conhecimento, nomeadamente através das mensagens enviadas pelos operadores móveis aos seus clientes, ao objetivo de acompanhar a inflação e o aumento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), ou seja, manter o valor real dos preços, e não à necessidade de fazer face à redução no valor do preço grossista de terminação, que ocorreu após a decisão de maio de 2010.

A análise que o ICP-ANACOM faz à evolução no mercado de retalho após a última

decisão relativa ao detalhe de controlo de preços, e, em particular, a conclusão de que, até ao momento, não houve evidências da existência de um efeito “*waterbed*” em Portugal, não exclui, naturalmente, que, no futuro, e após a aplicação de um preço grossista de terminação efetivamente orientado aos custos mas que não inclua os custos comuns, os operadores móveis não *possam* reajustar os seus tarifários de retalho, tornando porventura as estruturas de tarifários mais eficientes, refletindo cada componente, na margem, a valorização económica e social real dos recursos subjacentes, sem prejuízo de ganhos de eficiência que entretanto venham a ocorrer.

Sem prejuízo, esta Autoridade crê que a força disciplinadora da concorrência promovida pela ação dos operadores fixos e dos operadores móveis de menor dimensão, reforçada pela presente decisão, irá contribuir para impedir reduções no bem-estar dos consumidores e do sector quando considerados na sua generalidade, dado que irá contribuir para eliminar rendas ineficientes que os operadores móveis de maior dimensão (e os operadores móveis como um todo, relativamente aos operadores fixos) auferiam por via de uma falha de mercado, transferindo-as para os consumidores. Foi esse o comportamento que a concorrência mostrou em todas as anteriores reduções de preços no passado, e o ICP-ANACOM não tem qualquer razão para deixar de pensar que assim volte a ser no futuro, até tendo em conta as respostas que recebeu na presente consulta pública.

A **Vodafone** considera que o ICP-ANACOM não analisou, de forma cuidada e exaustiva o impacte que a sua proposta de redução dos preços de terminação terá no interesse público, tendo em conta a sua magnitude e a agressividade de implementação. A este respeito a **Vodafone** salienta que diversos estudos internacionais têm-se centrado na análise das consequências para os operadores móveis de uma descida abrupta das tarifas de terminação móvel, que se tem traduzido a seu ver na prossecução de estratégias de recuperação de custos incorridos com a sua base de clientes, vendo-se forçados a rever os seus investimentos e as suas opções comerciais o que pode resultar numa revisão em alta do nível das tarifas, ou mesmo na capacidade de ser pioneiro na apresentação de melhores produtos.

Este operador entende que o efeito “*waterbed*” é um pressuposto fundamental para avaliar a adequabilidade e justeza do modelo de custeio colocado a consulta (LRIC “puro”), na medida em que permite identificar o impacto da regulação do serviço grossista de terminação de chamadas numa rede móvel, considerando surpreendente que o ICP-ANACOM negue a existência deste efeito, equivalendo tal, na sua opinião, a afirmar que, não está verificado o pressuposto da sua aplicação, tornando, assim, o modelo preconizado indefensável.

Adicionalmente, a **Vodafone** considera que o ICP-ANACOM contrariou o princípio da fundamentação plena do ato ao se escusar a analisar fundamentadamente de que forma o modelo proposto, por oposição a outros alternativos, contribui efetivamente para: (i) promover a eficiência e a concorrência sustentáveis; (ii) maximizar os benefícios e o bem-estar dos consumidores; (iii) respeitar a equidade das medidas a adotar; (iv) a manutenção de incentivos ao investimento; e, (v) salvaguardar a balança de pagamentos.

A este respeito a **Vodafone** considera que a indústria das comunicações móveis, e particularmente o desenvolvimento dos serviços de dados móveis, representam um papel crucial ao nível do crescimento económico nacional e da produtividade. Na sua opinião é determinante, para os consumidores e, para a economia em geral, que os incentivos ao investimento não sejam afetados por eventuais alterações nas taxas de terminação para níveis que os comprometam. Tal facto deriva de poder vir a condicionar-se a estrutura global das ofertas dos operadores (e.g. qualidade e multiplicidade da oferta comercial) e, conseqüentemente o nível de consumo no mercado de comunicações móveis atendendo a que constituírem um agente facilitador importante da participação social e da produtividade, o que também é provável que venha a acontecer com os serviços de dados móveis em função do seu desenvolvimento futuro. Considera por isso importante que os reguladores e os decisores políticos tenham em consideração o potencial impacto das decisões de regulação na promoção e desenvolvimento das comunicações móveis, bem como na evolução de futuros serviços de dados móveis. Na sua opinião, o mercado móvel nacional é um dos mais competitivos a nível internacional, possuindo um nível de

maturidade dificilmente comparável com outros países, tanto em termos de preços, quer ao nível da sua penetração [IIC]

[FIC],

considerando ser pouco expectável que a redução das taxas de terminação melhore a situação do mercado, ou resulte num acréscimo do bem-estar geral da população portuguesa. Adicionalmente, menciona que a Analysys refere no documento “*Conceptual approach for a mobile BU-LRIC*” que os operadores portugueses são ativos no mercado competitivo de retalho e que a expectativa de ineficiências no mercado pode ser limitada.

A **Vodafone** considera assim inequívoco que as decisões dos operadores quanto às suas políticas tarifárias, nomeadamente, as opções globais de avaliação e determinação de preços, têm em conta os resultados dos serviços de terminação de chamadas de voz. Assim sendo, a redução nas taxas de terminação, mantendo-se tudo o resto constante, poderá resultar em alterações nas políticas comerciais dos operadores no outro lado do mercado (i.e., ao nível do retalho) e, eventualmente num aumento do preço das comunicações efetuadas, nomeadamente, resultantes de alterações nos tarifários dos serviços de dados, nas mensalidades, e na redução da subsidiação dos equipamentos de comunicações, o que pode vir a comprometer o crescimento dos serviços de dados e do mercado das comunicações móveis em geral e, conseqüentemente condicionando o crescimento económico e a produtividade do país.

A **Vodafone** considera ainda que o impacto das alterações das taxas de terminação móvel é relevante sobre a eficiência dinâmica que representa a capacidade e os incentivos dos operadores móveis em continuarem a investir nos serviços que prestam atualmente e inovarem através do lançamento de serviços novos ou melhorados, permitindo que o sector das comunicações móveis continue a desempenhar um papel proeminente na economia portuguesa.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM reconhece que o sector tem um papel importante no crescimento económico e no desenvolvimento do país. Nota, no entanto, que o papel desempenhado



pelo sector como um todo não pode justificar a existência de distorções competitivas nos mercados móveis e entre estes mercados e os mercados fixos, potenciadas pelos elevados preços de terminação móvel. Adicionalmente, o ICP-ANACOM considera que a eliminação das referidas falhas de mercado permitirá que o sector como um todo saia reforçado, permitindo-lhe um papel ainda mais importante na economia nacional e aumentar o bem-estar dos consumidores.

A **Vodafone** considera provável que a descida abrupta dos preços de terminação associada à necessidade de assegurar níveis específicos de rentabilidade e de retorno dos investimentos possa afetar negativamente nos consumidores de menores rendimentos (que recorrem essencialmente a planos pré-pagos), podendo refletir-se em alterações do seu comportamento e no seu bem-estar global, que em alguns casos pode traduzir-se em limitações de acesso a serviços de comunicações eletrónicas. Prossegue a **Vodafone** referindo que ainda que não sejam absolutamente claros os impactes de uma redução de preços desta magnitude e agressividade, o Regulador deve garantir que qualquer mecanismo de recuperação de custos ou metodologia de preços imposta maximize o bem-estar dos consumidores, para o que deverá ter em conta as seguintes ilações:

- (a) os consumidores exclusivamente de serviços de comunicações móveis tendem a ser mais prejudicados, por contrapartida com os consumidores de serviços fixos, desde que a redução nas tarifas de terminação móvel seja refletida nos preços das chamadas fixas para os serviços móveis;
- (b) a subida dos preços das comunicações não *off-net* (e.g. nos tarifários de dados) como resposta a uma redução nas tarifas de terminação móvel, ainda que possa resultar numa melhoria do bem-estar de consumidores onde o tráfego *off-net* seja mais relevante, prejudicará o bem-estar dos consumidores para as quais as comunicações não *off-net* (e.g. tráfego de dados) sejam preponderantes.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera que a redução nos preços grossistas de terminação propicia condições de concorrencialidade que reduzirão o incentivo para o aumento da *generalidade* dos preços de retalho no sector.

No que diz exclusivamente respeito aos eventuais efeitos prejudiciais da descida dos preços de terminação sobre os clientes de menores rendimentos, nota-se não existirem evidências, até hoje, deste tipo de efeitos, mesmo perante descidas muito significativas nos preços de terminação. A título de exemplo, nota-se a redução importante em 2011 no preço dos tarifários *low-cost* dos três operadores de rede própria, em paralelo com descidas consistentes e significativas nos preços grossistas de terminação. Mesmo na presença de preços de terminação que não permitam a recuperação de custos comuns, os níveis de concorrencialidade acrescidos, bem como a forte segmentação existente no mercado de retalho, indiciam que as classes de menores rendimentos não vão sofrer um impacte negativo. Ainda que, meramente por exercício hipotético, se concedesse a existência destes efeitos, esta Autoridade considera que tais efeitos seriam mais do que compensados pela eliminação das distorções económicas e da subsidiação de preços das comunicações móveis por parte dos operadores e consumidores das comunicações fixas.

Curiosamente, estas distorções e subsidiações de preços estão contidas no próprio entendimento da Vodafone, que considera que é possível retirar as seguintes ilações sobre os efeitos da redução nos preços grossistas:

1. *“Os consumidores exclusivamente de serviços de comunicações móveis tendem a ser mais prejudicados ... (e) os consumidores de serviços fixos tendem a ser beneficiados, desde que a redução nas tarifas de terminação móvel seja reflectida nos preços das chamadas dos serviços fixos para os serviços móveis”.*

Esta Autoridade considera que os consumidores de serviços fixos são beneficiados

com a presente decisão, mas entende que também os consumidores móveis, como um todo (incluindo quer os clientes dos operadores de maior dimensão, quer dos operadores com menor quota de mercado), sairão beneficiados tendo presente as condições de concorrencialidade acrescida que a descida dos preços de terminação permitirá. Finalmente, nota-se que a PTC é um operador com PMS e está sujeito à obrigação de refletir todas as descidas de preços de terminação nos preços de retalho praticados nas chamadas destinadas às redes móveis.

2. *“Subida dos preços das comunicações não off-net ... este efeito, embora possa eventualmente vir a traduzir-se numa melhoria para o bem-estar dos consumidores onde o tráfego off-net é mais relevante, traduzir-se-á numa redução do bem-estar dos consumidores onde as comunicações não off-net sejam mais importantes”*

Assumindo um cenário onde os preços não *off-net* sofram aumentos, nota-se que não seria eficiente que preços grossistas de terminação elevados subsidiassem os preços de retalho das chamadas não *off-net* dos operadores de maior dimensão (nomeadamente os preços das chamadas *on-net*), facto que cria inegáveis distorções concorrenciais relativamente aos serviços fixos e relativamente à oferta dos operadores móveis com menor quota de mercado. Assim, a acontecer o que a Vodafone prevê, tal não será mais que a eliminação de uma distorção ineficiente.

No geral, esta Autoridade considera que o efeito disciplinador reforçado dos operadores móveis de menor quota de mercado, bem como dos operadores de serviço fixo, será uma força ativa que impedirá que a maioria dos consumidores individuais do serviço móvel seja prejudicada com a redução dos preços grossistas de terminação móvel, antecipando-se antes um benefício global significativo para o sector e para os consumidores, em virtude do desaparecimento de rendas ineficientes auferidas pelos operadores móveis de maior dimensão (e pelos operadores móveis como um todo, relativamente aos operadores fixos).

A **Vodafone** conclui ainda que estas alterações tarifárias, com uma magnitude inesperada e indesejadas na atual conjuntura económica, poderão comprometer a

capacidade de inovação das atuais redes de comunicações, quer quanto à sua evolução para as redes LTE, quer no investimento e generalização das NGN, traduzindo-se em efeitos negativos ao nível da melhoria da competitividade e do bem-estar dos consumidores, receando que as medidas propostas tragam um efeito negativo indesejado e não contribuam para a necessária recuperação da economia portuguesa.

A **Vodafone** propõe uma aplicação consistente e simultânea de uma metodologia para todas as tarifas de terminação (fixas ou móveis), considerando que tal é necessário para garantir a equidade e evitar distorções da concorrência, salientando no entanto que a metodologia proposta é substancialmente diferente da atualmente aplicada às taxas de terminação fixa cuja revisão, apesar de ter sido anunciada uma consultoria com vista a uma avaliação global do atual sistema de custeio regulatório da PTC, desconhece que o seu início tenha sido dado a conhecer ao mercado. A este respeito refere que a metodologia atualmente utilizada na regulação dos preços de terminação fixa, que tendo em conta as deliberações do ICP-ANACOM é considerada como uma medida adequada e proporcional, é bastante díspar de um modelo LRIC “puro” e possibilita que os preços estabelecidos permitam recuperar os custos diretos e conjuntos, sem prejuízo de existir uma margem final passível de remunerar os custos comuns correntes, defendendo a **Vodafone** que esta metodologia seja também aplicável aos serviços de terminação móvel.

Não obstante a **Vodafone** acreditar que os serviços de terminação de chamadas vocais fixas e móveis sejam diferentes e com custos substancialmente diferentes, não considera no entanto equitativa ou justa, a aplicação de metodologias significativamente diferentes no apuramento destas tarifas, nomeadamente ao se exigir que as taxas de terminação móvel não façam qualquer contribuição para os custos fixos comuns e conjuntos enquanto se permite que as taxas de terminação fixa o façam, o que na sua opinião também contraria a CE que refere que as “*divergências significativas no tratamento regulamentar das taxas de terminação fixa e móvel criam distorções de base na concorrência*”. Defende assim que a proposta de modelo de custeio para as terminações

móveis seja acompanhada em simultâneo pela definição de uma metodologia semelhante para as terminações fixas.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Conforme referido anteriormente, o ICP-ANACOM irá oportunamente avaliar a adoção de uma metodologia de custeio com base num modelo LRIC “puro” para as terminações fixas. A esse respeito, importa salientar que não obstante a CE pretender harmonizar o tratamento regulamentar a dar às terminações, não deixa de considerar que a eliminação das distorções concorrenciais no sector móvel e entre o sector móvel e fixo é obtida por via da redução dos preços da terminação nas redes móveis.

A título de exemplo, a CE refere o seguinte entendimento no “*Commission staff working document*” que acompanha a Recomendação da CE: “*above-cost termination rates may pose a barrier to the development of innovative bundles of services involving combinations of fixed and mobile services. Fixed operators are also constrained in their ability to offer flat rates for mobile call services as part of their low-cost flat-rate packages involving fixed-voice or data services due to MTRs currently being several times (almost nine to ten times) that of FTRs*”. Por outras palavras, a natureza do problema de distorção competitiva deve-se ao facto de os preços grossistas de terminação móvel serem demasiado elevados.

A **Vodafone** lamenta que a análise do ICP-ANACOM seja omissa sobre o impacte da sua proposta na capacidade de investimento dos operadores móveis e refere que o mercado móvel nacional tem-se distinguido positivamente em termos de investimento nas suas infraestruturas, inovação e oferta de novos serviços, destacando-se internacionalmente a nível da penetração do serviço, da adequabilidade dos tarifários às necessidades dos consumidores e da oferta de serviços. Este operador entende que para que tal situação se mantenha é imprescindível a manutenção do ritmo de investimento dos operadores, o que pode ser comprometido pela redução do preço de terminação móvel que corre o risco de ser apenas um aumento de margem de alguns operadores, o que não é

economicamente eficiente e prejudica os incentivos ao investimento dos operadores móveis num cenário de inovação crescente em termos de comunicação de dados.

Atendendo a que os preços de terminação móvel têm, na opinião da **Vodafone** um contributo positivo nos resultados dos operadores e na disponibilização aos clientes de um serviço de qualidade a preços de retalho reduzidos, entende que a sua definição a um nível que não permita a recuperação dos custos e investimentos dos operadores móveis, como acredita poder ser o caso da redução proposta, não só contraria os princípios legais por si já mencionados, como também obrigará os operadores móveis a procurar recuperar os seus custos noutros serviços e a reduzir o investimento. Considera por isso que não devem ser colocados obstáculos e barreiras à capacidade de investimento dos operadores, que lhes permita manter a sua qualidade, inovação e capacidade concorrencial.

Por outro lado, a **Vodafone** entende que, tendo em consideração a natureza bilateral do mercado, a incapacidade das receitas de terminação móvel contribuírem para a recuperação das despesas comuns de investimento não significa necessariamente que um operador não esteja motivado para fazer investimentos, embora tenham algum impacto na ponderação e consideração do grau e extensão do investimento, levando os operadores a alterar as suas ofertas globais no sentido de aumentar as receitas no mercado de retalho com vista a minimizar os efeitos no investimento. Não obstante, tais alterações podem revelar-se insuficientes, acabando, inevitavelmente por ter um efeito sobre o incentivo e grau de compromisso dos operadores na realização de investimentos que gerem os resultados esperados e portanto sobre a eficiência dinâmica do mercado.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

A fragilidade do atual ambiente económico em Portugal não só não contraria a adequação da redução nos preços grossistas de terminação, como antes a reforça. Efetivamente, não se aceita que o investimento dos operadores com forte presença no sector móvel seja subsidiado pelos consumidores e pelos operadores fixos, que são igualmente afetados pela fragilidade do ambiente económico. Além disso, a subsidiação

com base em preços grossistas artificialmente elevados gera ineficiências estáticas e dinâmicas, reduzindo o bem-estar global do sector e da economia como um todo, algo que ganha redobrada importância atendendo ao contexto atual.

A **Vodafone** salienta ainda a forte contribuição deste sector para o emprego (direto e indireto), para a inovação e conseqüentemente para o fortalecimento da sociedade da informação e do bem-estar dos consumidores, pelo que considera particularmente importante que a atuação do Regulador evite qualquer risco de redução dos incentivos ao investimento no sector das comunicações móveis, nomeadamente em NGN (e.g. LTE e FTTx) que comprometa as perspetivas de melhoria da produtividade e crescimento futuro, tendo em conta a fragilidade do atual ambiente económico em Portugal.

Por último, a **Vodafone** refere que, não obstante a CE e o ICP-ANACOM, em nome da harmonização e do desenvolvimento do mercado interno, pretenderem criar pressão para a adoção de modelos similares pelos Reguladores, a verdade é que o processo de harmonização será naturalmente demorado e, portanto, as diferenças entre o que Portugal paga e o que recebe dos seus parceiros internacionais vão persistir. A este respeito refere que não obstante os seus planos já contemplarem a evolução do preço de terminação móvel em Portugal em linha com a média europeia, o preço proposto pelo ICP-ANACOM traduz-se numa perda de receitas brutas de interligação superior a **[IIC]**

[FIC].

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM tem consciência que a redução do preço da terminação nas redes móveis também tem impacte nas receitas dos operadores que são geradas pelo tráfego internacional que entra nas suas redes. A este respeito, chama-se a atenção para o facto de este tipo de serviço de terminação estar integrado no mesmo mercado relevante que a terminação com origem nas redes fixas ou móveis nacionais, e como tal não ser possível aplicar preços distintos. O ICP-ANACOM salienta ainda o facto, desconsiderado pela Vodafone, de que os outros países da UE também estão a adotar de modo mais acelerado e em diversos casos já com base em modelos LRIC puro decisões que conduzem a importantes reduções dos preços de terminação, pelo que se os operadores móveis nacionais vêm as suas receitas reduzidas, também vêm os seus custos de terminação em redes móveis estrangeiras reduzidos. Como tal o impacte não pode ser apenas analisado em termos de receitas, mas sobretudo em termos líquidos.

Nota-se a este respeito que a Comissão Europeia tem vindo a expressar sérias dúvidas sobre as medidas a adotar pelos reguladores europeus que se têm desviado do que se encontra definido na Recomendação da CE, de que as cartas de sérias dúvidas remetidas na sequência das notificações apresentadas pelos reguladores da Holanda e da Espanha constituem o exemplo mais recente.

Já quanto à regulação do “*roaming*”, o ICP-ANACOM nota, por um lado, que se trata de uma regulação de iniciativa europeia e cuja negociação e decisão decorre a esse nível, envolvendo a Comissão Europeia, o Conselho e o Parlamento Europeu, e por outro lado que a sua existência não deve condicionar a indispensável correção das falhas de mercado identificadas no mercado nacional com a prática de preços de terminação acima de custos incrementais de longo prazo, cuja correção é prioritária a nível nacional.



Tal como mencionado na secção anterior, a **ZON** refere que no passado, perante reduções do nível de receita do negócio de interligação, os operadores móveis afirmaram que teriam que aumentar os seus preços de retalho, a título de compensação, o que no seu entendimento, de algum modo veio a acontecer. Salaria ainda que, a verificar-se tal aumento, este representaria uma subsidiação cruzada dos preços grossistas pelos preços de retalho, constituindo uma prática proibida que careceria de intervenção por parte do ICP-ANACOM e da AdC. No entanto, a **ZON** acredita que existindo maior concorrência no mercado tal distorção poderá nunca ocorrer, cabendo ao Regulador monitorizar o mercado e criar as condições adequadas ao referido aumento de concorrência no sector móvel.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM regista as preocupações da ZON relativamente à possibilidade de os operadores móveis procederem a aumentos de preços de retalho, registando também o seu entendimento, o qual é partilhado por esta Autoridade, de que a questão será resolvida pelo próprio mercado se forem dadas condições para a existência de maior concorrência no sector móvel. É esta preocupação que motiva a decisão de reduzir os preços grossistas de terminação.

#### **Entendimento do ICP-ANACOM**

##### **Impactes dos preços propostos:**

- **Efeitos sobre os preços de retalho (efeito “*waterbed*”)**

No âmbito da presente consulta pública, os dois operadores móveis de maior dimensão contestaram a conclusão do ICP-ANACOM relativamente à não existência de evidências, no mercado português, de que se tenha verificado nos últimos anos o chamado efeito “*waterbed*” em Portugal. Em particular, são referidos os aumentos da generalidade dos

tarifários em cerca de 3,9 por cento, realizados em janeiro de 2011 por parte dos três operadores móveis, e os aumentos de preços dos tarifários subgrupo *on-net*.

Em primeiro lugar, nota-se que a asserção do ICP-ANACOM não é um juízo relativo a movimentos pontuais de preços no mercado português, mas sim uma conclusão sobre o sentido global de evolução dos preços de retalho, avaliada em paralelo com a descida continuada e significativa nos preços grossistas de terminação registadas nos últimos anos. Deste modo, é evidente uma tendência de continuada redução nos preços de retalho, quantificada com diversas métricas (cabazes de consumo para diversos perfis de tráfego, receita média por minuto ou ARPU), em simultâneo com reduções elevadas nos preços grossistas de terminação móvel.

Em segundo lugar, as variações de preços registadas nos tarifários subgrupo *on-net* não se deverão dissociar da dinâmica de concorrência do sector, devendo porventura ser inseridas num contexto abrangente, onde se inclua, entre outros fatores, a criação de tarifários subgrupo *on-net* sem mensalidade por parte dos operadores de maior dimensão, que terão contribuído para reduzir a capacidade de o tarifário “TAG” (criado pelo operador com menor quota de mercado previamente ao lançamento de produtos semelhantes pelos seus concorrentes) atrair clientes dos restantes operadores e constituir-se como um instrumento efetivo que permitisse contrariar o efeito de rede prevalente no mercado. Por outro lado, a criação de tarifários “zero” contribuiu adicionalmente para desvalorizar a capacidade concorrencial dos tarifários subgrupo *on-net* como um todo. Estes factos terão porventura maior poder explicativo para as variações específicas de preços destes produtos do que as reduções nos preços grossistas de terminação, que afetam não apenas estes produtos, mas todos os tarifários dos operadores.

Adicionalmente, e segundo informação de que o ICP-ANACOM dispõe, nomeadamente através das mensagens enviadas pelos operadores aos seus clientes, as variações de 3,9 por cento em janeiro de 2011 acompanham a inflação e a subida do IVA, pelo que não se traduziram em aumentos reais nos preços dos serviços, não constituindo, assim, evidência suficiente para contrariar a presunção de que não se verificou na prática qualquer efeito “*waterbed*” em Portugal.

Em todo o caso, esta análise – baseada em elementos empíricos que se verificavam na presença de preços de terminação muito acima dos custos e numa análise teórica de comportamento concorrencial em mercados desta natureza – naturalmente não impede que os operadores móveis, cobrando preços grossistas de terminação que não incluem os custos comuns associados ao serviço de terminação, *possam* recuperar estes custos através dos preços de alguns serviços específicos de retalho, eventualmente até refletindo de modo mais eficiente os custos reais inerentes às várias componentes do tarifário – por exemplo a componente fixa dos tarifários (nível e imposição de carregamento obrigatório e mensalidade), ou o próprio preço das comunicações *on-net*, que tem sido subsidiado por preços de terminação excessivos. Como tal, a alegação, manifestada no âmbito da presente consulta pública, de que a conclusão do ICP-ANACOM sobre o efeito “*waterbed*” era conflituante com a escolha de um modelo de custeio que não permite a recuperação de custos comuns, é contestável.

Sem prejuízo, o ICP-ANACOM reafirma não antecipar que venham a verificar-se efeitos minimamente significativos sobre *determinadas classes de utilizadores* ou sobre o investimento (assunto explanado de seguida), conforme referido no SPD, por considerar que: (1) a magnitude da diferença entre os preços que resultam do modelo LRIC “puro” e LRAIC “+” não é muito significativa; (2) a aproximação do preço de terminação ao verdadeiro custo dos recursos despendidos com este serviço permite ganhos em termos de eficiência estática que tenderão a reverter em favor do sector e dos seus consumidores; (3) a elevada segmentação por tipo de cliente<sup>21</sup> que se identifica no mercado de retalho móvel tenderá a permitir, mesmo na presença eventual de subidas pontuais de preços em alguns tarifários, um leque de escolhas diversificado e a salvaguarda do bem-estar dos consumidores móveis de menores rendimentos e com uma elasticidade procura-preço mais elevada; e, (4) a força disciplinadora renovada dos operadores móveis com menor quotas de mercado, e dos operadores fixos, e o facto de se facilitar a entrada de novos operadores, permite antecipar ganhos significativos para os consumidores e para o sector quando visto como um todo, em virtude da eliminação

---

<sup>21</sup> Da qual são exemplo, as marcas *low-cost* dos operadores móveis com rede própria, bem como uma grande variedade de tarifários pré-pagos e pós-pagos, endereçados a vários segmentos específicos.

de rendas ineficientes que os operadores móveis de maior dimensão, bem como os operadores móveis como um todo (relativamente aos operadores fixos), auferiam com base na exploração de uma falha de mercado.

Em suma, a adoção do modelo LRIC “puro” é a medida mais adequada para lidar com os problemas de concorrência identificados no mercado, e a que assim permite reequilibrar as condições de concorrência, sendo que se salienta que o impacto da redução das terminações não é muito significativo para os operadores móveis, embora se traduza em importantes benefícios para os consumidores, nomeadamente pela redução da terminação fixo-móvel, notando-se ainda que no caso da terminação móvel-móvel o impacto far-se-á sentir na redistribuição das receitas do sector.

Neste contexto, concorda-se com a Optimus quando considera que o LRIC “puro” irá proporcionar melhores condições de concorrência para o mercado, desincentivando por essa via eventuais reduções no volume de investimentos.

Aliás o impacto da descida dos preços da terminação, excetuando a situação relativa à terminação de tráfego internacional, não implica qualquer alteração no volume de receitas disponível para ser investido no desenvolvimento do mercado de serviços de comunicações, pelo que a oposição dos operadores móveis de maior dimensão só se poderia compreender por reduzir as distorções competitivas que afetam a capacidade concorrencial dos operadores de menor dimensão.

- **Efeitos sobre o investimento**

Conforme referido na secção 3.1.5, relativamente à opção por um modelo LRIC “puro”, o impacto efetivo que a impossibilidade de recuperação dos custos comuns através do preço grossista de terminação terá sobre o investimento, que se concede apenas como exercício hipotético, terá de ser enquadrado devidamente no contexto do sector como um todo.

Deste modo, a eventual redução na capacidade de investimento dos operadores móveis tem de ser confrontada com os benefícios decorrentes para os consumidores, quer dos serviços fixos quer do próprio serviço móvel, em virtude de um nível de concorrência mais intenso, bem como de capacidade acrescida de investimento dos operadores fixos.

Finalmente, os elevados níveis de investimento e inovação em vários países que têm preços grossistas de terminação móvel muito baixos reforçam o entendimento do ICP-ANACOM relativamente a esta matéria, parecendo rejeitar a relação invocada pelos dois operadores móveis de maior dimensão.

Em todo o caso, o ICP-ANACOM estima que a variação de receitas líquidas decorrentes dos preços definidos no SPD represente, em 2012, menos de 6 por cento do valor do investimento levado a cabo pelos três operadores móveis com rede própria em 2010.

- **Efeitos sobre a balança de pagamentos**

Conforme foi já referido e repetido pelo ICP-ANACOM em várias sedes, os objetivos de regulação que estão fixados a esta Autoridade pelo artigo 5.º da Lei das Comunicações Eletrónicas traduzem-se nomeadamente: i) na promoção da concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas; ii) na contribuição para o desenvolvimento do mercado interno; e, iii) na defesa dos interesses dos cidadãos, nos termos daquela Lei. O argumento apresentado pela TMN e pela Vodafone, relacionado com a Balança de Pagamentos portuguesa, não pode naturalmente prejudicar a aplicação dos princípios i) e iii), sendo que prejudicaria por si só a prossecução do objetivo ii).

Reafirma-se adicionalmente que os operadores móveis presentes no mercado nacional beneficiam também das reduções de preços impostas pelas ARN de outros países, que concluíram ou estão no processo de conclusão dos respetivos modelos de custeio, baseados na Recomendação da CE, e genericamente de todos aqueles que, mesmo sem terem aplicado ainda modelos de custeio com base na Recomendação, já praticam preços de terminação mais baixos do que os praticados em Portugal. Os preços baseados na aplicação destes modelos de custeio que até agora foram anunciados pelos países europeus são, aliás, todos inferiores ao preço em Portugal.

No seu conjunto, o ICP-ANACOM estimava benefícios para os consumidores, decorrentes da aplicação do *glide-path* proposto no SPD, de cerca de 23 milhões de euros, em 2012. O ICP-ANACOM estimava uma distribuição praticamente igualitária destes ganhos entre os consumidores dos serviços fixos e dos serviços móveis, mais

precisamente estima um ganho de cerca de 11 milhões para os consumidores fixos e 12 milhões de euros para os consumidores móveis.

### **3.1.5. A Opção LRIC “puro”**

A **DGC** não se pronuncia relativamente ao modelo de custeio proposto, referindo no entanto que este lhe parece adequado ao quadro previsto na Recomendação da CE e concordando genericamente com os pressupostos da decisão colocada a consulta.

A **DECO** afirma nada ter a obstar relativamente à opção por um modelo económico LRIC na regulação dos preços de terminação móvel, por comparação à realização de um *benchmark* internacional<sup>22</sup>, uma vez que a opção pelo *benchmark* apenas poderia ser adotada interinamente até 2014 e, apenas e só, se a ARN não tivesse entretanto desenvolvido um modelo de custeio LRIC, o que não é o caso. Por outro lado, o recurso a um modelo de custeio é ainda preferível em termos de promoção da concorrência, quer ao nível da redução de barreiras à entrada de novos *players* no mercado, objetivo esse expressamente referido no MdE com a “*troika*”, ao constituir um fator de expansão para os operadores de menor dimensão, o que se traduz numa maior e melhor concorrência no mercado, com os respetivos benefícios para os consumidores.

Adicionalmente, refere que para além das diversas intervenções do ICP-ANACOM a determinar reduções de preços, o comportamento dos operadores móveis no Mercado 7 não se tem alterado, não tendo ocorrido qualquer redução adicional voluntária, idêntico ao comportamento observado no mercado retalhista uma vez que os operadores móveis não têm providenciado a alteração, ou eliminação, de práticas de discriminação de preços *on-net* e *off-net*. A **DECO** concorda assim que o preço cobrado pelo serviço grossista objeto de regulação deve ser exclusivamente baseado nos custos evitáveis (denominados custos incrementais de longo prazo) da sua prestação, não podendo, nem devendo, ser recuperados quaisquer outros custos comuns, pelo que o modelo de custeio assente numa metodologia LRIC “puro” proposto no SPD, pode efetivamente ser benéfico

---

<sup>22</sup> baseado nos valores médios de terminação móvel aplicados pelas ARN que já tenham desenvolvido modelos de custeio LRIC

para o mercado e para os consumidores, traduzindo-se numa diminuição real do preço final cobrado, aproximando-o dos seus custos.

Também na opinião da **Optimus** não existe qualquer justificação para que Portugal não siga a Recomendação na adoção do modelo BU-LRIC “puro”, antes pelo contrário, uma vez que na sua opinião é a opção que melhor se adequa à realidade do mercado dos serviços móveis em Portugal, sendo a sua utilização consistente com a referida Recomendação.

Citando a Recomendação, em particular a sua nota explicativa, este operador considera que as distorções competitivas mencionadas pela CE e os seus efeitos negativos, quer ao nível dos consumidores, quer ao nível da estrutura de mercado, nomeadamente as relacionadas com a diferenciação das tarifas *on-net* e *off-net*, bem como as relacionadas com as transferências financeiras dos operadores móveis de menor dimensão para os de maior dimensão, devido ao desbalanceamento do tráfego, são muito acentuadas em Portugal, distorções essas que não têm vindo a diminuir com os desenvolvimentos recentes do mercado.

Ainda que não considere que a prática internacional seja um aspecto decisivo quanto à fundamentação da adoção de um modelo BU-LRIC “puro” em Portugal, atendendo a que a sua aplicação terá que ser avaliada à luz das circunstâncias nacionais, a **Optimus** refere que as motivações das várias ARN, aplicáveis em larga medida a Portugal, reforçam a sua opinião quanto à adequação da proposta do ICP-ANACOM sobre a metodologia de custeio a adotar. Para tal, este operador faz alusão aos casos do Reino Unido, da França e da Bélgica.

A **Optimus** considera o Reino Unido um caso paradigmático quanto aos benefícios da adoção de um modelo BU-LRIC “puro” face ao modelo BU-LRIC “+”, referindo que este último modelo foi utilizado na definição das tarifas de terminação móvel, até 2011, tendo motivado uma análise comparativa muito detalhada e profunda sobre os impactes, vantagens e desvantagens decorrentes da adoção de cada uma das metodologias. Salaria ainda este operador que como consequência da análise realizada o regulador do Reino Unido (*Independent regulator and competition authority for the UK communications*

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

*industries* – OFCOM) optou pela metodologia BU-LRIC “puro” por acreditar ser a metodologia que confere os maiores benefícios possíveis para os consumidores, promove uma concorrência sustentável e é economicamente eficiente, reduzindo também as distorções entre operadores móveis e fixos.

A **Optimus** refere ainda que o OFCOM entendeu que, não obstante os benefícios incrementais para os consumidores resultantes da adoção de uma metodologia LRIC “puro” face à metodologia LRIC “+” tenderem a ser menos relevantes comparativamente aos benefícios resultantes da redução dos atuais preços de terminação face à adoção da metodologia LRIC “+” revista, ainda assim considerou a metodologia LRIC “puro” como aquela que confere maiores benefícios para os consumidores. Em particular, no caso dos consumidores mais vulneráveis, como sejam os consumidores exclusivamente móveis, estes não seriam afetados negativamente de forma significativa, sendo que os consumidores exclusivamente fixos virão a beneficiar com a redução dos preços para o nível LRIC “puro”. Outro dos argumentos referidos é que o OFCOM não encontrou razões suficientes que justificassem que a sua atuação se afastasse da Recomendação.

Relativamente aos argumentos utilizados pelo regulador francês (*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes – ARCEP*), a **Optimus** considera que estes estão alinhados com os argumentos do OFCOM quanto à adoção do modelo LRIC “puro”, especialmente no que concerne à atenuação das distorções concorrenciais existentes (entre operadores móveis e entre operadores móveis e fixos), e aos consequentes benefícios que poderão advir para os consumidores resultantes da sua adoção. Este operador refere ainda que a ARCEP entendeu que o modelo LRIC “puro” é a melhor opção, na medida em que, a obrigação de orientação das tarifas para os custos na prestação do serviço de terminação de chamadas de voz deve ter por base os custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente genérico. Tal facto evitará que surjam entre os operadores móveis distorções concorrenciais associadas a elevadas tarifas de terminação móvel que conduzam a efeitos de rede (nas chamadas *on-net*) decorrentes da diferença existente entre estas tarifas e o custo incremental dessas chamadas. Outras vantagens que segundo este operador foram referidas pela ARCEP



quanto à adoção do modelo LRIC “puro” passam pelo facto de esta metodologia permitir, não só limitar as transferências financeiras dos operadores fixos para os operadores móveis, decorrentes da existência de tarifas de terminação móvel elevadas, bem como prevenir as distorções de utilização associadas à realização de chamadas pelos utilizadores finais num local fixo utilizando o seu telemóvel.

A **Optimus** refere que também neste caso o regulador francês considerou a escolha desta metodologia consistente com a Recomendação, e que a diminuição no custo incremental de terminação de chamadas se deve principalmente à consolidação na última revisão do modelo dos progressos tecnológicos observados nas redes de telefonia móvel, os quais se traduzem em tecnologias mais eficientes, custos unitários mais baixos e maior capacidade por unidade de equipamento.

A respeito da decisão de 2010 do regulador belga (*Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications – BIPT*), no âmbito da análise do mercado relevante a **Optimus** refere que esta ARN entendeu adotar um modelo BU-LRIC “puro”, o que para além de permitir o alinhamento com a Recomendação, resultaria em benefícios para os consumidores, associados à expectável redução das tarifas de retalho, em geral, e das tarifas das chamadas fixo-móvel, em particular. A este respeito, este operador menciona ainda que o BIPT incluiu, na sua decisão de 2010, os estudos da CE que evidenciam, por um lado, os benefícios para os consumidores inerentes à diminuição dos preços de retalho, em particular das chamadas fixo-móvel, e por outro lado mostram que o designado efeito “*waterbed*” será muito limitado. Outro aspecto que segundo este operador é salientado pelo BIPT é o facto de se prever que o modelo adotado venha a prevenir distorções concorrenciais no mercado de retalho inerentes ao efeito de rede, nomeadamente ao reduzir o incentivo que os operadores móveis têm para efetuar subsídios entre ofertas e apresentar aos seus clientes fórmulas tarifárias que persistem em diferenciar abusivamente os preços entre chamadas *on-net* e *off-net*, eliminando assim qualquer potencial distorção da concorrência resultante de desequilíbrios tarifários, bem como desequilíbrios artificiais inerentes à assimetria de tráfego.

Para além dos exemplos internacionais acima referidos, a **Optimus** faz ainda menção ao facto do regulador espanhol (*Comission del Mercado de las Telecomunicaciones – CMT*) ter lançado recentemente uma consulta pública com o objetivo de determinar as tarifas de terminação, até final de 2012, de acordo com um modelo BU-LRIC “puro”, em conformidade com a Recomendação. O regulador alemão (*Bundesnetzagentur – BnetzA*) foi também mencionado por ter dado início a um processo de consulta pública que deverá permitir o apuramento das tarifas de terminação de acordo com um modelo BU-LRIC “puro”.

A **Optimus** conclui assim que a adoção de um modelo BU-LRIC puro não só é adequada como se impõe, relevando da necessidade de uma regulação exigente e vigorosa sob pena de diminuição da intensidade concorrencial que se tem verificado.

A **TMN** refere que, na sua opinião, e não obstante ICP-ANACOM considerar o modelo LRIC “puro” como a opção mais apropriada para a regulação dos preços de terminação móvel em Portugal, continua a não existir uma fundamentação adequada quanto à opção considerada, pelo que no seu entender, as diversas referências existentes no SPD alusivas à Recomendação, são reveladoras de que a posição da CE nesta matéria foi o fator mais relevante na escolha do modelo de custeio de terminação móvel para Portugal, salientando ainda que o processo administrativo não evidencia a realização de testes que permitam sustentar que a opção assumida é a que mais se adequa à realidade nacional.

Para a **TMN** impunha-se que o ICP-ANACOM realizasse um estudo aprofundado das implicações e consequências quanto à escolha do modelo adotado a fim de sustentar cabalmente as razões à luz das especificidades nacionais pelas quais entende ser preferível a opção pelo modelo LRIC “puro” em Portugal, face a outras opções igualmente válidas. Na sua opinião este aspecto é fundamental na medida em que confere aos interessados a oportunidade para se pronunciarem sobre a opção considerada, e não pode ser dispensado apenas pelo facto de esta ter recaído no modelo sugerido pela Recomendação.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM detalhou no SPD vários argumentos com base nos quais se conclui que a aplicação da Recomendação da CE é perfeitamente adequada ao caso português. Neste contexto, salienta-se que, o ICP-ANACOM tem, desde 2005, analisado o mercado móvel e concluído, por diversas vezes, pela existência de um problema concorrencial grave, que tem como origem a existência de preços de terminação acima dos custos, que impedem a emergência de um *level playing field* entre operadores móveis de diferentes dimensões, e entre os operadores móveis e os operadores fixos. Estes problemas concorrenciais são substanciados em práticas concorrenciais baseadas em opções tarifárias que desvirtuam as escolhas dos consumidores, daí resultando importantes ineficiências estáticas, e que se traduzem em desbalanceamentos de tráfego e transferências financeiras entre operadores, que de facto impedem que os operadores possam competir em igualdade de circunstâncias e resultam em ineficiências dinâmicas significativas. As aludidas distorções são melhor endereçadas com um custo incremental sem “*mark-up*”, que de facto é aquele que melhor favorece a replicabilidade do preço das chamadas *on-net* dos operadores móveis de maior dimensão, permitindo a emergência de um nível concorrencial entre os serviços fixo e móvel e entre os operadores móveis de diferente dimensão.

Como está bem explícito no SPD, as distorções concorrenciais referidas continuam presentes em Portugal e continuam a constituir uma das principais razões que justificam uma forte regulação dos preços de terminação, tendo a análise destas distorções e da sua evolução recente sido detalhada ao longo das páginas 21 a 34 do SPD. Assim, não se pode aceitar que o ICP-ANACOM não tenha explicado e demonstrado detalhadamente as razões para a adoção do modelo “LRIC puro” à luz das especificidades nacionais.

De resto, para além dessa análise detalhada das distorções concorrenciais, o Regulador teve ainda o cuidado de incluir uma secção específica no SPD (3.1 - A Opção LRIC “puro”) onde se reforçam e explicitam as vantagens deste modelo face a outros

alternativos, como é o caso da abordagem mais tradicional, LRAIC “+”, onde se concluiu que “o LRIC “puro” é a opção de custeio mais apropriada para servir de base à determinação dos preços de terminação móvel em Portugal atendendo a que é a que melhor promove a redução das barreiras à entrada e à expansão e garante a concorrência sustentada no sector móvel e entre redes fixas e móveis, não afetando a eficiência económica do mercado nem o nível de penetração ou de utilização das redes móveis e o investimento nas mesmas, não representando sequer uma redução especialmente significativa de receitas para os respetivos operadores face a outras metodologias LRIC”.

Face ao exposto, e tendo presente que se considera que o modelo LRIC “puro” é o instrumento mais adequado para resolver os problemas concorrenciais identificados, sendo também o que está a ser seguido em todos os países que estão a desenvolver modelos de custeio para a fixação de preços de terminação móvel, não se justifica realizar um estudo que incida sobre soluções alternativas com menores vantagens e impactos globais menos positivos para a concorrência, e para os consumidores em geral.

Este operador salienta ainda que, não obstante o SPD mencionar que a contratação de uma entidade externa tinha associada a realização de um estudo sobre as implicações da Recomendação da CE no mercado móvel nacional<sup>23</sup>, aspecto este que consta do referido caderno de encargos, não tem conhecimento que tal estudo tenha sido realizado, ou na eventualidade de ter sido realizado, o mesmo não consta do processo administrativo.

A **TMN** discorda assim da orientação do ICP-ANACOM de seguir praticamente na íntegra a Recomendação da CE, sem que antes haja comprovado, de forma detalhada e fundamentada, que a solução preconizada é a que melhor se adequa ao caso nacional, uma vez que ao fazê-lo estaria a desvirtuar a natureza da Recomendação, atribuindo-lhe

---

<sup>23</sup> “a realização de um estudo sobre as implicações da Recomendação da CE no mercado móvel nacional, por forma a melhor habilitar o ICP-ANACOM na tomada de decisões adequadas ao mercado nacional e aos interesses regulatórios (...)”

um nível de imperatividade que a mesma não tem, nem nunca pode ter. Este operador reitera que as recomendações não impõem comportamentos ou atos, e que enquanto fonte de direito da UE se enquadram na tipologia de fontes sem carácter obrigatório, pelo que não possuem qualquer vinculatividade, contrariamente a outros atos típicos da UE, como os regulamentos, as diretivas ou as decisões. Na sua opinião, as recomendações visam apenas contribuir para orientar as legislações dos Estados Membros (EM), uma vez que do seu “*nomem iuris*” decorre que, por definição, se trata de um ato através do qual se expressa uma situação desejável, mas não obrigatória, e que atendendo à jurisprudência do Tribunal de Justiça (TJ) devem apenas ser entendidas como um instrumento que sugere, sem obrigar, à adoção de um determinado comportamento, caminho ou resultado. Salaria ainda este operador que, o facto de todas as recomendações procurarem contribuir para a harmonização de determinada matéria no seio da UE, não pode justificar que a esta Recomendação em concreto seja atribuída uma relevância particular, ainda que esteja enquadrada no objetivo de harmonização no quadro do desenvolvimento do mercado, e que o tom do texto das recomendações da CE tenha vindo a alterar-se, no sentido de ser cada vez mais prescritivo, facto esse que não modifica em nada a natureza não vinculativa e não obrigatória destes atos.

Salaria ainda este operador que os EM ao não aprovarem as propostas de reforço dos poderes da CE, não lhes quiseram conferir um poder que entenderam preservar para as suas entidades nacionais, razão pela qual entende que compete às ARN garantir que essa margem de autonomia que lhes foi assegurada pelos EM não é “desperdiçada” através de uma “colagem” excessiva às recomendações da CE, ou conferindo-lhes uma carga obrigatória que estas não possuem.

Adicionalmente, também o facto de o modelo de custeio ser tratado numa recomendação e não noutro tipo de ato jurídico (e.g. um regulamento), na opinião da **TMN**, resulta na constatação de que não seria possível impor um modelo transversal, sendo assim mais adequado deixar uma margem de manobra às ARN nesta matéria, pelo que não compreende a adesão do ICP-ANACOM aos termos da Recomendação, sem que para tal exista uma sustentação adequada, já que seria sempre possível ao Regulador divergir

desta, ou no mínimo, realizar um “*impact assessment*” mais aprofundado quanto à aplicação ao mercado nacional do modelo de custeio sugerido.

Por outro lado, ainda que as ARN devam ter na melhor conta as recomendações da CE, tal como estabelecido no número 2 do artigo 19º da Diretiva-Quadro<sup>24</sup> e do artigo 6º da LCE, este operador entende que tal disposição não altera a natureza não vinculativa destes atos jurídicos, nem tão pouco significa que: (i) as ARN sejam forçadas a seguir o conteúdo das recomendações; e, (ii) se possam desresponsabilizar da obrigação de fundamentar as suas decisões caso optem por não seguir os termos da Recomendação. Entende por isso que a única exigência que é formulada nos artigos supra citados é que, caso a ARN opte por divergir da Recomendação deve informar a CE desse facto, fundamentando adequadamente a sua posição, requisito este que vai ao encontro do já exigido nos artigos 7º e 7º-A da Diretiva-Quadro.

A este respeito a **TMN** refere que já por diversas vezes o Regulador decidiu não seguir as recomendações/conselhos da CE, dando como exemplo a recomendação sobre mercados relevantes<sup>25</sup> ao definir um mercado eliminado pela referida recomendação por o ter considerado concorrencial (o mercado dos segmentos de trânsito nas “Rotas NC”). Na sua opinião, tal facto reforça assim a ideia de que a exigência de levar na máxima conta (*utmost account*) as recomendações da CE, não tem impedido o ICP-ANACOM de adotar posições, total ou parcialmente divergentes das que são propostas, notando ainda que a Recomendação não se cinge apenas às tarifas de terminação móvel, abrangendo também as tarifas de terminação fixa, aspecto este que não tem vindo a ser considerado pelo ICP-ANACOM.

A **TMN** clarifica assim que não critica o ICP-ANACOM por seguir a Recomendação nesta matéria, mas sim o facto de a sua posição ser adotada sem uma fundamentação adequada, uma vez que a aplicação dos termos da Recomendação ao caso português não desobriga o Regulador da necessidade de fundamentar de forma cabal a opção considerada. Entende por isso que a simples declaração de que não se “*detectaram razões suficientemente fortes no caso português (...)*” que justificassem algum grau de

---

<sup>24</sup> com a redação dada pela Diretiva 2009/140/CE

<sup>25</sup> Recomendação 2007/879/CE, de 17.12.2007

afastamento da Recomendação não é por si só suficiente, devendo tal declaração ser corroborada por uma análise que se impunha fazer, e que apesar de contratada à Analysys não foi realizada.

De igual forma não considera ser suficiente a mera alegação no seu relatório da "Consulta Metodológica" de que na própria Recomendação e na sua "*explanatory note*" se encontra fundamentada a necessidade de adotar um modelo de custeio com as características nela definidas, na medida em que, caberia ao Regulador demonstrar, de forma detalhada e baseada em estudos mais concretos, as razões que justificam a aplicação do modelo BU-LRIC ao mercado nacional, explicitando em que medida a aplicação da Recomendação é a mais adequada, traduzindo-se em benefícios de competitividade para o mercado, assegurando os melhores níveis de performance, de investimentos dos operadores e a sua recuperação, bem como os benefícios resultantes para o cliente final. Adicionalmente refere que o ónus desta fundamentação não pode ser transferido para os operadores, e que tão pouco o facto de os operadores não o fazerem, total ou parcialmente, poderá desobrigar o Regulador de o realizar.

Prossegue a **TMN** referindo que também a materialidade das diferentes opções que possam vir a ser consideradas não pode justificar a inexistência dos estudos necessários à verificação do modelo mais adequado conceptualmente no sentido de alcançar os objetivos preconizados, pelo que este operador não pode aceitar a conclusão, expressa pelo ICP-ANACOM no seu SPD, de que considera irrelevante o diferencial de receitas para os operadores móveis entre o LRIC "puro" e o LRIC "+".

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

O ICP-ANACOM discorda do entendimento, expresso pela TMN, de que esta Autoridade atribuiu um carácter de imperatividade à Recomendação da CE. De facto, o ICP-ANACOM atuando nos termos da Diretiva-Quadro, que impõe que as Recomendações sejam tidas "na máxima conta", demonstrou que a situação dos mercados grossistas de terminação móveis nacionais justifica que se aplique a referida Recomendação em Portugal, competindo à ARN fundamentar as razões para a sua não

aplicação a cada país. Ora, no caso presente, o ICP-ANACOM, conforme profusamente explanado, tendo provado a necessidade de endereçar os problemas concorrenciais identificados nas análises de mercado através da aplicação da Recomendação da CE, não considera existirem, ou terem sido apresentados, elementos que contradigam essa conclusão.

De facto, como já se referiu em comentário anterior, não é correto que o ICP-ANACOM não tenha demonstrado, de forma detalhada e baseada em diversas análises, as razões que justificam a adoção do modelo BU-LRIC ao mercado nacional. Essa demonstração foi feita, de forma detalhada, como se disse, nas secções 2.2 e 3.1 do SPD. Mas ela também já tinha sido feita, em todas as anteriores decisões sobre esta matéria desde 2005 (ou seja, SPD e decisões de 2005, SPD e decisão de 2008 e SPD e decisões de 2010). A análise agora apresentada veio apenas confirmar que as distorções competitivas se mantêm (ou até se reforçaram, nalguns casos), o que naturalmente significa que as medidas regulatórias apropriadas – no caso a descida forte dos preços de terminação – também se mantêm necessárias.

Por tudo isso, o ICP-ANACOM subscreve a motivação da Recomendação da CE e a sua opção pela metodologia de custeio BU-LRIC “puro”.

A **TMN** considera assim que o atual SPD não cumpre com os exigentes requisitos do número 2 do artigo 55º da LCE, nomeadamente, ao não estar fundamentada a aplicação de um modelo de custeio BU-LRIC atendendo às especificidades nacionais, bem como não atende aos princípios da adequação e proporcionalidade previstos na alínea a) no número 3 do referido artigo.

A **TMN** refere ainda que as diversas referências ao MdE assinado com a “*troika*”, constantes do SPD, não podem servir para justificar a opção tomada, uma vez que aquele documento apenas determina uma redução dos preços de terminação móvel de forma a potenciar uma maior concorrência no mercado móvel, não referindo nada quanto



aos mecanismos a adotar para atingir tal efeito, nem exige uma antecipação dos efeitos da aplicação da Recomendação.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Ao contrário do referido pela TMN, o ICP-ANACOM considera que o MdE (versão de setembro), ao referir o objetivo de facilitar a entrada no mercado através da redução nos preços máximos de terminação, expressa a necessidade de levar a cabo uma redução que seja suficientemente elevada para que se atinja o referido objetivo. Ora esta redução, conforme amplamente explanado pelo ICP-ANACOM, é aquela que leva o preço máximo de terminação ao nível do custo incremental sem quaisquer “*mark-up*” suscetível de ser aproveitado para a exploração dos efeitos de rede, pois é aquela que fomenta de modo mais efetivo o *level playing field* entre operadores de quotas de mercado diferentes, decorrendo assim benefícios para a concorrência, para o aumento da contestabilidade do mercado, para o reforço da capacidade de investimento dos operadores (móveis e fixos) e para os consumidores em geral através da redução dos preços para o utilizador final.

Concretamente quanto ao modelo proposto no SPD, a **TMN** refere que os preços próximos do custo marginal traduzem efetivamente uma maior eficiência do mercado. No entanto, entende que deve ser analisada a composição desse custo marginal, por considerar que o seu conceito é alterado quando este é restringido apenas aos seus custos diretos. Atendendo a que o modelo proposto considera como incremento relevante a totalidade do serviço de terminação de chamada e não apenas mais uma unidade do referido serviço, os custos comuns de dois operadores hipotéticos, em que um inclua o serviço de terminação de chamada na sua oferta e o outro não, serão objetivamente diferentes, devendo este diferencial ser levado em conta no apuramento do custo marginal do serviço de terminação de chamada. Entende por isso que os custos incrementais de um serviço devem conter uma distinção clara entre o que são os custos diretos, conjuntos e comuns desse mesmo serviço.

No que respeita à recuperação de custos comuns, a **TMN** refere que tal recuperação traduzir-se-á num aumento dos preços de retalho o que, na sua opinião, não representará um benefício líquido para o cliente final. Não obstante o ICP-ANACOM referir por diversas vezes no SPD que até agora esse aumento de preços de retalho (efeito “*waterbed*”) não se verificou em consequência da redução nas tarifas de terminação de chamada, salienta que tal efeito pode também traduzir-se na redução de preços de retalho mais suaves do que aqueles que potencialmente existiriam caso não fosse imposta uma regulação tão agressiva sobre os preços grossistas de terminação. Refere ainda que o ICP-ANACOM reconhece no próprio SPD que os três operadores móveis aumentaram significativamente os preços nos tarifários de subgrupo *on-net*, e que também se verificou um aumento generalizado de preços no início de 2011, o que na sua opinião parece relevar alguma inconsistência com a afirmação perentória de que não existe nenhum efeito “*waterbed*”.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O comentário do ICP-ANACOM a esta questão consta da secção 3.1.4.

Realça ainda a **TMN** que a adoção de um modelo BU-LRIC “puro” é ainda justificada pelo Regulador com base no facto do serviço de terminação de chamada dever ser analisado numa lógica de mercado “*two-sided*” na qual se considera que o preço cobrado pelo serviço grossista de terminação, objeto de regulação, deve basear-se exclusivamente nos custos evitáveis (custos incrementais de longo prazo) atendendo a que atualmente apenas uma das partes é onerada.

A este respeito, não obstante reconhecer que no mercado das telecomunicações todas as chamadas efetuadas e recebidas apresentam benefícios inequívocos, quer para o chamador, quer para o chamado, a **TMN** entende ser descabido assumir que no caso do serviço de terminação de chamada numa lógica de mercado “*two-sided*”, o benefício para o terminador da chamada equivale aos custos comuns do serviço em causa. Este operador considera por isso que a alocação do benefício de um único serviço, sem que

se analisasse a alocação dos restantes, se traduziria num enviesamento e não seria representativo da realidade.

Adicionalmente a **TMN** considera relevante analisar a forma como esta Recomendação tem vindo a ser analisada e implementada noutros países, entendendo para tal mencionar os casos do Reino Unido e da Holanda.

A **TMN** refere que o caso do Reino Unido é o exemplo da realização de um profundo “*impact assessment*” com o objetivo de verificar em que medida as soluções propostas na Recomendação seriam adequadas e proporcionais no contexto do seu mercado nacional.

Segundo este operador, ainda que o OFCOM assumisse a necessidade de alterar a metodologia de regulação das tarifas de terminação móvel até então adotada, e não obstante tenha concluído pela aplicação de uma metodologia de custeio LRIC “puro”, entendeu que a Recomendação não seria fundamentação suficiente que permitisse evidenciar as soluções propostas como as mais adequadas ao mercado do Reino Unido. Segundo este operador, o OFCOM considerou que a CE não pode simplesmente recomendar princípios sem que os justifique fundamentadamente, em teoria e na prática, especialmente quando não tenham como base uma análise de impacte robusta que conceda um grau de conforto mínimo na sua aplicação pelos EM, pelo que considerou que as soluções propostas deveriam ser testadas quanto aos seus impactes positivos e negativos.

Refere a **TMN** que o processo de implementação do modelo de custeio de terminação móvel em Portugal teria muito a ganhar caso fosse adotado um processo de análise idêntico ao conduzido no Reino Unido, o qual teve como objetivo comparar os diversos impactes resultantes da aplicação de um modelo LRIC “puro” e do modelo de custeio que até então havia sido considerado uma melhor prática regulatória (LRIC “+”), no sentido de garantir que o modelo que viesse a ser implementado aumentasse o bem-estar dos consumidores.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Importa chamar a atenção de que o caso do Reino Unido é bastante distinto do caso português. No Reino Unido, todas as decisões sobre preços de terminação foram, no passado, e durante muitos anos, baseadas no modelo LRIC “+”. Agora a Recomendação da CE vinha propor um modelo novo, o LRIC “puro”, pelo que seria natural que o OFCOM tivesse que fazer uma análise ainda muito mais detalhada do que a dos outros países, para avaliar se a sua prática de anos continuaria válida, ou se deveria seguir as recomendações europeias. Repare-se que, nesta última decisão, o OFCOM identificou, à semelhança do ICP-ANACOM e de outras ARN europeias, distorções competitivas entre redes fixas e móveis e entre redes móveis de diferentes dimensões, tendo considerado que o modelo LRIC “puro” será mais eficaz no combate a essas distorções competitivas do que o modelo LRIC “+”. Foi o facto de ter agora identificado estas distorções competitivas que contribuiu para o OFCOM mudar do modelo LRIC “+” para o modelo LRIC “puro”.

Já no caso português, como atrás referido, as distorções competitivas têm vindo a ser identificadas pelo ICP-ANACOM desde 2005. Portanto, a conclusão de que o modelo LRIC “puro” (ou seja o modelo que conduz a preços mais baixos e por isso mais eficaz na correção das distorções competitivas) é o mais indicado é ainda muito mais evidente e natural do que no caso do Reino Unido. Adicionalmente, nunca é demais repeti-lo, no presente SPD, o ICP-ANACOM volta a fazer uma análise detalhada que demonstra que as mesmas distorções competitivas ainda se mantêm.

Finalmente, note-se que a *Competition Commission* britânica deliberou, a 09.02.2012<sup>26</sup>, e em resposta a um recurso interposto pelos operadores BT, Everything Everywhere, H3G e Vodafone sobre a deliberação do OFCOM (que definia o *glide-path* para alcançar o preço grossista de terminação móvel baseado no modelo LRIC “puro”), encurtar em

<sup>26</sup> Documento disponível em

[http://www.catribunal.org.uk/files/1.1180-83\\_MCT\\_Determination\\_Excised\\_090212.pdf](http://www.catribunal.org.uk/files/1.1180-83_MCT_Determination_Excised_090212.pdf)

um ano a duração do *glide-path* definido pelo regulador sectorial, por entender que não estava devidamente fundamentada a razão para uma duração de quatro anos. Deste modo, a aplicação de um preço baseado no modelo LRIC puro deve ser antecipada de 2014/2015 para 2013/2014.

Quanto à decisão do regulador holandês (*Independent Post and Telecommunications Authority of the Netherlands - OPTA*), que havia imposto que as tarifas de terminação móvel se baseassem na metodologia BU-LRIC “puro” e atingissem 1,2 c€ até 01.09.2012, a **TMN** salienta que esta decisão foi recentemente considerada desproporcional e injustificada pelo Supremo Tribunal holandês (STH), o qual decidiu pela sua reversão no sentido de que as tarifas de terminação móvel tivessem como base a aplicação de uma metodologia LRIC “+” e atingissem o valor de 2,4 c€ no mesmo período (o dobro do valor apurado através da metodologia LRIC “puro”).

Este operador salienta ainda que o STH considerou que a adoção da metodologia LRIC “puro” conduziria a uma compensação insuficiente pelos custos relevantes incorridos pelos operadores, o que desrespeitaria a lei holandesa, que à semelhança da lei portuguesa (artigo 55º da LCE) exige que as obrigações regulatórias sejam proporcionais e justificadas. Realça ainda que o STH entendeu que a OPTA não demonstrou que a imposição de tarifas de terminação baseadas no modelo LRIC “puro” seria a única medida que permitiria colmatar o risco identificado de prática de preços excessivos nos mercados de terminação (fixa e móvel), limitando-se apenas a argumentar que a sua adoção seria suficiente para mitigar este risco e mais favorável numa perspetiva de bem-estar do consumidor, o que não constituiria segundo o tribunal motivação suficiente para impor uma metodologia que não permita recuperar os custos conjuntos e comuns.

Outro aspecto realçado pela **TMN**, é o facto de o STH ter considerado que, não obstante a Recomendação sugerir a aplicação da metodologia LRIC “puro”, tal não alterar em nada as conclusões daquele tribunal, uma vez que nada na legislação europeia impede a ARN holandesa de se desviar de uma recomendação não vinculativa, sempre que tal seja

necessário para dar cumprimento às disposições constantes da legislação interna que obrigam as medidas regulatórias a serem proporcionais e justificadas.

A **TMN** afirma rever-se nas considerações e conclusão do STH, as quais considera passíveis de serem aplicáveis à realidade do mercado português.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

A decisão do STH, relativa à decisão da ARN desse país de aplicar a Recomendação da CE, tem de ser enquadrada na realidade específica holandesa e não pode nem deve ser extrapolada para o caso português.

O ICP-ANACOM partilha do entendimento de que a legislação europeia não impede à partida que uma ARN nacional não adote uma recomendação. Nota-se, contudo, que se considera que a aplicação de um modelo LRIC “puro”, e por conseguinte a aplicação da Recomendação da CE, é adequada e proporcional no que respeita ao caso específico de Portugal, atentos os problemas de concorrência identificados que têm vindo a ser analisados e estudados exaustivamente desde 2005, Releva-se em qualquer caso, conforme já referido em várias circunstâncias, que a não adoção de uma recomendação pode ter consequências em termos do entendimento que a CE e o próprio Tribunal de justiça possam ter quanto à correta implementação do quadro comunitário aplicável. Exige-se sempre e em qualquer caso uma fundamentação sobre os motivos pelos quais a Recomendação não se aplica ao caso nacional, o que, conforme se refere, não é adequado na presente situação.

A respeito das considerações apresentadas sobre a decisão do STH, nota-se que, segundo informação disponibilizada publicamente pela OPTA<sup>27</sup>, a situação do mercado de retalho móvel na Holanda é bastante distinta da de Portugal, não sendo portanto comparáveis os dois contextos nacionais. De facto, a 30 de junho de 2010, os três *Mobile Network Operator* (MNO) - KPN, T Mobile e Vodafone - tinham quotas de

<sup>27</sup> <http://www.opta.nl/en/news/all-publications/publication/?id=3286>

mercado, aferidas em termos de tráfego terminado, muito próximas – nos três casos, a quota de mercado situava-se no intervalo entre os 30 e os 40 por cento. Adicionalmente, as quotas de mercado aferidas pelo número de ligações eram também bastante próximas: a KPN apresentava uma quota entre 30 e 40 por cento, sendo que a T Mobile e a Vodafone apresentavam quotas entre 20 e 30 por cento. Já a soma dos restantes operadores (nos quais se incluem os MVNO) situava-se entre os 10 e os 20 por cento. Nota-se que a distribuição das quotas de mercado entre os operadores com rede própria na Holanda é mais igualitária do que aquela que se verifica em Portugal, tendo, adicionalmente, os restantes operadores (nos quais se incluem os MVNO) uma quota de mercado significativamente superior na Holanda quando comparado com o que acontece em Portugal (o que poderá indiciar que não existem barreiras à expansão tão fortes na Holanda).

Note-se entretanto que na sequência da decisão do STH a OPTA procedeu à notificação à CE, ORECE e outras ARN de um novo projeto de deliberação que mereceu sérias reservas da CE e desencadeou o procedimento previsto no artigo 7º-A da Diretiva Quadro. Em particular, a CE considera que a OPTA afastou-se da metodologia BU-LRIC “puro” sem fornecer qualquer justificação económica que mostrasse que a metodologia proposta (BU-LRIC “+”) igualmente promovesse a eficiência e a concorrência sustentável e a maximização dos benefícios dos consumidores. Adicionalmente, a CE refere duvidar que a metodologia proposta pela OPTA permita alcançar esses objetivos, atendendo a que pode levar a distorções competitivas entre os mercados fixo e móvel e/ou entre operadores com quotas de mercado e fluxos de tráfego assimétricos. A CE nota adicionalmente que se os preços de terminação forem definidos por uma ARN acima do nível eficiente, os operadores que terminam chamadas nestes países serão capazes de beneficiar destes preços em detrimento dos operadores, e em última análise dos consumidores, nos EM onde se originam as chamadas. Finalmente, a CE observa que a definição de preços de terminação a um nível eficiente contribui para a constituição de um “*level playing field*” não apenas ao nível nacional mas também ao nível comunitário, ao eliminar distorções competitivas entre as redes fixas e móveis, e conclui referindo

acreditar que a notificação da OPTA criaria barreiras ao mercado interno.

Adicionalmente a **TMN** invoca diversas disposições do CPA que permitem aos interessados requerer as diligências complementares de prova que entendem adequadas para a correta instrução do procedimento, as quais devem acompanhar a sua pronúncia, destinando-se estas a consubstanciar ou a comprovar aspectos, de facto ou de direito, que sejam relevantes para a boa decisão do procedimento. Entende este operador que tal pedido se justifica sempre que a instrução do processo já existente não seja suficiente para comprovar determinados aspectos que relevem para a boa decisão da causa, ou sempre que existindo esses elementos, tais careçam de melhor sustentação. A este respeito salienta que, com vista a consubstanciar a escolha do modelo LRIC “puro” à luz das características nacionais, havia apresentado na resposta à “Consulta Metodológica”, à semelhança de outro operador, um pedido para que fossem realizadas diligências complementares. Atendendo a que o Regulador nada referiu sobre este aspecto, ainda que ao abrigo dos princípios da fundamentação e da decisão, seja sua responsabilidade justificar a razão pela qual não considerou conveniente a realização das referidas diligências, entende este operador, que face à ausência de qualquer informação sobre esta matéria, o Regulador desconsiderou o pedido efetuado, sem que para tal tivesse apresentado a fundamentação que lhe era exigida nos termos legais.

A **TMN** considera essencial que, para se colocar em prática algo que não pode deixar de ser visto como uma revolução no mercado de terminação móvel (a passagem de um controlo de preços baseado em *benchmarking* para um assente num modelo de custeio LRIC “puro”), não é suficiente uma simples “colagem” a uma recomendação da CE, não estando o Regulador isento da obrigação de realizar as necessárias análises de mercado, nem tão pouco de fundamentar a sua posição/decisão nos termos que lhe são legalmente exigidos.

Assim considera a **TMN** que deverá de ser realizada uma análise detalhada, rigorosa e aprofundada quanto ao impacte (“*impact assessment*”) resultante da aplicação no mercado nacional da metodologia considerada,



Deste modo, nos termos previstos nos artigos 101º, nº 3, 104º e 87º, n.º 1 do CPA a **TMN** renova anterior pedido, nesse sentido requerendo a realização de diligências complementares que evidenciem porque razão o modelo LRIC “puro” é o que mais se adequa às características nacionais específicas, face a modelos alternativos (como o LRIC “+”), que assentem na análise exaustiva de todos os pressupostos assumidos para o modelo, validando a sua aplicabilidade junto dos operadores móveis, e que inclua a análise dos seguintes aspectos:

1. a construção de um modelo *top-down*, em colaboração com os operadores móveis, que permita validar os resultados e todos os pressupostos assumidos;
2. a eficiência assegurada, em particular, a eficiência estática e dinâmica, avaliando os incentivos ao investimento por parte dos operadores móveis;
3. os impactes causados ao nível da concorrência, quer entre operadores móveis, quer entre operadores fixos e móveis; e,
4. os impactes nos diferentes segmentos de consumidores, em particular nos consumidores mais vulneráveis.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Não se considera ser justificado proceder às diligências adicionais de prova solicitadas pela TMN pelos seguintes motivos, ordenados de acordo com o texto deste operador:

1. O processo de aferição do custo LRIC “puro” do serviço de terminação móvel é perfeitamente claro e independente de qualquer modelo *Top-Down*, uma vez que passa pelo cálculo da diferença entre os custos prospetivos de longo prazo (BU-LRIC) suportados por um operador hipotético que preste a totalidade dos serviços considerados e entre os custos prospetivos suportados pelo mesmo operador que preste a totalidade dos serviços considerados com exceção do serviço de terminação móvel.

A Recomendação da CE prevê que os resultados do modelo BU-LRIC possam ser conciliados com os resultados *Top-Down*, embora tal exercício não seja obrigatório. O modelo construído pelo ICP-ANACOM e seus consultores valida os resultados

produzidos pelo modelo assegurando que a calibração dos resultados obtidos estejam em linha com a observação empírica, nomeadamente por garantir que o número e tipo de equipamentos modelados é compatível com a observação das redes dos operadores nacionais.

Neste sentido, dado o objetivo do exercício de modelização em curso, a construção de um modelo, *Top-Down*, distinto do modelo BU-LRIC, embora pudesse contribuir para o melhor conhecimento das características atuais de um operador móvel existente, não acrescentaria maior robustez ao modelo BU-LRIC, antes implicando maior esforço financeiro e de recursos humanos na construção de um novo modelo *Top-Down*, pelo que o ICP-ANACOM entende que a consequência prática de satisfazer este pedido de diligência complementar de prova seria, no que se prende com a regulação do serviço de terminação móvel, um protelamento da Decisão desta Autoridade, com penalização dos consumidores, operadores fixos e também dos operadores móveis com menor quota de mercado, sendo que só os operadores móveis maiores seriam beneficiados com qualquer adiamento da ação regulatória neste mercado.

2. Do ponto de vista da eficiência estática, a recuperação de custos comuns, por exemplo, através da componente fixa de estruturas tarifárias conhecidas como tarifas em duas partes, tenderá a ser menos distorcionária do que a recuperação de custos comuns através da oneração linear do preço grossista de terminação, que entra diretamente na composição do custo marginal das chamadas *off-net*. Neste sentido, a opção por um modelo LRIC “puro” favorece a eficiência estática por implicar uma menor distorção sobre a estrutura dos preços das chamadas de voz (que tenderão a refletir os reais custos marginais inerentes), e, por essa razão, sobre as escolhas marginais dos consumidores e as respetivas quantidades totais de minutos consumidos.

Do ponto de vista da eficiência dinâmica, a opção por um modelo LRIC “puro” permitirá, conforme explanado no final da presente secção, por um lado o reequilíbrio da capacidade de investimento entre operadores móveis de diferentes dimensões, e, por outro, o reequilíbrio na capacidade de investimento entre os operadores móveis e os

operadores fixos, bem como um aumento do bem-estar dos consumidores no mercado como um todo. Porque o que existe com a situação atual, em que os preços estão muito acima dos custos, é uma distorção artificial nas capacidades de investimento dos diferentes operadores, causada por essa ineficiência.

3. Conforme profusamente explanado por esta Autoridade em várias decisões desde 2005, e confirmada no âmbito mais recente análise do Mercado 7, de maio de 2010, existe uma distorção concorrencial entre operadores móveis em Portugal que é fundada na existência simultânea de preços grossistas de terminação móveis acima dos custos e numa elevada diferenciação das tarifas *on-net/off-net* a nível do retalho. A escolha de um modelo LRIC “puro” permitirá endereçar esta situação, porque colocará em igualdade de circunstâncias os operadores móveis, independentemente da sua quota de mercado. Por outro lado, durante muitos anos os operadores fixos, que não dispunham de operação móvel baseada em rede própria, incorreram numa desvantagem competitiva significativa com os operadores móveis, cenário que ganha renovada importância num momento de crescente convergência entre serviços e num momento em que se levam a cabo avultados investimentos em NGN. Esta desvantagem competitiva é melhor abordada com um preço grossista de terminação móvel ao nível do custo incremental de um operador eficiente e sem custos comuns, pois é este nível que melhor garante que os operadores móveis e os operadores fixos sem operação móvel enfrentam as mesmas condições no que ao serviço grossista de terminação móvel diz respeito.

4. Quanto ao impacte sobre classes de consumidores específicas, nomeadamente as mais vulneráveis, existem alguns indicadores que permitem concluir que estas classes não só não vão perder com a opção por um modelo LRIC puro, como tenderão a ganhar.

Em primeiro lugar, nota-se que os clientes que apenas dispõem de serviço fixo telefónico, e que indiscutivelmente beneficiarão com a redução do preço grossista de terminação móvel, são tendencialmente de classes mais baixas. Em termos gerais e como referido, o ICP-ANACOM estimava que, com o *glide-path* proposto no SPD, os consumidores do serviço fixo beneficiariam em cerca de 11 milhões de euros durante o

ano de 2012.

Em segundo lugar, não há nenhuma evidência empírica que permita sustentar que, com as reduções significativas e continuadas dos preços grossistas de terminação nos últimos anos, os consumidores de serviços móveis de menores rendimentos terão visto o seu bem-estar piorar. Existem até na realidade evidências do contrário. A título de exemplo, os tarifários de produtos *low-cost* (com carregamento obrigatório), destinados essencialmente a segmentos de mercado de consumo menos intensivo, tiveram uma redução de preço muito significativa no ano de 2011 (de cerca de 12 para 8 c€ por minuto), em paralelo com uma redução também significativa dos preços grossistas de terminação. Mesmo que os operadores móveis procedam a subidas pontuais de alguns tarifários argumentando com a impossibilidade de recuperação de custos comuns através do serviço grossista de terminação, o elevado grau de segmentação presente no mercado de retalho móvel, bem como a redução das rendas ineficientes e o aumento geral da concorrência no sector que se perspectiva, tenderão a beneficiar a generalidade dos consumidores, onde se incluem os consumidores móveis de baixos rendimentos. Em termos gerais, o ICP-ANACOM estimava um ganho de cerca de 12 milhões de euros para os consumidores dos serviços móveis em 2012, decorrente da aplicação dos preços propostos no SPD.

Uma análise destes impactes efetuada por exemplo para o modelo LRAIC "+", concluiria que os ganhos seriam inferiores, tanto para os consumidores dos serviços móveis, como para os consumidores dos serviços fixos.

Por último, importa salientar que todos os reguladores europeus que estão a adotar decisões de fixação de preços de terminação móvel com base em modelos de custeio, têm optado pelo LRIC "puro", em conformidade com o definido na Recomendação da CE, sendo que a Comissão Europeia tem manifestado sérias dúvidas e iniciado procedimentos de investigação sobre as decisões que se afastam daquela Recomendação, quer em termos do tipo de modelo a adotar (de que é exemplo a carta de sérias dúvidas emitida na sequência da notificação da Holanda), quer do prazo para

que os preços da terminação móvel sejam fixados com base em LRIC “puro” (de que é exemplo a carta de sérias dúvidas emitida na sequência da notificação da Espanha).

Face ao exposto, e atendendo a que o ICP-ANACOM está convicto que o modelo LRIC “puro” constitui a opção mais adequada para a resolução das distorções concorrenciais identificadas nos mercados grossistas de terminação móvel, sendo também aquela que está a ser adotada nos países europeus que estão a desenvolver modelos de custeio na sequência das mais recentes análises de mercado, não se justifica seguir soluções alternativas com vantagens menores do ponto de vista da eficiência estática e dinâmica e com um impacto menos positivo para a concorrência.

A **Vodafone** entende que o modelo proposto compromete os objetivos principais de funcionamento do mercado, razão pela qual, à semelhança do que havia referido na “Consulta Metodológica”, entende não ser desejável a aplicação direta da Recomendação da CE, sem que para o efeito seja detalhadamente considerada e fundamentada a sua efetiva adequação ao mercado português. Entende por isso que tal como se verificou noutros EM, em contextos idênticos aos da presente consulta, será benéfica a disponibilização de uma análise abrangente ao impacte do modelo preconizado (LRIC “puro”) que permita a sua comparação com a aplicação de outros modelos, ao nível do bem-estar do consumidor, e que o ICP-ANACOM deveria reavaliar o seu entendimento quer quanto ao facto do modelo de custeio de terminação móvel assentar na adoção de uma metodologia BU-LRIC “puro”, quer quanto ao modelo a adotar para a terminação fixa.

Refere a este respeito a existência de várias ARN que optaram por implementar metodologias de reconhecimento de custos diferentes do LRIC “puro”, salientando o exemplo da Noruega (apesar de não pertencer à UE) onde o regulador norueguês (*Norwegian Post and Telecommunications Authority - NPT*), que embora tendo tomado na melhor conta a Recomendação da CE, implementou uma metodologia de custos LRIC que possibilita que as tarifas de terminação móvel incluam alguns custos comuns,

permitindo que os operadores recuperem de alguma forma os seus investimentos e mantenham a sua rentabilidade no longo prazo, em prol dos consumidores.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Esta Autoridade nota que incluiu no SPD a fundamentação detalhada para a sua opção pela aplicação de um modelo LRIC “puro”, argumentos que repete e reforça no presente relatório. Estes fundamentos baseiam-se no facto de terem sido identificadas fortes ineficiências e distorções competitivas, que esta Autoridade considera serem melhor endereçados com um preço de terminação baseado no custo incremental e evitável, sem consideração de custos comuns, dado que este custo é aquele que melhor favorece quer a eficiência económica, quer a emergência de um *level playing field* entre operadores móveis de diferente dimensão, e entre os operadores móveis e os operadores fixos, argumentos também usados na Recomendação da CE e que justificam plenamente a sua adequação ao caso português, concluindo-se assim não existirem motivos para afastar a sua aplicação.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM nota que, até à data, nenhuma ARN dos EM da UE optou por não aplicar a Recomendação da CE (não deixa de ser significativo que, para defesa do seu argumento, a Vodafone só tenha encontrado um país que não pertence à UE).

A **Vodafone** reforça ainda que, de acordo com o número 2 do artigo 13º da Diretiva de Acesso, cabe às ARN assegurar que os mecanismos de amortização de custos, ou as metodologias obrigatórias em matéria de fixação de preços, promovem a eficiência e a concorrência sustentável, bem como maximizam os benefícios para o consumidor. Este operador entende assim que o ICP-ANACOM deveria ter ponderado e submetido a consulta pública a possibilidade de aplicação de métodos alternativos de recuperação de custos, razão pela qual solicitou na “Consulta Metodológica” que o modelo possibilitasse estimar o custo do LRIC “puro” para cada serviço (e não apenas para a terminação de chamadas em rede móvel), o que permitiria obter uma estimativa razoável do nível de

custos fixos comuns e a magnitude do possível incremento nos preços de retalho resultante de uma taxa de terminação baseada naquela metodologia.

Também a **Vodafone** refere como exemplo a decisão da OPTA relativa às taxas de terminação móvel baseava na metodologia LRIC “puro” a qual, segundo o STH, não possuía garantias suficientes quanto ao bom funcionamento do mercado, o que levou à anulação desta decisão pelo referido tribunal tendo decidido que a sua regulação, a partir de 01.09.2012, deveria ter como base as estimativas fornecidas pelo modelo LRIC “+”, que também havia sido desenvolvido pela Analysys para a OPTA. Salienta ainda que o STH considerou apropriada a regulação dos preços de terminação com base no LRIC “+” e que esta estava em conformidade com o *Telecommunications Act* (legislação nacional holandesa), e que a justificação da decisão daquele tribunal prendeu-se, nomeadamente com o facto de a OPTA não ter levado em consideração que a imposição de obrigações deve ser adequada e justificada à luz dos objetivos da legislação nacional holandesa.

A **Vodafone** acrescenta ainda que o STH considerou que, não obstante a OPTA tivesse referido que o artigo 13º da Diretiva de Acesso considerava que as medidas a impor deveriam visar a maximização dos benefícios do consumidor, este não deveria ter sido o único aspecto a ter em consideração, impondo-se assim que as medidas adotadas ponderassem as consequências nas entidades reguladas, nomeadamente, o impacte financeiro nos operadores. Segundo este operador, o STH entendeu assim que não existiam dúvidas de que os operadores móveis seriam afetados de forma significativa por uma regulação baseada no BU-LRIC “puro”, e que a OPTA, a fim de resolver o problema de concorrência identificado, não deveria ir mais além do estritamente necessário, ao não permitir um *mark-up* para a recuperação de custos fixos não incrementais.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Conforme referido em comentário do ICP-ANACOM à TMN, a situação específica da Holanda não deve ser extrapolada para o caso português. Em particular, relevam-se diferenças significativas em ambos os mercados de retalho, traduzidas em diferentes quotas de mercado, quer de terminação, quer de número de ligações.

De facto, os níveis de desigualdade entre operadores móveis no mercado Português, e o muito reduzido peso dos MVNO, são alguns dos motivos que subjazem à afirmação, por parte do ICP-ANACOM, de que a aplicação da Recomendação da CE em Portugal, traduzindo-se na aplicação de um modelo LRIC “puro” é a solução mais adequada, porque permite endereçar de modo mais eficiente e proporcional as distorções competitivas identificadas nos mercados nacionais sobre as quais o ICP-ANACOM efetuou uma análise detalhada e fundamentada, quer no presente SPD, quer nas decisões anteriores desde 2005.

Acresce, conforme também já referido, que o projeto de deliberação da OPTA mereceu sérias reservas da CE, em particular por se afastar da metodologia BU-LRIC “puro” sem fornecer qualquer justificação económica que mostrasse que a metodologia proposta (BU-LRIC “+”) igualmente promovesse a eficiência e a concorrência sustentável e a maximização dos benefícios dos consumidores.

Por outro lado, a **Vodafone** refere que a Recomendação defende que para efeitos de determinação dos custos do serviço de terminação não devem ser contabilizados os custos fixos comuns e conjuntos, o que na sua opinião, como sugerido pela CE, poderá conduzir os operadores a alterar a estrutura global das suas ofertas comerciais em particular, aumentando os preços de retalho de forma a manterem a sua viabilidade no longo prazo. Na opinião deste operador a abordagem seguida pela CE contrasta com a prática implementada pela generalidade dos reguladores, que procura estabelecer taxas de terminação a um preço que permita recuperar um valor médio dos custos fixos comuns e conjuntos, método conhecido como LRIC “+”.

Este operador salienta assim que a definição dos preços dos serviços tendo por base os seus custos incrementais não permite uma concorrência sustentável, uma vez que, se todos eles se baseassem nesta metodologia, o operador não seria capaz de recuperar os seus custos fixos conjuntos e comuns, pelo que se tornaria deficitário e acabaria por sair



do negócio, mais cedo ou mais tarde, dependendo das economias de escala, de gama e de experiência que gozasse.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM questiona o alcance da alegação, feita pela Vodafone, de que a definição de preços com base em custos incrementais não permite uma concorrência sustentável, dado que apenas o preço grossista de terminação móvel, de entre todos os restantes preços do serviço móvel, é regulado em Portugal, sendo apenas esse preço que se pretende igualar ao custo incremental de longo prazo. Todos os restantes preços não carecem de regulação, sendo portanto resultado do livre jogo de concorrência entre operadores.

Pelo contrário, como se expôs detalhadamente nesta e noutras decisões, um preço de terminação superior ao custo incremental de longo prazo é que não permite uma concorrência sustentável, ao proporcionar uma vantagem competitiva artificial aos operadores móveis de maior dimensão face aos operadores fixos e aos móveis de menor dimensão.

A **Vodafone** salienta que a natureza “*two-sided*” do serviço de terminação móvel e que o facto de nem todos os custos de terminação terem que ser recuperados através do preço grossista (efeito “*waterbed*”) é o principal motivo que, no entendimento da CE e do ICP-ANACOM, justificam a definição deste preço com base num LRIC “puro”, na medida em que apenas a possibilidade de recuperação dos custos através de outros serviços poderia permitir ao Regulador definir preços abaixo do seu custo de prestação.

Acrescenta ainda que o ICP-ANACOM, ao afirmar no presente SPD que não parece confirmar-se nestes mercados o efeito “*waterbed*”, parece estar a afirmar que a definição dos preços regulados não permite qualquer contribuição para os custos fixos e comuns e que os operadores nacionais não são capazes de recuperar os referidos custos a partir de outros serviços. A verificar-se esta situação significaria no entender da **Vodafone** que

o Regulador estaria a negar aos operadores a possibilidade de recuperarem os seus custos totais, o que é contrário ao enquadramento regulamentar, em particular a LCE e o artigo 13º da Diretiva de Acesso, podendo assim o Regulador estar a colocar em risco os objetivos subjacentes à sua atuação, nomeadamente, de promoção da eficiência e da concorrência sustentável e da maximização do bem-estar dos consumidores. Prossegue referindo que, ainda que o efeito “*waterbed*” seja pelo menos parcialmente eficaz, significa isso, que o ICP-ANACOM não foi capaz de considerar as suas implicações, no bem-estar dos consumidores, resultante do facto dos preços dos outros serviços contribuírem para os custos comuns fixos não recuperados através dos preços grossistas de terminação de chamadas na rede móvel.

Entende assim a **Vodafone** que, se o ICP-ANACOM considera não ser de todo possível aos operadores recuperarem os custos comuns de terminação, tal significa que cai por terra a justificação para a aplicação do LRIC “puro” em Portugal. Assim, caso o presente SPD seja promulgado, considera que os operadores têm fundamentação para, nos termos do artigo 4º da Diretiva-Quadro recorrerem da decisão, à semelhança dos recursos interpostos noutros países onde as ARN têm proposto a adoção do LRIC “puro”, como por exemplo a Holanda, a Bélgica e o Reino Unido.

Sem prejuízo da posição por si defendida sobre esta questão, a **Vodafone** considera ser no mínimo exigível que a posição do Regulador seja internamente consistente, querendo com isto dizer que, ou o efeito “*waterbed*” existe, e nesse caso o seu impacte tem de ser avaliado à luz dos principais objetivos de interesse público, ou este efeito não existe e, portanto, não pode ser justificada a aplicação de um modelo LRIC “puro”.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Conforme explanado no entendimento do ICP-ANACOM, abaixo, a asserção de que não existem evidências da existência de um efeito “*waterbed*” em Portugal contextualiza-se num período histórico onde os preços grossistas de terminação estavam significativamente acima dos custos. Esta asserção, baseada em elementos empíricos balizados num contexto temporal específico e na análise à natureza da concorrência

entre operadores no sector de retalho móvel, naturalmente não determina que as empresas não *possam* refletir os custos comuns, não incluídos no preço grossista de terminação, noutros serviços.

Sem prejuízo, atendendo a que a adoção do modelo de LRIC “puro” potencia o acréscimo de concorrência pelo reforço da capacidade do operador móvel de menor dimensão e dos operadores fixos, e atento o fim da existência de rendas ineficientes resultantes do aproveitamento de um efeito de rede, considera-se que ainda que os custos comuns venham ser recuperados por via do retalho, o bem-estar dos consumidores e do sector como um todo, sairá melhorado. Por outras palavras, o ICP-ANACOM considera que o efeito, a nível do bem-estar dos consumidores e do sector como um todo, decorrente de redução nos preços de retalho que resulte do aumento de concorrência e dos ganhos de eficiência compensará um eventual aumento nos preços de retalho resultante da recuperação da parcela de custos que anteriormente era recuperada pelos preços de terminação. Adicionalmente, note-se ainda que, como o preço praticado até esta data foi sempre superior ao custo LRAIC “+”, existe ainda uma margem significativa que pode ser acomodada sem ser necessário o aumento dos preços de retalho.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

Conforme resulta do SPD, a opção pelo modelo LRIC “puro”, em detrimento do LRAIC “+”, é sustentada pela existência de problemas concorrenciais que exigem uma atuação regulatória forte com vista à sua resolução. Note-se que na Recomendação da CE, os mesmos problemas também são identificados a nível da União Europeia, tendo-se concluído pela necessidade da fixação de preços de terminação baseados em LRIC “puro”, razão pela qual se considera que a Recomendação da CE se adequa às características do mercado nacional.

A conclusão de que a Recomendação se adequa a Portugal é justificada pelas várias análises que o ICP-ANACOM tem feito ao mercado móvel desde 2005, onde

repetidamente se identificaram distorções concorrenciais que se fundam na existência de falhas de mercado, nomeadamente externalidades (efeitos) de rede e externalidades de chamada, que são melhor endereçadas com base em preços grossistas de terminação reduzidos (tanto melhor endereçadas quanto mais reduzidos forem os preços).

Por um lado, a existência de preços grossistas acima dos custos coloca um limiar mínimo para o preço retalhista das comunicações *off-net* que é superior ao efetivo custo incremental deste serviço, o que, num cenário de desbalanceamento de tráfego, coloca objetivamente em desvantagem os operadores móveis com menor quota de mercado. Este cenário corresponde ao caso português, conforme profusamente exposto por esta Autoridade. A desvantagem referida é traduzida numa subsidiação entre operadores de diferentes quotas de mercado, o que limita a capacidade de crescimento e investimento dos operadores mais pequenos. O preço grossista resultante do modelo LRIC “puro”, ao refletir exclusivamente o custo evitável que é incorrido na prestação do serviço por parte de um operador eficiente, e ao não onerar mais do que o estritamente justificado o limiar do preço retalhista das comunicações *off-net*, coloca em igualdade de circunstâncias os vários operadores móveis, independentemente da sua quota de mercado. Este preço é assim aquele que permite endereçar de modo mais efetivo a existência de rendas ineficientes que os operadores de maior dimensão auferem através de uma falha de mercado, explorada através de diferenciais significativos entre os preços *on-net* e *off-net* (os quais, nalguns casos, até têm vindo a aumentar, apesar da diminuição dos preços de terminação).

Por outro lado, os operadores do serviço fixo sem operação móvel própria sofreram, durante muitos anos, a desvantagem de não poderem competir nas suas chamadas fixo-móvel com os preços *on-net* dos tarifários móveis, dado que enfrentavam um preço grossista que era substancialmente mais elevado que o custo marginal enfrentado pelos operadores móveis pela terminação na sua própria rede. Num cenário de convergência de serviços, um preço grossista que reflita apenas os custos incrementais que são estritamente evitáveis é aquele que melhor favorece que os operadores fixos possam replicar as ofertas dos operadores que têm rede móvel própria.

Adicionalmente, do ponto de vista da eficiência económica, existem diversas evidências que suportam a opção por um modelo LRIC “puro”.

1. **Eficiência estática.** Ao fixar o preço grossista de terminação ao nível do custo incremental, aproximando o preço do serviço de terminação ao verdadeiro valor subjacente, na margem, aos recursos utilizados para a sua prestação, promove-se uma afetação mais eficiente dos recursos disponíveis e dão-se os incentivos corretos para que as estruturas tarifárias reflitam os verdadeiros custos incorridos com cada serviço. Note-se que a recuperação de custos comuns através do serviço grossista de terminação, atendendo à sua especificidade, é porventura menos eficiente do que através de outros serviços grossistas ou do próprio retalho. Saliente-se que, a título de exemplo, e atendendo à estrutura de alguns dos tarifários de retalho<sup>28</sup>, será mais eficiente recuperar custos comuns através da componente fixa dos tarifários de retalho, cuja elasticidade será relativamente reduzida, do que onerar linearmente o custo marginal das chamadas *off-net*, deste modo distorcendo a procura por minutos *off-net* por parte dos clientes dos outros operadores, cuja elasticidade tenderá a ser relativamente elevada – como demonstrado pelo número significativo de utilizadores com dois ou três equipamentos terminais/SIMs. Como a elasticidade da componente fixa dos tarifários de retalho é relativamente baixa<sup>29</sup>, existe um menor nível de distorção ao nível das escolhas dos consumidores, o que, segundo a teoria económica, resulta num menor impacte sobre o bem-estar global do sector.
2. **Eficiência dinâmica.** O impacte que a impossibilidade de recuperação dos custos comuns através do preço grossista de terminação terá sobre o investimento, a existir, terá de ser enquadrado devidamente no contexto do sector como um todo.

---

<sup>28</sup> Conhecida como tarifa em duas partes. Neste tipo de tarifário, existe um preço mensal fixo (mensalidade), que não depende da quantidade de minutos/SMS consumidos, e um preço por minuto/SMS. Este tipo de tarifários, segundo a teoria económica, são eficientes por não distorcerem as escolhas marginais dos consumidores, permitindo uma menor perda de bem-estar global.

<sup>29</sup> Mesmo que a elasticidade seja significativa, dado que existem vários tarifários de retalho, permitindo uma elevada segmentação no mercado, existe uma variedade de escolha para os clientes que optem por abandonar um tarifário que tenha sofrido um incremento na mensalidade, sem que se verifiquem perdas de bem-estar significativas.

- a. Considerando isoladamente a receita de terminação decorrente das comunicações móvel-móvel com origem e destino em Portugal, a redução líquida na receita grossista móvel de uns operadores é compensada totalmente pelo aumento na receita líquida de outros operadores, pelo que, em agregado, não existe uma redução na receita no sector – antes verificando-se uma reafecção da capacidade de investimento, que elimina as rendas ineficientes de que beneficiavam os operadores com maior quota de mercado.
- b. No que diz respeito à receita grossista de terminação relativa ao tráfego internacional, nota-se que a metodologia preconizada na Recomendação abrange a totalidade dos EM da UE, pelo que, relativamente à generalidade destes países, a opção por um modelo LRIC “puro” não coloca Portugal em desigualdade. Adicionalmente, o custo incremental que resulta da aplicação do modelo para o caso português é até superior aos preços que até hoje foram anunciados por outras ARN com modelos LRIC puro já desenvolvidos, cujos resultados tendem a ser aplicados mais cedo do que o inicialmente previsto (no caso da Itália, Espanha e do Reino Unido).
- c. No que diz respeito à receita grossista da terminação móvel das comunicações com origem no serviço fixo, reconhece-se que a diferença entre o preço resultante de um modelo LRIC “puro” e um modelo LRAIC “+” poderia resultar numa redução na *capacidade* de investimento por parte dos operadores móveis – nomeadamente se não for possível a recuperação da totalidade destes custos através de outros serviços prestados. Novamente, no entanto, esta Autoridade nota a necessidade de se confrontar esta hipotética redução na capacidade de investimento dos operadores móveis com a acrescida capacidade dos operadores fixos e do aumento de bem-estar dos consumidores do serviço fixo. Por fim, atente-se também à pouco expressiva diferença entre os preços resultantes dos dois modelos em causa – LRAIC “+” e LRIC “puro” (0,77 c€/minuto, o que se traduz em cerca de 33 milhões de euros anuais a preços de 2011, ou seja, inferior a 1 por cento das receitas globais dos três operadores móveis e a 9 por cento do seu investimento global

em 2010), que tornam pouco plausíveis quaisquer efeitos sérios sobre o investimento que decorram da opção por um modelo LRIC “puro”. De facto, não existem evidências de menores níveis de inovação e de investimento nos países onde existem preços grossistas de terminação muito baixos.

É de salientar que a **AdC**, no seu parecer em resposta à presente consulta pública, refere considerar a adoção, na presente decisão do ICP-ANACOM, de um modelo BU-LRIC “puro” como *“uma medida suscetível de aproximar o custo do serviço de terminação de chamadas vocais móveis preferível à utilização de um benchmark internacional”*.

Releva-se também que a **DECO**, em resposta à presente consulta pública, e do ponto de vista da defesa dos interesses dos consumidores, refere concordar *“que o preço cobrado pelo serviço grossista objeto de regulação deve ser exclusivamente baseado nos custos evitáveis (denominados custos incrementais de longo prazo) da sua prestação, não podendo nem devendo ser recuperados quaisquer outros custos comuns”*. Mais refere concordar que *“o modelo de custeio LRIC é preferível em termos de promoção da concorrência; quer ao nível de redução de barreiras à entrada de novos players no mercado (...); quer ao nível de constituir um fator de expansão para os operadores de menor dimensão, potenciando assim uma maior e melhor concorrência no mercado e respetivos benefícios para os consumidores”*.

As únicas entidades que manifestaram desacordo quanto à aplicação de preços grossistas que não permitam recuperação dos custos comuns foram assim e apenas os dois operadores móveis com maior quota de mercado, **TMN e Vodafone**.

Nota-se finalmente que alguns operadores fixos responderam à presente consulta pública solicitando a determinação de um preço grossista de terminação móvel abaixo daquele resultante da aplicação de um modelo LRIC “puro”, solicitação que não se considerou neste momento proporcional e adequada à natureza e dimensão das distorções identificadas, indo, aliás, ao arrepio da experiência dos restantes EM e da Recomendação da CE.

Em conclusão, em matéria de concorrência, considera-se que está demonstrada a adequação da Recomendação da CE ao caso português, em resultado das várias

análises que o ICP-ANACOM realizou ao mercado concluindo-se que os problemas identificados são melhor endereçados com a opção por um modelo LRIC “puro”, que não inclua os custos comuns.

## **3.2. Características do modelo**

### **3.2.1. Considerações gerais sobre o modelo**

A **Onitelecom**, concorda em termos gerais como a metodologia do modelo LRIC “puro”, à semelhança do que havia expresso na “Consulta Metodológica” do referido modelo. Em particular, considera que o modelo tem como vantagens a promoção da eficiência e a redução potencial de distorções concorrenciais, na medida em que torna os operadores móveis mais conscientes dos seus custos de atividade, motivando à eficiência dos seus processos, contrariamente ao financiamento das tarifas de terminação, que obriga ao aumento dos preços aos clientes por parte dos operadores que não beneficiam deste artificialismo.

A **Optimus** refere que a sua análise sobre o modelo se centrou nas variáveis que à partida teriam maior impacto ao nível dos seus resultados, análise essa que resultou nas seguintes conclusões:

- O modelo reage de forma contra intuitiva ao aumento da quota de mercado do operador eficiente e ao aumento da taxa de migração entre as tecnologias 2G e 3G. A **Optimus** refere que esta situação parece resultar da subestimação dos coeficientes de utilização para efeitos de dimensionamento dos equipamentos, sendo ultrapassada quando ajustada. **[IIC]**

**[FIC]**. No seu entendimento, os coeficientes



de utilização adotados no dimensionamento dos equipamentos são extremamente conservadores e geradores de ineficiência, sendo incompatíveis com a modelização da rede de um operador eficiente. **[IIC]**

**[FIC]**

- O aumento da procura de dados tem como consequência o aumento de equipamentos apenas afetos à voz, resultando na variação do custo do serviço de terminação de voz no mesmo sentido da variação da procura de dados, sem que para tal facto a **Optimus** tivesse encontrado qualquer justificação para que qualquer aumento dos custos relacionados com o serviço de dados resultasse num aumento dos custos do serviço de terminação móvel.
- A queda da taxa de crescimento do número de minutos de voz, a partir de 2011, é demasiado abrupta.
- Alguns dos tipos de equipamentos modelados têm a sua quantidade sobrestimada.

A **Optimus** considera assim que o ICP-ANACOM deverá rever os parâmetros e os pressupostos do modelo e, em conformidade, rever a proposta de preços de terminação nas redes móveis em Portugal, o que deverá ser efetuado com a celeridade necessária para que a descida dos preços de terminação nas redes móveis não seja alvo de atrasos adicionais.

Adicionalmente a **Optimus** **[IIC]**

[FIC].

A **TMN** entendeu concentrar os seus comentários em alguns aspectos específicos do modelo de custeio, remetendo para a sua resposta à "Consulta Metodológica" para uma visão mais completa da sua posição nesta matéria. Os diversos aspectos abordados por este operador na presente consulta pública, para além dos referidos adiante nas respetivas secções abaixo, podem genericamente resumir-se:

- à não consideração de redes LTE no modelo desenvolvido, que no seu entendimento, serão uma realidade em Portugal, já em 2012 e, o consequente desinvestimento na tecnologia 3G e prolongamento da vida do 2G;
- ao subdimensionamento da rede de acesso e respetivos custos, por não ter sido considerado o tráfego de dados, bem como da rede (em geral), por não terem sido acauteladas as exigências relativas a segurança e integridade das redes, por um lado, e os picos sazonais de tráfego, por outro;
- à valorização do espectro a custos históricos num modelo baseado em custos correntes, quando poucos dias após o termo do período de consulta seria realizado um leilão de espectro, que revelaria os preços (custos) atuais deste recurso;
- à não consideração do custo do espectro no custo incremental do serviço de terminação de chamada quando o valor económico deste recurso é influenciado diretamente pela totalidade dos serviços sobre este prestado, no qual se inclui o serviço de terminação de chamada;
- à não inclusão na evolução dos volumes de tráfego do efeito de elasticidade da procura no serviço de terminação de chamada decorrente da redução da sua tarifa e o seu reflexo nos restantes serviços de retalho; e,
- à omissão da evolução dos cartões *Subscriber Identity Module* (SIM), atendendo à existência de diferentes tarifas *on-net* que se dissiparão com a redução do preço de terminação.

A **Vodafone**, não obstante desconhecer a calibração realizada, e tendo por base a comparação com a sua própria rede, entende que este modelo não é adequado ao

objetivo do ICP-ANACOM em determinar os custos incrementais de um operador eficiente, tendo concluído que a rede e o operador modelados não são representativos dos operadores móveis em Portugal. Adicionalmente entende que o modelo de custeio tem falta de robustez, decorrente de incorreções que o mesmo possui, as quais na sua opinião lhe retiram a credibilidade, sustentabilidade e eficiência fundamentais à aplicação de um modelo desta natureza de forma transversal a todo o mercado, identificando as seguintes situações:

- o espectro, tal como reconhecido pela CE, é um custo incremental, pelo que ao contrário do considerado no modelo preconizado, deve ser relevado no cálculo do custo de terminação móvel;
- o modelo sobredimensiona a proporção de *sites* de cobertura face aos *sites* necessários para aumento de capacidade, subestimando o custo incremental de terminação, traduzido no facto de uma quota de 20 por cento não parecer suficiente para atingir a escala mínima;
- ao nível da depreciação económica os ativos começam a depreciados anos antes de serem adquiridos;
- o modelo produziu resultados contraintuitivos ao inferir que uma chamada *on-net* custa mais do que a soma das componentes relativas às chamadas originadas e terminadas;
- os parâmetros do custo de capital devem ser atualizados de modo a refletir a realidade num momento próximo da aplicação dos novos preços de terminação;
- os “*special sites*” são muito numerosos e têm um nível de tráfego demasiado elevado face à realidade dos operadores;
- verifica-se uma maior redução na capacidade dos *micro sites* quando se retira o tráfego de terminação;
- os raios de ação das células modeladas estão a ser subestimados;
- tendo por base dados reais e mais abrangentes, a carga horária no “pico” deve de ser aumentada;
- a reserva de canais para sinalização é muito baixa;
- o efeito de “*cell breathing*” é insensível ao tráfego; e,

- a sectorização deve ser variável consoante o tráfego na rede.

A **Vodafone** entende que o modelo desenvolvido não é fiável, pelo que a definição de preços de terminação móvel baseada no modelo deverá ser revista. Na sua opinião tal revisão não poderá ser alcançável no curto prazo, pelo que considera necessário a definição de um *glide-path* mais longo (entre dois a quatro anos) em detrimento dos nove meses considerados no SPD.

Outro aspecto salientado pela **Vodafone** está relacionado com o facto do modelo desenvolvido apontar para um custo do serviço grossista de terminação móvel em torno de 1,25 c€, tendo por base uma inflação próxima de 2 por cento. No entanto este operador salienta que, quer a previsão para o valor da inflação expressa pelo do governo português, aquando da apresentação do Orçamento de Estado (3,1 por cento), quer a estimativa do Banco de Portugal (expressa no boletim económico de outono de 2011) apontam para um valor superior ao considerado pelo ICP-ANACOM, o que resultaria num custo do serviço superior ao definido no SPD. Entende por isso que a taxa de inflação a considerar sobre o resultado do modelo, a preços de 2011, deve de ser atualizada, refletindo a melhor estimativa à data da implementação da nova taxa grossista de terminação.

Adicionalmente, afirma que apesar de na “Consulta Metodológica” ter solicitado que o modelo possibilitasse o cálculo de estimativas dos custos incrementais de diferentes incrementos relevantes, a fim de permitir uma melhor compreensão da abordagem do modelo e ponderação quanto à sua adequação, a referida funcionalidade não foi disponibilizada, tendo este operador realizado essa análise de modo a testar a lógica e os resultados do modelo.

Neste âmbito, a **Vodafone** considerou dois incrementos adicionais: um para chamadas originadas *off-net* e, outro para chamadas *on-net*, sendo a expectativa, *à priori*, de que os custos incrementais unitários das chamadas *on-net* fossem um pouco menores que a soma dos custos incrementais unitários de originação e terminação de chamadas. No entanto, de acordo com este operador os resultados produzidos pelo modelo foram contra intuitivos e dificilmente explicáveis, concluindo que uma chamada *on-net* tinha um

custo incremental superior (3,24 c€) à soma dos custos incrementais das chamadas originadas (1,10 c€) e terminadas (1,36 c€).

A **Vodafone** entende por isso que o modelo subestima o custo incremental de terminação de chamadas face aos custos incrementais das chamadas *on-net*.

### **Comentário ICP-ANACOM**

Atendendo a que as considerações gerais acima descritas são temas recorrentes nos contributos recolhidos durante esta consulta, no decurso das páginas seguintes, o ICP-ANACOM procurará dar uma resposta específica a esta multiplicidade de questões e observações.

Em qualquer caso, a título de enquadramento das opções de modelização assumidas por esta Autoridade, salienta-se que estas opções tiveram sempre presente a preocupação de equilibrar as vantagens obtidas pelo aumento do grau de detalhe e precisão incutidos no modelo, com os custos inerentes ao seu desenvolvimento, nomeadamente em termos da necessária recolha, validação e tratamento de dados adicionais e da maior complexidade do próprio modelo.

Acresce que a multiplicidade de incentivos e interesses legítimos - que nesta consulta são bem vincadas e patentes - levou a que o presente exercício de modelização tenha sido particularmente discutido e disputado, o que na opinião desta Autoridade reforça e valida a necessidade de procurar atingir soluções equilibradas, enquadradas no interesse público e nos objetivos de regulação do ICP-ANACOM.

Outra questão que importa realçar prende-se com o facto de que, num sector caracterizado por elevado dinamismo, é normal que entre o início de um projeto de modelização e o momento da sua disponibilização aos interessados algumas das variáveis incorporadas no modelo sejam passíveis de atualização. Não obstante, o ICP-ANACOM entende que a constante atualização de variáveis, perspetivas e conceitos não representa uma opção equilibrada nem pragmática, sob pena de potenciar

um ciclo vicioso e permanente de atualização do modelo, cujo único resultado prático seria a procrastinação da necessária concretização da obrigação de controlo de preços neste mercado.

Nesse sentido, dado que o desenho de uma rede depende de diversos fatores como, por exemplo, os valores de procura de mercado, os serviços que se pretendam disponibilizar, as características da tecnologia disponível as especificidades demográficas, geográficas e orográficas da área que se pretende servir e a disponibilidade de espectro para a prestação do serviço, um exercício de modelização que pretenda assimilar os principais traços das características anteriores terá necessariamente de envolver alguma simplificação da realidade subjacente, embora sem se afastar do objetivo de que o modelo de custeio LRIC “puro” para a terminação móvel seja, tanto quanto possível, representativo da realidade nacional.

### 3.2.2. Operador

#### 3.2.2.1. Tipo de Operador

No âmbito da presente consulta, no que respeita ao **tipo de operador**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio assente na **Opção 4 – Operador hipotético existente (ver secção 3.4.1.1 do documento de consulta)**, considerando que esta abordagem representa razoavelmente bem a realidade dos operadores móveis designados com PMS.

Relativamente ao tipo de operador a **TMN** concorda com a opção de modelar um operador hipotético existente, pelo facto de esta opção se caracterizar por uma rede assente, primordialmente, em critérios de eficiência, baseados em tecnologia atual e disponível durante o período de tempo considerado no modelo de custeio. Considera no entanto que o modelo deve também possibilitar a adoção de diferentes tecnologias ao

longo do tempo, tendo assim em conta as características evolutivas da rede, o que a seu ver não é patente na abordagem seguida.

Adicionalmente a **TMN** refere não concordar com uma definição do tipo de operador de âmbito teórico, reiterando a necessidade de uma análise mais aprofundada que contemple, inclusivamente, a potencial evolução tecnológica, para garantir não só a compreensão e transparência do modelo, como também resultados mais robustos.

### **Comentário ICP-ANACOM**

A este respeito, o ICP-ANACOM entende que é importante recordar que não obstante o exercício de modelização ter subjacente um operador hipotético, ao longo de todo este processo procurou-se ancorar a construção deste modelo de custeio na realidade nacional, quer em termos das características históricas e correntes observáveis, quer também em termos das características que, com algum grau de segurança, são passíveis de no momento atual serem perspectivadas e sobre as quais seja possível perspetivar razoavelmente os seus impactes na atividade do operador.

Neste sentido, e em consonância com esta orientação, o ICP-ANACOM optou consciente e deliberadamente por incorporar na construção do modelo de custeio estimativas relativamente conservadoras e plausíveis no que respeita às suas diversas variáveis, resultando que apenas evoluções tecnológicas consistentes com as observações e expectativas atuais foram consideradas.

Ainda assim, e no sentido de proporcionar a maior certeza regulatória possível, desde já se informa que, quando este modelo for revisitado, tal revisão terá necessariamente em consideração a melhor informação então disponível, podendo essa revisão implicar, entre outros, a modelização de um cenário tecnológico distinto do incorporado no presente modelo.

## Entendimento do ICP-ANACOM

Após a avaliação das opções acima mencionadas e, levando em conta os contributos recebidos no âmbito do presente SPD, o ICP-ANACOM decidiu manter o entendimento expresso no SPD quanto ao tipo de operador, pelo que o modelo desenvolvido tem assim em consideração um **operador hipotético existente (Opção 4)**, nos termos definidos no respetivo documento de consulta.

### 3.2.2.2. Cobertura modelada

No âmbito da presente consulta, e quanto à **cobertura modelada**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio, assente numa cobertura similar à atualmente proporcionada pelos operadores móveis designados com PMS (**ver secção 3.4.1.2 do documento de consulta**).

Quanto à cobertura modelada a **TMN** considera que o modelo de custeio não é flexível e realista quanto à neutralidade tecnológica exigível, tópico este que considera ser bastante relevante. Este operador considera necessária uma melhor compreensão de como será concretizada a desagregação geográfica, uma vez que no seu entendimento os documentos de consulta não contêm uma avaliação aprofundada desta questão.

A **TMN** entende também que deverá ser tido em consideração o facto da cobertura geográfica ser inferior à elevada cobertura populacional (quer ao nível do GSM, quer ao nível do UMTS) em UMTS, levando os operadores a ter que instalar, todos os anos, novas estações base de GSM/UMTS com vista a melhorar a cobertura geográfica, ainda que em locais de baixa densidade populacional, novas autoestradas e infraestruturas.

[IIC]

[FIC]. Estranha assim que o modelo preveja novos sites por capacidade em zonas urbanas em 2012 e, em 2007 em ambiente rural.

A **TMN** considera também que o pressuposto de que o *layer High Speed Download Packet Access* (HSDPA) 42.2 apenas terá efeitos práticos a partir de 2013, e em



ambientes “*indoor*”/micro, parece não se ajustar à atual dinâmica do mercado, tendo em consideração que este *layer* poderá ser estratégico para complementar a progressiva implementação do LTE.

Prossegue a **TMN** referindo que deverá ser tido em consideração que a proporção das zonas consideradas fora da tipologia “rural”, que atinge a sua expressão máxima no *geotype* denso urbano, terá um impacte muito significativo na modelização e aferição do dimensionamento de capacidade, e que tal condiciona o peso de fatores críticos ao nível do planeamento de rede, bem como nas distorções da aplicação da metodologia *scorched node* e numa maior dispersão e acomodamento de diferentes “horas de pico” de tráfego.

Por último a **TMN** refere que o ICP-ANACOM não acomodou a sua preocupação, que considera ser particularmente sensível, expressa na “Consulta Metodológica”, quanto ao *geotype indoor* e à crescente necessidade de reforçar dedicadamente a capacidade de tráfego localizado, para o que contribui o facto do mercado móvel possuir uma das maiores taxas de penetração de mercado.

A **Vodafone** reconhece que qualquer exercício de modelização envolve algum grau de simplificação e não coloca em causa a desagregação realizada no modelo entre cobertura e capacidade, a qual considera como *site* de cobertura os necessários para efeitos de cobertura, independentemente do nível de tráfego na respetiva área, e como *site* de capacidade todos aqueles que, não sendo necessários para fins de cobertura se destinem a aumentar a capacidade de tráfego. No entendimento deste operador, importa garantir que o modelo não introduz enviesamentos ou erros, tendo em conta que as estimativas de LRIC “puro” produzidas são muito sensíveis à separação entre *sites* de cobertura e de capacidade, na medida em que os primeiros são insensíveis aos volumes e como tal não contribuem para o custo incremental de terminação.

A **Vodafone** considera que do modelo desenvolvido pelo ICP-ANACOM resulta um acentuado sobredimensionamento da proporção dos *sites* de cobertura, face aos de capacidade, resultando numa subestimativa do custo incremental de terminação, referindo que o operador modelado apresenta, em 2011, 3.207 locais, dos quais 2.787

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

(87 por cento) são classificados como *sites* de cobertura e 429 (13 por cento) como de capacidade.

[IIC]

[FIC].

A **Vodafone** não concorda assim com o tratamento adotado para modelar *sites* de cobertura e de capacidade, considerando que conduz a resultados comprovadamente

incorretos, sobrestimando a proporção de *sites* de cobertura com a consequente subestimação do custo incremental do serviço de terminação.

### **Comentário ICP-ANACOM**

Relativamente à desagregação geográfica implementada, recorda-se que o modelo utiliza uma granularidade ao nível das freguesias, classificando cada uma das áreas granulares segundo um dos quatro geotipos considerados (urbano denso, urbano, suburbano e rural), em função da densidade populacional de cada freguesia, pelo critério a seguir evidenciado (ver Tabela 1).

**Tabela 1 – Caracterização dos Geotipos**

Geotype	Population density (pop/km <sup>2</sup> )
Dense urban	> 7480
Urban	> 278, < 7480
Suburban	> 35, < 278
Rural	< 35

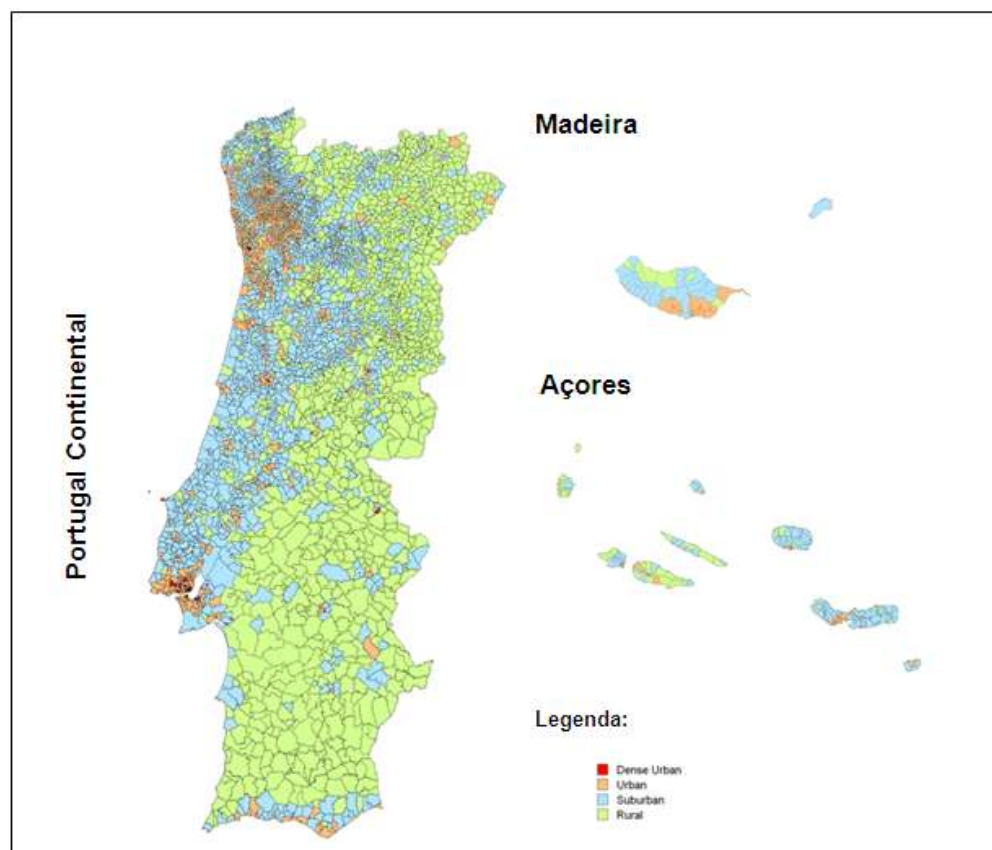
Fonte: “*Model documentation*” preparado pela Analysys Mason

Tendo em consideração a granularidade acima descrita resulta que o território nacional fica classificado, em termos de área, como sendo: (i) 0,08 por cento urbano denso; (ii) 6,18 por cento urbano; (iii) 33,04 por cento suburbano e (iv) 60,7 por cento rural.

Em termos populacionais resulta: (i) 8,11 por cento em geotipos urbanos denso; (ii) 54,24 por cento em geotipos urbanos; (iii) 29,82 por cento em geotipos suburbanos e (iv) 7,83 por cento em geotipos rurais.

A Figura 1 ilustra a classificação do território nacional segundo os quatro geotipos definidos.

Figura 1 – Distribuição dos Geotipos no território nacional



Fonte: Elaborado pelo ICP-ANACOM com base na informação disponível no modelo desenvolvido pela Analysys.

Relativamente ao funcionamento dos algoritmos de geração de equipamentos, estes estão construídos por forma a garantir que *sites* de capacidade (GSM) são instalados em geotipos urbanos antes de o serem em geotipos rurais. Ainda no que se prende com os algoritmos de geração de equipamento, naturalmente o número de *sites indoor* tende a aumentar à medida que se torna necessário servir mais tráfego, em linha aliás com os comentários da TMN.

No que concerne às questões relativas ao LTE, como se referiu, o princípio norteador do ICP-ANACOM na construção e implementação deste modelo foi o de privilegiar soluções

equilibradas e conservadoras, pelo que seria intempestivo realizar um exercício de “adivinhação” quanto à evolução tecnológica e comercial numa área em que, no momento em que se finalizou os *inputs* a incorporar no modelo, não existiam disponíveis dados fiáveis sobre esta questão, que permitissem estimar com algum grau de razoabilidade os seus impactes no modelo. É expectativa desta Autoridade que numa próxima revisão deste modelo seja já possível incorporar estes novos elementos na medida em que esses elementos estejam disponíveis e permitam inferir conclusões de forma fiável.

O ICP-ANACOM nota que, em qualquer caso, aquando do início dos trabalhos de desenvolvimento do modelo os operadores móveis participaram ativamente na prestação de informação que, com as devidas adaptações, serviu para que o consultor balizasse as variáveis incorporadas no modelo. No que respeita às questões relacionadas com a confrontação de redes específicas dos operadores com a rede modelizada, recorda-se que o objetivo deste exercício não passa por replicar individualmente cada uma das três redes móveis instaladas e a operar em Portugal, pretendendo-se antes caracterizar o que seria um operador hipotético e eficiente que atuasse num determinado contexto. Salienta-se ainda que o modelo desenvolvido foi calibrado por forma a garantir que os algoritmos de geração de equipamentos produzem resultados genericamente consistentes com as observações das redes dos operadores nacionais.

No que se prende com o facto das quantidades de equipamento produzidos pelo modelo não corresponderem aos valores geridos pelos operadores individuais, reitera-se que o objetivo deste exercício de modelização não passa por replicar as expectativas individuais de cada um dos operadores móveis, antes procura inferir sobre quais seriam os custos LRIC “puro” suportados por um operador hipotético e eficiente que operasse segundo o conjunto de premissas modeladas. Ainda assim, a alegação de que o modelo produz uma quantidade de *sítes* de cobertura exagerada não é devidamente contextualizada ao querer comparar épocas distintas.

Por um lado, e como referido pela própria Vodafone, os terminais recentes possuem

uma capacidade de receção do sinal radioelétrico mais reduzida, o que é “compensado” pela rede móvel através da instalação de mais *sites* de cobertura e, por outro lado, como referido no SPD, este exercício pretende incorporar a expectativa atual dos utilizadores do serviço móvel, nomeadamente quanto ao nível de cobertura, entendendo-se que esta é mais exigente face ao passado, particularmente no que se prende com a cobertura “*indoor*”, o que também contribui para o aumento do número de *sites* de cobertura modelados.

Relativamente aos valores avançados a título confidencial pela Vodafone sobre a desagregação de *sites* pelos geotipos modelados, o ICP-ANACOM recorda que aquando do processo de recolha de dados, não obstante esta questão ter sido prevista nos pedidos de informação iniciais<sup>30</sup>, a informação então disponibilizada não apresentava o atual detalhe, sendo que a hipotética consideração de informação nova teria que ser envolvida num novo processo de recolha de dados que envolvesse todas as partes interessadas, com as limitações inerentes em termos de calendarização da atividade reguladora desta Autoridade. A este respeito, o ICP-ANACOM insiste que a constante atualização de variáveis, perspetivas e conceitos não representa uma opção equilibrada nem pragmática, sob pena de potenciar um ciclo vicioso e permanente de atualização do modelo, cujo único resultado prático seria a procrastinação da necessária concretização da obrigação de controlo de preços neste mercado.

Não obstante, releva-se que, quando este modelo for revisitado, tal revisão terá necessariamente em consideração a melhor informação então disponível., podendo essa revisão implicar, entre outros, a modelização de um cenário tecnológico distinto do incorporado no presente modelo.

---

<sup>30</sup> Nas questões remetidas aos operadores referia-se “*Note on questions which ask about “location” of network elements and assets (...) Another possibility would be to provide information by “geo-type” (dense urban, urban, etc.). In this case, please get in touch before proceeding so we can agree a mutually convenient definition of geo-types in terms of population density ranges.*”

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à cobertura a considerar no modelo, tendo este sido desenvolvido nos termos definidos no respetivo documento de consulta.

#### **3.2.2.3. Escala mínima eficiente**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **escala mínima eficiente**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio, assente na modelização de um operador que num prazo de cinco anos (entre 2006 e 2011) atingisse uma quota de mercado de 20 por cento, calculada por referência ao volume de tráfego global (**ver secção 3.4.2.3 do documento de consulta**) prosseguindo o seu desenvolvimento até atingir a sua quota de mercado natural (33,3 por cento) em 2017, mantendo-se esta quota, para efeitos do exercício em discussão, constante a partir dessa data (**ver secção 3.4.1.3 do documento de consulta**).

A Optimus **[IIC]**

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

**[FIC].**



### **Comentário ICP-ANACOM**

Sobre os alegados efeitos contraintuitivos referidos pela NERA, reitera-se que a aplicação de uma abordagem LRIC “puro”, por contraponto com as tradicionais e conhecidas abordagens LRIC “+” induzem alguns efeitos que à partida parecem contraintuitivos, mas que na verdade são apenas a consequência lógica do processo de cálculo inerente. Como exemplificou-se referiu a propósito do parecer da AdC, estes efeitos levam a que, com o aumento da quota considerada, o custo, LRIC “puro”, de todo o serviço de terminação móvel apresente uma tendência monótona e crescente em sentido lato, ao mesmo tempo que o custo, LRIC “puro” unitário não apresenta tal evolução monótona.

Ainda no que se prende com a modelização de fatores de utilização, [IIC]

[FIC].

A **TMN** não discorda da quota de mercado de 20 por cento apontada pelo ICP-ANACOM como referência a partir da qual deve ser assumido que um operador tem uma escala mínima eficiente. No entanto afirma não entender o porquê de no presente SPD se prever agora o aumento desta quota até ao valor de 33 por cento em 2017 (quota de mercado natural), contrariamente à “Consulta Metodológica” onde se previa uma quota de mercado de 20 por cento. No entendimento deste operador o que se pretende retratar

com este modelo é um operador hipotético que atinja uma escala mínima de eficiência e não um operador que opere num mercado conjuntamente com outros dois *players*, detendo cada um deles um terço do mercado.

### **Comentário ICP-ANACOM**

Recorda-se que o ICP-ANACOM, concordando com alguns dos argumentos avançados aquando da consulta metodológica sobre este tema, nomeadamente no que se prendia com o período de angariação de quota num mercado próximo da maturação e com a modelização de um operador hipotético com uma escala equivalente a uma quota equitativa para todos os operadores de rede móvel no mercado, entendeu rever a sua abordagem inicial, considerando que num mercado não limitado pelos problemas concorrenciais identificados pelo ICP-ANACOM no âmbito das análises de mercado, seria razoável que no prazo estimado no modelo de custeio (um período de cinco anos entre 2006 e 2011), um operador hipotético, e eficiente, pudesse alcançar a escala mínima, correspondente a uma quota de mercado de 20 por cento, dado não existirem impedimentos de natureza competitiva ao estabelecimento do operador.

Não obstante, após refletir aprofundadamente sobre esta matéria, o ICP-ANACOM considerou que representando o modelo um mercado competitivo e não limitado por problemas concorrenciais, seria expectável que um operador eficiente, não limitado na sua capacidade de concorrer com os restantes operadores, fosse capaz de continuar a crescer até atingir uma quota de mercado equitativa face aos outros operadores presentes no mercado, ou seja na ordem dos 33,3 por cento num prazo mais ou menos dilatado, tendo o ICP-ANACOM modelizado o prazo de 2017 para este efeito. O facto de a abordagem modelada assumir a existência de três operadores em atividade, deriva apenas e só da intenção declarada desta Autoridade de, tanto quanto possível, ancorar os pressupostos modelados à realidade observável do mercado nacional.

Em qualquer caso, se aquando de uma eventual futura revisão do modelo este, ou outro pressuposto, vier a ser significativamente posto em causa, o ICP-ANACOM tratará de

acautelar a necessária revisão aos parâmetros e variáveis modeladas por forma a refletir a realidade e expectativas vigentes.

Adicionalmente a **TMN** reitera o seu entendimento de que o valor da escala mínima eficiente a considerar não deveria simplesmente resultar do valor adotado pela Recomendação da CE, mas ser um valor definido tendo em conta diversos fatores como a capacidade de negociação no mercado resultante da dimensão de um dado operador ou do seu posicionamento. No seu entendimento, a Recomendação é baseada numa análise de quotas de mercado de diversos países da UE e não em dados reais atinentes às realidades nacionais. Considera assim que o valor relativo à escala mínima deveria assim ser suportado num estudo específico a desenvolver pelo ICP-ANACOM com dados económicos viáveis com aderência à realidade nacional, para que os resultados pudessem ser mais ajustados às características do mercado em causa.

#### ***Comentário ICP-ANACOM***

O ICP-ANACOM acredita que a multiplicidade de incentivos e interesses legítimos (que nesta consulta são bem vincadas e patentes), implica que o presente exercício de modelização seja particularmente discutido e disputado, inviabilizando para a maior parte das questões um consenso alargado. O caso concreto da escala mínima eficiente, ilustra bem esta realidade, não obstante todas as ARN terem até ao momento definido valores para este parâmetro entre os 20 e os 33 por cento, e não obstante o efeito relativamente reduzido que a variação deste parâmetro dentro desta gama de valores transporta para o resultado final.

A ausência de sugestões concretas e fundamentadas quanto ao valor deste parâmetro, reforça, no entendimento desta Autoridade, a necessidade de se atingirem soluções equilibradas, que no caso concreto se entende bem suportada e, como se referiu, em linha com as práticas de outras ARN.

A **Vodafone** considera que uma quota de 20 por cento não será demasiado pequena para operar eficientemente em Portugal se os custos de rede forem corretamente modelados. Especificamente sobre a dimensão da rede de cobertura modelada, refere que esta parece contradizer a asserção de que o operador hipotético com uma quota de 20 por cento atingiu uma escala eficiente, salientando que enquanto esta não for atingida pelo operador se traduzirá num custo médio superior ao eficiente e num custo de LRIC “puro” inferior ao eficiente, sendo possível, através da variação da sua quota de mercado, testar se a escala mínima eficiente foi, ou não, alcançada. A **Vodafone** refere assim, que tendo efetuado esse teste observou que, ao aumentar no modelo a quota de mercado, o custo médio se reduziu constantemente, enquanto o custo obtido através do LRIC “puro” aumentou, o que revelaria uma escala inferior à escala eficiente.

#### ***Comentário ICP-ANACOM***

Atendendo a que várias das respostas suscitam questões sobre as consequências de implementação de uma abordagem LRIC “puro”, julga-se oportuno voltar a recordar a abordagem modelada pelo ICP-ANACOM e seus consultores.

Releva-se desde logo que a imposição de controlo de preços por parte das ARN relativamente ao serviço grossista de terminação de chamadas de voz em redes individuais (móveis e fixas) deve basear-se nos custos incorridos por um operador eficiente na prestação desse serviço, obtido com recurso a um BU-LRIC que deverá ter como incremento relevante o serviço de terminação móvel fornecido a terceiros.

As ARN deverão assim desenvolver um modelo de custeio BU-LRIC que permita apurar os custos totais de longo prazo de um operador hipotético eficiente que preste a totalidade dos serviços considerados, e bem assim os custos totais de longo prazo incorridos por um operador hipotético eficiente que preste a totalidade dos serviços considerados, com exceção do serviço grossista de terminação de chamadas de voz a terceiros. A diferença apurada entre estes dois valores calculados pelo modelo, representa o custo incremental (ou “evitável”) associado à prestação do serviço de

terminação móvel, que dividido pelo número de minutos de terminação resulta no valor do custo unitário da prestação desse mesmo serviço.

Conforme referido anteriormente a aplicação de uma abordagem LRIC “puro”, por contraponto com as tradicionais e conhecidas abordagens LRIC “+” induzem alguns efeitos que à partida parecem contraintuitivos, mas que na verdade são apenas a consequência lógica do processo de cálculo inerente, levando a que, com o aumento da quota considerada, o custo global, LRIC “puro”, de todo o serviço de terminação móvel apresente uma tendência monótona e crescente em sentido lato, ao mesmo tempo que o custo unitário, LRIC “puro”, unitário não apresente uma evolução monótona.

Neste sentido, e por forma a evitar o efeito acima referido, o conceito de escala mínima eficiente não deve ser definido apenas em função do tráfego terminado, antes devendo ser visto em relação à operação global do operador hipotético.

Ainda que a definição no modelo, de um operador com uma quota de mercado de 20 por cento para o qual seja modelada uma rede de cobertura consistente com a realidade observada possa vir a demonstrar que o referido operador teria atingido a escala mínima eficiente, a **Vodafone** entende que tal não será possível tendo em conta a definição de cobertura considerada no modelo. Assim a **Vodafone** sugere que seja atribuída uma quota de mercado superior ao operador modelado de forma a que este represente uma escala eficiente no contexto do modelo proposto, salientando neste contexto que o ICP-ANACOM deverá ter na máxima consideração a Recomendação da CE, a qual no seu entendimento é explícita na escolha da escala apropriada ao referir na nota explicativa que: “(...) para determinar a escala eficiente face aos propósitos do modelo de custo, a abordagem recomendada define a escala  $1/\text{número de operadores de infraestruturas de comunicações móveis}$ ”.

### **Comentário ICP-ANACOM**

Ainda que o texto da *Explanatory Note* da Recomendação da CE possa viabilizar a utilização de quotas de mercado diferentes da que o ICP-ANACOM utilizou no desenvolvimento do presente modelo de custeio, a interpretação que esta Autoridade faz da Recomendação da CE difere de forma substancial da interpretação que a Vodafone apresenta, estando, de facto, convicta que o valor para a escala mínima eficiente recomendada é 20 por cento de quota de mercado<sup>31</sup>, e que o desvio destas condições está sujeito à demonstração de que as condições específicas nacionais justificam uma abordagem diferente<sup>32</sup>.

### **Entendimento ICP-ANACOM**

Sobre a questão da definição da escala mínima eficiente também a AdC, como se referiu, expressou o entendimento que seria aconselhável um aprofundamento da justificação da opção considerada que tivesse em conta as especificidades de Portugal para a validação do valor de 20 por cento da quota de mercado atendendo a que, como regra não deverá ser a quota de mercado o fator determinante para aferir o ponto mínimo da curva de custos de um determinado operador, mas sim a quantidade total produzida por esse operador.

A este respeito importa invocar no âmbito da teoria económica o chamado teste de sobrevivência, inicialmente desenvolvido por Stigler no quadro das estimativas das economias de escala e da escala mínima eficiente, segundo o qual essa escala mínima

---

<sup>31</sup> A Recomendação da CE refere explicitamente “Ao decidirem qual a escala eficiente adequada do operador modelizado, as ARN devem ter em conta os princípios para a definição da escala eficiente adequada nas redes fixas e móveis de terminação enunciados no anexo.”, sendo que este anexo refere “Para determinar a escala mínima eficiente de um operador para efeitos do modelo de cálculo dos custos, e tendo em conta a evolução da situação em termos de quotas de mercado numa série de Estados-Membros da UE, a abordagem recomendada é fixar essa escala em 20 % de quota de mercado. (...)”

<sup>32</sup> “(...)Caso a ARN de um Estado-Membro possa provar que as condições de mercado no território desse Estado-Membro exigem uma escala mínima de eficiência diferente, pode desviar-se da abordagem recomendada.”

corresponderia à de um operador que conseguisse sobreviver sustentadamente, situação que no caso português é preenchida pela Optimus que tem mantido uma quota de mercado relativamente próxima dos 20 por cento.

Atendendo aos contributos recebidos relativamente à escala mínima eficiente, em particular os contributos recebidos no âmbito da “Consulta Metodológica” que levaram a que esta Autoridade tivesse considerado no SPD que o operador modelado atingisse uma quota de mercado de 20 por cento, calculada por referência ao volume de tráfego global, num período de cinco anos (entre 2006 e 2011) prosseguindo o seu desenvolvimento até atingir uma quota de mercado equitativa entre todos os operadores (33,3 por cento) em 2017, mantendo-se constante a partir dessa data e, considerando que os contributos recebidos não justificam a alteração deste entendimento, o ICP-ANACOM decidiu assim manter o entendimento expresso no SPD, nos termos referidos no respetivo documento de consulta.

### **3.2.3. Tecnologia**

#### **3.2.3.1. Rede rádio e atribuição de espectro**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **rede de rádio e atribuição de espectro**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio, assente num operador hipotético que operasse o seguinte espaço radioelétrico (**ver secção 3.4.2.1 do documento de consulta**):

- 2x8MHz na banda GSM 900 MHz;
- 2x6MHz na banda DCS 1800 MHz; e,
- 2x20MHz na banda UMTS 2100 MHz.

A **TMN** considera essencial garantir que a rede a modelar retrata com fiabilidade e credibilidade a rede de um operador hipotético existente, sob pena de o modelo ser desajustado da realidade. A este respeito salienta a posição do ICP-ANACOM no

presente SPD de se basear na Recomendação da CE, o que no seu entendimento não permite a flexibilidade necessária para o efeito, na medida em que a referida Recomendação detalha excessivamente a rede a considerar em desrespeito do princípio da neutralidade tecnológica, aspecto este que entende dever ser corrigido.

No contexto específico da rede rádio e atribuição de espectro, a **TMN** mantém a posição anteriormente expressa de concordar com a aplicação da proposta do ICP-ANACOM, salvaguardando no entanto que visto se tratar de um modelo prospetivo este deve contemplar quaisquer novas frequências em via de atribuição.

#### ***Comentário ICP-ANACOM***

O ICP-ANACOM aceita que o modelo desenvolvido é passível de ser continuamente objeto de maior detalhe e minúcia. Não obstante, insiste-se que a constante atualização de variáveis, perspetivas e conceitos não representa uma opção equilibrada nem pragmática, sob pena de potenciar um ciclo vicioso e permanente de atualização do modelo, cujo único resultado prático seria a procrastinação da necessária concretização da obrigação de controlo de preços neste mercado.

Nesse sentido, dado que o desenho de uma rede depende de uma panóplia alargada de variáveis, um exercício de modelização terá necessariamente de envolver alguma simplificação da realidade subjacente, embora sem se afastar do objetivo de que o modelo de custeio para a terminação móvel seja, tanto quanto possível, representativo da realidade nacional.

No que se prende especificamente com a atribuição de espectro ao operador hipotético, o ICP-ANACOM mantém que a modelização prosseguida reflete bastante bem a realidade dos operadores nacionais. Em todo o caso, esta Autoridade considera que numa futura revisão deste modelo será sempre incorporada a melhor informação disponível, podendo dessa incorporação resultar, por exemplo, a contemplação de gamas de espectro diferentes das atuais.



A **Vodafone** salienta que a opção tomada pelo ICP-ANACOM no que respeita ao custo com espectro no modelo não relevar para efeitos do incremento utilizado no cálculo do custo do serviço de terminação móvel, é contrária à posição defendida pela CE sobre esta questão.

Salienta ainda que a argumentação do ICP-ANACOM no sentido de considerar que o custo incorrido inicialmente com a obtenção de espectro não está diretamente associado ao serviço de terminação de chamadas de voz, uma vez que foi adquirido para suportar outros serviços para além deste, pelo que não deve contribuir para o cálculo do seu custo incremental, devendo por isso ser considerado como um custo comum, é incompleta e contrária à Recomendação da CE.

Para a **Vodafone** a posição da Recomendação da CE é clara ao referir que os custos com espectro devem ser incluídos no cálculo dos custos incrementais do serviço de terminação de chamadas, uma vez que:

- *“os custos de utilização do espectro (a autorização para reter e utilizar radiofrequências) suportados com a oferta de serviços retalhistas a assinantes são inicialmente em função do número de assinantes, não sendo, por isso, custos associados ao tráfego, e não devem ser calculados como fazendo parte do fornecimento suplementar grossista do serviço de terminação de chamadas”; e,*
- *“os custos da aquisição de espectro adicional para aumentar a capacidade (acima do mínimo necessário para o fornecimento de serviços retalhistas aos assinantes) para efeitos de transporte de tráfego adicional resultante do fornecimento grossista de um serviço de terminação de chamadas vocais, devem ser incluídos, na medida do possível, com base nos custos de oportunidade prospetivos”.*

A **Vodafone** entende assim que, ainda que o espectro seja adquirido para suportar múltiplos serviços, tal não implica que não seja incremental para um ou mais desses serviços, uma vez que, ao ser usado num serviço não está disponível para ser utilizado por qualquer outro.

Tal como havia referido anteriormente na “Consulta Metodológica”, a **Vodafone** salienta que, de acordo com a Recomendação da CE, a melhor descrição de cobertura é “a

*aptidão ou a opção de efetuar uma chamada única a partir de qualquer ponto da rede num dado momento”, considerando que a rede de cobertura não requer mais do que 12 canais GSM na banda de 900MHz (o equivalente a 2 x 2,4 MHz), sendo que todo o espectro remanescente é utilizado para o tráfego, incluindo a terminação móvel, de forma incremental, considerando em particular, que todo o espectro na banda dos 1800 MHz é utilizado exclusivamente para efeitos de tráfego. Adicionalmente este operador salienta que em alguns países, como por exemplo a Holanda, foi considerado que o tráfego dos 800 MHz aos 1800 MHz correspondia a um custo incremental ao serviço de terminação, tendo vindo a verificar-se que os operadores têm recorrido das decisões nas quais o espectro não é considerado como um custo incremental.*

#### **Comentário ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM mantém que, no que se prende especificamente com a atribuição de espectro ao operador hipotético, a modelização prosseguida reflete bastante bem a realidade dos operadores nacionais. Não obstante, considera-se oportuno clarificar que o facto do espectro considerado não relevar para a formação dos custos LRIC “puro” do serviço de terminação móvel, neste exercício concreto, é não só coerente como também consequência da Recomendação.

Como referido no SPD, a atribuição de espectro aos operadores móveis designados com PMS foi efetuada, através de concurso público, com vista à prestação dos diferentes serviços móveis de comunicações e não apenas do serviço grossista de terminação móvel, correspondendo assim os montantes despendidos na sua atribuição a custos comuns (e de natureza afundada ou fixa) e não a custos incrementais do serviço de terminação móvel.

Acresce que, para um dado nível de serviço, as redes de comunicações móveis caracterizam-se pela existência de uma relação inversa entre a quantidade de espectro disponível e a quantidade de estações base a instalar, resultando que a redução do primeiro poderá ser conseguida à custa do aumento do número de estações base ou,

inversamente, o aumento da quantidade de espectro disponível poderá implicar uma menor necessidade em termos de estações base.

Esta relação inversa advém do facto da capacidade de prestação de serviços de comunicações ser condicionada pela quantidade de espectro disponível. Assim, para uma dada célula, no limiar da capacidade de satisfação do tráfego, um operador pode (tipicamente) optar por aumentar a quantidade de espectro afeto à disponibilização do serviço, ou em alternativa, diminuir o raio de serviço dessa célula e assim servir uma área inferior.

Enquanto a primeira opção pode, ou não, ser viável dependendo das restrições no acesso a um recurso escasso – espectro radioelétrico, a segunda implica a instalação de equipamentos adicionais por forma a assegurar o mesmo nível de serviço.

O exercício em causa pressupõe a aferição da diferença de custos suportados por um operador hipotético e eficiente que opere em dois cenários distintos (o fornecimento de toda a gama de serviços e o fornecimento de toda a gama de serviços com exceção do serviço de terminação móvel), sendo que o modelo desenvolvido incorpora este efeito, visível na redução das necessidades de equipamento do operador hipotético a operar sem a necessidade de garantir o tráfego de terminação móvel. Neste âmbito, o custo de deter espectro apenas poderia contribuir para a aferição do custo LRIC “puro” do serviço de terminação se da otimização do desenho de rede para operar no segundo cenário (sem a prestação do serviço de terminação), isto é, do *trade-off* entre a quantidade de espectro detido e o número de estações base, resultasse que os custos evitados pela menor detenção de espectro mais do que compensassem os custos incorridos na aquisição e manutenção de equipamento adicional para a prestação dos serviços modelados, o que a acontecer levantaria também questões sobre a valorização atribuída ao espectro uma vez que, na margem, a valorização prospetiva do espectro deveria ser coincidente com os custos evitados pela sua detenção.

### **Entendimento ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima, decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à rede rádio e atribuição de espectro, nos termos do SPD, entendendo, em particular, que os custos com o espectro não revestem natureza incremental e como tal não afetam o custo do serviço de terminação móvel apurado com base na metodologia LRIC “puro”.

#### **3.2.3.2. Valor do espectro**

No âmbito da presente consulta, no que respeita ao **valor do espectro**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio assente na **Opção 1 – Valorização na base do valor efetivamente pago pelos operadores (ver secção 3.4.2.2 do documento de consulta)**, na medida em que considera este método como o mais simples de implementar e aquele que no seu entendimento assegura uma maior aderência à atual realidade nacional.

A **TMN** mantém a sua posição inicial de que o valor do espectro a considerar deverá ser o custo prospetivo de longo prazo incorrido pelo operador móvel hipotético e não o valor histórico efetivamente pago pelos operadores considerado no modelo. Este operador afirma não entender a opção de valorização do espectro considerada, uma vez que, se trata de um modelo LRIC “puro” a preços correntes que traduz resultados que economicamente visam promover a concorrência e reduzir as barreiras à entrada de novos operadores, majorando os benefícios dos consumidores e do tecido empresarial, considerando que todos os fatores produção deveriam estar valorizados a custos correntes.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Uma vez que no caso concreto o valor do espectro atribuído não concorre para a formação do custo LRIC “puro”, a opção da sua valorização foi tomada essencialmente por permitir replicar a realidade dos operadores nacionais, e por representar a opção mais pragmática de implementação no modelo, evitando a realização de estudos de valorização prospetiva de espectro e evitando exercícios de transposição para a realidade nacional de realidades ocorridas noutros países.

A **TMN** considera que, estando a decorrer um leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências, os valores que deste venham a ser obtidos poderão ser utilizados como *proxy* para a determinação do valor do espectro a considerar no modelo. A este respeito a **TMN** salienta que a justificação do ICP-ANACOM, de que a utilização destes valores significaria condicionar a conclusão do modelo e do presente SPD até que os processos de atribuição de espectro estivessem concluídos, não se verifica, na medida em que irá dispor dos resultados do leilão de espectro (com início em 28.11.2011) a tempo de os poder incorporar no modelo de custeio e na respetiva decisão final sobre a obrigação de controlo de preços no Mercado 7. Ainda a este respeito a **TMN** entende que, ainda que de difícil quantificação, a melhoria da qualidade do serviço de voz na rede GSM nos 900/1800 MHz, e a conseqüente satisfação do cliente, inerente à aquisição destes direitos, articulada com o facto de o espectro atualmente utilizado pelos operadores móveis em Portugal para GSM ser inferior ao normalmente disponibilizado noutros países europeus, justificam que o modelo desenvolvido deva ter em consideração um aumento do número de canais GSM para efeitos de planeamento de rede com vista à melhoria de qualidade.

A **TMN** considera também que a atribuição de espectro aos operadores móveis destinou-se a permitir a prestação dos diferentes serviços móveis, incluindo o serviço de terminação de chamada entendendo por isso ser um custo de natureza conjunta. Ainda que à primeira vista, o valor do espectro deva ser dissociado do valor dos serviços sobre

esse recurso (espectro), a **TMN** entende que, tal não pode nem deve acontecer, na medida em que, sem espectro o serviço de terminação não poderia ser prestado, influenciando assim o valor que o operador pode retirar do investimento realizado e consequentemente do valor que o espectro tem para o operador.

A **TMN** entende assim que a análise do ICP-ANACOM não poderia deixar de considerar o valor do espectro, com e sem inclusão do serviço de terminação de chamadas, razão pela qual este custo não deveria ser considerado como um custo fixo mas sim ser apurado o valor adicional associado ao serviço de terminação de chamadas.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM concorda que a atribuição de espectro aos operadores móveis destinou-se a permitir a prestação dos diferentes serviços prestados por estes operadores, incluindo o serviço de terminação de chamada, como aliás foi referido no SPD. No entanto, e quanto à contribuição do espectro para o custo LRIC “puro”, esta Autoridade continua a entender que, atendendo que o espectro atribuído aos operadores móveis não se destinava a um serviço em particular, antes serviu para suportar toda a operação, os montantes despendidos na sua atribuição correspondem efetivamente a custos comuns (e de natureza afundada ou fixa), não sendo evitáveis na hipótese de descontinuação do serviço de terminação móvel. Por outro lado, ainda que no plano conceptual se aceite que a valorização do espectro dependa dos serviços que suporta, incluindo o serviço de terminação móvel, esta abordagem está claramente fora do âmbito do exercício de modelização empreendido que, recorda-se, pretende apurar quais seriam os custos que um operador hipotético e eficiente poderia prospetivamente evitar se não acomodasse o tráfego de terminação móvel na sua rede, mantendo tudo o resto constante – inclusivamente a valorização do espectro assumida.

A **Vodafone** entende que a Recomendação da CE é clara quanto ao facto de que o espectro deve de ser valorizado numa base económica prospetiva. A este respeito entende que os leilões recentemente realizados na Europa têm demonstrado o valor

significativo deste recurso para os operadores, que tentam, no longo prazo, ajustar as suas quantidades em função das necessidades existentes e dos potenciais tráfegos dos seus clientes. Atendendo a que estaria para breve a realização de um leilão em Portugal, os valores obtidos permitiriam estimar de forma mais direta o seu valor, devendo contudo ser tidas em conta as limitações existentes, em alguns casos, quanto à utilização de tetos máximos de espectro, restringindo a sua procura e impedindo assim os licitadores de revelarem as suas avaliações totais deste recurso.

A **Vodafone** não concorda assim com uma metodologia que nega que todos os serviços de tráfego móvel necessitam do espectro como um *input* fundamental, que cada tráfego incorre num custo incremental associado ao respetivo consumo de espectro, e que não reconhece o valor económico deste recurso. Assim, e atendendo a que ambas as faixas (900 MHz e 1800 MHz) farão parte integrante do leilão a realizar, propõe que a faixa de 900 MHz seja avaliada pelo preço por MHz efetivamente pago no leilão de 900 MHz, e que a faixa de 1800 MHz seja avaliada ao preço médio por MHz pago na faixa de 1800 MHz.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Tendo em conta o referido anteriormente sobre a constante atualização de variáveis, perspetivas e conceitos e a constatação de que o valor do espectro incluído no modelo não interfere no valor do custo LRIC “puro” apurado pelo modelo desenvolvido justifica-se a não atualização do modelo neste caso específico.

Como referido anteriormente, o custo de deter espectro apenas contribuiria para a formação do custo LRIC “puro” do serviço de terminação e só se, para operar no cenário sem a prestação do serviço de terminação, os custos evitados pela menor detenção de espectro mais do que compensassem os incorridos na aquisição e manutenção de equipamento adicional para a prestação dos serviços modelados. Tal situação, a acontecer, levantaria questões quanto à valorização atribuída ao espectro uma vez que, na margem, a sua valorização prospetiva deveria ser coincidente com os custos evitados

pela sua detenção.

O ICP-ANACOM crê que no cenário concreto desenvolvido para o mercado nacional, os custos evitados por uma menor detenção de espectro não compensam os custos incorridos com a aquisição e manutenção de equipamento adicional, entendendo assim que a valorização do espectro para efeitos deste modelo de custeio deve ser efetuada de acordo com o valor efetivamente pago pelos operadores designados com PMS, por representar o método mais simples de implementar e ser aquele que assegura maior aderência à realidade nacional.

Acresce que este tema foi objeto de estudo e simulação prática pelo consultor, utilizando o modelo agora desenvolvido, tendo este concluído não ser possível, no cenário modelado, realizar com economia a substituição de espectro por equipamento.

No entanto, salienta-se que aquando de uma futura atualização deste modelo, será tida em consideração a melhor informação que a essa data venha a estar disponível sobre esta, ou qualquer uma das outras questões relativas a este modelo.

O ICP-ANACOM entende assim que a atribuição de espectro aos operadores móveis se destinou a permitir a prestação dos diferentes serviços prestados por estes operadores, incluindo o serviço de terminação de chamada, como aliás foi referido no SPD, pelo que não deve contribuir para o custo LRIC “puro”, na medida em que não foi atribuído para a prestação do serviço específico em questão, o serviço de terminação móvel a terceiros. Servindo assim o espectro neste caso para suportar toda a operação do operador, os montantes despendidos na sua atribuição correspondem efetivamente a custos comuns (e de natureza afundada ou fixa), pelo que não se traduzem em custos evitáveis na hipótese de descontinuação do serviço de terminação móvel.

Por outro lado, ainda que no plano conceptual se aceite que a valorização do espectro dependa dos serviços que suporta, incluindo o serviço de terminação móvel, esta abordagem está claramente fora do âmbito do exercício de modelização empreendido que, recorda-se, pretende apurar quais seriam os custos que um operador hipotético e



eficiente poderia prospetivamente evitar se não acomodasse o tráfego de terminação móvel na sua rede, mantendo tudo o resto constante, inclusivamente a valorização do espectro assumida.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto ao valor do espectro utilizado no modelo de determinação do custo LRIC “puro” do serviço de terminação móvel.

#### **3.2.3.3. Rede de comutação**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **rede de comutação**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio assente na **Opção 3 – Rede totalmente assente em NGN (ver secção 3.4.2.3 do documento de consulta)**, na medida em que considera esta opção com a que melhor reflete uma rede de comutação moderna e implementada por um operador hipotético existente e eficiente.

A **TMN** não concorda com a opção de uma rede de comutação totalmente assente em NGN, na medida em que entende que, apesar de parte da infraestrutura de *Internet Protocol* (IP) ser comum, o facto de existirem elementos de rede específicos para voz e para dados introduz diferenças significativas em termos de topologia da rede, que derivam essencialmente da diferente capacidade dos elementos de rede, da natureza, tráfego e pontos de interligação a outras redes, levando a que o modelo apresentado aponte para uma eficiência reduzida, aspecto esse que no seu entendimento deveria ter sido ponderado.

### **Comentário ICP-ANACOM**

Sendo inquestionável que o exercício empreendido pelo ICP-ANACOM passa por modelar um operador hipotético e eficiente, os esforços desta Autoridade não se esgotam na procura cega de eficiência. Desde o início deste projeto o ICP-ANACOM foi claro nos princípios que pretendia aplicar no desenvolvimento do presente modelo de custeio, estabelecendo que este deveria tanto quanto possível, representativo da realidade nacional, para além de ser coerente e compatível com um modelo de custos incrementais de longo prazo. Neste sentido, é convicção desta Autoridade que um operador hipotético existente e eficiente que tivesse iniciado o desenvolvimento da sua rede em 2005 teria optado pela construção de uma rede de comutação totalmente assente em NGN.

### **Entendimento ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à rede de comutação modelada nos termos expressos do referido SPD.

#### **3.2.3.4. Rede de transmissão**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **rede de transmissão**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio que refletisse necessariamente as opções que um operador hipotético existente e eficiente teria adotado tendo em vista o desenvolvimento de uma rede baseada em tecnologia atual e eficiente, devendo essas opções contemplar essencialmente três níveis lógicos (nacional, regional e local) em moldes genericamente descritos nos parágrafos anteriores.

O modelo dimensiona, ano a ano, os equipamentos associados à rede de transmissão

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

**(ver secção 3.4.2.4 do documento de consulta).**

Nas respostas à presente consulta não foram rececionados quaisquer comentários específicos sobre este aspecto do modelo desenvolvido.

### **Entendimento ICP-ANACOM**

Não se vendo a necessidade de aprofundar este tema, o ICP-ANACOM mantém o entendimento expresso no documento de consulta.

#### **3.2.3.5. Topologia de rede**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **topologia de rede**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio assente na **Opção 3 – Metodologia “scorched node” modificada (ver secção 3.4.2.5 do documento de consulta)**, uma vez que no seu entendimento é a abordagem que melhor equilibra a necessidade de incutir parâmetros de eficiência no modelo a desenvolver com a preocupação de não introduzir excessiva complexidade no desenvolvimento prático do modelo, permitindo também manter, tanto quanto possível, a aderência à realidade nacional, tendo em consideração diversas restrições dos operadores móveis no desenvolvimento das suas redes (**ver secção 3.4.2.5 do documento de consulta**).

A **TMN** refere que a LCE, na sua atual redação<sup>33</sup>, impõe aos operadores a “*obrigação de adotar as medidas adequadas para garantir a integridade das respetivas redes, assegurando a continuidade da prestação dos serviços*”<sup>34</sup> que se suportam nessas mesmas redes, o que segundo este operador conduz forçosamente a um acréscimo significativo de investimento derivado da necessidade de dotar as redes de mecanismos

<sup>33</sup> Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 51/2001, de 13 de setembro.

<sup>34</sup> Art.º 54º-A da Lei n.º 51/2001, de 13 de setembro

específicos que garantam a continuidade de prestação do serviço em situações de contingência, em especial nos elementos de rede mais críticos, implicando a instalação de elementos adicionais com deslocalização geográfica.

A este respeito a **TMN** entende que o modelo de custeio ao pressupor um nível de eficiência elevado, definindo uma topologia de rede apenas assente em critérios de eficiência e em critérios de capacidade afasta-se da obrigação acima referida já que os *sítes* por capacidade e os *sítes* por cobertura modelados não serão suficientes, pelo que será necessário aumentar o seu número dependendo do nível de resiliência pretendido.

#### **Comentário ICP-ANACOM**

Relativamente aos níveis de resiliência a que TMN alude, é importante recordar que este exercício de modelização tem subjacente alguma simplificação, procurando-se equilibrar o compromisso entre a complexidade e detalhe do modelo com a facilidade de implementação e manutenção do mesmo.

Ainda assim, não pode esta Autoridade deixar de notar a aparente posição contraditória da pronúncia da TMN que refere entender que o modelo de custeio pressupõe um nível de eficiência elevado, e simultaneamente refere o oposto acerca da modelização da rede de comutação.

Aliás, a pronúncia da TMN é particularmente reveladora da necessidade de se procurarem soluções equilibradas e equitativas face à multiplicidade de incentivos e interesses particulares, destacando-se que, em sentido contrário à pronúncia da TMN, outros operadores sugerem (questões abordadas em pontos específicos deste relatório) que o modelo prevê uma quantidade excessiva de BTS e de *sítes* ou que os fatores de utilização de diversos equipamentos são demasiado conservadores o que, presumivelmente, resolveria o problema de incorporação de resiliência na rede modelada.

Especificamente sobre o tema da resiliência, recorda-se que os resultados do modelo

foram calibrados por forma a produzirem quantidades de nós em linha com as observações dos operadores móveis nacionais – incluindo a TMN – pelo que se entende que o nível de redundância atual das redes está razoavelmente bem refletido nos resultados do modelo. Questão diferente seria a realização de previsões e estimativas quanto às características futuras que as redes móveis deterão por forma a garantir níveis de integridade satisfatórios. A este respeito, recorda-se que o ICP-ANACOM optou deliberadamente por incorporar estimativas consistentes com as observações do passado recente. Não obstante, se no futuro este modelo for revisitado, tal revisão terá em consideração a melhor informação então disponível, podendo essa revisão implicar, entre outros, a modelização de um cenário distinto do incorporado no presente modelo no que se refere às questões de integridade e resiliência das redes.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à topologia de rede utilizada no modelo desenvolvido.

#### **3.2.3.6. Dimensionamento da rede**

No âmbito da presente consulta, no que respeita ao **dimensionamento da rede**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio no qual a rede foi dimensionada em função do tráfego de dados e do tráfego de voz do operador hipotético existente e eficiente considerado.

O desenvolvimento da rede de acesso em termos de cobertura e/ou capacidade e no tipo de tecnologia (2G/3G) considerou primordialmente a evolução do tráfego de voz, ao passo que o tráfego total (voz e dados) foi preponderante ao nível da rede de transmissão e da rede de comutação, uma vez que o seu desenvolvimento tem como aspecto crítico a capacidade de responder de forma adequada ao tráfego global do

operador.

A rede do operador hipotético foi assim dimensionada em função da “hora de pico” do tráfego de voz no que respeita à rede de acesso, enquanto a rede de transmissão e a rede “core” foram dimensionadas em função da “hora de pico” resultante do tráfego total, isto é, voz e dados (**ver secção 3.4.2.6 do documento de consulta**).

A **Optimus** considera que os fatores de utilização para dimensionamento dos equipamentos considerados são extremamente conservadores e por isso incompatíveis com o dimensionamento de uma rede a desenvolver por um operador eficiente e **[IIC]**

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

**[FIC].**

***Comentário do ICP-ANACOM***

O ICP-ANACOM entende que é importante garantir que o modelo represente realidades eficientes, mas ainda assim plausíveis. Como se referiu, o presente exercício passa por

modelar um operador hipotético ao longo de um período alargado, devendo os respetivos fatores de dimensionamento da rede refletir essa realidade. Esta abordagem tem também a vantagem de tornar a implementação do modelo mais simples e compreensível, ao mesmo tempo que mitiga a importância de efeitos de curto prazo.

Por outro lado, o modelo foi calibrado por forma a garantir-se que os algoritmos de geração de equipamentos produzem resultados genericamente consistentes com as observações das redes dos operadores nacionais, [IIC]

[FIC].

Em qualquer caso, refere-se que o modelo foi ligeiramente revisto no que diz respeito ao fator de utilização das TRX, passando agora a considerar um fator de 52 por cento por contraponto com os 50 por cento iniciais, em resultado de uma recalibração efetuada ao nível dos *sites*, BTS e TRX.

Refira-se por outro lado que sendo o horizonte temporal projetado para este modelo de 45 anos, dos quais mais de metade é considerada constante, optou-se por considerar que os fatores de utilização são estacionários e representativos na totalidade da vida do operador hipotético. Como se referiu diversas vezes, a realização deste exercício teria necessariamente que assumir algumas simplificações, sendo este um caso concreto de tais simplificações.

[IIC]



[FIC].

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM após questionar a Analysys apurou que o modelo utiliza a tabela de *Erlang* (para tráfego oferecido) para calcular o tráfego efetivamente suportado pelo sector, uma vez que as especificações dos elementos de rede são normalmente por referência ao tráfego oferecido. Com base nestes valores, a rede é dimensionada em função do tráfego efetivamente transportado pelo operador (tráfego escoado), já deduzido do tráfego bloqueado endogeneizando deste modo o grau de serviço considerado aceitável.

A **TMN** não concorda com a opção tomada no que respeita ao dimensionamento da rede de acesso, a qual no seu entender deveria também ter em conta o tráfego de dados. A **TMN** entende também que a introdução de portadoras para reforço da capacidade de dados não foi abordada com o rigor necessário e que a reserva de apenas um “*time slot*” para GPRS/EDGE está manifestamente subdimensionada face à realidade. Também as assimetrias significativas nos tráfegos de dados (a nível local e regional), e os efeitos de sazonalidade dos clientes (e.g. o desequilíbrio do tráfego no Algarve, que no verão é superior em 50% ao tráfego ocorrido no inverno), ou mesmo a deslocação diária dos clientes devem ser considerados no desenvolvimento das redes móveis para que assim respondam às necessidades de tráfego, mantendo um nível adequado de qualidade, o que no entendimento deste operador não foi tido em conta no modelo desenvolvido.

[IIC]

**[FIC].**

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera válidas as alegações da TMN, razão pela qual o modelo foi revisto no que respeita à reserva de “*time slots*” para GPRS/EDGE, passando agora a considerar a reserva de 1,5 “*time slots*” por contraponto ao valor inicial. Este facto, aliado à recalibração efetuada ao modelo, resultou também num ligeiro incremento do fator de utilização das TRX, passando agora a considerar-se um fator de 52 por cento por contraponto com os 50 por cento iniciais.

Por último a **TMN** não considera compreensível a estagnação, a partir de 2011, do parâmetro “*GSM special site locations*”, em pouco mais de uma centena. Refere ainda que a instalação destes equipamentos está maioritariamente associada ao aparecimento e construção de novas infraestruturas económicas e sociais (e.g. centros comerciais, hospitais, escolas, etc.) que suscitam novas necessidades de cobertura, sendo que a experiência deste operador aponta para que a quantidade de *sites* que foi modelada, a partir de 2011, seja diminuta.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM reconhece que existe necessariamente alguma incerteza quanto à evolução futura dos serviços modelados, particularmente quando essa evolução é projetada para o longo prazo. É aliás justamente por esse motivo que se optou deliberadamente por incorporar estimativas de tráfego consistentes com as observações do passado recente e incorporando estimativas de crescimento conservadoras. No caso concreto do parâmetro “*GSM special site locations*”, o modelo considera que este aumenta na medida em o tráfego por eles servido aumenta, considerando ainda assim

justificado que, atenta a dificuldade de previsão, e mantendo um perfil conservador, estes devem estagnar com os valores coerentes com a atualidade tendo também em conta a situação económica do país que não faz prever grande aumento significativo das infraestruturas referidas.

Não obstante, quando este modelo for revisitado tal revisão terá necessariamente em consideração a melhor informação então disponível, podendo essa revisão implicar, entre outros, a modelização de um cenário distinto do incorporado no presente modelo no que se refere ao parâmetro “GSM *special site locations*”.

Por outro lado, a **Vodafone** entende que a modelação de *micro sites* necessários para cobertura (2G e 3G) está muito dependente, quer dos *inputs* fixos e codificados para o número de *micro sites*, quer da proporção de tráfego total transportado nestes *sites*, considerando que representam quantidades substancialmente superiores às existentes na sua rede, em particular, no que se refere à rede 3G.

Reconhecendo a dificuldade em modelar os *sites indoor* necessários para a rede de cobertura, a **Vodafone** considera que devem ser utilizadas estimativas conservadoras, entendendo que um número razoável não deverá ser superior ao menor número observado na rede de qualquer um dos operadores com cobertura total, devendo portanto serem ajustados os *inputs* considerados respeitantes a *sites indoor* 3G.

[IIC]

[FIC].

Adicionalmente a **Vodafone** entende que ao se reduzir os níveis de tráfego em geral, esta redução deverá ocorrer em primeiro lugar nos *micro sites*, à semelhança do que acontece no caso da remoção do incremento de tráfego de terminação, sugerindo assim que ao se efetuar o cálculo do custo sem o tráfego de terminação a proporção de tráfego transportado nos *micro sites* seja zero por cento, garantindo assim a sua eliminação antes da eliminação de *macro sites*. A este respeito e, atendendo a que o tráfego de

terminação corresponde entre 7 e 10 por cento do tráfego total, este operador não considera excessivo o tráfego que venha a ser retirado dos *micro sites*.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM não pode concordar com a abordagem sugerida pela Vodafone na medida em que forçar o modelo a considerar que o tráfego nos *micro sites* seja inexistente (no cenário em que se calcula o custo do operador hipotético sem o tráfego de terminação) colide fortemente com a evidência empírica e factual que se tem da forma de funcionamento das redes móveis, uma vez que essas infraestruturas são não só utilizadas para a terminação móvel, como também para servir várias naturezas de tráfego de outros serviços. Acresce ainda que, num modelo LRIC “puro” a abordagem proposta implicaria aceitar que o custo destas infraestruturas fosse recuperado única e exclusivamente pelo serviço de terminação móvel, contrariando totalmente a metodologia subjacente ao modelo em causa.

Quanto à sugestão da Vodafone de limitar o número de *sites indoor* necessários para a rede de cobertura ao menor número observado em qualquer um dos operadores, o ICP-ANACOM entende que o modelo de custeio deverá repercutir o nível de cobertura existente a que a generalidade dos utilizadores de serviços móveis tem atualmente acesso. Nesse sentido, importa salientar que a maioria das respostas obtidas no âmbito da consulta pública referente à definição metodológica do modelo, ainda que ressalvando a possibilidade de uma eventual alteração de posição no futuro, mostrou-se favorável à opção proposta por esta Autoridade no sentido de se considerar uma cobertura modelada similar à atualmente proporcionada pelos três operadores móveis designados com PMS.

Este operador salienta ainda outros aspectos que têm influência nos valores produzidos pelo modelo relativamente ao dimensionamento da rede de acesso e que no seu entendimento deveriam ser revistos:

- Raio das células – A **Vodafone** refere que o modelo determina o raio efetivo das células de acordo com a fórmula  $2,6 \times r^2$  resultando em raios demasiado pequenos, entendendo que os *inputs* teóricos considerados parecem já estar ajustados aos valores reais pelo que não deveriam ser ainda mais reduzidos por um fator *scorched-node coverage coefficient* (SNOCC). [IIC]

[FIC].

- Cell breathing<sup>35</sup> – A **Vodafone** considera razoável a abordagem global inerente à modelação do efeito de *cell breathing*, considerando no entanto que este efeito é insensível ao nível de tráfego, pelo que o valor em causa (parametrizado no modelo em 7,5 por cento) poderia e deveria ser calculado dinamicamente a partir dos valores da procura considerados no modelo.
- Carga na “hora de pico” – [IIC]

[FIC].

- Reservas de canais GSM - A **Vodafone**, tendo em conta a sua experiência, e assumindo que os outros operadores terão realidades semelhantes, considera

---

<sup>35</sup> efeito que o tráfego provoca na área de cobertura de uma célula, em que a área de cobertura tende a diminuir com o aumento do tráfego

muito baixos os *inputs* do modelo para o GPRS e a reserva de sinalização sugerindo configurar o *input* “GPRS Channel reservation per sector” em 1,5 e o *input* “Signalling channel reservation per TRX” em 1.

- **Sectorização** – a **Vodafone** refere que a forma mais rentável de fornecer cobertura para uma área com pouco tráfego é construir um número reduzido de *sites*, na sua maioria “*omni-sector*”, pelo que entende que a rede modelada deverá refletir uma larga proporção destes *sites* com um nível de tráfego reduzido. No entanto menciona que o modelo desenvolvido não o reflete, dado que o grau de sectorização e a proporção de *sites* “*omni-sector*” são mantidos fixos ao longo de todos os anos, contribuindo, no seu entender, para reduzir, de forma artificial, o valor do LRIC “puro” calculado, na medida em que, na rede dimensionada para um nível inferior de tráfego (sem tráfego de terminação) não são refletidas as poupanças decorrentes de um menor grau de sectorização. Este operador propõe assim que o modelo seja alterado de forma a incorporar o efeito da menor sectorização associada ao menor tráfego, propondo que com níveis baixos de tráfego, a rede deve ser dominada por *sites* “*omni-sector*”, enquanto que com níveis elevados de tráfego, as proporções de BTS com 1, 2 e 3 sectores devem estar definidas para igualar os atuais *inputs* do modelo.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM nota que aquando do início dos trabalhos de desenvolvimento do modelo, os operadores móveis participaram ativamente na prestação de informação que, com as devidas adaptações, serviu para que a Analysys balizasse as variáveis incorporadas no modelo. No que respeita à confrontação da rede modelizada com as redes móveis específicas a operar em Portugal, releva-se uma vez mais que o objetivo deste exercício não pretende replicar individualmente cada uma dessas redes móveis instaladas, mas antes, pretende-se conjeturar sobre o que seria a rede de um operador hipotético e eficiente que atuasse num determinado contexto.

Reitera-se assim que se procurou equilibrar as soluções modeladas e incorporar a informação recolhida juntos dos operadores nacionais. Em concreto, recorda-se que nos pedidos de informação foi incluída uma questão sobre a caracterização dos *sites* do operador em função do *geo-tipo*<sup>36</sup>.

Por outro lado, ressalva-se também que o modelo foi calibrado por forma a garantir que os algoritmos de geração de equipamentos produzem resultados genericamente consistentes com as observações das redes dos operadores nacionais, incluindo a Vodafone.

Concretamente no que se prende com o raio das células e o efeito *cell breathing*, cuja consequência se traduz resumidamente na redução da cobertura proporcionada pelos Node-B em função do ruído causado pelo aumento do tráfego servido, a implementação de um parâmetro dinâmico implicaria necessariamente em esforço muito extenso em termos de implementação e usabilidade do modelo, que se julgaram pouco pragmáticos. Assim, a abordagem seguida – aliás consistente com a abordagem seguida em modelos similares de outras ARN – suportada num cálculo de *budget link*, tendo-se assumido alguns pressupostos para o efeito, nomeadamente em termos de *radio load* e respetivo efeito *cell breathing*.

Acresce ainda que, dado que os vários parâmetros técnicos do modelo estão normalmente interligados entre si, a alteração significativa de um parâmetro – por exemplo o raio das células - tenderia também a implicar que os restantes parâmetros fossem também modificados por forma a assegurar que os resultados do modelo se mantivessem globalmente coerentes com a observação dos dados dos operadores nacionais.

Já no que se prende com a reserva de canais GSM, a sugestão de modificação do

---

<sup>36</sup> Nas questões remetidas aos operadores referia-se “*Note on questions which ask about “location” of network elements and assets (...) Another possibility would be to provide information by “geo-type” (dense urban, urban, etc.). In this case, please get in touch before proceeding so we can agree a mutually convenient definition of geo-types in terms of population density ranges.*”

modelo foi parcialmente aceite e incorporada no modelo, nomeadamente pela atualização do parâmetro “GPRS *channel reservation per sector*”, passando este *input* a corresponder a 1,5 conforme acima referido. Quanto à alteração do parâmetro “*Signalling channel reservation per TRX*”, o ICP-ANACOM nota que os dados recolhidos dos operadores nacionais indiciam que o valor utilizado para este parâmetro não se afasta da realidade nacional, motivo pelo qual se decidiu não modificar este parâmetro.

Relativamente à sugestão da Vodafone de alterar o modelo por forma a que o operador hipotético suporte a sua rede com recurso primordial a *sites* omnidirecionais, o ICP-ANACOM ponderou esta questão com os consultores, tendo reconhecido que os *sites* omnidirecionais tenderão a não representar a opção com mais probabilidade de ser prosseguida por um operador eficiente que atue no horizonte temporal considerado. De facto, é expectativa do ICP-ANACOM que um operador que instale a sua rede de raiz, atento às opções de sectorização disponíveis, privilegie a instalação de células multisetor em antecipação ao exetável aumento de tráfego, motivo pelo qual a sugestão da Vodafone não foi aceite.

Outra questão que importa realçar prende-se com o facto de que, num sector caracterizado por elevado dinamismo, é normal que entre o início de um projeto de modelização e o momento da sua disponibilização aos interessados algumas das variáveis incorporadas no modelo sejam passíveis de atualização. Não obstante, o ICP-ANACOM entende que a constante atualização de variáveis, perspectivas e conceitos não representa uma opção equilibrada nem pragmática, sob pena de potenciar um ciclo vicioso e permanente de atualização do modelo, cujo único resultado prático seria a procrastinação da necessária concretização da obrigação de controlo de preços neste mercado.

Neste sentido, é expectativa desta Autoridade que numa próxima revisão deste modelo seja possível incorporar novos elementos na medida em que esses elementos venham a estar disponíveis a essa data e que estes sejam de alguma forma fiáveis.



## Entendimento ICP-ANACOM

Decorrente da análise efetuada pelo ICP-ANACOM relativamente ao dimensionamento da rede constatou-se ser adequado realizar alguns ajustamentos nos parâmetros inicialmente utilizados nos algoritmos do modelo para determinação da dimensão da rede do operador modelizado, em particular, no que respeita ao fator de utilização das TRX, passando agora a considerar um fator de 52 por cento por contraponto com os 50 por cento iniciais (em resultado de uma recalibração efetuada ao nível dos *sites*, BTS e TRX), bem como quanto à reserva de “*time slots*” para GPRS/EDGE, passando agora a considerar a reserva de 1,5 “*time slots*” por contraponto ao valor inicial.

### 3.2.4. Serviços disponibilizados

#### 3.2.4.1. Serviços modelados

No âmbito da presente consulta, no que respeita aos **serviços modelados**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio, no qual a gama de serviços do operador hipotético modelado compreende, necessariamente, todos os serviços atualmente disponibilizados pelos operadores móveis designados com PMS. Tendo em vista a prossecução de uma boa relação entre o custo de incutir maior detalhe no modelo e o benefício resultante de uma maior precisão dos resultados obtidos, não foram explicitamente modelados serviços pouco expressivos e representativos como por exemplo o *voice mail*.

Em concreto, foram modelados os serviços seguintes: chamadas *on-net*; chamadas originadas com destino a outros operadores; chamadas de entrada provenientes de outros operadores; tráfego de “*roaming*”; SMS; “*Multimedia Message Service*” (MMS); tráfego de dados suportados quer em 2G, quer em 3G (**ver secção 3.4.3.1 do documento de consulta**).

A **TMN** referiu ser, à partida, favorável à decisão do ICP-ANACOM de que o modelo considerasse a totalidade dos serviços atualmente disponibilizados pelos operadores designados com PMS. Salaria contudo que também deveria ser considerada a evolução destes mesmos serviços por tecnologia de suporte e que o modelo não deverá deixar de incorporar a definição dos *drivers* ou métodos a utilizar na repartição de alguns custos, nomeadamente o custo anual do espectro.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Relativamente às questões sobre a valorização dos custos de espectro e respetiva repartição pelos serviços prestados, reiteram-se as considerações específicas a este tema.

No que concerne à questão da evolução dos serviços modelados, importa salientar que o ICP-ANACOM optou por privilegiar soluções conservadoras, o que se traduziu na modelização de um cenário de migração da sua tecnologia de suporte (2G/3G) tendo em conta a informação recolhida junto dos operadores quanto aos seus planos com vista à sua migração.

Já sobre a possibilidade do modelo incorporar *drivers* ou métodos a utilizar na repartição de alguns custos, julga-se que se trata de um exercício desnecessário ao objectivo específico modelado que pretende apurar quais seriam os custos que um operador hipotético e eficiente poderia prospectivamente evitar se não acomodasse o tráfego de terminação móvel na sua rede, mantendo tudo o resto constante.

Neste sentido, apenas há que aferir a diferença entre os custos suportados por um operador hipotético que preste a totalidade dos serviços considerados e os custos suportados pelo mesmo operador, exceto no que respeita ao serviço de terminação móvel. Esta abordagem torna desnecessário qualquer exercício adicional de repartição de custos.

Em todo o caso o modelo será revisto ao longo do tempo para incorporar as melhorias e

atualizações que se justifiquem.

### Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto aos serviços modelados.

#### 3.2.4.2. Volume de tráfego

No âmbito da presente consulta, no que respeita ao **volume de tráfego**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio no qual, o volume de tráfego global e, conseqüentemente, o tráfego do operador hipotético, foram estimados tendo em consideração os atuais volumes médios e perfis de tráfego (**ver secção 3.4.3.2 do documento de consulta**).

Concretamente no que se prende com o tráfego de voz, o modelo desenvolvido considerou que este se iniciaria num valor de cerca de 1252 minutos por cliente/ano em 2011, evoluindo até alcançar um valor de cerca de 1300 minutos por cliente/ano, mantendo-se constante daí em diante, tendo sido estimado que o peso do tráfego de terminação de chamadas vocais evoluía em sentido inverso à evolução da quota de mercado, representando cerca de 21 por cento do tráfego estimado (originado mais terminado), proporção esta que está em linha com os valores atualmente registados.

A resposta da **Optimus** defende que se justificam ajustamentos nos parâmetros relativos à procura e refere algumas inconsistências no modelo pelo facto de ao aumento de procura de dados corresponderem também aumentos do número de equipamentos apenas afetos à voz. **[IIC]**

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

**[FIC].**

***Comentário do ICP-ANACOM***

Relativamente às estimativas de evolução do tráfego de dados, os dados disponíveis revelam que o consumo de dados em 2009 caiu significativamente face a 2008, tendo vindo a recuperar desde então. Ainda assim, nos primeiros três trimestres de 2011 o consumo médio ainda foi inferior ao verificado nos últimos três trimestres de 2008. Neste sentido, as taxas de crescimento sugeridas pela NERA não são suportados pelos dados disponíveis, pelo é aconselhável incorporar no modelo estimativas de crescimento prudentes. Não obstante, e atendendo a que a esta data já se encontra disponível informação estatística relativamente a dados de tráfego referentes ao terceiro trimestre de 2011, ainda que estes evidenciem uma evolução menos favorável que a referida pela NERA, entendeu-se que tais dados de tráfego deveriam ser tidos em conta no modelo desenvolvido conforme se refere adiante.

Esta alteração, considerada isoladamente, tem um efeito limitado nos valores produzidos pelo modelo, implicando que o custo LRIC “puro” seja cerca de 0,4 por cento inferior ao

original, ao passo que o custo LRIC “+” é cerca de 2 por cento menor que a estimativa inicial.

Sobre a alegada inconsistência do modelo, que reage ao aumento do tráfego de dados com o aumento de equipamento utilizado exclusivamente para o serviço de voz, esclarece-se que este efeito resulta do aumento do número de RNC provocado pela necessidade de servir uma maior quantidade de tráfego de dados. Por sua vez, estas novas unidades (RNC) têm que ser ligadas a MSCs/MGWs, ainda que o tráfego de voz não sofra qualquer alteração, sendo que à medida que estes (MSCs/MGWs) vão atingindo o nível de utilização máximo, novos elementos são gerados pelo modelo por forma a continuar a assegurar a totalidade dos serviços prestados.

Também o tráfego de voz foi atualizado por forma a melhor refletir os dados disponíveis.

Por sua vez a **TMN** considera razoável que a base inicial dos volumes totais de tráfego a utilizar sejam os valores médios atuais, reiterando no entanto as preocupações expressas na “Consulta Metodológica”, quanto ao perfil de tráfego terminado adotado para o operador hipotético, e o facto de considerar altamente improvável que a relação entre tráfego terminado e tráfego originado se mantivesse quase inalterada ao longo do período do modelo, tendo em conta a redução prevista das tarifas de terminação.

A **TMN** considera assim que o volume de tráfego do serviço de terminação de chamada é influenciado pelo nível da sua tarifa, estando sujeito a uma elasticidade da procura resultante do decréscimo da tarifa de terminação, sendo entendimento deste operador que este efeito e, o seu reflexo nos restantes produtos de retalho, não são visíveis no modelo apresentado, pelo que a evolução dos serviços conduz a uma fraca aderência à realidade que se pretende retratar comprometendo o resultado do modelo.

Adicionalmente, salienta ainda a **TMN** que o atual nível de penetração de cartões SIM está associado não só ao número de utilizadores, mas também ao número de SIM por utilizador, sendo que este tenderá a decrescer com a diminuição das tarifas de terminação de chamadas e, segundo o ICP-ANACOM, com a diminuição do efeito de

rede, pelo que na sua opinião se trata de um fator a ter em consideração nas projeções efetuadas.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM esclarece que a relação entre o tráfego terminado e o tráfego originado não é constante neste modelo. De facto, concordando-se com alguns comentários recebidos no âmbito da “Consulta Metodológica” que então previa a utilização de um rácio constante para a aferição do tráfego terminado, no SPD a proporção do tráfego terminado foi modelada por forma a não ser constante ao longo do tempo e refletir os dados do mercado nacional, conforme avançados pelos operadores móveis.

Ainda assim, face aos comentários recebidos sobre este tema, o ICP-ANACOM aprofundou esta questão com os consultores, tendo-se detetado que a descrição do algoritmo que modela a proporção do tráfego terminado refletida no SPD estava desatualizada, não correspondendo ao algoritmo utilizado e disponibilizado no modelo anexo ao SPD. Esta descrição foi naturalmente atualizada.

O ICP-ANACOM esclarece que o algoritmo já então utilizado, o qual se manteve, resulta numa variação da proporção de tráfego terminado com a quota do operador hipotético mais intensa do que a sugerida pela descrição contida no SPD.

Em concreto, a proporção de tráfego terminado decai rapidamente até aos 27,5 por cento quando o operador hipotético atinge uma quota de 20 por cento e 23,5 por cento a partir do momento em que atinge a quota de mercado atinge os 33,3 por cento (ver Gráfico 1).



Gráfico 1 – Evolução da proporção do tráfego de terminação móvel



Fonte: “Model documentation” preparado pela Analysys Mason

Importa ainda salientar que a análise realizada pelo ICP-ANACOM, conjuntamente com o consultor, conduziu à revisão de diversos parâmetros para os quais passou a ser considerada informação com recurso a valores médios anuais, em vez de informação de final de ano, como era considerado inicialmente.

A reanálise destes parâmetros e a consideração da informação estatística mais recente disponível conduziu a ligeiros ajustamentos em alguns parâmetros, nomeadamente, a evolução da taxa de penetração, da proporção de utilizadores de serviços de dados de alto débito, bem como do tráfego de SMS, voz e dados (HSDPA e HSUPA).

Quanto à sugestão da TMN no sentido do modelo apresentado incorporar os efeitos retalhistas resultantes da alteração do nível da tarifa de terminação, o ICP-ANACOM entende que esse exercício é fortemente especulativo, o que talvez justifique o facto de a própria proponente do exercício não ter avançado com um valor que entenda poder representar razoavelmente bem a elasticidade da procura do serviço de terminação

móvel, nem a sua estimativa sobre o nível da redução do número de SIM por utilizador em função dos preços de terminação móvel.

Ainda assim, na medida em que existirem novos elementos que permitam incorporar esse efeito, nomeadamente refletidos nos valores da procura observáveis, é expectativa do ICP-ANACOM que esses elementos possam ser considerados numa futura atualização deste modelo.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

Decorrente da análise efetuada pelo ICP-ANACOM relativamente aos dados de tráfego considerados no modelo, atendendo a que a esta data já se encontra disponível informação estatística relativamente a dados de tráfego referentes ao terceiro trimestre de 2011, esta Autoridade entendeu que as estimativas de tráfego do modelo desenvolvido já deveriam incorporar esta mesma informação. Neste sentido, o modelo passou a considerar um valor médio mensal de dados HSDPA de 1050 MB em 2011 e 1100 MB em 2012 (em vez do valor inicial de 1000 MB a partir de 2011, previamente considerado), tendo-se mantido o rácio entre tráfego HSUPA e HSDPA, pelo que o tráfego HSUPA foi atualizado em conformidade. De igual forma, também o tráfego de voz foi atualizado no sentido de melhor refletir os dados de disponíveis, prevendo-se agora 1,269 minutos de utilização por SIM em 2011 e 1,282 em 2012, por contraponto com os 1,252 minutos de utilização por SIM para 2011 considerados inicialmente.

Salienta-se ainda que, aquando de uma futura revisão deste modelo, o ICP-ANACOM tratará de incorporar a melhor informação que a essa data venha a estar disponível.

#### **3.2.4.3. Migração da rede de acesso 2G para 3G**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **migração da rede de acesso 2G para 3G**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio assente na **Opção 3 – Migração progressiva mas não completa da rede 2G para a rede 3G (ver secção**

**3.4.3.3 do documento de consulta**), na medida em que, o modelo desenvolvido tentou, tanto quanto possível, refletir as opções estratégicas e comerciais dos operadores móveis designados com PMS, que passados vários anos após o início do desenvolvimento da rede 3G, ainda mantém redes 2G preponderantes na prestação de serviços móveis, não existindo indícios quanto a uma completa migração da rede 2G para 3G, no curto-médio prazo, por parte destes operadores.

O modelo desenvolvido incorporou assim uma estratégia de migração 2G/3G progressiva, materializado por cerca de 35 por cento do tráfego de voz e SMS suportado na rede 3G em 2011, proporção essa que aumentou progressivamente até se atingir um rácio de 42 por cento no longo prazo.

A Optimus **[IIC]**

**[FIC]**.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM reconhece que a modelização de um cenário de migração mais agressiva seria uma opção possível. Em particular os operadores móveis têm alguns incentivos em fomentar uma rápida migração, nomeadamente ao nível da expectável redução global dos custos de operar e manter uma rede integrada de comunicações móveis. Ainda assim, a observação empírica que o ICP-ANACOM vai fazendo desta

realidade indicia que o mercado, independentemente dos motivos, não está a favorecer esse cenário de migração acelerado.

Não obstante, e uma vez que se pretendeu manter as hipóteses de modelização ancoradas em expectativas plausíveis, a abordagem por um cenário de migração menos agressivo foi um ato consciente e deliberado, suportado também pela recolha de elementos junto dos operadores móveis, incluindo a Optimus, que não justificam expectativas de migração 2G/3G mais agressivas.

Ainda assim, e em consonância com o que se tem referido ao longo deste relatório, este cenário de trabalho pode vir a ser modificado em futuras revisões do modelo, dependendo da informação que então esteja disponível.

Adicionalmente, a NERA **[IIC]**

**[FIC]**.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Quanto ao mecanismo através do qual o aumento do tráfego HSDPA e HSUPA pode influenciar o cálculo do custo LRIC “puro” do serviço de terminação móvel, remete-se a explicação para a secção 3.2.4.2 – Volume de tráfego. Já sobre a questão relacionada com os coeficientes de utilização modelados, reitera-se o entendimento avançado no ponto 3.2.2.3. – Escala mínima eficiente.

No que respeita à migração da rede de acesso 2G para 3G a **TMN** concorda que a modelação considere uma migração progressiva e parcial, por contrapartida a uma modelação da total migração entre tecnologias. No entanto, não concorda com uma

percentagem de 35 por cento de tráfego de voz em UMTS, considerando esta percentagem excessiva de acordo com a realidade do mercado.

Adicionalmente, este operador considera que o modelo desenvolvido não tem em conta aspectos fundamentais que influenciam as percentagens adotadas para GSM e UMTS, como sejam: (i) a seleção manual, por um elevado número de clientes, de rede 2G nos telemóveis 3G, para poupança de energia; e, (ii) a existência de um elevado número de terminais 2G, devido ao elevado custo dos terminais 3G, o que dificulta a migração para as novas tecnologias.

A evolução no longo prazo, para 42 por cento, da taxa de migração de 2G para 3G, no entender da **TMN**, não se enquadra na evolução prevista com a introdução das redes LTE, uma vez que a disponibilidade do LTE na faixa dos 800 MHz implica que a sua cobertura seja semelhante à da rede GSM em 900 MHz. De acordo com este operador é já um dado adquirido que a evolução de qualquer rede de um operador móvel terá que passar obrigatoriamente pelo LTE, que terá início logo após o leilão multifaixa, pelo que em 2012, as redes LTE serão já uma realidade.

A este respeito a **TMN** refere que os elevados investimentos associados ao desenvolvimento das redes LTE conduzirão muito provavelmente a que no curto prazo se comecem a verificar estratégias nas quais os operadores mantenham o investimento em GSM, deixem de investir no UMTS e iniciem a migração do tráfego de voz para LTE (VoLTE), implicando um investimento adicional na rede de acesso rádio, na rede *core* e em funcionalidades na rede GSM e UMTS.

A **TMN** considera assim que a percentagem de voz em GSM será maior que a prevista no modelo e que haverá tráfego de voz suportado em LTE, pelo que entende que o modelo de custeio deveria considerar as três redes.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

As sugestões da TMN para a melhoria do modelo neste aspecto, implicam a incorporação de um nível adicional de complexidade no modelo, cuja justificação não é

evidente até porque se constata que as propostas da TMN estão circunscritas ao plano conceptual, carecendo de valores concretos. Neste sentido, é expectativa desta Autoridade que os planos de migração 2G/3G dos operadores móveis incorporam, em sentido lato, as resistências ao processo de migração identificadas pela TMN.

Sobre a questão da introdução do LTE, o ICP-ANACOM concorda que a disponibilidade do LTE nas redes móveis terá um impacto relevante na vida dos operadores móveis e dos seus clientes. Contudo, para efeitos do desenvolvimento deste modelo de terminação, esse impacto não é ainda evidente, pelo que a opção desta Autoridade passou por modelizar de acordo com a melhor informação disponível, salvaguardando a possibilidade de atualizar este modelo no futuro.

#### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à migração da rede de acesso de 2G para 3G.

#### **3.2.4.4. Custos retalhistas e grossistas**

No âmbito da presente consulta, no que respeita aos **custos retalhistas e grossistas**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio no qual os custos suportados com atividades retalhistas foram necessariamente excluídos da formação dos custos de terminação móvel, apenas tendo sido considerados custos incrementais associados com a prestação do serviço grossista de terminação móvel (**ver secção 3.4.3.4 do documento de consulta**).

O modelo desenvolvido não teve assim em consideração, para efeitos de apuramento do valor LRIC “puro”, todos os custos que não variam com o incremento de tráfego considerado (**ver secção 3.4.4.1 do documento de consulta**).

A **TMN** concorda genericamente com o princípio de que os custos suportados com as atividades retalhistas sejam excluídos da formação dos custos de terminação móvel, entendendo no entanto que deve de ser definido, com todo o rigor, os custos das atividades associadas ao serviço de terminação de chamadas em redes móveis, o que no seu entendimento não é perceptível no modelo desenvolvido.

A este respeito a **TMN** afirma existirem custos que, embora numa primeira análise possam parecer relacionados apenas com a atividade de retalho, estão relacionados também com a terminação de chamadas, razão pela qual deverão ser incorporados no modelo de custeio, identificando custos como as atividades de recolha, tratamento e valorização dos dados dos *call data records* (CDR), de faturação, negociação, gestão, cobrança, risco de crédito, bem como as taxas pagas ao ICP-ANACOM devidas pela receita associada ao serviço de terminação de chamadas.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Atendendo a que o processo de cálculo do custo LRIC “puro” passa pela aferição da diferença entre os custos totais suportados por um operador hipotético que preste a totalidade dos serviços considerados e os custos totais suportados pelo mesmo operador que preste a totalidade dos serviços considerados com exceção do serviço de terminação móvel, os custos com as atividades identificadas pela TMN – desde que efetivamente evitáveis – serão refletidos na diferença de cenários. Assim, o modelo disponibilizado identifica uma série de elementos que contribuem para a formação do custo LRIC “puro”.

#### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto aos custos grossistas e retalhistas.

### **3.2.5. Implementação**

#### **3.2.5.1. Incremento relevante**

No âmbito da presente consulta, no que respeita ao **incremento relevante**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio o qual considerou como incremento relevante os custos evitáveis do serviço grossista de terminação móvel de chamadas a terceiros, não tendo assim sido considerados para efeitos do apuramento do valor LRIC “puro” os custos que não variam com o incremento de tráfego considerado (**ver secção 3.4.4.1 do documento de consulta**).

No sentido de capturar os níveis médios de utilização de rede expectáveis de um operador eficiente e comprometido em assegurar a prestação de serviços correntes e prospetivados, o modelo desenvolvido prevê a existência de um hiato temporal entre o início da instalação do elemento de rede e a sua efetiva ativação.

A **TMN** reconhece que a Recomendação da CE esclarece que os custos associados ao tráfego devem, em primeiro lugar, ser imputados aos serviços que não o de terminação de chamadas, e só posteriormente os custos residuais associados ao tráfego deverão ser imputados ao serviço de terminação. No entanto, e à semelhança da “Consulta Metodológica”, a **TMN** entende que esta metodologia não pode ser aplicada, uma vez que variando os custos relacionados com o tráfego, na sua maioria de forma direta com os volumes associados, estes custos devem ser imputados a todos os serviços na proporção do seu consumo, incluindo o serviço de terminação de chamadas, fazendo notar que a não imputação na proporção do tráfego penalizaria de forma injustificável a valorização deste serviço.

Adicionalmente, a **TMN** salienta que na estrutura de custos de um operador móvel, o serviço de terminação de chamadas, para além dos custos relacionados com o tráfego, contém também outros custos referentes a componentes de rede e custos com a prestação do serviço, reiterando a sua opinião de que devem ser considerados como



incrementais e evitáveis todos os custos associados ao serviço de terminação de chamadas, independentemente de serem direta ou indiretamente relacionados com este serviço. Refere também que o ICP-ANACOM não incluiu os custos comuns e o custo do espectro na valorização do serviço de terminação de chamadas em redes móveis, facto com o qual discorda profundamente.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Sobre a questão da bondade da aplicação da metodologia definida na Recomendação da CE, reitera-se que o ICP-ANACOM concorda com a abordagem recomendada por entender que é essa a abordagem que melhor promove a concorrência nestes mercados (conforme detalhadamente exposto na secção 3.1.5 – A Opção LRIC “puro”).

Quanto ao processo de cálculo do custo LRIC “puro”, uma vez que esse processo passa pela aferição da diferença entre os custos totais suportados por um operador hipotético que preste a totalidade dos serviços considerados e os custos totais suportados pelo mesmo operador que preste a totalidade dos serviços considerados com exceção do serviço de terminação móvel, os custos com as atividades efetivamente evitáveis (e só esses) serão refletidos na diferença de cenários.

#### **Entendimento ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto ao incremento relevante.

#### **3.2.5.2. Metodologia de depreciação de ativos**

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **metodologia de depreciação de ativos**, o ICP-ANACOM, em conformidade com a Recomendação da CE na regulação

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

dos preços máximos do serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis, desenvolveu um modelo de custeio assente na **Opção 4 – Depreciação económica** (ver secção 3.4.4.2 do documento de consulta).

A Optimus [IIC]

**[FIC].**

A **TMN** concorda genericamente com a utilização da depreciação económica para a depreciação de ativos por considerar que é a metodologia que melhor reflete o valor económicos dos ativos modelados, em consonância com o previsto na Recomendação da CE.

Relativamente à evolução dos preços dos principais equipamentos, a **TMN** refere que apesar de se ter verificado uma tendência de diminuição de preços nos últimos anos, considera que a sua margem de redução está praticamente esgotada, e que um nível elevado de erosão dos custos dos equipamentos só seria possível num cenário de degradação da qualidade de rede, menor evolução tecnológica e maior número de falhas de integridade nas redes. A **TMN** entende assim que a tendência é para a estabilização dos preços no mercado, pelo que a evolução do preço dos equipamentos, a partir de 2012, deveria de ser zero por cento, ou simplesmente, acompanhar o valor da inflação.

***Comentário ICP-ANACOM***

A evolução dos custos de equipamento incorporada neste modelo reflete não só o custo de aquisição mas também ganhos de eficiência (por exemplo aumentos de capacidade ou performance) desses equipamentos. Acresce que o modelo trabalha com valores reais pelo que uma tendência de evolução de custo de zero por cento significa que esse equipamento específico não encarece nem embaratece em termos económicos.

Os valores incorporados para modelizar a evolução dos custos de várias classes de ativos foram obtidos essencialmente a partir das observações de outros modelos similares, pelo que se considera que os valores do atual modelo não destoam com realidades semelhantes. A Tabela 2 reforça este entendimento.

**Tabela 2 – Evolução da tendência de custos em outros modelos regulatórios**

Categories	Portugal	Sweden	Netherlands	Confidential <sup>(1)</sup>	Confidential	UK
Sites	1.0%	1.0%	2.0%	5.0%	0.0%	1.0%
2G_BTS	-3.0%	-10.0%	-2.0%	-5.0%	-10.0%	-4.0%
NodeB	-3.0%	-10.0%	-2.0%	-2.1% - -6.9%	-10.0%	-5.0%
CK_and_Carriers	-6.0%	-10.0%	-6.0%	-6.1% - -6.7%	-10.0%	-5.0%
Transmission_equipment	-8.0%	-10.0%	-8.0%	-5% --10%	-10.0%	-5.0%
Switches	-4.0%	-10.0%	-5.0%	-4% - -6%, -3.5% for MGW, -4% for VMS, IN, AUC	-5.0%	-5.0%
Switch_software	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-5.0%	-5.0%
Dark_fibre	-1.0%	-2.0%	0.0%		-5.0%	n.a.
Data_servers_RNC_BSC	-10.0%	-10.0%	-12.0%	-5.0%	-10.0%	-5.0%
2G_TRX	-6.0%	-10.0%	-8.0%	-5.0%	-10.0%	-4.0%
Flat_real	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Note: (1) The cost trends vary with time. We've considered cost trends for 2011 only.

Fonte: Analysys Mason

No que se prende com a estabilidade de custos observados para os equipamentos STM1 e STM4, constatou-se um erro que foi entretanto corrigido, passando agora a observar uma tendência decrescente (-15 por cento) no valor do custo, em linha com os restantes equipamentos STM (ver modelo, na folha "CostTrends", linhas 222 e seguinte. Não obstante, dado que o operador modelado não utiliza STM1/STM4, esta correção não terá efeitos práticos nos resultados produzidos pelo modelo.

Também a **Vodafone** entende que a metodologia de depreciação de ativos deve de ser baseada na depreciação económica por ser a que melhor reflete o valor económico dos ativos modelados, como advogado na Recomendação da CE. Não obstante, considera que a sua aplicação prática pode originar diversos desafios, nomeadamente, exigindo que em cada exercício seja calculado o custo relativo da sua utilização, seja revista a sua

vida útil e atualizados os seus *cash-flows* futuros, podendo ser necessário ajustar as depreciações a considerar.

Especificamente sobre o modelo e a depreciação de ativos, a **Vodafone** entende que os resultados produzidos não são expectáveis e são inaceitáveis, uma vez que os ativos começam a ser depreciados anos antes de serem adquiridos, contrariamente à convencional depreciação económica que recupera o custo do investimento após este ter sido efetuado. Este operador afirma assim não encontrar justificação para a metodologia apresentada, entendendo que a mesma não se conforma com qualquer lógica económica e que não seria aceite no âmbito dos procedimentos de contabilidade geralmente aceites e que teria como principal implicação que nos anos iniciais do modelo as taxas de terminação fossem calculadas com base em balanços com ativos de valor líquido contabilístico negativo, valores esses que no seu entendimento são substanciais.

A **Vodafone** entende assim que o cálculo da depreciação económica no modelo apresentado se encontra incorreto, como qualquer entidade concluiria, e que tal impossibilitará a sua utilização por parte do ICP-ANACOM com vista a alcançar os objetivos propostos.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

O incidente que a Vodafone refere, e que na sua opinião impossibilita a utilização deste modelo por parte do ICP-ANACOM com vista a alcançar os objetivos propostos, não representa qualquer erro de implementação do modelo, mas tão só uma consequência da utilização da depreciação económica, princípio aliás com o qual a Vodafone refere explicitamente concordar.

Resumidamente, o modelo incorpora um mecanismo de depreciação económica pela alocação da totalidade dos custos evitáveis no horizonte temporal considerado (descontados para o presente) pela totalidade do *output* evitável (serviço de terminação móvel não prestado) no mesmo horizonte temporal, independentemente do momento em que se verificam os custos ou *output* evitável. Nesta sequência, para incrementos

relativamente pequenos (consistentes com a fase de ganho de quota de mercado do operador hipotético) não há diferenças entre a rede do operador hipotético que preste todos os serviços e a rede do mesmo operador que cesse de prestar o serviço de terminação, uma vez que a oferta de cobertura é, na fase inicial da vida do operador, suficiente para acomodar também a terminação de algum tráfego. Dado que, como se disse, o mecanismo de depreciação económica passa pela depreciação da totalidade dos custos evitáveis pela totalidade do *output* evitável, a aplicação deste mecanismo de depreciação resulta na amortização de custos (uma vez que existe *output* evitável) sem que o operador hipotético tenha tido ainda necessidade de investimentos adicionais para a prestação do serviço de terminação móvel.

É crucial notar que no horizonte temporal modelado, a soma dos custos amortizados iguala a soma dos custos incorridos (considerando as atualizações necessárias), conforme constava no “*Model Documentation*” (anexo 2) do SPD. Acresce que a Vodafone ao focar a sua observação no início da vida do operador modelado está a concentrar-se no curto prazo, desviando-se da abordagem de longo prazo sob a qual assenta todo este exercício de modelização.

O Anexo A do documento “*Conceptual approach for a mobile BU-LRIC*” detalha com maior detalhe a mecanismo de depreciação económica modelado.

O algoritmo de depreciação económica implementado garante a recuperação de todos os custos incorridos no horizonte temporal estabelecido, considerando-se ser esta a abordagem mais adequada face às alternativas identificadas e é também consistente com as abordagens de outras ARN em projetos similares (como por exemplo o Reino Unido e a Suécia). Naturalmente, a algoritmos distintos dos atuais estarão associados perfis de recuperação também distintos, não se vislumbrando no entanto razões suficientemente fortes para, neste caso, abandonar a opção pela depreciação económica.

Outra questão da Vodafone relaciona-se com a aceitação para efeitos contabilísticos de alguns conceitos modelados. A este respeito importa referir que o propósito do exercício

desenvolvido não passa pela caracterização de uma entidade fiscal com contabilidade organizada, mas tão-somente pela aferição do custo económico incremental da prestação do serviço de terminação móvel, por forma a auxiliar esta Autoridade no processo de regulação do preço máximo da terminação de chamadas móveis.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à metodologia de depreciação de ativos.

#### **3.2.5.3. Horizonte temporal**

No âmbito da presente consulta, no que respeita ao **horizonte temporal**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio com um horizonte temporal de 45 anos que permitisse abarcar os ativos com vida útil mais longa, tendo também por base que os direitos de utilização de frequências foram atribuídos aos operadores móveis designados com PMS por uma duração inicial de 15 anos, os quais foram recentemente renovados e sendo plausível uma nova renovação no termo do período em que vigoram **(ver secção 3.4.4.3 do documento de consulta)**.

Não obstante o ICP-ANACOM reconhecer as dificuldades da realização de previsões para horizontes temporais excessivamente longos, entende que o modelo desenvolvido mitiga razoavelmente bem essas preocupações.

A Optimus **[IIC]**

**[FIC].**

***Comentário do ICP-ANACOM***

Importa realçar que a modelização de um horizonte temporal alargado não diverge das práticas da generalidade das ARN que realizaram exercícios similares, como por exemplo Holanda (50 anos), Espanha (40 anos) e Suécia (50 anos), e pretende garantir que o bem de maior duração possa ter um período de vida útil completo, minimizando a importância de eventuais valores residuais dos ativos existentes no final do período.

Em concreto, recorda-se que a definição do horizonte temporal está relacionado com os direitos de utilização de frequências atribuídos aos operadores móveis designados com PMS que tiveram uma duração inicial de 15 anos, tendo recentemente sido renovados por igual período (no caso da TMN e da Vodafone), e sendo plausível uma nova renovação no termo do período em que vigoram. Estas considerações levaram o ICP-ANACOM a considerar, para efeitos do modelo desenvolvido, um prazo alargado de 45 anos.



Outra questão diferente do horizonte temporal modelado é a definição da vida útil dos equipamentos, a qual é definida tendo em conta o período durante o qual se espera que o mesmo traga benefícios económicos para a empresa, antes de ter de ser substituído quer seja por motivos de obsolescência tecnológica, quer seja por avaria. Neste sentido o ICP-ANACOM teve a preocupação de incorporar a informação disponível, incluindo a prestada pelo operadores móveis nacionais.

Tendo em conta que o horizonte temporal difere da vida útil da generalidade dos equipamentos, o modelo desenvolvido considera a necessidade de garantir a realização de investimentos de substituição que permitam colmatar esta diferença, garantindo a normal atividade do operador ao longo de todo o horizonte temporal definido.

Quanto à evolução dos valores de *Capex*, estes tendem a diminuir ao longo do tempo, ainda que os *inputs* se mantenham constantes de 2021 em diante, uma vez que as tendências de evolução dos custos dos diversos equipamentos são constantes ao longo do tempo, resultando numa diminuição do custo unitário dos diversos equipamentos e consequentemente, num menor custo de substituição ao longo do tempo. O facto dos valores de *Capex* oscilar resulta da necessidade de substituir diferentes combinações de ativos. Por sua vez, dado que de 2009 em diante os valores unitários de *Opex* modelados derivam da tendência de evolução dos custos de equipamento, estes apresentam também uma tendência de redução a longo prazo.

Por último a NERA salienta **[IIC]**

**[FIC]**.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM salienta que se detetou um lapso na modelização que foi entretanto corrigido, passando a recuperação de custos a ser feita em 45 anos.

Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.

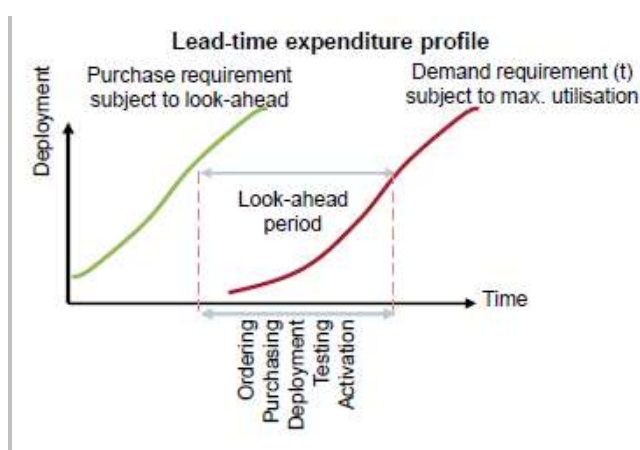
Adicionalmente, menciona a NERA [IIC]

[FIC].

### Comentário do ICP-ANACOM

Esclarece-se que o modelo incorpora a antecipação das atividades relacionadas com a encomenda, instalação, teste e ativação dos vários elementos de rede face ao momento em que esses elementos são efetivamente necessários para assegurar o bom dimensionamento da rede à atividade comercial subjacente (ver Figura 2). No caso de *sítes* de comutação, considera-se que estas atividades iniciam-se com 18 meses de antecedência face à sua entrada em serviço.

Figura 2 – Hiato temporal entre instalação do equipamento e a procura



Fonte: "Model documentation" preparado pela Analysys Mason

Por sua vez a **TMN** considera que as estimativas para um tão longo período (45 anos), num sector em constante evolução como as telecomunicações, pode revelar-se uma atividade adivinhadora e sem aderência à realidade, salientando ainda, e uma vez mais, o facto da tecnologia LTE não ter sido considerada.

Especificamente no que respeita ao tempo de vida útil do equipamento de rádio, a **TMN** considera que este deverá ser reduzido para valores inferiores a 10 anos, salientando que num ciclo económico de redes móveis de 10 anos existem várias gerações de equipamentos para uma mesma tecnologia de acesso rádio, conduzindo à troca de equipamentos sempre que existam evoluções tecnológicas significativas, implicando limitações nos equipamentos de gerações anteriores.

A **TMN** considera assim que deverá ser considerado um período de vida máximo de 8 anos, salientando a necessidade de em certos casos (e.g. UMTS) se tem verificado a necessidade de modelar por períodos inferiores, e que um tempo de vida de tal forma elevado só poderá conduzir a uma menor evolução tecnológica das redes.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

No decurso da consulta pública sobre este tema, alguns interessados responderam efetivamente no sentido de considerar excessivo um horizonte temporal de 45 anos, nomeadamente devido à elevada incerteza no que se prende com a evolução tecnológica e com a evolução da procura de serviços.

Relativamente à incerteza sobre os contornos tecnológicos e comerciais no futuro, que o ICP-ANACOM reconhece, reitera-se que foi essa incerteza que justificou o facto de se ter optado deliberadamente pela incorporação de estimativas de tráfego consistentes com as observações do passado recente e de estimativas de crescimento conservadoras, levando a que, por exemplo, não fossem incorporados no modelo estimativas sobre o impacto e evolução LTE.

Acresce que, à semelhança do que se verifica relativamente a outras variáveis modeladas, para efeitos do exercício em causa todas as variáveis do modelo se mantêm constantes (incluindo as variáveis relativas ao número de equipamentos instalados) a partir de 2021, reduzindo também por esta via, a incerteza quanto a evoluções de muito longo prazo e reduzindo simultaneamente o impacto dos valores residuais.

### Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto ao horizonte temporal.

#### 3.2.5.4. Remuneração do custo de capital

No âmbito da presente consulta, no que respeita à **remuneração do custo de capital**, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio o qual teve em consideração uma remuneração adequada dos investimentos que o operador hipotético teria de realizar com vista à prestação do serviço de terminação de chamadas na rede móvel tendo em conta os riscos de negócio a este associado (**ver secção 3.4.4.4 do documento de consulta**).

O cálculo do custo de capital considerado no modelo desenvolvido assentou na adaptação ao negócio das comunicações móveis, tendo por base um *benchmark* específico, da metodologia aplicada à PTC no negócio das comunicações fixas.

O custo de capital foi assim calculado tendo por base a metodologia *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) numa base “*pre-tax*” e apurado em termos reais por forma a eliminar a necessidade de fazer estimativas de longo prazo sobre os valores da inflação, tendo resultado na aplicação de uma taxa de custo de capital real de 9,2 por cento.

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

A **Optimus** **[IIC]**

**[FIC]**.

A **TMN** refere que o custo de capital revela-se um dos componentes de maior importância no desenho do modelo, pelo que o seu cálculo deverá ser suportado por uma metodologia que traduza o mais fidedignamente possível a margem de remuneração correta associada aos ativos em causa.

A **TMN** refere também que o ICP-ANACOM veio concluir que o modelo a desenvolver deveria ter em consideração uma remuneração adequada, tendo em conta os riscos do negócio, dos investimentos que o operador tivesse que realizar com vista à prestação do serviço de terminação de chamadas na rede móvel, assentando para tal na adaptação da metodologia aplicada à PTC, mencionando, no entanto, que o modelo não evidencia

informação sobre o apuramento dos diversos parâmetros considerados para o cálculo da taxa de custo de capital.

Adicionalmente, e tendo em consideração que segundo o ICP-ANACOM existe a expectativa da sua revisão futura, a **TMN** entende que a evolução da taxa de custo de capital deve já contemplar uma previsão da evolução de cada um dos parâmetros que a constituem. A este respeito salienta também que o Regulador deverá incorporar na taxa de custo de capital os efeitos que a economia portuguesa está a sentir, dando como exemplo, o facto da taxa de juro sem risco em 2011 ser substancialmente mais elevada que a de 2009 e 2010.

A **TMN** considera por isso que o modelo deveria incluir todos os parâmetros necessários, como por exemplo, uma avaliação da taxa de inflação para o período em análise.

Relativamente à remuneração do custo de capital a **Vodafone** concorda que os custos da tarifa de terminação móvel devem incorporar uma parcela relativa ao custo de capital que permita o retorno dos investimentos, concordando também com a metodologia proposta para o seu cálculo, a qual deve de ser consistente com as decisões anteriores do ICP-ANACOM. Não obstante, este operador alerta para a necessidade de, no seu entendimento, os parâmetros utilizados para apuramento do custo de capital incorporado nos preços de terminação para 2012, ou posterior, decorrente da alteração/extensão do fim do *glide-path*, possam refletir a realidade do mercado num momento próximo da aplicação dos novos preços de terminação, atendendo às alterações significativas ocorridas recentemente nas condições gerais do mercado.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

A forma como o custo de capital é apurado implica conhecer com razoável certeza quais os valores de diversos parâmetros, sendo que destes, alguns são exógenos ao operador modelado (por exemplo: taxa de juro sem risco, taxa de imposto, prémio de risco), pelo que a sua estimação a longo prazo implicaria um adicional nível de complexidade ao presente modelo sem proporcionar, necessariamente, maior robustez aos resultados produzidos, particularmente atendendo ao contexto macroeconómico atual. A este

respeito, é importante notar que o valor da taxa de custo de capital deve ser visto como uma aproximação ao valor médio ao longo do horizonte temporal considerado e não restrito aos anos imediatos. Nesse sentido, as atribuições do contexto macro económico atual são diluídas por um período alargado de tempo.

No que respeita ao apuramento do custo de capital considerado no modelo, importa salientar que o SPD colocado a consulta descrevia a metodologia utilizada para determinar os vários parâmetros utilizados no seu apuramento, em particular, a adaptação da metodologia utilizada recentemente na determinação do custo de capital da PTC para as comunicações fixas, bem como o valor obtido para cada um dos parâmetros utilizados, permitindo assim aos interessados verificar se os referidos valores estariam alinhados com a remuneração que seria exigível por um investidor para que concretizasse em Portugal um investimento semelhante e com um nível de risco equivalente. No entanto, e indo ao encontro das preocupações reveladas no SPD esta Autoridade entendeu detalhar mais pormenorizadamente a obtenção dos referidos parâmetros, tendo para tal sido adicionado ao modelo uma folha onde esta informação é disponibilizada.

Por outro lado, avaliar uma variável como a taxa de inflação por um período muito largo não passa de um exercício de adivinhação. Num horizonte de 45 anos qualquer conjectura é passível de ser argumentada. É por este motivo que numa futura atualização do modelo de custeio, na medida em que exista maior confiança nos parâmetros relevantes no cálculo do custo de capital, este poderão ser objeto de revisão à luz dos desenvolvimentos que entretanto forem registados.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à remuneração do custo de capital.

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

### **3.2.6. Calibração do modelo**

A Optimus **[IIC]**

**[FIC].**

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

O ICP-ANACOM já abordou e clarificou as questões relativas aos coeficientes de utilização incorporados no modelo, não se repetindo a mesma argumentação nesta



sede. Ainda assim, [IIC]

[FIC]. Em qualquer caso, reitera-se que este modelo foi calibrado por forma a assegurar que os resultados produzidos são genericamente consistentes com os dados dos operadores nacionais, incluindo a Optimus, mas representando um operador hipotético, pelo que existirão sempre algumas diferenças.

A **TMN** considera que, apesar do documento do ICP-ANACOM, mencionar que a definição de cobertura dependeu, essencialmente, dos níveis de cobertura “indoor” e infraestruturas disponibilizados pelo operador, se verifica existirem distorções face à realidade que deveriam ser considerados na calibração. A este respeito menciona que deveria ser considerada a necessidade de capacidade adicional para suportar tráfego sazonal, bem como o aparecimento de novos *sites* de cobertura dedicada, resultantes do aparecimento de novas infraestruturas socioeconómicas no país.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Como se disse o ICP-ANACOM reconhece que existe necessariamente alguma incerteza quanto à evolução futura dos serviços modelados, particularmente quando essa evolução é projetada para o longo prazo. É aliás justamente por esse motivo que se optou deliberadamente por incorporar estimativas de tráfego consistentes com as observações do passado recente e incorporando estimativas de crescimento conservadoras. Não obstante, ressalva-se que o modelo foi calibrado por forma a garantir-se que os algoritmos de geração de equipamentos produzem resultados genericamente consistentes com as observações das redes dos operadores nacionais, incluindo a TMN.

### Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM, tendo em consideração os contributos recebidos, e face ao exposto acima decidiu manter o seu entendimento expresso no SPD quanto à calibração do modelo desenvolvido.

### 3.3. Preços máximos de terminação e período de transição (*glide-path*)

A **ACOP** considera benéfica para os consumidores a descida dos preços em todas as operadoras móveis.

A **AR Telecom** está genericamente de acordo com o SPD, considerando que o valor apurado pelo modelo (1,25 c€ por minuto) está no seu entender alinhado com as expectativas, tendo em conta que várias ARN europeias, aplicando a metodologia preconizada na Recomendação, obtiveram valores de custos na ordem de 1 c€ por minuto.

Relativamente ao *glide-path* adotado no referido SPD, entende que um período de transição de quatro trimestres é demasiado longo tendo em vista a necessidade de celeridade na redução dos efeitos negativos da existência de preços acima do nível adequado traduzidos pelos custos incrementais relevantes. A **AR Telecom** propõe alternativamente um *glide-path* de três trimestres, correspondentes a:

- 2,75 c€/min (01.02.2012);
- 2,00 c€/min (01.05.2012);
- 1,25 c€/min (01.08.2012).

Adicionalmente, a **AR Telecom** salienta o facto de ser previsível uma forte reação por parte dos dois maiores operadores móveis nacionais tendo em vista o adiamento, ou mesmo a anulação desta implementação, pelo que qualquer deslocamento do calendário previsto deve ser compensado através de uma descida compensatória no respetivo valor inicial.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera que a redução de 4 para 3 movimentos de descida não se justifica dado que implicaria reduções demasiado acentuadas em cada movimento, significativamente superiores à atuação no passado, carecendo por isso de proporcionalidade e de previsibilidade, objetivos constitutivos desta Autoridade.

A **Cabovisão** concorda que a redução dos preços de terminação móvel é essencial para reequilibrar as condições de concorrência no mercado, reduzindo a discriminação e a vantagem competitiva dos operadores móveis relativamente aos operadores de rede fixa. Não obstante, este operador salienta que o valor do preço máximo de terminação móvel proposto é pelo menos duas vezes superior ao preço médio praticado pela terminação em redes fixas, continuando assim a existir uma subsídio do negócio dos operadores móveis por parte dos operadores fixos, com a subsequente menor capacidade competitiva relativa das chamadas de voz fixa face aos preços *on-net* cobrados. No entanto, concorda, na medida do possível, com o resultado da aplicação do modelo de custeio que fixa como preço máximo de terminação móvel 1,25 c€/minuto, sendo sua opinião que tal redução deve de ser aplicada de forma imediata, opondo-se assim à existência de um *glide-path* de quatro trimestres com vista à redução progressiva dos preços de terminação, considerando que da sua aplicação imediata não resultaria qualquer interrupção. Tal facto resulta essencialmente dos operadores móveis há muito estarem cientes da necessidade de alinhar os preços de terminação com os custos eficientes da sua prestação, custo que entende ser sobejamente conhecido pelos próprios. Salienta que, há três anos que a CE vem anunciando como imperiosa a sua redução, até 2012, tendência essa que se vem assistindo a nível internacional, à semelhança do que se vem verificando em Portugal, desde 2002.

A **Cabovisão** considera como inadmissível a concessão de um período de transição de um ano, quando a redução prevista se dá para valores que, em tese, há largos anos deveriam ser os máximos permitidos, acrescentando que os operadores beneficiarão

sempre do período que decorre até ao início de fevereiro de 2012 para adaptarem os seus planos de negócios à redução em causa. Outro argumento apresentado por este operador é o facto de o Regulador reconhecer que “o mercado nacional continua a ser caracterizado, em maior grau do que a maioria dos restantes Estados-Membros, por distorções competitivas entre operadores fixos e móveis” e não se esperar à partida que da redução dos preços de terminação resultem aumentos nos preços de retalho, na medida em que segundo o ICP-ANACOM e, contrariamente ao alegado pelos operadores móveis, o efeito “*waterbed*” não se confirma, não tendo havido subidas nos preços médios de retalho, verificando-se, pelo contrário, diversos movimentos descendentes. A redução imediata das tarifas de terminação permitirá também importantes poupanças de custos aos operadores fixos que veem atualmente a sua fatura ser onerada pelos valores excessivos cobrados pela terminação móvel.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

A proposta da Cabovisão – de aplicação imediata do preço que resulta do modelo de custeio – é, no entender do ICP-ANACOM, desproporcionada e desnecessariamente disruptiva. Note-se que a opção pela aplicação de um *glide-path* para os preços de terminação corresponde às melhores práticas internacionais, não havendo registo de países europeus que tenham optado pela aplicação imediata de um preço que resulte da aplicação do modelo de custeio. Efetivamente, entende-se que as empresas do sector necessitam de tempo para ajustar e acomodar as suas estratégias comerciais e opções de tarifários aos novos preços grossistas, sendo que o custo inerente à disrupção causada pela aplicação de um preço de 1,25 c€ imediatamente se considera ser superior ao benefício que daí decorreria, notando-se em todo o caso a indispensabilidade do movimento final de descida convergir no referido preço de 1,25 c€, de forma a eliminar as distorções concorrenciais entre os mercados fixos e móveis, indo assim ao encontro das preocupações da Cabovisão.

A **DECO** por seu lado considera que a descida regulatória dos preços de terminação de chamadas vocais móveis se manifesta como necessária, concordando com a utilização de um modelo LRIC “puro” na determinação do preço máximo de terminação a cobrar pelos operadores móveis, salientando que é benéfico para o mercado e para os consumidores. No entanto e relativamente ao *glide-path* proposto, considera que o período de transição de quatro trimestres é demasiado longo, propondo em alternativa um período de dois trimestres, à medida de 1 c€ por trimestre, o que no seu entendimento seria suficiente e manifestamente adequado para a adaptação progressiva dos operadores e respetivos planos de negócio.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

À semelhança do referido relativamente à proposta da Cabovisão, entende-se que a subtração de número de movimentos no *glide-path* acarretaria mais custos do que benefícios, sendo contrários à promoção dos princípios da proporcionalidade e da previsibilidade regulatória.

Por sua vez, a **DGC** sublinha a oportunidade desta decisão atendendo ao compromisso de redução de terminação móvel para o terceiro trimestre de 2011 constante do MdE assinado entre o governo português e a “*troika*”, atendendo à tendência existente, em termos europeus e internacionais, de redução de preços nos serviços móveis aos consumidores e à convergência, ou mesmo igualdade, com os preços do serviço fixo, referindo também compreender os justificativos para um período de transição em 2012 e a intenção de nova avaliação do mercado e revisão em 2013.

A **Onitelecom** concorda com a necessidade de voltar a impor uma redução dos preços de terminação na rede móvel, e com a adoção do modelo LRIC “puro”, na medida em que este facilita a redução das barreiras à entrada e à expansão, contribui para uma concorrência sustentada entre redes fixas e móveis e, promove, simultaneamente, a eficiência económica do mercado. Não obstante, salienta que o valor final apurado pelo modelo (1,25 c€ por minuto) é muito conservador tendo em conta as ofertas

apresentadas pelos operadores móveis no seu segmento *corporate*, onde chega a ser de zero c€ nas chamadas intra-conta e é superior a outros valores já definidos por reguladores europeus (Reino Unido, Itália, Holanda, França, Bélgica). Salienta ainda que o valor em causa está 39 por cento acima do valor de terminação fixa, o que a seu ver não surpreende pois é muito dependente da informação transmitida pelos operadores móveis. Perante esta discrepância, é da opinião que seria mais justo aplicar o modelo “*Bill and Keep*” esperando em qualquer caso que o ICP-ANACOM reanalise os dados do modelo, uma vez que não encontra justificação para que os preços grossistas em Portugal sejam superiores a quaisquer outros apurados na UE. Sobre o *glide-path* proposto considera que o seu início é demasiado tarde, atendendo a que, a cada mês que passa verifica-se mais uma transferência de milhões de euros a favor dos operadores de rede móvel e a perda de negócios dos operadores de rede fixa. Em particular a **Onitelecom** não compreende o considerando 17 da Decisão, nomeadamente, a existência de uma preocupação excessiva com a disrupção que a descida de preços possa vir a causar, quando se trata de impor uma decisão, que na sua opinião, está há muito atrasada. Entende assim que o valor proposto de 1,25 c€ por minuto deveria entrar em vigor de forma imediata em 1 de janeiro de 2012, até porque os operadores móveis já beneficiam de uma redução de 50 por cento das taxas de espectro desde 2011, o que considera ser uma “confortável recompensa”.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

Conforme explanado na secção relativa à escolha por um modelo LRIC “puro”, esta Autoridade considera que a Recomendação da CE aplica-se ao caso português, sendo o modelo proposto aquele que melhor pode endereçar os problemas concorrenciais que atualmente se detetam em Portugal quer no mercado móvel, quer entre o mercado móvel e o mercado fixo.

Não obstante, releva-se que por exemplo no caso da Bélgica, país com uma dimensão muito mais reduzida do que Portugal, com muito menor relevo, e com uma densidade urbanística muito superior à portuguesa, o valor de LRIC “puro” obtido pelo respetivo

modelo de custeio é apenas ligeiramente inferior ao de Portugal.

Relativamente à aplicação do preço resultante do modelo já em janeiro de 2012, entende-se que tal opção não é adequada por obrigar a uma descida de preços muito acentuada, sendo que adicionalmente também não é imposta pela Recomendação, e não existindo qualquer exemplo de um país europeu que a tenha tomado, seria desproporcionada, não permitindo que os operadores afetados reajustem os seus planos de negócios.

A **Optimus** apesar de considerar que o nível de preço proposto para vigorar em novembro de 2012 não é singular, menciona que os valores apurados pelo modelo desenvolvido são mais elevados comparativamente a outros reguladores que já adotaram uma metodologia BU-LRIC “puro” (França, Suécia, Bélgica, Reino Unido e Itália), sendo que em nenhum momento do *glide-path* proposto apresenta o preço de terminação mais baixo. Refere ainda que, no primeiro trimestre de 2012 é mesmo o terceiro preço mais elevado, a que acresce o facto de a descida de preços estar prevista apenas para o segundo mês de cada trimestre, o que tendo em conta o desbalanceamento do tráfego, favorável aos operadores de maior dimensão, se traduz num “pormenor” de relevo face aos operadores de menor dimensão.

No que respeita à periodicidade proposta de um ajustamento trimestral, a **Optimus** refere que, ainda que o ICP-ANACOM pudesse ter optado por outra periodicidade (semestral ou anual), os preços grossistas têm vindo historicamente a ser ajustados numa base trimestral, pelo que a opção tomada não é imprevisível, antes pelo contrário. Na sua opinião, o ajustamento trimestral proposto é fundamentado e proporcional, possuindo os operadores condições que permitam acomodar a descida de preço, sem que tal coloque em causa a sua sustentabilidade, ou venha a implicar necessariamente um aumento de preços, ou a diminuição da inovação e do investimento.

Apesar de a descida de preço prevista observar a Recomendação, que propõe a adoção de preços de terminação baseados nos custos de um operador eficiente, de acordo com um modelo BU-LRIC “puro”, recomendando a sua aplicação, no máximo até 31.12.2012,

a **Optimus** considera que as circunstâncias nacionais proporcionam-se favoráveis à sua aplicação de um prazo mais curto, na medida em que, o arrastamento e aprofundamento das distorções competitivas está, na sua opinião, a produzir efeitos negativos na estrutura do mercado, o que em última análise poderá colocar em causa a concorrência no mercado de retalho de serviços móveis.

A **Optimus** recorda que o MdE assinado com a “*troika*”, o qual estabeleceu o compromisso de as autoridades nacionais assegurarem a descida das tarifas de terminação móveis no terceiro trimestre de 2011, sendo que na sua opinião tal é indiciador da demonstração da urgência e relevância de tal descida com vista a diminuir as distorções de concorrência que se verificam no mercado. Esta urgência prende-se ainda, na opinião da **Optimus**, com o facto de os operadores de maior dimensão terem sido sucessivamente beneficiados ao longo do tempo pelos atrasos na tomada de decisão do ICP-ANACOM quanto à descida destas tarifas, bem como pelo facto de a assimetria ter vigorado em Portugal por um período muito curto de tempo, quando comparado com a generalidade dos países europeus.

Acrescenta ainda este operador que, a descida das tarifas de terminação agora prevista há muito que era do conhecimento geral, na medida em que o ICP-ANACOM havia anunciado de forma inequívoca (pelo menos desde janeiro de 2010) a pretensão de adotar preços de terminação de acordo com os custos de um operador eficiente, tendo por diversas ocasiões reafirmado a pretensão de rever, ainda em 2011, o controlo de preços relativo à terminação móvel, encontrando-se a desenvolver um modelo de custeio, facto esse conhecido dos operadores, uma vez que participaram no processo.

Face ao exposto, a Optimus considera que a redução de preços proposta pelo ICP-ANACOM peca apenas por tardia face ao prazo que teria sido assumido e divulgado previamente.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Sem prejuízo de se reconhecer validade no argumento da Optimus de que o calendário proposto pelo ICP-ANACOM no SPD não pode ter surpreendido o mercado, não se



concorda que a redução nos preços grossistas se aplique tardiamente face ao que se havia assumido. De facto, o ICP-ANACOM referiu na decisão de maio de 2010 que o modelo de custeio permitiria fixar novas descidas a partir de novembro de 2011, não se comprometendo a que tal sucederia imediatamente nesse momento. A necessidade de auscultar o mercado em duas ocasiões (no âmbito da “Consulta Metodológica” e do SPD) sobre uma matéria tão complexa e com impacte tão relevante e de reajustar o modelo desenvolvido pelo consultor explicam o porquê de o *glide-path* não ter tido início logo em novembro de 2011.

Relativamente à próxima revisão de preços a **Optimus** considera que tal deverá ocorrer em 2013, conjuntamente com a correspondente análise de mercado, devendo ser revistos os valores concretos dos diversos parâmetros agora assumidos no modelo à luz da informação disponível aquando da revisão. Salaria ainda que o ICP-ANACOM deverá desenvolver durante 2012 todos os trabalhos necessários de forma a garantir que a aplicação da referida revisão vigorará efetivamente durante o ano de 2013 e não apenas nos seus últimos meses.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM, atento o enquadramento dado pelo artigo 16.º da Diretiva-Quadro, como alterada pela Diretiva 2009/140/CE, considera proporcional e adequado realizar a próxima análise de mercado em 2013.

Apesar de considerar que os preços do serviço de terminação em Portugal devem acompanhar o movimento de progressiva redução que se verifica noutros países, a **TMN** entende que a redução proposta e o respetivo *glide-path* são demasiadamente abruptos e agressivos, não encontrando sustentação face às especificidades do mercado português, considerando ainda que a redução proposta é fortemente penalizadora para a capacidade de investimento dos operadores móveis, e em particular da **TMN**.

A **TMN** discorda assim totalmente da decisão do ICP-ANACOM quanto à redução de preços proposta, entendendo que esta é desadequada, desrazoável, desproporcional e injustificada. Salienta assim que a atual descida dos preços de terminação móvel em cerca de 64 por cento (de 3,5 c€ por minuto para 1,25 c€ por minuto) a ocorrer num período de 9 meses, foi precedida por uma queda de 46 por cento (entre maio de 2010 e novembro de 2011) ocorrida num período de 16 meses, por sua vez já precedida por uma descida de 41 por cento (entre julho de 2008 e outubro de 2009) num período de 14 meses.

Especificamente no que respeita à evolução das tarifas de terminação em Portugal a **TMN** refere que estas se têm posicionado dentro, ou um pouco abaixo, da média das tarifas praticadas noutros países, o que se constata através da comparação com os dez países com maior relacionamento com Portugal, em termos de tráfego internacional<sup>37</sup>. Destaca também que os preços praticados em Portugal estão cerca de 20 por cento abaixo da média da UE27 e que a redução agora proposta colocará Portugal como o segundo país com os preços de terminação em redes móveis mais baixos na UE27 e, na sua opinião, significativamente abaixo daquilo que é proposto na Recomendação (1,5 c€ a 3 c€/minuto).

A **TMN** considera assim não encontrar nenhum motivo objetivo para que Portugal seja considerado um país pioneiro em matéria de preços de terminação móvel e que a descida proposta surja, na sua opinião, completamente descontextualizada e desgarrada da realidade nacional, sem qualquer fundamento no que respeita a um desvio tão grande face à média da UE27 e aos próprios valores sugeridos na Recomendação, que aponta para que, até ao final de 2012, os preços de terminação se situem entre 1,5 c€ e 3 c€.

#### **Comentário do ICP-ANACOM**

O intervalo de preços referido pela TMN, que consta do “*Commission working staff document*” que acompanha a Recomendação, foi naturalmente estimado antes de

<sup>37</sup> Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Roménia, e Reino Unido.

qualquer país ter desenvolvido algum modelo baseado na metodologia que define. Com facilidade se compreende a estimativa, incluída num “*working document*” em anexo à Recomendação, e incluída como mero guia prospetivo na ausência de qualquer resultado de um modelo desenvolvido, assume papel totalmente secundário perante a metodologia preconizada pela referida Recomendação, e os resultados nacionais dela resultantes, que como se referiu até são em Portugal superiores aos determinados nos outros países.

Prossegue a **TMN** referindo que a agressividade imposta na redução de preços apresentada pode levar a pensar, na sua opinião de forma errada, que o mercado nacional apresenta problemas profundos de competitividade, requerendo uma intervenção regulatória determinada e brusca, ou que, por outro lado, Portugal está muito afastado da média europeia. Este operador entende que tal não acontece em qualquer dos casos, e que não foram adequadamente ponderadas as especificidades do mercado nacional, nomeadamente:

1. a elevada penetração do mercado;
2. o elevado grau de concorrência que resulta em ofertas muito competitivas e agressivas;
3. o facto do *Average Revenue Per User* (ARPU) estar entre os mais baixos da Europa
4. o impacte acrescido de regulação sobre *roaming*, dado Portugal ser um país de *roaming in*.

Relativamente aos países que já aplicaram um modelo BU-LRIC, a **TMN** refere que à data de novembro de 2012, altura em que o ICP-ANACOM pretende ver aplicada a tarifa resultante do modelo LRIC “puro”, o valor proposto (1,25 c€ por minuto) é bastante inferior à maioria dos valores praticados nesses países, nomeadamente: Reino Unido (3,38 c€); Itália (2,50 c€); e, Bélgica (2,65 c€), sendo apenas superior à França (1,00 c€), o que na sua opinião resulta de um *glide-path* mais suave que o proposto pelo ICP-

ANACOM, permitindo aos operadores um período de adaptação mais longo. Como referido anteriormente a **TMN** considera que o impacto da redução agora proposta, que a seu ver não tem paralelo em termos de agressividade e rapidez no corte dos preços em causa, é agravado pelo facto dos operadores ainda estarem a absorver o forte impacto das reduções aprovadas nas decisões de 2008 e 2010, em períodos muito curtos, que segundo este operador resultaram numa redução das receitas líquidas para o sector que pode vir a prejudicar a capacidade dos operadores investirem em novas redes e serviços.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Tal como já referido anteriormente, importa salientar que uma parte significativa do que é apresentado como “*um forte impacto no negócio dos operadores móveis*” resultou naturalmente de o ponto de partida (preços de terminação praticados pelos operadores móveis em atividade em Portugal) ser muito elevado face ao de outros países europeus, e que o “*forte impacto no negócio dos operadores móveis*” apenas se justifica pela necessidade de corrigir uma falha de mercado persistente resultante da prática de uma elevada diferenciação tarifária conjugada com preços de terminação elevados praticados por esses mesmos operadores, sendo que uma parte significativa do impacto (negativo), associado à descida dos preços de terminação, referido pela TMN traduz-se em benefícios para os operadores fixos e para os consumidores em geral.

Também como referido anteriormente a **TMN** considera assim que num sector que se caracteriza por rápidas evoluções tecnológicas e que exige um elevado nível de investimento, a atual proposta não reflete um compromisso adequado entre a resolução dos problemas identificados e os objetivos da regulação, em particular, o encorajar de investimentos eficientes e a promoção da inovação em infraestruturas novas e melhoradas, salientando ainda que vai mais além do que é previsto na Recomendação, promovendo uma inevitável deterioração das condições de acesso às fontes de financiamento.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Atendendo a que a Recomendação estipula que as ARN devem garantir que, a partir de 31 de dezembro de 2012, os preços de terminação sejam implementados ao nível baseado na boa relação custo-eficácia e simétrico, recomendação com a qual o ICP-ANACOM concorda por se adequar à resolução dos problemas identificados no mercado nacional, estranha-se o entendimento da TMN de que o ICP-ANACOM está a ir mais além da Recomendação, nomeadamente por definir a aplicação de um preço baseado nestes pressupostos em novembro de 2012.

O *glide-path* proposto no SPD reflete a necessidade de resolver os problemas identificados e, sem prejuízo de se considerar que os movimentos não podem ser disruptivos, não se pode ignorar que o operador de menor dimensão, os operadores fixos e representantes dos consumidores consideram que os movimentos de descida deviam ser antecipados e/ou mais acentuados, atentos os problemas em causa.

A existência do MdE da “*troika*” não é, na opinião deste operador, razão suficiente para que se imponham medidas tão drásticas, na medida em que, a descida de preços preconizada no MdE já teve lugar em agosto de 2011, não impondo o referido MdE descidas tão abruptas como a apresentada.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Conforme referido circunstanciadamente na secção 3.3, estranha-se este entendimento da TMN, recordando-se que o objetivo de levar a cabo reduções nos preços grossistas de terminação, inscrito no MdE, necessariamente teria de ir além da decisão de maio de 2010, pois de outra forma não se trataria de um mecanismo que tem como finalidade a obtenção de um resultado específico - facilitar a entrada no mercado -, mas sim de uma descrição factual e sem a produção de quaisquer efeitos práticos, a menos que se julgue que o espírito subjacente ao MdE era a ideia de que a decisão de maio de 2010 podia

ser revertida, algo que manifestamente carece de qualquer plausibilidade. Nota-se adicionalmente que a inclusão do leilão multifaixa no MdE, bem como o conteúdo das cartas enviadas pela CE ao ICP-ANACOM no âmbito da preparação do leilão, refletem o grau de preocupação que existe com a promoção da entrada de no mercado móvel, claramente não legitimando o parecer da TMN de que, pelo facto de os preços de terminação em Portugal estarem abaixo da média da UE27, fosse evidente que o requisito do MdE esteja cumprido. Aliás, note-se que o relatório do FMI de dezembro de 2011 já anteriormente referido menciona que irá ocorrer uma redução de 60% dos preços de terminação, numa clara alusão ao SPD, desaparecendo do MdE por consequência o objetivo associado à descida dos preços da terminação móvel.

Atendendo à gravidade da redução proposta a **TMN** entende que o período de transição não é razoável e que deveria ser alargado de forma a ponderar os interesses públicos face aos interesses dos operadores. Refere ainda não encontrar na prática regulatória de outras ARN quanto a um *glide-path* tão agressivo como o apresentado no SPD, onde se propõe uma redução de 64 por cento dos preços de terminação móvel num período de apenas 9 meses. A título de exemplo refere que os cinco<sup>38</sup> reguladores que já adotaram um modelo BU-LRIC aplicaram os preços máximos obtidos em data posterior à sugerida na Recomendação (ver Tabela 3).

---

<sup>38</sup> A **TMN** considera que o caso da Holanda não pode ser referido como apresentado nesta tabela, na medida em que, a decisão da OPTA foi anulada pelo Supremo Tribunal Holandês, que veio a determinar a aplicação de uma metodologia LRIC “+” para os preços de terminação móvel.

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

**Tabela 3 – Valores máximos de terminação móvel com base em modelos LRIC “puro”**

	<b>Valor de LRIC “puro”</b>	<b>Data de entrada em vigor</b>
Reino Unido	0,79	01.04.2014
Itália	0,98	01.01.2015
Holanda	1,20	01.09.2012
França	0,80	01.01.2013
Bélgica	1,06	01.01.2013
<b>Média</b>	<b>0,97</b>	

Unidade: cêntimos de euro (c€)

A **TMN** refere assim que todas as ARN que já adotaram o mesmo modelo seguiram a data indicada na Recomendação ou mesmo uma data após a mesma, e estão a propor um prazo transitório de aplicação mais dilatado e consentâneo com o impacte das medidas adotadas, sendo o ICP-ANACOM a única ARN que neste momento está a ponderar a sua aplicação antes da data indicada na Recomendação, o que na sua opinião é absolutamente incompreensível. Tal facto é indiciador de que entende o ICP-ANACOM existirem especificidades nacionais que aconselham a adoção de uma política mais agressiva, não existindo no entanto no SPD uma clara evidência de tal facto, sendo até contraditória com a afirmação do ICP-ANACOM no Relatório da “Consulta Metodológica” de que a estrutura do mercado nacional, a penetração do serviço móvel e o nível de rentabilidade dos seus operadores não apresenta diferenças significativas face aos países da UE, onde se incluem as ARN anteriormente mencionadas.

A **TMN** considera assim que o ICP-ANACOM não explicou adequadamente as características específicas inerentes ao mercado português que justifiquem a definição de um período de transição mais curto comparativamente aos adotados em mercados considerados pelo Regulador como sendo similares, bem como quanto ao facto do atual período de transição ser menor que os adotados anteriormente, numa altura em que os preços de terminação em Portugal já estão abaixo a média europeia.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Relativamente à referência da TMN sobre a posição relativa do preço de terminação em Portugal por comparação com os preços europeus, nota-se que, para os países que já anunciaram preços a vigorar no primeiro semestre de 2012, caso o valor de 3,5 c€ por minuto fosse mantido, o preço em Portugal passaria de 20 por cento abaixo (segundo semestre de 2011) para passar a estar praticamente alinhado com a média dos países europeus. À medida que novos países fossem anunciando preços, seria expectável que a posição relativa de Portugal piorasse significativamente ao longo do ano.

Sem prejuízo desta nota, reafirma-se que o objetivo do ICP-ANACOM, tal como tem sido repetidamente expresso, e atento o elevado grau de desenvolvimento do mercado móvel português e as graves distorções competitivas identificadas, não é o de convergir para um valor médio europeu, mas sim o de acompanhar as melhores práticas.

A prática do ICP-ANACOM nesta matéria, aliás, reveste-se de uma total coerência e previsibilidade. De facto, na decisão de 2008, foi explicitamente referido que, no que respeita ao mercado móvel, “o ICP-ANACOM entende que não há razões objetivas para que o objetivo não seja que Portugal se situe entre os preços de terminação mais baixos do espaço europeu”, tendo sido utilizado como referência, entre outros indicadores, os cinco melhores preços do *benchmark* desta região. Aquando da última decisão, de maio de 2010, mantendo o mesmo entendimento e perante o facto de não existirem nesse momento países com sistemas de custeio desenvolvidos com base na Recomendação, optou-se, entre outros indicadores, por um *benchmark* constituído por seis países que, no entender da Comissão da Sociedade da Informação, estavam no “caminho certo”.

Relativamente aos países que o ICP-ANACOM utilizou como *benchmark* na decisão de maio de 2010, o preço de 2,75 c€, que de acordo com o SPD está previsto vigorar na maior parte do primeiro semestre de 2012, claramente não está desenquadrado com a realidade destes países.



No caso presente considera-se, pelos motivos já expostos por esta Autoridade, que as melhores práticas são aquelas contidas na Recomendação sobre Terminações, ou seja, a aplicação de um valor que resulta do modelo LRIC “puro” até 31.12.2012.

Em relação ao *benchmark* apresentado pela TMN, é relevante salientar que o valor apontado pela Itália na notificação à CE, para ser praticado a partir de janeiro de 2015, foi antecipado para julho de 2013, na sequência dos comentários críticos da CE, que instou o regulador italiano a fixar um *glide-path* de forma a que alcançasse um valor de custo eficiente logo a 31 de dezembro de 2012.

Refira-se igualmente que a Espanha, que entretanto fez uma consulta pública interna na qual se propunha adotar o valor de LRIC “puro”, na ordem de 1,09 c€/ minuto, em outubro de 2014, alterou o seu projeto de decisão antecipando a data de aplicação desse valor para janeiro de 2014, tendo notificado a CE em conformidade. Não obstante o regulador espanhol ter antecipado o calendário de entrada em vigor dos preços correspondentes a LRIC “puro”, a CE emitiu uma carta de sérias dúvidas quanto à decisão de não adotar o referido preço até dezembro de 2012.

Quanto aos comentários da TMN à decisão da Holanda, releva-se que ocorreu recentemente nova notificação do regulador holandês, a qual mereceu uma carta de sérias dúvidas da CE quanto à sua compatibilidade com o direito comunitário, por considerar não estar devidamente justificada a fixação de preços com base na metodologia LRIC “+”.

A **UGC** por seu lado, considera que da decisão do ICP-ANACOM colocada a consulta, não resulta qualquer diminuição, ou restrição, dos direitos dos consumidores legalmente consagrados, mas bem pelo contrário, entende que a decisão de determinar um novo movimento de descida dos preços de terminação das chamadas vocais, a partir de 01.02.2012, consubstancia um benefício para os consumidores/utilizadores finais das redes de comunicação móveis.

Quanto à **Vodafone**, este operador considera que a magnitude significativa e impar da redução proposta para os preços máximos de terminação, e o curto espaço de nove meses para a sua aplicação, não contribuem, na sua opinião, para a criação de um ambiente de total previsibilidade, sendo a seu ver desadequado e injustificado face aos princípios e objetivos que presidem à sua imposição, e que o ICP-ANACOM terá desconsiderado totalmente o seu impacte na gestão dos operadores, em particular o reflexo negativo que delas advirá em termos da sua capacidade de investimento e, conseqüentemente no sector das comunicações eletrónicas em Portugal ao nível do investimento, emprego e inovação, optando-se por um caminho contrário ao aconselhável tendo em consideração o momento difícil que a economia nacional atravessa, na medida em que estas deveriam assentar na racionalização dos custos de operação e no aumento da eficácia dos custos incorridos,

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Sobre a questão do impacte da decisão de descida dos preços de terminação, reiteram-se os comentários apresentados a esse respeito no capítulo 2.1.4.

Adicionalmente, a **Vodafone** menciona que a redução prevista de 3,5 c€ para 1,25 c€ é a redução mais acentuada na história da regulação europeia (64 por cento em menos de um ano, correspondendo a uma diminuição anualizada de 75 por cento) implementada no período de um ano. Atendendo a que nenhum dos países europeus com preços de terminação regulados apresentou reduções superiores a 53 por cento, e ainda que considerando uma perspetiva de dois anos, nenhum país reduziu as taxas de terminação móvel com a magnitude agora proposta pelo ICP-ANACOM num período de nove meses, este operador entende ser manifestamente excessivo propor tal redução num período de tempo muito curto.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Sem prejuízo da decisão a adotar ter em consideração, nomeadamente a prática continuada de preços de terminação acima dos custos, bem como a existência de distorções concorrenciais que urge eliminar, é de relevar que outros reguladores impuseram nos últimos anos, e por diversas ocasiões descidas muito acentuadas nos respetivos preços de terminação, contrariamente ao alegado pela Vodafone. Veja-se, apenas a título de exemplo, as descidas superiores a 30 por cento ocorridas na Áustria, Turquia e França, no período de seis meses, entre janeiro e julho de 2009, e na Lituânia e Turquia, ocorridas entre julho de 2009 e janeiro de 2010. Mais recentemente, entre julho de 2010 e janeiro de 2011, a Bélgica, Alemanha e Suíça (este país será dos poucos países da Europa que não tem os preços de terminação regulados) desceram os preços de terminação na ordem dos 50 por cento.

Entre os países que já adotaram decisões em conformidade com a Recomendação da CE, refira-se a Bélgica, que aliás presentemente já tem preços inferiores aos praticados em Portugal, e que ainda vai descer os preços de terminação em cerca de 60 por cento no espaço de um ano. A Itália, por seu lado, na sua decisão final, ao antecipar a redução dos preços de terminação, face ao projeto de decisão, irá descer os preços de terminação, também em mais de 70 por cento no espaço de um ano e meio. Por último, a Espanha que recentemente anunciou a antecipação do seu *glide-path* deveria reduzir os preços de terminação em mais de 70 por cento em pouco mais do que um ano. No entanto na sequência da notificação desse projeto de decisão, a CE emitiu uma carta de sérias dúvidas incidindo em particular sobre o facto de não aplicar os preços com base em LRIC “puro” até dezembro de 2012, pelo que caso antecipe ainda mais a entrada em vigor do preço de terminação correspondente ao do LRIC “puro”, a referida descida, ligeiramente superior a 70 por cento, terá de ser feita num período inferior a um ano.

Por último, o Reino Unido, na sequência da decisão da Competition Commission, conforme já referido, poderá ter de antecipar o calendário de descida dos preços de terminação correspondentes ao valor de LRIC “puro”, o que a acontecer implicará uma

descida superior a 75 por cento.

Adicionalmente, a **Vodafone** entende que a fundamentação para uma redução tão acelerada recaiu essencialmente sobre: (i) a data incluída na Recomendação da CE (31.12.2012) para aplicar o preço de terminação ao nível dos custos de um operador eficiente na prestação desse serviço; e, (ii) o MdE assinado com a “*troika*” que previa o compromisso de reduzir os preços de terminação móvel no terceiro trimestre de 2011.

A data mencionada na Recomendação da CE, no entendimento da **Vodafone**, trata-se apenas de uma data indicativa, como o demonstra o facto de apenas a França e possivelmente a Bélgica (sujeita a processo de recurso) poderem vir a implementar os preços de terminação de acordo essa data, mencionando ainda ser Portugal o único país que pretende vir a aplicar os preços de terminação com base em custos incrementais ainda antes da data sugerida pela Recomendação. A este respeito afirma desconhecer a existência de eventuais estudos quanto à adequabilidade da proposta ao mercado português, que justifiquem que Portugal apresente, em 01.11.2012, o segundo preço de terminação mais baixo, mesmo quando comparado com os países que estão a implementar o LRIC “puro”.

Quanto ao MdE a **Vodafone** salienta que a exigência da “*troika*” é omissa, quer quanto à dimensão da redução, quer quanto ao período para a sua implementação. Na sua opinião, a implementação de uma redução mais gradual, por um período de dois a quatro anos, comparativamente com o *glide-path* proposto, permitiria não só uma melhor adaptação da indústria e do seu negócio aos remédios impostos, como também satisfaria de forma integral a exigência da “*troika*”, concedendo uma maior previsibilidade ao mercado. A **Vodafone** salienta ainda que tendo o modelo de custeio sido desenvolvido e apresentado aos operadores dois anos e meio após a publicação da Recomendação, seria adequado que fosse concedido um período de dois a quatro anos para que estes pudessem adaptar o seu negócio ao preço de terminação apurado de acordo com um modelo LRIC “puro”.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Relativamente à data de aplicação do valor que corresponde ao do LRIC “puro”, esclarece-se que efetivamente a Recomendação da CE foi tida em consideração nessa determinação por se considerar que a sua aplicação é adequada, conforme já referido. Acresce que a data indicada na Recomendação, que não corresponde a uma “sugestão” como referido pela Vodafone, marca o final do período de ajustamento que é dado aos EM para tomar uma decisão a respeito das terminações – “(...) as ARN devem garantir que, a partir de 31 de dezembro de 2012 (...)”.

Note-se que na Explanatory Note que acompanha a Recomendação da CE é dada uma explicação mais detalhada do objetivo do período de ajustamento: “*A period of transition can therefore be anticipated to ease the transition from the NRAs' latest market reviews. Such a time period should, on the one hand, be long enough to allow regulators to put the cost model in place and for operators to adapt their business plans accordingly while, on the other hand, ensuring that consumers derive maximum benefits in terms of efficient cost-based termination rates. Such a period should be limited to 31 December 2012, as of which date the NRAs should ensure that the termination rates are implemented in accordance with this Recommendation.*”

O facto de outras ARN não cumprirem com este período de ajustamento não deve servir como justificação para o ICP-ANACOM também não o fazer, nomeadamente atendendo à particular gravidade que as distorções competitivas identificadas assumem no mercado nacional.

Quanto às referências ao MdE da “*troika*” (versão de setembro), efetivamente o referido documento não impunha uma data específica para a entrada em vigor dos preços de terminação fixados em conformidade com a Recomendação da CE. Não obstante, determina uma intervenção no terceiro trimestre de 2011, e fá-lo invocando preocupações concorrenciais, nomeadamente com a entrada no mercado de novos operadores. Nessa conformidade, não seria plausível que, nomeadamente impondo ao

regulador a necessidade de intervir ainda em 2011, a própria “*troika*” se satisfizesse com uma intervenção que só fosse efetiva no prazo de dois a quatro anos (que não só não permitiria endereçar as distorções de concorrência identificadas no mercado nacional, como violaria, deste modo, a Recomendação da própria CE), como proposta pela Vodafone.

Ainda assim, o ICP-ANACOM ressalva que a Decisão sobre os preços de terminação leva a que o valor LRIC “puro” só seja aplicado em 31.12.2012.

A **Vodafone** menciona que em mercados bilaterais, como o da terminação móvel, dos quais resultam impactes sobre as ofertas de outros produtos e serviços, a existência de descidas graduais é uma forma genérica de introduzir novas tarifas reguladas de forma transparente e previsível, evitando choques e disponibilizando à indústria tempo para se adaptar aos preços. A alteração excessivamente rápida nas tarifas de terminação, pode segundo este operador, originar custos irreparáveis decorrentes do investimento em clientes através da oferta de produtos realizadas, na expectativa de que o valor desse cliente, para o qual contribuem as receitas recebidas, venha a permitir a recuperação desse investimento. Em clientes caracterizados por uma baixa utilização este efeito é mais pertinente pois qualquer investimento que fosse injustificado num cenário de redução das tarifas de terminação muito dificilmente poderia vir a ser recuperável tendo em conta a sua rápida redução e a conseqüente perda de receita a esta associada.

Por outro lado, a **Vodafone** refere que a rápida implementação de baixas taxas de terminação acarreta riscos acrescidos tendo em conta o atual contexto de incerteza económica, uma vez que poderá não acomodar uma taxa de inflação superior à estimada pelo ICP-ANACOM, já que isso conduziria o Regulador a aumentar os preços de terminação, situação que, na sua opinião, deve ser evitado a todo o custo. A aplicação de um *glide-path* mais longo permitiria ainda ao ICP-ANACOM avaliar se, e de que modo a consistência das metodologias de custeio de terminação móvel e fixa deveriam de ser harmonizadas.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM anota a preocupação da Vodafone em evitar que o preço da terminação aumente. Sem prejuízo, note-se que o preço final é aproximado e arredondado, sendo que a aplicação de uma taxa de inflação de por exemplo 3 por cento, em vez de 2 por cento, daria um valor diferente em 0,02 c€, considerando um arredondamento à centésima de cêntimo de euro.

Ainda assim, o ICP-ANACOM ressalva que a Decisão sobre os preços de terminação leva em conta a atualização da taxa de inflação para 2012, considerando-se agora um valor de 3 por cento.

Outro argumento avançado pela **Vodafone** para justificar o alargamento do *glide-path* para um período de dois a quatro anos prende-se com o facto de entender que o modelo definido e a respetiva metodologia e estimativa de custos levantam fortes incertezas quanto ao verdadeiro custo do serviço de terminação móvel, defendendo que a implementação de uma redução mais gradual permitiria ao Regulador ter tempo para poder vir a corrigir alguns aspectos menos adequados do presente SPD, e bem como dispor do tempo necessário para ponderar adequadamente qual a metodologia de custeio mais adequada ao mercado português e acomodar as conclusões da análise de mercado que o Regulador pretende realizar em 2013.

### **Comentário do ICP-ANACOM**

Não se compreende exatamente o que a Vodafone pretende com a menção à correção de aspetos menos adequados do SPD, uma vez que o presente procedimento de consulta pública e audiência dos interessados, bem como o procedimento de consulta pública que o precedeu, já permitiram ao mercado e ao ICP-ANACOM testarem o modelo e a sua aplicabilidade, não se justificando quaisquer períodos adicionais para correções ou ajustamentos, tendo-se inclusivamente abordado e clarificado nesta sede

os temas que suscitaram reservas por parte da Vodafone. No que respeita à adequabilidade do modelo LRIC “puro”, trata-se de aspecto já amplamente justificado em capítulo próprio.

Quanto às conclusões da próxima análise de mercado, o ICP-ANACOM nota que para o presente procedimento são completamente irrelevantes, já que a decisão agora a adotar se suporta nas conclusões da análise de mercado realizada em 2010, e que se consideram válidas, e que são semelhantes às conclusões da análise realizada em 2005, demonstrando que num período de 5 anos, os problemas concorrenciais não se alteraram.

Existindo problemas concorrenciais claramente identificadas, aliados à prática de preços de terminação acima dos custos, os quais nunca desceram exceto por pressão da regulação, não se considera que exista alguma justificação para adiar a imposição de nova trajetória de descida dos preços de terminação das redes móveis.

Especificamente quanto à periodicidade dos diversos patamares do *glide-path* proposto, a **Vodafone** considera que uma periodicidade de três meses traduz-se em consequências nefastas para o mercado das comunicações tendo em consideração a forma como as empresas se organizam e adaptam os seus planos de negócios, operacionais, o seu marketing e os seus sistemas de informação. Entende assim que tal opção resulta num desperdício significativo de recursos financeiros e humanos, sem benefícios para o mercado e, em particular para os consumidores traduzindo-se em elevadas ineficiências e desperdício de recursos dos operadores, associadas a alterações dos sistemas de informação e de material com informação de tarifas de retalho, a campanhas de comunicação, de formação e informação à rede e de distribuição, não contribuindo para uma adequada apreensão dessa redução pelo mercado, nem permitindo a adaptação da procura que compense, ainda que parcialmente, o efeito de descida dos preços.



A **Vodafone** não considera assim que um trimestre seja um período de tempo suficiente para que os operadores e o mercado se ajustem às mudanças dos preços de terminação para que os consumidores beneficiem de novas ofertas e reduzidos preços antes que os mesmos baixem novamente, caso seja essa a opção comercial dos operadores. Tendo também em consideração que os patamares de descida dos preços de terminação na Europa corresponde a uma média de cerca de 12 meses (com exceção da França e da Itália, onde são 4 meses), sugere alinhar as reduções de preços para uma periodicidade semestral ou anual, mitigando os problemas acima referidos e reduzindo a existência de custos improdutivos, considerando essa periodicidade alinhada com o que considera a prática comum de descidas graduais.

Alerta ainda a **Vodafone** que caso sejam defraudadas as suas expectativas e que a presente audiência prévia venha apenas a ser um mero formalismo sem consequência, e que seja intenção do ICP-ANACOM manter inalterada a sua decisão, este operador, tendo em conta a análise do impacto e da legalidade das medidas que venham a ser aprovadas em sede de Decisão Final, reserva-se o direito de recorrer aos meios legais e processuais que estejam ao seu dispor, bem como de requerer a suspensão da produção de efeitos dessa deliberação face aos manifestos e irreparáveis danos que a sua manutenção possa vir a causar.

#### ***Comentário do ICP-ANACOM***

Nota-se que, desde sempre, o ICP-ANACOM adotou variações trimestrais dos preços de terminação. Neste caso específico, não há motivos suficientemente válidos para que a prática desta Autoridade se altere. Em particular, releva-se não ser a periodicidade dos patamares do *glide-path* que determinam o nível do decréscimo, nem o impacto deste sobre o mercado ou o grau de ajustamento imposto aos operadores. Adicionalmente, note-se que os preços de retalho não têm necessariamente que sofrer ajustamentos em todos os trimestres de redução dos preços de terminação, e não tem sido sequer essa a prática, nem da Vodafone, nem de muitos dos operadores com exceção da PTC, que a tal está obrigada para o tráfego fixo-móvel.

Por seu lado a **ZON** entende que os preços de terminação propostos se encontram razoavelmente alinhados, quer com a Recomendação da CE, quer com as recentes decisões das ARN, as quais para além de visarem o termo da assimetria entre operadores fixos e móveis, atingiram um preço entre 1c€ a 2c€ no final de 2011. No entanto este operador esperava que os valores apresentados representassem um valor médio dos apurados por outras ARN, correspondendo a cerca de 1,5 c€, no final de 2011, podendo mesmo ser inferior no final de 2012, visando assim garantir a total convergência com os valores praticados nas redes fixas.

Considera no entanto este operador que o presente SPD peca por tardio, na medida em que, decorreu de cerca de um ano e meio desde a anterior decisão do ICP-ANACOM e que entre o termo do último *glide-path* (agosto de 2011) e o início do novo (fevereiro de 2012) verifica-se um interregno de cerca de 6 meses, pelo que propõe que o *glide-path* seja antecipado em quatro meses, correspondendo a:

- 2,75 c€/min (01.01.2012);
- 2,25 c€/min (01.03.2012);
- 1,75 c€/min (01.05.2012);
- 1,25 c€/min (01.07.2012).

Não obstante a **ZON** entender que os preços constantes do SPD em análise estejam razoavelmente alinhados com a Recomendação da CE e com as decisões de outras ARN, que para além de visarem o termo da assimetria entre operadores fixos e móveis, atingiram um preço em torno de 1c€ e 2 c€ no final de 2011, esperaria que fosse alcançado um valor de cerca de 1,5 c€ (final de 2011) e inferior a 1c€ (final de 2012), garantindo a total convergência com os valores praticados na rede fixa. Assim, tendo em vista alcançar um valor inferior a 1c€/min no final de 2012, sugere que sejam acrescentados dois patamares adicionais ao *glide-path*:

- 1,00 c€/min (01.09.2012);
- 0,75 c€/min (01.12.2012).

### **Comentário do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera que o objetivo proposto pela ZON – de alcançar um preço abaixo de 1,25 c€ – carece de proporcionalidade, notando-se que o valor proposto não resulta da aplicação de um modelo de custeio LRIC “puro”. Conforme explanado ao longo do SPD, o ICP-ANACOM concorda com a abordagem metodológica da Recomendação da CE, e considera que no momento atual a aplicação de um preço grossista de terminação que corresponda ao custo incremental de longo prazo que resulta de um modelo LRIC “puro” é a medida mais adequada para resolver as distorções identificadas.

### **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM entende que o *glide-path* proposto no SPD para os preços grossistas de terminação é proporcional e adequado à natureza e magnitude das distorções competitivas identificadas, posição essa que também foi considerada adequada pela AdC no seu parecer sobre o SPD, conforme anteriormente referido.

Desde logo é de notar que a evolução proposta permite responder à necessidade de colmatar eficazmente as distorções identificadas no SPD, quer no mercado móvel, quer entre o mercado móvel e os mercados fixos, incentivando condições fortalecidas de contestabilidade no sector e respondendo à preocupação de fomentar a entrada no mercado através da redução dos preços de terminação plasmada no MdE da “*troika*” (versão de setembro). A este título, importa relevar que a interpretação que esta Autoridade faz do objetivo claro que é fixado no documento, ou seja, a de promover a entrada no mercado através da redução nos preços grossistas de terminação móvel, é realizada com a aplicação de um preço nos termos contidos na Recomendação, como é profusamente explanado, quer no SPD, quer no presente relatório, pelo que não se entende que alguns respondentes à presente consulta pública tenham insistido no facto de o MdE não conter uma data nem um montante específicos para a redução dos preços. Aliás, ainda a este título, estranhar-se-ia que a CE, um dos três órgãos que constituem a

“*troika*” com quem Portugal assinou o referido documento, entendesse que o objetivo de promoção de entrada no mercado seria realizado com outra metodologia que não a que essa mesma entidade recomenda, e num prazo distinto do recomendado. Como tal, entende-se naturalmente que o facto de constar tal objetivo do MdE significa um reforço da necessidade de realizar descidas nos preços de terminação nos termos e com base na metodologia preconizados na Recomendação. Neste contexto, o desaparecimento do objetivo na versão de dezembro do MdE deve ser entendido à luz do que então foi referido no relatório do FMI a esse respeito, dando como certa a descida dos preços de terminação móvel preconizada no SPD: *“The authorities have also tackled very high mobile termination rates that have also put small operators at a disadvantage. Two reductions already in 2011 are to be followed by an aggressive cut of around 60 percent. These actions will bring mobile termination rates to levels only slightly higher than France and the U.K. by end-2012”*.

Ao mesmo tempo, o *glide-path* permite que as empresas afetadas tenham o tempo correto para ajustar e acomodar as suas ofertas e as suas estratégias de negócio aos novos preços grossistas de terminação. Sobre esta última matéria, registam-se as expressões de interesse, por parte de operadores com ofertas de serviço fixo telefónico, de que o preço de 1,25 c€ por minuto fosse alcançado antes de novembro de 2012, considerando-se, no entanto, que tal decisão careceria quer de proporcionalidade quer de previsibilidade, não se adequando à prática do ICP-ANACOM, que tem vindo a definir *glide-paths* com variações trimestrais, e às melhores práticas internacionais no que a esta matéria diz respeito.

Por outro lado, e relativamente às considerações da TMN e da Vodafone, os operadores móveis com maior quota de mercado, releva-se que o *glide-path* definido reveste-se de toda a previsibilidade regulatória. Por um lado, na decisão de maio de 2010, havia sido tornado explícito o objetivo de tendo em conta os resultados do modelo de custeio fixar novas descidas de preços de terminação. E sendo verdade que previa que se alcançasse o preço baseado no modelo de custeio cerca de dois meses antes de 31.12.2012, releva-se que o primeiro movimento de descida teria lugar em fevereiro de 2012, mais de cinco

meses após a última redução verificada nos preços de terminação (que teve lugar a 24 de agosto de 2011).

Adicionalmente, reafirma-se que o objetivo do ICP-ANACOM na definição dos preços grossistas de terminação móvel não é o da convergência com a média europeia, mas sim o de acompanhar as melhores práticas. O elevado nível de desenvolvimento do mercado móvel português, nomeadamente ao nível de taxa de penetração, da variedade e sofisticação dos serviços e aplicações oferecidos, bem como dos níveis de preços retalhistas para alguns perfis de tráfego específicos, que esta autoridade reconhece, para além naturalmente das distorções competitivas identificadas, motivam e justificam esse objetivo.

O objetivo de acompanhar as melhores práticas tem sido de modo sistemático referido por esta autoridade. Na decisão de maio de 2010 havia sido escolhido, entre outros indicadores, um *benchmark* constituído por seis países que, no entender da Comissária da Sociedade da Informação, estavam no “caminho certo”. A título exemplificativo o preço de 2,75 c€ previsto no SPD, a vigorar na maior parte do primeiro semestre de 2012, não está desenquadrado com a realidade destes países, sendo inferior ao preço da Finlândia, Itália e Roménia, mas superior ao preço fixado na Suécia, França, Áustria.

A opção por um modelo LRIC “puro”, bem como a aplicação do preço que desse modelo resulta antes de 31.12.2012, são revestidos de toda a previsibilidade e enquadram-se devidamente no objetivo exigente de acompanhar as melhores práticas.

No parecer submetido sobre esta matéria, a **AdC** revela concordar com a abordagem do ICP-ANACOM, expressando-o nos seguintes termos: “*Quanto ao glide-path adoptado agora pelo ICP-ANACOM, este parece perfeitamente ajustado aos resultados do modelo de custeio adoptado, bem como à Recomendação 2009/396/CE de 07/05/2009, ressaltando-se ainda o facto de levar em consideração a necessidade de evitar uma redução drástica e imediata nos preços, ao considerar um ajustamento gradual trimestral*”.

Atendendo a todos estes factos, conclui-se que o *glide-path* proposto em sede de SPD seria a forma mais equilibrada, proporcional e previsível de atender a todos os objetivos

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

referidos, pelo que será mantido em decisão final. Ainda assim, o início do movimento de descida terá agora início a 30.04.12 em virtude de algum atraso não antecipado aquando da publicação do SPD sobre esta matéria. Este reagendamento é, no entender desta Autoridade, necessário por forma a garantir que a obrigação de controlo de preços não produza efeitos retroativos excessivos face à natureza do problema e simultaneamente proporcionando maior previsibilidade e tempo de adaptação das atividades comerciais dos operadores afetados, estando em todo o caso garantido que até ao final de 2012 o preço máximo do serviço de terminação móvel seja alinhado com o custo LRIC “puro” desse serviço, em consonância com a Recomendação da CE.

#### **4. Conclusões e comentários finais**

No decurso do desenvolvimento deste modelo que culmina com a Decisão final sobre a revisão da obrigação de controlo de preços, pela primeira vez em Portugal baseados num modelo técnico-económico desenvolvido especificamente para o efeito, o ICP-ANACOM procurou fomentar o debate e interação das partes envolvidas, destacando-se a realização de uma consulta pública, entre 01.04.2011 e 13.05.2011, sobre a definição metodológica do modelo a implementar, a realização de uma sessão de trabalho informal, aberta à generalidade da indústria e o SPD de outubro de 2011.

A multiplicidade de incentivos e interesses legítimos - que nesta consulta são bem vincadas e patentes - levou a que o presente exercício de modelização tenha sido particularmente discutido e disputado, o que na opinião desta Autoridade reforça e valida a procura de soluções equilibradas, enquadradas no interesse público e nos objetivos de regulação do ICP-ANACOM.

Atendendo aos contributos recebidos na presente consulta pública, o ICP-ANACOM entendeu que deveria manter de uma forma geral o modelo de custeio desenvolvido para o cálculo do custo incremental do serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis, não obstante em virtude desses mesmos contributos haja realizado algumas correções e/ou ajustamentos ao modelo apresentado, nomeadamente:

1. O dimensionamento da rede passou a ter em consideração um fator de utilização das TRX de 52 por cento, por contraponto com o fator de 50 por cento considerado inicialmente, tendo também passado agora a considerar-se uma reserva de 1,5 “*time slots*” para GPRS/EDGE em vez da reserva de 1 “*time slot*” como inicialmente previsto (ver secção 3.2.3.6 – Dimensionamento da rede);
2. O volume de tráfego passou a considerar a informação estatística mais recente disponível à data da sua conclusão (terceiro trimestre de 2011) tendo resultado na alteração de alguns *inputs* do modelo, nomeadamente, o valor médio mensal de dados HSDPA que passou a ser de 1050 MB em 2011 e 1100 MB em 2012 (por contraponto com o valor de 1000 MB a partir de 2011 inicialmente considerado), e o tráfego de voz que passou a prever 1,269 e 1,282 minutos de

utilização por SIM, em 2011 e 2012, respetivamente, em substituição dos 1,252 minutos de utilização por SIM em 2011 inicialmente previstos. Adicionalmente, alguns parâmetros que usavam valores anuais passaram também a ser determinados com recurso a valores médios anuais (ver secção 3.2.4.2 – Volume de tráfego); e,

3. Relativamente à metodologia de depreciação de ativos e ao horizonte temporal do modelo, foram identificadas algumas ligeiras incorreções que entretanto foram corrigidas, nomeadamente, os custos com os equipamentos STM1 e STM 4 que passaram a observar uma tendência decrescente de -15 por cento (ver secção 3.2.5.2 – Metodologia de depreciação de ativos) e a recuperação dos custos ocorrer ao longo de 45 anos em vez dos 44 anos considerados por lapso (ver secção 3.2.5.3 – Horizonte temporal).

Adicionalmente, uma vez que o modelo produz valores a preços de 2011, na definição dos preços máximos de terminação móvel a vigorar em 2012, entendeu-se aplicar uma atualização de 3 por cento aos valores resultantes do modelo.

Como resultado das alterações introduzidas o valor de referência a considerar para o ano de 2012 é de 1,27 c€ por minuto, refletindo uma pequena variação face ao apontado no SPD.

Em qualquer caso, a título de enquadramento das opções de modelização assumidas por esta Autoridade, salienta-se que estas opções tiveram sempre presente a preocupação de equilibrar as vantagens obtidas pelo aumento do grau de detalhe e precisão incutidos no modelo, com os custos inerentes ao seu desenvolvimento, nomeadamente em termos da necessária recolha, validação e tratamento de dados adicionais e da maior complexidade do próprio modelo.

Outra questão que importa realçar prende-se com o facto de que num sector caracterizado por elevado dinamismo, é normal que entre o início de um projeto de modelização e o momento da sua disponibilização aos interessados algumas das variáveis incorporadas no modelo sejam passíveis de atualização. Não obstante, o ICP-ANACOM entende que a constante atualização de variáveis, perspetivas e conceitos



não representa uma opção equilibrada nem pragmática, sob pena de potenciar um ciclo vicioso e permanente de atualização do modelo, cujo único resultado prático seria a procrastinação da necessária concretização da obrigação de controlo de preços neste mercado.

Como resultado dos entendimentos atrás expressos o ICP-ANACOM considera que, sem prejuízo de correções editoriais e reforço de algumas considerações do SPD e de algumas atualizações ao próprio modelo atrás referidas, deve ser introduzida na decisão final uma modificação no *glide-path*.

Neste sentido, foi alterado o primeiro momento de descida para 30 de abril de 2012, o último momento de descida para 31 de dezembro de 2012 e, ligeiramente, os valores dos diversos momentos de descida, determinando-se que, a partir destas datas, os preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores móveis notificados com PMS sejam:

- 2,77 c€ por minuto a partir de 30.04.12;
- 2,27 c€ por minuto a partir de 30.06.12;
- 1,77 c€ por minuto a partir de 30.09.12;
- 1,27 c€ por minuto a partir de 31.12.12

## Anexo I

### Lista de acrónimos e abreviaturas

2G	Segunda geração de sistemas de comunicação móveis (GSM)
3G	Terceira geração de sistemas de comunicação móveis (UMTS)
ARN	Autoridade Reguladora Nacional
ARPU	<i>Average Revenue Per User</i>
BHE	<i>Busy Hour Erlang</i>
BTS	<i>Base Transceiver Station</i>
BSC	<i>Base Station Controller</i>
BU-LRIC	Modelo <i>Bottom-up – Long Run Incremental Costs</i> (LRIC)
Capex	<i>Capital expenditure</i>
CDR	<i>Call data record</i>
c€	Cêntimos de euro
CPA	Código do processo administrativo
DCS	<i>Digital Cellular System</i>
EBITDA	<i>Earnings before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization.</i>
EDGE	<i>Enhanced Data Rates for GSM/DCS Evolution</i>
EM	Estados Membros da União Europeia
FIC	Fim de informação confidencial
FTTx	<i>Fiber to the x</i> (termo genérico para diversas configurações de implantação de fibra ótica)
GB	<i>Giga Byte</i>
GPRS	Evolução do sistema GSM ( <i>General Packet Radio Service</i> )

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

GSM	<i>Global System of Mobile Communications</i>
HSPA	<i>High Speed Packet Access</i>
HSDPA	<i>High Speed Download Packet Access</i>
HSUPA	<i>High Speed Upload Packet Access</i>
IIC	Início de informação confidencial
IP	<i>Internet Protocol</i>
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRAIC	Custos prospetivos incrementais médios de longo prazo ( <i>Long Run Average Incremental Costs</i> ), onde o “+” representa um incremento com vista à recuperação de parte dos custos conjuntos e/ou comuns.
LRIC	Custos prospetivos incrementais de longo prazo ( <i>Long Run Incremental Costs</i> )
LRIC “+”	Custos prospetivos incrementais de longo prazo ( <i>Long Run Incremental Costs</i> ), onde o “+” representa um incremento com vista à recuperação de parte dos custos conjuntos e/ou comuns.
LTE	<i>Long Term Evolution</i>
MB	<i>Mega Byte</i>
Mercado 7	Mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais
MdE	Memorando de Entendimento celebrado entre Portugal e a “ <i>troika</i> ”
MEA	<i>Modern Equivalent Asset</i>
MHz	<i>Mega Hertz</i>
MNO	<i>Mobile Network Operator</i>

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

MVNO	<i>Mobile Virtual Network Operator</i>
MSC	<i>Mobile Switching Centre</i>
MGW	<i>Media Gateway</i>
MMS	<i>Multimedia Message Service</i>
NGN	<i>Next Generation Network</i>
NodeB	<i>UMTS Equivalent of a BTS</i>
Opex	<i>Operational expenditure</i>
PMS	Poder de Mercado Significativo
PIB	Produto Interno Bruto
RNC	<i>Radio Network Controller</i>
“Rotas NC”	Rotas não competitivas
SIM	<i>Subscriber Identity Module</i>
SMS	<i>Short Message Service</i>
SNOCC	<i>Scorched Node Coverage Coefficient</i>
SPD	Sentido Provável de Decisão
STM	<i>Synchronous Transfer Mode</i>
TJ	Tribunal de Justiça
TRX	<i>Transceiver Unit</i>
UMTS	<i>Universal Mobile Telecommunications System</i>
VoLTE	<i>Voice over Long Term Evolution (LTE)</i>
WACC	<i>Weighted Average Cost of Capital</i>

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

## Anexo II

### Lista de Operadores

Ar Telecom	Ar Telecom – Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.
Cabovisão	Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A.
Onitelecom	Onitelecom – Infocomunicações, S.A.
Optimus	Optimus – Comunicações, S.A.
PTC	PT Comunicações, S.A.
SATLYNX	SATLYNX, GmbH
TMN	Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
Vodafone	Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.
ZON	ZON TV Cabo Portugal, S.A.

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

### Anexo III

#### Lista de outras entidades/organizações

ACOP	Associação de Consumidores Portugueses
AdC	Autoridade da Concorrência
Analysys Mason	Analysys Mason Limited
ARCEP	<i>France's Electronic communications and postal regulatory authority (ARN da França)</i>
BCE	Banco Central Europeu
BIPT	<i>Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications (ARN da Bélgica)</i>
BnetzA	<i>Bundesnetzagentur (ARN da Alemanha)</i>
CE	Comissão Europeia
CMT	<i>Comission del Mercado de las Telecomunicaciones (ARN da Espanha)</i>
DECO	Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
DGC	Direcção Geral do Consumidor
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICP-ANACOM	ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
KPN	KPN, N.V.
Mobistar	Mobistar, S.A.
MTS	Mobile Telesystems OJSC
NPT	<i>Norwegian Post and Telecommunications Authority (ARN da Noruega)</i>
NERA	<i>NERA Economic Consulting</i>
OFCOM	<i>Independent regulator and competition authority for the UK</i>

*Relatório da consulta pública sobre Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais - especificação da obrigação de controlo de preços.*

*communications industries (ARN do Reino Unido)*

OPTA	<i>Independent Post and Telecommunications Authority of the Netherlands (ARN da Holanda)</i>
ORECE	<i>Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas</i>
STH	Supremo Tribunal holandês
Telenor	Telenor
Teliasonera	Teliasonera AB
TJ	Tribunal de Justiça
TMobile	TMobile USA, Inc.
UE	União Europeia
UE15	Antigos 15 Estados Membros da União Europeia (antes do seu alargamento)
UE27	Estados Membros que atualmente compõem a União Europeia
UGC	União Geral de Consumidores