



**CONSULTA PÚBLICA SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE O MERCADOS
GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL
FIXO**

1. COMENTÁRIOS INTRODUTÓRIOS

- 1.1. Na sequência da notificação recebida no dia 8 de Março para pronunciar-se sobre o assunto referido em epígrafe, a Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A (Cabovisão) vem opor-se veementemente ao Sentido Provável de Decisão ('SPD'), nomeadamente à determinação provisória dos preços de terminação fixa no valor de 0,1091 cêntimos de euros por minuto a partir de 1.10.2013 recorrendo para o efeito a um *benchmark* e à média dos preços já calculados por outros Reguladores Europeus.
- 1.2. A Recomendação da Comissão Europeia sobre as tarifas de terminação de chamadas¹ apenas admite a possibilidade de estabelecer preços provisórios com base numa abordagem alternativa até 1 de Julho de 2014 quando (i) *'uma ARN não consiga, nomeadamente devido aos fracos recursos, finalizar atempadamente o modelo de cálculo dos custos recomendado'*, e (ii) *'possa demonstrar que uma metodologia diferente do modelo CALP ascendente baseado nos custos correntes obtém resultados conformes com a presente recomendação e compatíveis, em termos de eficiência, com os de um mercado concorrencial'*.
- 1.3. Por um lado, não se compreende em que medida é que se pode afirmar que o ICP-ANACOM não conseguiu finalizar atempadamente a metodologia de custos por razões de *'fracos recursos'* sendo que o próprio Regulador reconhece que já *'iniciou o projeto que visa desenvolver um modelo de custeio para as terminações fixas, já tendo adjudicado o respetivo projeto a um consultor internacional'*, estimando *'que o modelo produza resultados no primeiro semestre de 2014'*. Sendo este o caso, só se o ICP-

¹ Recomendação 2009/396/CE de 7 de Maio de 2009 sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na UE

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

ANACOM não conseguisse desenvolver a metodologia até Julho de 2014 é que, ponderando devidamente os comentários que aqui se fazem sobre o impacto anticoncorrencial do SPD nos operadores fixos e na Cabovisão em particular, se poderia admitir a possibilidade de estabelecer-se um modelo alternativo de determinação dos preços de terminação fixa mas tão só e apenas se o mesmo garantisse a promoção da *'concorrência sustentável, maximizando benefícios para consumidores'*.

- 1.4. Por outro lado, é manifesto que – como se demonstrará no ponto 3 – a solução provisória proposta pelo ICP-ANACOM de fixação dos preços em 0,1091 cêntimos de euros por minuto não conduz a resultados conformes com a Recomendação CE que sejam *'compatíveis, em termos de eficiência, com os de um mercado concorrencial'*.
- 1.5. Além disso, a Cabovisão não compreende como é que existindo problemas de concorrência graves nos mercados retalhistas fixos situados a jusante e dependentes dos *inputs* disponíveis nos Mercados 4 e 5 – relativamente aos quais se espera uma decisão do Regulador desde o início de 2011 – o ICP-ANACOM se propõe regular os preços de terminação fixa a título provisório, com efeitos num prazo curtíssimo, sem dispor de quaisquer dados de custo nacionais para esse efeito, num cenário em que a realidade do sector em Portugal tem características específicas que justificariam uma ponderação mais cuidada dos impactos do SPD no mercado e, bem assim, um desvio à Recomendação CE.
- 1.6. Com efeito, o sector das comunicações electrónicas em Portugal caracteriza-se, neste momento, pela existência de dois operadores detentores de redes de alto débito com implantação nacional que concentram entre si praticamente 90% do mercado de acesso à rede telefónica fixa e dos mercados retalhistas de serviços telefónicos fixos, de internet em banda larga e da televisão por subscrição. E o certo é que existem problemas estruturais de base que têm afectado indelevelmente o desenvolvimento da concorrência nos mercados fixos, sendo patente que o Grupo PT alavanca o facto de deter a maior e única rede nacional de infra-estruturas de acesso civis apta ao *deployment* de uma RNG fixa e a maior base de acessos fixos para consolidar a sua posição nas ofertas em *bundle* e o Grupo ZON, por seu turno, alavanca a posição de domínio que detém na televisão por subscrição e o controlo exclusivo de conteúdos

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

must-have indispensáveis para concorrer nesse mercado, para sustentar a sua posição nessas ofertas *multiple play*.

- 1.7. Esta situação tenderá a agravar-se com a concretização das operações de concentração projectadas ZON/OPTIMUS² e ZON/PT/SPORT TV³, havendo um risco efectivo de aparecimento de efeitos coordenados entre o Grupo PT e o Grupo ZON, não tendo os demais concorrentes fixos capacidade para contestar a posição daquelas duas entidades no mercado e exercer pressão competitiva sobre as mesmas caso o acesso às redes em questão não vier a ser garantida e os problemas concorrenciais e regulamentares que se encontram pendentes de decisão – como a decisão nos Mercados 4 e 5 – não forem endereçados.
- 1.8. Neste cenário, o SPD do ICP-ANACOM, com os efeitos nefastos que terá sobre os operadores fixos de menor dimensão só tenderá a piorar o estado das coisas sendo que, além disso, agravará ainda mais a distorção entre o fixo e o móvel já que, neste momento, as tarifas de terminação móvel, apesar das mais recentes descidas impostas, continuam a ser duas vezes superiores ao preço médio actualmente praticado pela terminação em redes fixas. Caso estas tarifas sejam reduzidas para o nível proposto no SPD, as tarifas de terminação fixa passarão a ser 91% inferiores às tarifas de terminação móvel.
- 1.9. Ora, se o próprio ICP-ANACOM reconheceu que *“o mercado móvel nacional continua a ser caracterizado, em maior grau do que a maioria dos restantes Estados-Membros, por distorções competitivas entre operadores fixos e móveis”⁴*, facto que justificou a imposição de uma redução progressiva dos preços de terminação móvel com um *glide path* de um ano – que acabou por ser superior, note-se, sendo que se tratou de uma redução de 64%) –, e admitiu que se assistiu, por mais de 10 anos à subsidiação do negócio dos operadores móveis pelos operadores de fixo (sendo os preços *on-net* cobrados pelos operadores móveis financiados pela sobrecarga no fixo) e à distorção

² Processo de concentração n.º 5/2013 “Kento*Unitel*Sonaecom/ZON*Optimus” que corre termos na Autoridade da Concorrência

³ Processo de concentração n.º 4/2013 “Controlinveste*Zon*PT/Sport TV*Sportinveste*PPTV” que corre termos na Autoridade da Concorrência e que levará à entrada do Grupo PT no capital social da SPORT TV

⁴ Consulta pública do ICP-ANACOM sobre o sentido provável de decisão sobre a especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais de Outubro de 2011

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

da concorrência entre esses operadores⁵, dificilmente se aceita que o ICP-ANACOM venha agora impor uma redução para os operadores alternativos ao Grupo PT de 88% nos preços de terminação fixa num prazo de 6 meses, sem ponderar convenientemente o impacto dessa redução na concorrência.

- 1.10. Note-se que não se contesta que a redução dos preços de terminação de chamadas ao nível de um operador hipotético eficiente e a harmonização do modo de contabilização dos custos a nível europeu traga vantagens.
- 1.11. O que se contesta é a redução abrupta e totalmente infundamentada das tarifas de terminação fixa tendo em conta o desconhecimento absoluto dos custos efectivos incorridos pelos operadores alternativos ao Grupo PT e, em particular, os impactos que essa redução tem na concorrência e nos operadores de fixo, nomeadamente na Cabovisão, não contribuindo a mesma, de forma alguma (antes pelo contrário), para aumentar o *level playing field*, a contestabilidade do mercado, a capacidade de investimento, ou o bem-estar dos consumidores.
- 1.12. Além do impacto ruinoso que terá nos operadores fixos de menor dimensão, ao contrário do que afirma o ICP-ANACOM no seu SPD, a redução projectada não beneficiará logo os consumidores nem poderão os operadores passar '*parte das poupanças que irão ter com a redução dos preços de terminação para os consumidores finais*' não só porque essas poupanças não existirão, verificando-se antes importantes perdas nas receitas de terminação fixa que não são compensadas ou atenuadas pelos custos, como porque a tendência do mercado Português, que é caracterizado por uma esmagadora maioria de ofertas em *bundle*, é a de não cobrar pelas chamadas fixo-fixo, que são oferecidas a custo zero, sendo os preços fixados por referência ao pacote integrado e em que o Pay-TV é o *driver* desse preço.
- 1.13. Por fim, a Cabovisão discorda ainda do facto de o ICP-ANACOM propor a eliminação das assimetrias existentes entre os preços de terminação praticados pelo Grupo PT e pelos restantes operadores dado que, tal como em 2004, o Grupo PT continua a deter dominância nos mercados grossistas de interligação à rede fixa e poder de mercado

⁵ Nomeadamente porque estes últimos estão presentes no negócio fixo (ofertas *homezone*), recorrendo para esse efeito aos preços de terminação fixa, e participam em concursos públicos lançados por importantes entidades para ofertas de soluções integradas fixo-móvel que não podem ser replicadas pelos operadores de fixo

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

significativo nos acessos instalados, com efeitos nos mercados de interligação, continua a terminar a maioria do tráfego total de STF na sua rede e a beneficiar de economias de escala e de gama muito superiores aos dos operadores de menor dimensão, sendo ainda muito pertinente e actual a afirmação do Regulador de 2004 que *'quando a duplicação de infraestruturas do incumbente é impossível (do ponto de vista físico ou económico) os preços de interligação tornam-se cruciais para o desenvolvimento da concorrência'*⁶ e sendo que a redução na receita proveniente da terminação fixa será sempre menor para o Grupo PT do que para os demais (74% vs 88%).

1.14. Quanto a isto, não se pode aceitar o argumento de que os operadores alternativos tiveram um longo período para se adaptar à descida dos preços para os níveis de preços impostos à PTC mas mantiveram preços durante 8 anos porque, como se disse atrás, a realidade é que durante esses mesmos anos os operadores de fixo estiveram a subsidiar os operadores móveis que puderam cobrar preços excessivos e muito acima dos respectivos custos, facto que se reflectiu na perda de tráfego fixo-móvel e na perda da correspondente receita para os operadores fixos, bem como em saldos de interligação negativos dos operadores fixos com os móveis e num efeito de expulsão dos operadores fixos do mercado empresarial, porquanto os operadores móveis praticam aos seus clientes empresariais preços de retalho – fixo e móvel – com custos subjacentes internos de terminação inferiores aos preços grossistas de terminação.

1.15. Sem prejuízo do exposto, e de a Cabovisão entender que é crucial que o ICP-ANACOM apenas determine os preços de terminação fixa uma vez terminada a metodologia de custeio e dada a oportunidade aos operadores de a comentar, é de realçar que a eliminação do *set up fee* e da complexidade tarifária da PTC seriam aspectos positivos a do SPD a manter para o futuro.

2. O IMPACTO DA REDUÇÃO DOS PREÇOS PROPOSTA NO SPD

2.1. No SPD, o ICP-ANACOM refere que *'a descida significativa dos preços de terminação vai ter efeitos positivos no que respeita à eficiência produtiva e alocativa, proporcionando melhores condições competitivas sobretudo para os operadores de dimensão mais*

⁶ Deliberação do ICP-ANACOM de 17.12.2004 relativa à imposição de obrigações nos mercados grossistas de originação e terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

reduzida' e que 'o impacto da redução, traduzindo-se numa descida das receitas dos operadores que prestam serviço telefónico fixo será em diversos casos atenuado e relativamente a outros, mesmo compensado pelo decréscimo dos custos de terminação pagos a terceiros operadores; adicionalmente nos casos em que os operadores também possuem operação móvel há a considerar a poupança na redução dos custos que esses operadores pagam pela terminação das chamadas em redes fixas'.

- 2.2. *In casu*, não é manifestamente isto que se verifica no que respeita à Cabovisão.
- 2.3. Desde logo este operador não dispõe de uma operação móvel, pelo que não terá qualquer poupança na redução dos custos com a terminação fixa.
- 2.4. **[CONFIDENCIAL]**
- 2.5. **[CONFIDENCIAL]**
- 2.6. **[CONFIDENCIAL]**
- 2.7. **[CONFIDENCIAL]**
- 2.8. **[CONFIDENCIAL]**
- 2.9. Mas são de sobremaneira suficientes para demonstrar que a aplicação de uma abordagem alternativa atento um *benchmark* dos valores LRIC “puro” dos países que já desenvolveram um modelo não é de todo conforme à Recomendação CE porquanto não promove a concorrência sustentável – **[CONFIDENCIAL]** – não maximiza benefícios para consumidores (como se viu no ponto 1.12 atrás), nem elimina distorções entre fixos e móveis que passarão a ser 11 vezes superiores aos novos preços de terminação fixa.
- 2.10. A utilização de um *benchmark* nos preços determinados (alguns ainda em fase de aprovação) afigura-se de resto duvidosa por não terem os países em causa a mesma estrutura de concorrência no que respeita aos mercados fixos nos quais a interligação tem efeitos (nomeadamente, em país nenhum se assiste a uma situação de mercado que tende para um duopólio como a que existe em Portugal), não tendo o ICP-

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

ANACOM logrado demonstrar minimamente em que termos é que os países em questão podem ser comparáveis ao caso de Portugal.

2.11. Tudo visto e ponderado, o certo é que a solução provisória preconizada pelo ICP-ANACOM não se coaduna com os objectivos de regulação estabelecidos no artigo 5.º da Lei 55/2012, de 6 de Setembro ('Lei das Comunicações Electrónicas'), não se podendo afirmar que a imposição da obrigação de controlo de preços proposta no SPD cumpre as condições do artigo 55.º, n.º 3 dessa lei, não sendo nem justificada, nem não-discriminatória, nem proporcional, na medida em que prejudica a concorrência, podendo mesmo promover a saída de pelo menos alguns dos operadores fixos de menor dimensão. De igual modo, esta medida não é necessária para garantir a concorrência nos mercados a jusante, porquanto o que é necessário é a regulação dos Mercados 4 e 5, nem tão pouco é a medida menos restritiva que existe, uma vez essa seria a determinação dos preços com base numa metodologia de custeio que tivesse em conta razões específicas da realidade nacional.

2.12. A reforçar esta conclusão está o facto que o SPD impõe ainda a simetria das tarifas de terminação fixa para todos os operadores, incluindo o preço aplicável ao Grupo PT, sendo que para além do que se alega no ponto 1.13 supra, é inegável que a proporção de tráfego "incoming" gerador de receita de terminação fixa afectado por esta redução da tarifa é substancialmente menor no caso da PTC do que quando comparado com a Cabovisão uma vez que a maioria do tráfego da PTC é *on net*. [CONFIDENCIAL]

2.13. Em conclusão, não pode o ICP-ANACOM impor a obrigação regulamentar de controlo de preços tal como proposta no SPD, devendo antes terminar o desenvolvimento da metodologia de custeio e submetê-la a audiência prévia, por forma a evitar o prejuízo acrescido da concorrência no mercado fixo.

3. COMENTÁRIOS ÀS DEMAIS OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES PROPOSTAS NO SPD

3.1. No que respeita à **obrigação de responder a pedidos de acesso à rede**, imposta a todos os operadores, incluindo ao Grupo PT, o ICP-ANACOM entende que não se justifica para já impor uma obrigação de acesso em relação à Interligação IP, impondo apenas à PT, por estarem todos os operadores gradualmente a evoluir para rede IP, a obrigação

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

de apresentar no prazo de um ano uma proposta de arquitectura para interligação IP, devendo os demais contribuir para definir uma solução técnica para essa interligação.

- 3.2. Uma vez que a interligação em IP é crucial para os operadores alternativos, sendo há muito desejada por ser mais eficiente do ponto de vista técnico e económico (por necessitar de menos interfaces) e dado que, neste momento, a PTC não aceita este tipo de interligação, ao contrário do que entende o Regulador, a Cabovisão considera que é necessário impor uma obrigação de acesso ao Grupo PT em relação à Interligação IP. Num cenário em que se propõe eliminar a assimetria de preços de terminação fixa – o que não se concede – esta sempre seria uma medida positiva.
- 3.3. No que respeita à **obrigação de não discriminação** que é imposta apenas à PTC, a Cabovisão está de pleno acordo com o Regulador, entendendo que os motivos elencados pelo mesmo como sendo justificativos da imposição do dever de não-discriminação aplicam-se *mutatis mutandis* para a defesa da manutenção da assimetria de preços de terminação fixa: *‘dada a dimensão da PT e o facto de estar verticalmente integrada, a obrigação de não discriminação é importante porque impede as empresas do Grupo PT de alavancar o poder de mercado que têm na terminação para mercados adjacentes’*.
- 3.4. Quanto à obrigação de **transparência na publicação de informações** o ICP-ANACOM impõe a todos os operadores a obrigação de comunicar quaisquer alterações que afectem a estrutura da rede da PTC ou a rede dos outros operadores e que tenham implicações nos princípios de interligação com pelo menos 12 meses de antecedência para permitir que os outros operadores efectuem as adaptações nas redes. Já da parte da PTC, este tem a obrigação, quanto a outras alterações que possam ter impacto nos operadores, de fazer essa comunicação com 2 meses de antecedência. Estes prazos afiguram-se adequados para a Cabovisão, devendo ser respeitados por todos.

4. CONCLUSÃO

- 4.1. Tudo visto e ponderado, o ICP-ANACOM deve aguardar a pela conclusão da metodologia de custeio em análise pela consultora internacional relevante, devendo abster-se de aplicar a solução provisória de determinação dos preços de terminação

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

fixa preconizada por a mesma não ser conforme aos resultados que o método proposto pela Recomendação CE teria, em termos de eficiência e de promoção da concorrência, antes sendo de prever que a mesma terá efeitos drásticos sobre alguns operadores fixos de dimensão mais reduzida, prejudicando gravemente as já deterioradas condições competitivas em que operam.

- 4.2. Por não se coadunar com os objectivos da regulação previstos no Artigo 5.º da Lei das Comunicações Electrónicas e por não cumprir com as condições legais exigidas pelo artigo 55.º, n.º 3 dessa lei, não pode o ICP-ANACOM impor a obrigação de controlo de preços tal como definida no SPD.
- 4.3. Esta conclusão impõe-se em especial quando se tem em conta o contexto concorrencial do mercado das comunicações electrónicas em Portugal e o cenário de duopólio para que tende o mercado e, bem assim, o longo historial das distorções da concorrência que se verificam entre os operadores de fixo e de móvel e que o presente SPD vem agravar.

Palmela, 10 de Abril de 2013