ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E DA CONSULTA PÚBLICA

sobre o Sentido Provável de Decisão relativo aos

MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS DE VOZ EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

ANACOM

Abril, 2018

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Índice

1. INTRODUÇÃO 1

2. APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE 2

3. APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE 9

3.1. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais 9

3.2. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* 12

3.3. Avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais 15

3.4. Os serviços de comunicações eletrónicas móveis e a caracterização dos problemas de concorrência identificados nos mercados relevantes 23

3.5. Imposição de obrigações regulamentares *ex-ante* 37

3.6. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE) 40

3.6.1. A opção por LRIC "puro" 51

3.6.2. Preços a aplicar 59

3.6.3. Terminação de chamadas originadas fora do EEE 64

4. CONCLUSÃO 68

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou em 18.01.2018, os sentidos prováveis de decisão (SPD)[1] relativos aos "Mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares" e aos "Mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais - Especificação da obrigação de controlo de preços". Na mesma data, nos termos do artigo 61.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)[2], foi igualmente aprovado o envio do primeiro SPD à Autoridade da Concorrência (AdC), com vista à emissão de parecer.

O Conselho de Administração da ANACOM deliberou submeter os SPD supra mencionados a audiência prévia das entidades interessadas, nos termos previstos nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como ao procedimento geral de consulta estabelecido no artigo 8.º da LCE, tendo fixado, em ambos os casos, o prazo de trinta dias úteis para os interessados se pronunciarem, por escrito e em língua portuguesa.

Por comunicação de 01.03.2018, a AdC emitiu o seu parecer sobre o SPD relativo aos "Mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares".

A ANACOM recebeu respostas das seguintes entidades, às quais agradece os comentários enviados:

- Sr. André Ferreira
- MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO)
- NOS Comunicações, S.A. (NOS)
- UGC – União Geral de Consumidores

[1] Disponíveis em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1427129.
[2] Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na sua atual redação (disponível em: http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=930940#.VQa8KI64Jek).

- VODAFONE Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE)

Todos os comentários à consulta pública e audiência prévia dos interessados foram recebidos dentro do prazo previsto.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos "Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM", aprovados por deliberação de 12.02.2004, todas as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação a que os respondentes atribuíram natureza confidencial, foram disponibilizados no sítio da Internet da ANACOM. De acordo com a mesma alínea dos referidos procedimentos de consulta, o presente relatório referencia todas as respostas recebidas e apresenta a apreciação global desta Autoridade no que concerne ao seu entendimento sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético do mesmo, tal não dispensa a consulta das respostas recebidas.

Sem prejuízo da apresentação de forma resumida dos comentários efetuados, este relatório incide em particular sobre as questões relativas ao processo de definição do mercado relevante, análise de poder de mercado significativo (PMS) e imposição das obrigações. Os aspectos específicos que envolvem o desenvolvimento do modelo de custeio do tipo *Long Run Incremental Costs* (LRIC) "puro", tratados no âmbito do SPD relativo à especificação da obrigação de controlo de preços, bem como os comentários apresentados a esse respeito, são objeto de tratamento em relatório autónomo.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão relativa aos Mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

2. APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

a) <u>Parecer da AdC</u>

A AdC refere não se opor à definição dos mercados de produto e geográfico relevante, nem à avaliação de PMS.

Releva adicionalmente que é adequada a manutenção da utilização de um modelo de custeio LRIC "puro" na determinação do preço máximo de terminação conforme parecer anteriormente emitido no âmbito da Decisão da ANACOM de agosto de 2015

também relativa aos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

b) Respostas recebidas

André Ferreira

O consumidor André Ferreira, preocupado com o fim da fidelização do seu contrato e salientando que após novo contrato os operadores oferecem elevada resistência à renegociação de melhorias contratuais, questiona a ANACOM quanto ao impacto desta decisão no consumidor final no sentido de o habilitar a tomar uma decisão devidamente informada.

MEO

Reiterando o posicionamento pronunciado no âmbito da consulta pública de 2015 sobre os mesmos mercados, a MEO considera questionável, quer a adequação quer a proporcionalidade, do modelo atual de intervenção regulatória para o mercado de terminação de voz em redes móveis, atendendo a que no seu entender os preços deste mercado já se encontram definidos ao nível do custo marginal, e já se alcançaram os efeitos pretendidos com esta regulação – a eliminação dos efeitos de rede – sendo o impacto da redução proposta reduzido ou mesmo nulo, criando dúvidas acrescidas pela complexidade e custos inerentes à revisão do modelo LRIC "puro" e pela deterioração dos termos de troca do país com o exterior.

Neste contexto, e salientando a crescente pressão exercida pelos serviços OTT (Over-the-Top) como meio de comunicação vocal alternativo, a MEO entende que o quadro regulatório deveria orientar-se para obrigações simétricas de acesso e interligação que concedam mais espaço e incentivo aos relacionamentos comerciais entre os agentes e à autodisciplina do mercado.

Concretamente, a MEO considera que não são retiradas as devidas conclusões da caracterização do mercado português apresentada, particularmente em termos prospetivos, no que se refere à massificação das ofertas sem distinção tarifária entre redes, à enfâse colocada no desbalanceamento de tráfego *off-net* originado e terminado e ao desequilíbrio financeiro entre operadores, o que conduz à defesa desajustada nesta análise de mercado da existência de problemas competitivos que, no seu entender, já não se verificam.

No que toca à delimitação do mercado relevante do produto, a MEO defende que a ANACOM deverá dedicar especial atenção à massificação da utilização permanente de aplicações VoIP e ao seu efeito de limitação do poder de mercado dos operadores, pois, embora reconheça que a evolução atual ainda não torna possível a sua inclusão no mercado relevante, os impedimentos técnicos à utilização permanente destas aplicações serão eliminados e já existem indícios de substituição do tráfego de voz tradicional por comunicações VoIP. Adicionalmente, a MEO considera que no contexto atual dada a limitação da capacidade de diferenciar os preços consoante a rede de destino e de assim tirar benefícios das externalidades de rede mediadas pelo preço, o poder de mercado dos operadores é também limitado pelo contrapoder negocial exercido pelos prestadores móveis.

Quanto ao processo de análise de mercados, a MEO manifesta que a ANACOM deveria avaliar se o mercado português cumpre todos os critérios exigíveis para que seja considerado um mercado relevante, sublinhando que a regulação do preço grossista de terminação deve fundamentar-se na necessidade de corrigir problemas de concorrência ao nível retalhista, não podendo autonomamente ser erigido em função de ser um monopólio ou do posicionamento num *ranking* internacional.

No que respeita à imposição da obrigação de controlo de preços e à escolha do modelo LRIC "puro", a MEO repete a posição manifestada no passado, nomeadamente, reiterando comentários sobre o que considera ser a forma acrítica como a ANACOM considera a Recomendação da Comissão Europeia (CE) de 7 de maio de 2009 sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação (Recomendação da CE sobre Terminações) e referindo que sua adoção carece de fundamentação empírica adequada, atendendo sobretudo ao facto de o preço da terminação já estar fixado ao nível do custo marginal teórico desde 2013. Neste contexto, manifesta igualmente a sua discordância com a definição de um *glide path* anual para o próximo triénio, considerando que o valor a determinar para 2018 deverá ser tomado para todo o período de vigência da presente análise.

No seu entender, as novas reduções tarifárias irão beneficiar acima de tudo os operadores (e, eventualmente, os clientes finais) de outros países no âmbito do tráfego internacional de entrada e não os consumidores nacionais. Deste modo, critica a ausência de uma análise dos impactos expectáveis da redução de preços de terminação proposta e apela a que a ANACOM analise comparativamente as

opções metodológicas e pressupostos nos modelos de outros países para determinar se as variações são causadas por especificidades nacionais ou diferenças metodológicas e para seguir o exemplo de algumas das suas congéneres europeias mais conservadores no que toca aos pressupostos do modelo de custeio LRIC "puro".

Refere também que não concorda com a definição de um novo preço máximo de terminação a partir do modelo LRIC atualizado considerando, pelo exposto, mais razoável manter a especificação da obrigação de controlo de preços indexada aos resultados do modelo de 2015, ajustados pelo valor da inflação. Segundo a MEO esta abordagem estaria de acordo com o quadro regulatório atual e com valores enquadrados na média do Espaço Económico Europeu (EEE). Além disso, segundo a MEO seria também a opção mais prudente tendo em conta as alterações no Quadro Regulamentar a aprovar em 2018 que perspetivam o estabelecimento de uma única tarifa máxima de terminação de chamadas para vigorar em todo o EEE, permitindo uma significativa simplificação processual. Neste contexto, a MEO refere que se revê na posição expressa pela Plum Consulting no relatório produzido para a ETNO, no qual se defendeu a eliminação dos mercados de terminação da lista de mercados relevantes e a imposição de obrigações de interligação simétricas ao abrigo do artigo 5.º da Diretiva Acesso, complementadas pela ameaça de reversão ao processo de análise de mercados em caso de aumentos de preços ou salvaguardadas por um *price cap* explícito que prevenisse, desde logo, aumentos exagerados dos preços.

<u>NOS</u>

A NOS considera oportuna a revisão do mercado e acertada a manutenção da imposição de preços grossistas de terminação móvel calculados com base num modelo de custeio *Bottom Up* LRIC (BU-LRIC), que observa continuar a ser o modelo mais adequado para combater as falhas que, entende, continuam a caracterizar o mercado nacional (apesar de considerar sobrevalorizados os custos em algumas componentes), indicando que tal tem produzido impactos importantes no mercado, promovendo a agilização e dinamização da competitividade.

Contudo, considera que as tendências normais de comportamento do mercado ainda não desapareceram, em particular, e pese embora a aproximação do tráfego *on-net* e *off-net*, o impacto do efeito de rede, sendo evidência disso o elevado peso dos

tarifários pré-pagos e, dentro deste conjunto, a permanência de tarifários tribais com uma representatividade muito significativa. Salienta também que o facto de a MEO e a VODAFONE ainda terminarem um elevado número de chamadas originadas na sua rede, de o ritmo de convergência *on-net/off-net* ter abrandado desde 2015, e de a NOS ter, desde 2014, passado a ter o preço das chamadas *off-net* superior ao *on-net*, se reflete ao nível do desbalanceamento do tráfego e de receitas em prejuízo da NOS. Deste modo, embora reconheça os contributos importantes que a intervenção regulatória tem tido no mercado para um ambiente competitivo mais equilibrado, refere que ainda se exige a manutenção da assertividade na regulação deste mercado.

Por último, identifica a necessidade de maior clareza na definição das obrigações de controlo de preços de chamadas originadas fora do EEE e de introdução de prazos específicos mais alargados para a entrada em vigor da obrigação para este tráfego em particular.

UGC

A UGC enumera algumas das principais conclusões alcançadas no SPD no que respeita à avaliação de PMS, às falhas de mercado que subsistem e às consequências prejudiciais que a ausência de regulação poderia potenciar, para referir que emite um parecer favorável ao SPD desta Autoridade no que respeita à imposição aos prestadores móveis com PMS das obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, de não discriminação na oferta de acesso e de interligação e na respetiva prestação da informação, de transparência na publicação de informação e de controlo de preços.

VODAFONE

A VODAFONE refere que o atual processo de revisão das obrigações é injustificado e desnecessário, por considerar que o elevado grau de competitividade e concorrência que se verifica no mercado retalhista dos serviços de comunicações móveis e em particular dos serviços de voz, não justifica uma nova intervenção no mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

Considera adicionalmente que a revisão das obrigações, em particular do nível de preços a definir para o preço de terminação de chamadas de voz em redes móveis

individuais, é, tendo em conta os objetivos da consulta, desadequada e desproporcional.

Refere ainda, a propósito da nota de imprensa da ANACOM que afirma que a descida dos preços de terminação permite viabilizar a existência de tarifários com preços iguais independentemente da rede de destino ou que incluem chamadas gratuitas para todas as redes, que este tipo de tarifários já existe e que a sua adoção por todos os operadores e respetivos consumidores tem proliferado e é já praticamente total, pelo que a intervenção ao nível dos preços de terminação móvel não é justificada pela viabilização deste tipo de tarifários.

Não concedendo na posição manifestada, mas assumindo, por mera hipótese, a promoção da revisão do preço de terminação móvel, a VODAFONE considera que esta deverá ser significativamente alterada e adaptada, com vista a estar adequada e consonante com a dinâmica competitiva atualmente existente no mercado de comunicações eletrónicas móveis em Portugal.

c) <u>Entendimento da ANACOM</u>

Releva-se a concordância na generalidade da AdC e da UGC com o SPD colocado em consulta pública e audiência prévia das entidades interessadas e salienta-se a posição da NOS que sublinha a persistência de distorções concorrenciais as quais tornam oportuna e necessária a revisão do mercado grossista e acertada a manutenção da imposição de preços grossistas calculados com base num modelo de custeio LRIC “puro”.

Por oposição, a MEO e a VODAFONE consideram que não existe justificação para a intervenção regulamentar *ex-ante* neste mercado e manifestam o seu total desacordo com a análise desenvolvida e, em particular, com a obrigação de controlo de preços e com a descida de preços projetada, baseada nos resultados do modelo LRIC “puro”. Apesar de observarem que a caracterização do mercado móvel desenvolvida pela ANACOM é adequada, entendendo que evidencia o carácter competitivo e inovador deste, consideram que a análise de mercado está desajustada por defender a persistência de problemas competitivos que estão, no entender destes operadores, ultrapassados.

Como adiante explicitará melhor, a ANACOM considera que não existem razões que justifiquem alterar o documento de análise do mercado, no que respeita ao seu enquadramento, bem como aos capítulos relativos à definição do mercado relevante do produto e mercado geográfico e análise de concorrência. Esta Autoridade entende que estes mercados evidenciam características monopolísticas, sendo que os prestadores dos serviços de terminação de chamadas nas redes móveis não estando condicionados pela existência de um contrapoder negocial por parte dos compradores do serviço, têm incentivos que, na ausência de regulação *ex-ante*, ou na presença de uma intervenção regulamentar menos rigorosa, levam à fixação de preços grossistas desfasados dos custos de um operador eficiente, criando distorções competitivas nos mercados a jusante, com impacto nas condições de concorrência e nos consumidores finais.

A ANACOM entende que a análise efetuada está em conformidade com a Recomendação 2014/701/CE[3] de 9 de outubro (Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes) que identifica os mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* e com a respetiva exposição de motivos da CE, que, releve-se, explicita que a regulação ao nível grossista pode continuar a ser necessária mesmo quando os mercados retalhistas conexos já são concorrenciais.

Decorre do exposto que também não existem razões que justifiquem alterar as obrigações impostas, que são justificadas, necessárias e proporcionais, salientando-se que os contributos específicos recebidos neste contexto se concentram essencialmente na obrigação de controlo de preços.

Especificamente sobre essa obrigação, esta Autoridade entende que, conforme se explicitará mais adiante, se mantêm as razões invocadas no SPD para mantê-la inalterada e, nesta conformidade, para se atualizar o modelo de custeio de terminação móvel, e para se usarem os respetivos resultados na fixação de preços máximos de terminação, os quais se traduzem numa nova descida de preços.

Nota-se que a revisão do enquadramento regulamentar europeu em curso, referida pela MEO, e ainda não concluída e consequentemente também não transposta para a legislação nacional, não pode justificar o protelamento da regulação em mercados relevantes que continuam a ser suscetíveis de intervenção regulamentar *ex-ante,*

[3] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=PT.

sendo que embora o tipo de intervenção proposto pela CE seja distinto do considerado do SPD, mantém inalterado o facto de o preço de terminação continuar a ser regulado e sujeito a um valor máximo fixado com base nos resultados dos modelos de custeio LRIC "puro".

Por fim, quanto às dúvidas do consumidor André Ferreira importa salientar que a redução de preços grossistas determinada por este SPD (que só se tornará efetiva com a decisão final) terá um impacto direto a nível grossista (isto é, no serviço que assegura que um cliente de um operador de comunicações eletrónicas consegue efetuar uma chamada de voz que termina na rede de um outro operador)

Neste contexto, é expectável que a aprovação final desta decisão continue a sustentar a tendência de redução de preços ou mesmo a gratuitidade das chamadas de voz destinadas a qualquer rede e contribua para reduções adicionais de preços, por exemplo nas chamadas originadas nas redes fixas e destinadas a redes móveis, onde existe uma maior margem para decréscimo. Aliás, contrariamente ao alegado pela VODAFONE, não é pelo facto de já existirem tarifários que incluem chamadas gratuitas, o que a ANACOM reconhece, conforme também referido no SPD, que se pode concluir que não se justificam as medidas projetadas e que estas não suportem a viabilização desses tarifários. A este respeito importa sublinhar que, por um lado, existe uma gama variada de tarifários, pelo que nem todos apresentam essas características, e por outro lado, efetivamente a sustentabilidade dos tarifários com chamadas gratuitas depende da manutenção de preços grossistas de terminação muito baixos. Só assim, como é profusamente explicitado ao longo do SPD, todos os prestadores, incluindo os de menor dimensão, podem concorrer entre si em igualdade de condições.

3. APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

3.1. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais

a) <u>Sentido provável de decisão</u>

"Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede móvel têm a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço e envolvem a

prestação a terceiros do serviço grossista de terminação de chamadas de voz pelos operadores de rede móvel e operadores móveis virtuais, independentemente do tipo de rede, tecnologia, da entidade que origina e da origem geográfica das chamadas."

b) <u>Parecer da AdC</u>

A AdC nota que na sua prática decisória tem considerado que não existe qualquer substituto para a terminação de chamadas em cada rede individual, pelo que, no que concerne à terminação de chamadas em redes móveis, cada rede individual constitui um mercado de produto distinto, sendo que a cobertura de cada rede também corresponde ao mercado geográfico relevante.

Nesse sentido, refere não se opor à definição dos mercados de produto e geográfico relevante, considerando que tal não restringe a definição de mercado relevantes a adotar pela AdC no âmbito da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e do Regulamento (CE) n.º 01/2003, de 16 de dezembro de 2002.

c) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

A MEO concorda no essencial com a abordagem seguida pela ANACOM na delimitação do mercado relevante, notando que esta se encontra conforme a Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes, e refere que a conclusão do Regulador se baseia na inexistência de substituibilidade no momento ou no futuro de outros serviços grossistas que possam condicionar a fixação dos preços de terminação.

No que concerne à análise efetuada pela ANACOM a propósito do ponto "3.2.3 Comunicações efetuadas sobre a Internet", a MEO prevê que se verifique nos próximos anos uma alteração significativa das condições atuais de substituibilidade nos mercados em apreço no SPD, uma vez que ao deixar de haver impedimentos técnicos à utilização de aplicações VoIP, em resultado da elevada penetração de *smartphones* e da ubiquidade e capacidade de acesso à Internet, verificar-se-á, com o tempo e a adaptação das estratégias comerciais, a massificação da utilização de aplicações.

Sem prejuízo de concordar que no momento atual não devem ser incluídas no mercado relevante as chamadas sobre a Internet, a MEO considera que a ANACOM deve dar especial atenção a esta matéria tendo em vista, em particular, a eventual necessidade de reequacionar antecipadamente a abordagem regulatória, avaliar o efeito da limitação do poder de mercado dos operadores nestes mercados e o impacto das projeções de tráfego de longo prazo no âmbito do SPD relativo à especificação da obrigação de controlo de preços.

VODAFONE

A VODAFONE reitera a posição de discordância que já manifestou em consultas anteriores quanto à segmentação do mercado global dos serviços móveis e à análise em separado do mercado grossista de terminações em redes móveis individuais.

Considerando que o mercado deve ser visto como um todo, a VODAFONE rejeita as conclusões da ANACOM sobre a definição de mercado.

d) Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota a concordância da AdC com a definição do mercado relevante do produto e do mercado geográfico.

A ANACOM regista também a concordância da MEO face à análise desenvolvida neste ponto e salienta que enquanto Regulador monitoriza e supervisiona com atenção e prospectivamente o desenvolvimento dos serviços de comunicações efetuadas sobre a Internet e o impacto que os mesmos têm, ou virão a ter, nos mercados regulados.

Sem prejuízo, mantém-se que não se identificam na análise efetuada pressões concorrenciais no momento presente, ou no prazo em que vigorará esta análise, que invalidem as definições do mercado do produto e do mercado geográfico efetuadas.

Quanto aos comentários da VODAFONE, sublinha-se que, conforme se sustentou no SPD, não se justifica a definição de um único mercado nacional como mercado relevante abrangendo os *inputs* grossistas e os produtos retalhistas. Releva-se a este propósito que a definição do mercado do produto é adequada à realidade da prestação do serviço de terminação de chamadas que é um *input* essencial e não replicável, sendo disponibilizado num contexto de monopólio, não tendo substitutos,

do lado da procura e da oferta, que justifiquem a consideração de um mercado relevante distinto, designadamente mais alargado.

Acresce que as definições dos mercados relevantes do produto e geográfico estão perfeitamente alinhadas com o definido na Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes, bem como com a prática dos restantes países europeus de há largos anos, não existindo razões que justifiquem alterar essas definições.

3.2. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

a) Sentido provável de decisão

"Uma vez que o mercado do produto definido no âmbito do mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais é equivalente ao mercado relevante recomendado pela CE e que, segundo a CE, os mercados enumerados na Recomendação relativa aos mercados relevantes continuam a ser identificados com base nos três critérios cumulativos acima referidos, considera-se que o mercado definido neste procedimento de análise é relevante para efeitos de regulação ex-ante, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS no mesmo, sem necessidade de uma análise prévia do teste dos três critérios[4]."

b) Respostas recebidas

MEO

A MEO considera que, sem prejuízo do mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis estar incluindo na Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes, o Regulador deverá efetuar o teste dos três critérios para assim serem tidas em devida conta as especificidades dos mercados nacionais.

VODAFONE

Na opinião da VODAFONE, considerando a dinâmica competitiva verificada em particular nos últimos 4 anos, não existe qualquer condicionamento competitivo no

[4] Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes, Secção 2.3, pág.11 "*Given the analysis conducted by the Commission in the Explanatory Note of retail markets and their related wholesale markets, for the markets listed in the Recommendation, a presumption exists that the three criteria are met. Therefore, NRAs do not need to reconsider them when adopting a measure to address a market failure in one of the listed markets.*", disponível em http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas em inglês).

mercado retalhista do serviço de comunicações móveis de voz, pelo que considera a necessidade de imposição de medidas regulatórias a nível do mercado grossista injustificada e, por conseguinte, desnecessária.

A VODAFONE refere ainda que não se verifica o cúmulo dos três critérios definidos na Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes que justifique uma intervenção *ex-ante*. Salienta a esse respeito que na "Exposição de Motivos" que acompanha essa Recomendação, a CE refere existir a mera presunção de que esses critérios se verificam nos mercados abrangidos pela mesma e que qualquer intervenção e*x-ante* visa, assegurando que os mercados de retalho se mantêm competitivos de forma sustentada, promover benefícios para os consumidores finais. Desse modo, afirma, considerando que o mercado de retalho a jusante do mercado grossista de terminação detém atualmente todas as características de um mercado competitivo (pela inovação tecnológica, pela diversidade das opções tarifárias e elevados níveis de qualidade de serviços), que se deverá concluir, em conformidade com as disposições da CE, pela desnecessidade de intervenção regulatória *ex-ante*.

c) <u>Entendimento da ANACOM</u>

Sobre os comentários da MEO e da VODAFONE quanto à não verificação pela ANACOM dos três critérios identificados pela CE que cumulativamente definem um mercado suscetível de regulação *ex-ante*, recorda-se que, de acordo com a CE[5] existe a presunção de que no caso dos mercados relevantes identificados na Recomendação se verifica o cumprimento dos três critérios e que os Reguladores não necessitam de os reconsiderar quando adotam medidas para endereçar problemas de concorrência nos mercados listados. Assim, como o mercado do produto definido no âmbito do mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais é equivalente ao mercado relevante recomendado pela CE, a análise dos três critérios torna-se desnecessária.

Acresce que apesar de não existir no SPD um capítulo especificamente dedicado a uma análise explícita dos três critérios cumulativos, esta Autoridade considera-os de algum modo quando faz a avaliação do poder de mercado significativo nos mercados

[5] Vide Exposição de Motivos (Explanatory Note) que acompanhou a Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes, na secção 2.3.

de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais – *vide* ponto 5. do SPD – e a avaliação da necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*.

De facto, a análise de PMS foi realizada em conformidade com o definido a nível comunitário e com o direito da concorrência, tendo a ANACOM considerado, conforme decorre do SPD, para além das dinâmicas competitivas existentes nos mercados retalhistas, um conjunto de elementos preponderantes para a avaliação da concorrência, nomeadamente a análise das quotas de mercado, a verificação da existência de barreiras à entrada no mercado, o contrapoder negocial dos compradores e a evolução dos preços de terminação praticados.

A observação de todos estes aspectos, quer de forma autónoma quer de forma agregada, permitiu concluir inequivocamente que as entidades presentes no mercado que prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais têm PMS no mercado em análise e que, em conjunto com os problemas de concorrência identificados, está justificada a necessidade de regulação *ex-ante* no mercado.

Salienta-se ainda a respeito do critério sobre a evolução dos preços de terminação, a posição da AdC que, recordando o seu parecer relativo à análise de 2015 sobre os mesmos mercados, considerou adequada, em concordância com os resultados da análise de PMS, a utilização de um modelo de custeio LRIC "puro" na determinação do preço máximo de terminação.

Sem prejuízo do evidenciado no SPD a respeito das distorções concorrenciais existentes nos mercados a jusante, importa salientar que a imposição de obrigações pode justificar-se ainda que a nível retalhista não sejam identificadas falhas de mercado relevantes, dada a necessidade de proteger esses mercados de distorções que possam ser desencadeadas pela prática de preços de terminação acima dos custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente. Atente-se a este respeito ao que é referido pela CE na sua Exposição de Motivos que acompanha a mais recente Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes: "*(…) the regulation of wholesale inputs may continue to be necessary even when one of the related retail markets appears to be effectively competitive, and, conversely,*

regulation of a particular wholesale input may not be sufficient to address a market failure at the retail level."[6]

Por último, refira-se que a terminação de chamadas em redes móveis individuais é um *input* necessário não só para o mercado retalhista de serviços de comunicações móveis de voz, mas também para mercado retalhista de serviços de comunicações fixas de voz, uma vez que uma parte significativa destas últimas comunicações são terminadas em redes móveis.

3.3. Avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais

a) <u>Sentido provável de decisão</u>

"Atento o exposto nos pontos anteriores, a ANACOM considera que todos os prestadores que prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais têm PMS neste mercado, podendo esses prestadores ser operadores móveis com rede própria ou operadores móveis virtuais (MVNO). (…)

Deste modo, os prestadores identificados como tendo PMS no mercado em análise são os seguintes:

- *CTT – Correios de Portugal, S.A.;*
- *Lycamobile Portugal, Lda.;*
- *MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.;*
- *Vectone Mobile (Portugal) Limited;*
- *NOS Comunicações, S.A.;*
- *NOWO Communications, S.A.;*
- *OniTelecom – Infocomunicações, S. A.;*
- *Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A..*

[6] Disponível em: https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets.

Sem prejuízo da necessidade de efetuar novas análises de mercado em relação a prestadores de serviços de comunicações móveis (operadores de rede ou MVNO) que iniciarem a atividade após a aprovação desta decisão, caso a ANACOM venha a ser chamada a intervir em momento anterior à realização das referidas análises, ao abrigo do procedimento de resolução administrativa de litígios previsto nos artigos 10.º a 12.º da LCE, nomeadamente em relação à disponibilização do serviço grossista de terminação de chamadas de voz, incluindo os preços grossistas de terminação de voz nas redes móveis praticados pelos referidos prestadores, considerará em princípio que as obrigações impostas nesta análise constituem a referência adequada para as decisões a adotar nesse contexto em relação aos novos entrantes."

b) <u>Parecer da AdC</u>

A AdC refere que a ANACOM, atendendo às quotas de mercado, às barreiras à entrada e à expansão, ao contrapoder negocial dos consumidores e aos preços praticados, conclui que todos os prestadores que prestam o serviço de terminação de chamadas em redes móveis individuais têm PMS. Neste contexto, a AdC não se opõe à avaliação de PMS apresentada pela ANACOM para os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

c) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

A MEO começa por referir que a argumentação apresentada replica a exposição que fez em 2015 à ANACOM no âmbito da consulta anterior sobre os mesmos mercados.

Na perspetiva da MEO, o facto de nos mercados de terminação cada prestador ser monopolista na terminação de chamadas na rede em que opera, faz com que o critério da quota de mercado para avaliação de PMS seja sobrevalorizado e que, nesse sentido, devem ser ponderados os demais critérios elencados pela ANACOM para corroborar ou desmentir os indícios de dominância que resultam da análise das quotas de mercado.

Considera, no mesmo sentido, que a existência de barreiras à entrada também não deve ter o mesmo peso na identificação de PMS nestes mercados, dado que estas resultam da especificidade e exiguidade dos mercados de terminação.

Assim, a MEO entende que deve ser analisado, pela sua relevância, o contrapoder negocial dos compradores e a evolução dos preços de terminação.

No que se refere ao contrapoder negocial dos compradores, considera que a ANACOM na sua análise não o considerou de forma adequada, apesar de ser assinalado aquando da caracterização do mercado móvel, o predomínio das ofertas *all-net*, frequentemente em regime *flat rate*. Neste contexto, entende que os operadores têm cada vez menos a capacidade de diferenciar preços de acordo com a rede de destino e de beneficiar das externalidades de rede mediadas pelo preço, mesmo que, hipoteticamente, os custos de terminação aumentassem, até porque tal aumentaria o potencial de canibalização dos serviços de voz tradicionais pelas aplicações OTT com comunicações VoIP.

Assim, a MEO refere que o contrapoder negocial exercido pelos prestadores móveis é já um dissuasor do tipo de comportamento acima descrito, dado que cada operador pode retaliar face a um aumento do preço de terminação dos seus concorrentes.

Sobre a evolução dos preços de terminação, a MEO discorda da ANACOM quando diz que os preços só descem por pressão regulatória e que esse facto reforça a presunção de PMS dos operadores prestadores do serviço grossista. Neste sentido, recorda que os preços máximos são estabelecidos pelo Regulador de acordo com o modelo BU LRIC "puro" sem consideração de custos comuns, ou seja, já estão ao nível do custo marginal, pelo que, afirma, não é expectável que os operadores procedam voluntariamente a reduções do preço de terminação, que agravariam o desnível face aos custos médios que enfrentam e que compensam pelas receitas de outros serviços.

Prossegue, afirmando que nenhum operador pode ter incentivos para realizar novas reduções dos seus preços de terminação uma vez que os mesmos já estão próximo do custo marginal, que se podem presumir inferiores aos custos maginais reais dos operadores, visto serem menos eficientes que o operador modelado, e inferiores ao custo médio incorrido na prestação do serviço.

A MEO refere também que apesar de aceitar que o mercado relevante de terminação está limitado à dimensão da rede de cada operador móvel, o Regulador não pode ignorar os constrangimentos indiretos exercidos por outros mercados retalhistas, nomeadamente através dos serviços OTT. Nota que um aumento do preço de

terminação pode não ser lucrativo se as chamadas destinadas a uma rede móvel puderem ser substituídas por outras formas de comunicação.

Face ao exposto, a MEO entende que a ANACOM não pode ignorar, numa avaliação prospetiva de PMS, que a disseminação dos serviços OTT implica uma limitação do poder de mercado dos operadores móveis mesmo que sejam monopolistas no mercado de terminação de chamadas, e que esse constrangimento deve refletir-se no nível de intensidade das obrigações a impor aos operadores regulados, em particular no que concerne ao grau de exigência na redução do preço.

UGC

A UGC, sem se pronunciar diretamente sobre a análise de PMS, alicerça o seu parecer favorável ao SPD e às obrigações regulamentares impostas nas conclusões da ANACOM sobre essa análise, referindo que i) cada um dos prestadores do serviço de terminação móvel nos mercados grossistas de terminação móvel tem PMS; ii) na ausência de regulação, cada um dos prestadores indicados como tendo PMS teria a capacidade para influenciar uma série de parâmetros de concorrência, incluindo preços, inovação e a variedade ou qualidade de bens e serviços prestados, e iii) especificamente, teria o incentivo, por via da exploração do seu controle sobre os *inputs* do serviço de terminação móvel em incorrer em estratégias de alavancagem, baseadas na fixação de preços excessivos ou noutros fatores (por exemplo redução da qualidade do serviço prestado).

VODAFONE

A VODAFONE alega que, como diz ter sempre defendido, a segmentação do mercado global dos serviços móveis e a análise separada do mercado grossista de terminações em redes móveis individuais é um exercício artificial, que potencia os riscos de regulação excessiva e o esmagamento das margens dos operadores, colidindo com os princípios de regulação mínima do quadro legal e regulamentar vigente. Advoga ainda que o excesso de intervenção regulatória condiciona os objetivos que lhe são intrínsecos, como a eficiência económica, a promoção do investimento, da inovação e da concorrência a fim de maximizar os benefícios dos consumidores.

Defende assim que não existe justificação para uma nova intervenção *ex-ante*, dado o elevado nível de competitividade verificado atualmente no mercado de retalho relevante e dada a ausência de fatores que condicionam a concorrência. Ademais, embora cada operador móvel seja o único prestador de serviços de terminação na sua rede individual, por força da perspetiva segmentada que norteia a definição de mercados relevantes, a VODAFONE considera que nenhum operador móvel tem força económica suficiente que lhe permita comportar-se de forma independente quer dos concorrentes, quer dos consumidores, pelo que alega não existir um verdadeiro problema de "poder de mercado significativo" que justifique a aplicação de medidas regulamentares.

Além disso, refere ainda que a própria ANACOM, sem prejuízo de um cliente de um dado operador estar hipoteticamente condicionado ao acesso rádio para terminação do tráfego, reconhece que os desenvolvimentos de mercado, como a atividade dos MVNO e a possibilidade de surgirem operadores concorrentes através das obrigações de acesso em vigor, têm condicionado qualquer poder de mercado que um operador pudesse ter na terminação de chamadas na sua rede.

Realça ainda a este propósito a pressão exercida pelos prestadores de serviços VoIP OTT, os quais, apesar de não estarem designados como prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, disponibilizam serviços que concorrem com os serviços prestados pelos operadores de redes móveis, e são uma clara evidência de um mercado competitivo que retira força aos operadores para se comportarem de forma independente dos seus concorrentes e logo dos consumidores. Argumenta que dado o desenvolvimento e a expansão dos serviços OTT, fica condicionada qualquer tentativa de um operador de uma rede móvel dificultar a terminação de chamadas de outras redes, já que tal iria promover a migração dos seus clientes para essas plataformas ou a transferência para outros operadores, salientando que esta é uma realidade reconhecida pela ANACOM.

Em síntese, a VODAFONE não concorda com as conclusões da ANACOM relativas à avaliação de PMS, por persistirem em ignorar que o mercado dos serviços de comunicações móveis deve ser visto como um todo e por não considerar as opções tarifárias disponíveis e os serviços alternativos de plataformas OTT.

d) <u>Entendimento da ANACOM</u>

A ANACOM considera que a análise de concorrência desenvolvida no SPD foi feita em conformidade, quer com as Linhas de Orientação da CE, quer com o direito da concorrência e mantém os resultados da avaliação de PMS. É de salientar neste âmbito a opinião manifestada pela AdC, que tendo em conta o conjunto de fatores considerados por esta Autoridade – quotas de mercado, barreiras à entrada e à expansão, contrapoder negocial dos consumidores e preços praticados – não se opõe à avaliação de PMS apresentada pela ANACOM. Posição equivalente é manifestada pela UGC que alicerça a sua posição favorável ao SPD nas conclusões relativas à análise de PMS.

Relativamente à opinião da MEO de que é feita pela ANACOM uma sobrevalorização dos critérios relativos às quotas de mercado e às barreiras à entrada, esta Autoridade refuta essa observação. A análise efetuada não incidiu exclusivamente sobre os referidos critérios, mas foi conjugada com a consideração do contrapoder negocial dos compradores e com a verificação da evolução dos preços praticados, todos fatores entendidos como determinantes na avaliação de concorrência, e que permitiram concluir novamente, e em consonância com anteriores análises de mercado, de forma inequívoca que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis no território nacional têm PMS.

No que concerne às quotas de mercado e às barreiras à entrada, é certo que, e como aliás a AdC nota na sua comunicação, cada rede individual constitui um mercado de produto distinto e por inerência cada prestador é, independentemente da sua dimensão, monopolista na prestação do serviço de terminação. Não obstante se reconheça que a existência de quotas de mercado monopolistas não significa necessariamente que todos os operadores tenham PMS, como aliás a CE[7] também reconhece e como se refere no SPD, e que as barreiras à entrada são ainda inerentes aos mercado de terminação, havendo portanto a necessidade de aferir outros fatores que podem eventualmente contribuir para limitar esse poder de mercado, as quotas de mercado e as barreiras à entrada são indicadores fundamentais para a averiguação de PMS. Nesse sentido, considera-se incorreto desvalorizá-los face aos

[7] Vide Exposição de Motivos, pág.32.

outros fatores, sob pena de a definição do mercado não corresponder à realidade do mesmo e às suas características intrínsecas.

Aliás, as Orientações da CE relativas à análise e avaliação de PMS[8] levam a que, em qualquer mercado, incluindo nos mercados de terminação de chamadas de voz, haja uma presunção de posição dominante sempre que se esteja na presença de entidades com quotas de mercado superiores a 50%, sendo que nestes mercados as quotas são de 100%.

Relativamente à opinião da MEO de que atualmente os outros operadores móveis têm já a capacidade de retaliarem face a um aumento do preço de terminação dos outros operadores, a ANACOM reconhece que o poder de fixação de preços de terminação por um determinado operador não é ilimitado. Contudo, ainda que em algumas circunstâncias possa existir algum contrapoder negocial por parte de outros operadores móveis compradores do serviço de terminação de chamadas móveis, a constatação de que historicamente os preços de terminação só desceram após intervenção regulatória permite confirmar que o eventual contrapoder negocial que possa existir nunca foi suficiente para restringir a prática de preços de terminação elevados. Acresce que os prestadores móveis presentes no mercado, consoante o seu posicionamento no mercado, têm incentivos diferentes no que toca à fixação de preços de terminação. Esta situação conduz a que, na ausência da regulação, ou perante uma regulação que não se suporte na fixação de preços máximos orientados para os custos de um operador eficiente, os preços se mantenham acima dos custos.

Adicionalmente, a ANACOM relembra que os mercados de terminação em redes móveis não incluem apenas chamadas originadas na rede móvel como também chamadas originadas na rede fixa. A este respeito, importa ainda relembrar que no caso das chamadas originadas na rede fixa, os operadores fixos não dispõem de qualquer alternativa ao serviço de terminação de chamadas de voz prestado pelos operadores móveis, não conseguindo como tal ameaçar ou retaliar no sentido de forçar uma descida de preços de terminação, atendendo a que não podem prescindir da aquisição dos serviços de terminação móvel, e que têm também as suas tarifas de terminação reguladas em função dos resultados de um modelo LRIC "puro".

[8] Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF.

Constata-se que esta situação conduz a que os preços tendencialmente se mantenham acima dos custos, sendo inequívoco que os compradores desse serviço não têm contrapoder negocial suficiente para condicionar a fixação de preços de terminação cobrados pelos prestadores desse serviço, sendo que estes só descem por pressão regulatória, como tem sido evidente em Portugal. Assim, ao contrário do alegado pela MEO e pela VODAFONE, permanecem no mercado condições que permitem aos operadores comportar-se de forma independente dos fornecedores, dos concorrentes e dos consumidores.

Sobre o efeito dos serviços OTT na limitação do poder de mercado dos operadores móveis, que é referido pela MEO e pela VODAFONE, a ANACOM, como se pode constatar pela análise desenvolvida no SPD, acompanha a evolução destes serviços e está atenta ao impacto que os mesmo podem ter no mercado em apreço.

Sem prejuízo, e como foi já referido, atualmente e no período em que se perspetiva que a presente análise esteja em vigor, não se considera que as possíveis pressões concorrenciais decorrentes destes serviços sejam de molde a condicionar a prestação de serviços telefónicos móveis, não sendo expectável que os utilizadores substituam de forma significativa as chamadas de voz móvel pela utilização das aplicações referidas após um pequeno, mas transitório aumento do preço dessas chamadas, pelo que não se concorda com as preocupações elencadas pela MEO e pela VODAFONE.

Sobre os comentários apresentados pela VODAFONE relativamente à segmentação do mercado global dos serviços móveis, remete-se para o entendimento da ANACOM expresso no ponto 3.1, reiterando-se que a definição do mercado do produto é adequada ao mercado nacional e se encontra também perfeitamente alinhada com o definido na Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes, bem como com a prática dos restantes países europeus, pelo que se considera que não se justifica uma definição mais abrangente.

3.4. Os serviços de comunicações eletrónicas móveis e a caracterização dos problemas de concorrência identificados nos mercados relevantes

a) <u>Sentido provável de decisão</u>

"A análise da ANACOM indicou que cada um dos prestadores do serviço de terminação móvel nos mercados grossistas de terminação móvel têm PMS. A análise desta Autoridade sugere, além disso, que na ausência de regulação cada um dos prestadores indicados como tendo PMS teria a capacidade para influenciar uma série de parâmetros de concorrência, incluindo preços, inovação e a variedade ou qualidade de bens e serviços prestados. Especificamente, teria o incentivo, por via da exploração do seu controle sobre os inputs do serviço de terminação móvel, em incorrer em estratégias de alavancagem, baseadas na fixação de preços excessivos ou noutros fatores (por exemplo redução da qualidade do serviço prestado), para aumentarem os custos dos concorrentes, do STM ou do STF, nos mercados relacionados a jusante. Por seu turno, estas práticas conduzem a estruturas de preços necessariamente menos eficientes, quer a nível do retalho quer a nível grossista, causando distorções na concorrência, em particular o aumento das barreiras à entrada e a diminuição da concorrência nos mercados a jusante, que seriam prejudiciais aos prestadores de menor dimensões no mercado móvel, aos prestadores que se encontram presentes no mercado fixo e, em última instância, aos consumidores, quer em termos de preços mais elevados, quer também na redução da escolha e da inovação.

Conclui-se assim que na ausência de regulação, os problemas de concorrência identificados acima têm impacto não apenas na afetação dos recursos (afetação da eficiência estática), como produzem também efeitos prejudiciais ao nível da concorrência nos mercados a jusante (afetando a eficiência dinâmica)."

b) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

A MEO afirma concordar na generalidade com a análise do mercado móvel efetuada pela ANACOM, apesar de considerar que o Regulador não reflete as alterações que têm ocorrido desde 2013 nos capítulos sobre a delimitação do mercado, análise de PMS e imposição de obrigações.

Na opinião deste operador, o aspecto que mais marcou a evolução do mercado móvel foi o crescimento das ofertas de *bundles* convergentes (serviço móvel terrestre, voz fixa, Internet e televisão, com volumes significativos de tráfego *all-net*) o qual contribuiu, defende, para a diluição significativa do tradicional efeito de rede e eliminação da vantagem competitiva de um operador sobre os demais. Alega a MEO que atualmente não é a dimensão em termos de rede de contactos ou a quota de mercado que tornam um operador mais competitivo, mas sim a sua capacidade de ter ofertas *all-net*.

Afirma ser surpreendente e difícil de compreender que a ANACOM assente a sua regulação numa realidade já ultrapassada, na qual os preços de terminação eram elevados e prevalecia a diferenciação entre o tráfego *on-net/off-net* prejudicando o terceiro operador móvel, quando o SPD retrata de forma adequada o mercado móvel.

A MEO chama a atenção para o facto de que o elevado crescimento do tráfego do serviço móvel, em particular nos últimos 4 anos, resultar da transferência do tráfego do serviço telefónico fixo (STF) e afirma que esse crescimento pode estar no limite, uma vez que se começa a verificar que formas alternativas de comunicação, como as baseadas em VoIP ou mesmo as mensagens escritas em aplicações OTT, estão a substituir o serviço móvel.

No que concerne ao desbalanceamento de tráfego e aos desequilíbrios financeiros, a MEO volta a expressar o que já referiu em ocasiões anteriores, que a ANACOM não deve considerar que a correção destes parâmetros deva ser um fim em si mesmo ou uma medida de avaliação da competitividade do mercado. Sem prejuízo, releva que apesar da eliminação do diferencial *on-net/off-net* e da diminuição dos desequilíbrios financeiros entre os operadores, o Regulador continua a caracterizar este desequilíbrio como um problema a resolver e que esse aspecto, diz a MEO, suporta a sua ação regulatória, parecendo ignorar que o desbalanceamento de tráfego, de volume ou financeiro, resulta das diferentes quotas de mercado e da política comercial, nomeadamente das ofertas em *bundle*, definida pelos operadores.

Sobre os problemas de concorrência identificados no SPD, a MEO destaca a recusa ou atraso de negociação e/ou acesso e as distorções causadas por preços de terminação excessivos.

A MEO afirma que o enquadramento feito sobre a recusa ou atraso de negociação e/ou acesso é teórico, sem referências a situações nacionais, e que desconhece que exista ou tenha existido nos últimos anos qualquer problema deste teor que justifique a intervenção regulamentar no mercado em análise.

Neste contexto, entende que este problema de concorrência não deve ser assinalado no âmbito dos mercados grossistas de terminação móvel e acrescenta que, mesmo que se verificasse a recusa ou atraso de negociação e/ou acesso, a ANACOM pode fazer face a um problema destes, quer através das disposições da LCE em matéria de acesso e interligação, quer ao abrigo do procedimento de resolução de litígios.

Relativamente às distorções causadas por preços de terminação excessivos, na opinião da MEO a análise da ANACOM não reflete de forma adequada as características do mercado móvel nacional, incluindo o facto destes preços já estarem fixados, afirma, há mais de cinco anos, ao nível dos custos marginais.

A propósito da afirmação da ANACOM no SPD sobre a inexistência de evidências que permitam concluir que o efeito *waterbed* ocorre nestes mercados, a MEO reitera os seus comentários efetuados em 2015 nos quais, refere, procurou explicar que os preços resultam da combinação de um conjunto de fatores competitivos e que o efeito *waterbed* surge mesmo num cenário em que os preços retalhistas diminuem, condicionando a importância dessa diminuição e dificultando a aferição do fenómeno. A incerteza da ANACOM quanto à existência de efeitos *waterbed* não deveria servir para legitimar a abordagem seguida no SPD, mas justificar, de acordo com os princípios inerentes à imposição de regulação *ex-ante*, uma intervenção mais cautelosa, notando ainda que os efeitos *waterbed* são intrínsecos à Recomendação da CE sobre Terminações, que prevê que os custos não recuperados pelo preço de terminação LRIC "puro" sejam recuperados através de outros serviços retalhistas.

A MEO salienta ainda, em resposta às declarações da ANACOM (na pág. 84 do SPD) sobre o que define um preço excessivo praticado por uma empresa dominante ser o seu afastamento face ao valor do serviço e/ou com o custo de produção e sobre os efeitos da distorção da escolha dos consumidores em virtude de preços excessivos ser enquadrado no cenário de diferenciação tarifária *on-net/off-net*, que o mercado nacional já não exibe essa diferenciação acentuada e que os preços agora praticados, conforme a decisão do Regulador de 2015, não podem ser considerados excessivos.

Assim, a MEO é da opinião de que não existem problemas de concorrência decorrentes de preços de terminação excessivos e que é questionável a nova intervenção regulatória que provocará novas e muito expressivas reduções dos preços de terminação.

Remete ainda para anteriores comentários a questão das economias de rede e o que denomina ser um alegado problema do desbalanceamento de tráfego, e sublinha que por não haver diferenciação tarifária *on-net/off-net* o desbalanceamento não é por si um problema e a sua supressão não deve ser um objetivo da regulação.

NOS

A NOS destaca o que refere serem as linhas gerais traçadas pela ANACOM no que respeita à evolução e ponto de situação do mercado móvel, nomeadamente, o número crescente de ofertas de serviços móveis integrados em pacotes, o crescimento significativo do número de estações móveis ativas desde a decisão de 2015, a tendência de crescimento do tráfego originado nas redes móveis alimentado por uma subida da componente de tráfego relativa às chamadas *off-net* e a redução dos índices de concentração com o aparecimento de novos *players* (Nowo e ONI). Destaca também outros elementos presentes na exposição da ANACOM no que toca ao facto de o crescimento sistemático do tráfego de voz acontecer num contexto de aparecimento de novas soluções de voz – serviços OTT – demonstrando que o serviço telefónico móvel (STM) não perdeu nenhuma da sua atratividade, a persistência do desbalanceamento de tráfego ser ainda uma realidade no mercado nacional, com particular impacto nos operadores de menor dimensão, e, apesar da redução do seu peso no mercado, o facto das ofertas de serviços móveis pré-pagos continuarem a representar metade do mercado.

A NOS considera que os elementos referidos acima mostram que a imposição de tarifas grossista móveis calculadas com base em modelos de custeio BU LRIC “puro” representa uma abordagem acertada e tem promovido a agilização e a dinamização da competitividade no mercado. Adicionalmente, a NOS destaca também que segundo estatísticas publicadas trimestralmente pelo Regulador, o ARPU continua a baixar, o que permite confirmar que a evolução não é feita a custas do consumidor, que continuam a surgir novas ofertas com serviços inovadores e que os operadores continuam a investir fortemente no mercado, como refere atestam os investimentos

na aquisição de frequências de suporte ao 4G, pelo que entende se afastam ameaças de existência do designado *waterbed effect*.

Sem prejuízo, a NOS considera que estes elementos revelam também a persistência de alguns desequilíbrios, em particular, o efeito de rede que, segundo a NOS, é evidente no facto de o peso dos tarifários pré-pagos continuar a ser significativo e, dentro deste conjunto, continuarem a existir tarifários tribais. Ademais, apesar de se verificar uma aproximação do tráfego *on-net* e *off-net*, o peso do tráfego *off-net* da NOS é superior ao dos restantes operadores, observando-se que na NOS, o tráfego terminado na sua rede originado pelos restantes operadores representa 80% do tráfego originado na rede da NOS para as mesmas redes, traduzindo-se num desequilíbrio financeiro expressivo.

Assim, pese embora a evolução positiva do mercado fruto de uma intervenção regulatória adequada, a NOS considera que os desequilíbrios ainda existentes exigem a manutenção da atual abordagem regulatória e a otimização das obrigações de controlo de preços.

<u>UGC</u>

A UGC emite parecer favorável ao SPD, suportando-se para tal nas conclusões da ANACOM sobre a análise de PMS e referindo em particular que os incentivos que os prestadores com PMS têm para incorrer em estratégias de alavancagem podem resultar em práticas (preços excessivos ou redução da qualidade do serviço prestado) que conduzem a estruturas de preços necessariamente menos eficientes, quer a nível do retalho, quer a nível grossista, causando distorções na concorrência, em particular o aumento das barreiras à entrada e a diminuição da concorrência nos mercados a jusante, que seriam prejudiciais aos prestadores de menor dimensões no mercado móvel, aos prestadores que se encontram presentes no mercado fixo e, em última instância, aos consumidores, quer em termos de preços mais elevados, quer também na redução da escolha e da inovação.

<u>VODAFONE</u>

A VODAFONE entende que a caracterização do mercado móvel desenvolvida pela ANACOM é um retrato adequado da atual situação competitiva do mercado móvel

nacional, julgando, no entanto que a mesma não é devidamente considerada na análise que o Regulador desenvolve sobre a avaliação de PMS.

Este operador identifica seis preocupações concorrenciais que, alega, têm norteado a intervenção do Regulador no presente mercado, salientando que os alegados problemas de concorrência a que se referem essas preocupações estão anulados ou mitigados em virtude do reforço da elevada contestabilidade do mercado móvel causado pela crescente e significativa adoção por parte dos consumidores das ofertas tarifárias *all-net*.

Em primeiro lugar, a VODAFONE reitera a sua posição de que a relação entre o tráfego *on-net* e *off-net* não é por si só um indicador de práticas anti-competitivas, mas o resultado das necessidades sentidas pelos próprios consumidores e da promoção de uma utilização eficiente da capacidade das redes móveis dos operadores, discordando, como tal, do que diz ser a posição da ANACOM que, sem atender aos efeitos positivos deste tipo de tráfego, categoriza genericamente a promoção do tráfego *on-net* como uma prática nociva para a concorrência que é necessário evitar.

A VODAFONE salienta que a introdução das ofertas *all-net* em 2013 representou uma disrupção face à tendência gerada em 2008 pelo então operador Optimus que, com o lançamento dos tarifários tribais privilegiava significativamente o tráfego *on-net*, verificando-se assim a adoção expressiva de tarifários sem diferenciação *on-net/off-net*, o que incentivou o crescimento significativo do tráfego *off-net* nacional e o seu aumento no total de tráfego móvel nacional. Enfatiza ainda que a adesão significativa a este tipo de tarifários é reforçada pelo facto de estarem integrados em ofertas de pacotes que registam também adesões expressivas e considera que a tendência de crescimento do tráfego *off-net* deverá continuar a manifestar-se.

Em segundo lugar, a propósito das ofertas *all-net,* a VODAFONE refere, que a constante inovação das tecnologias que suportam os serviços móveis, os tarifários inovadores e o elevado nível de qualidade de serviços prestado têm contribuído para a intensificação da dinâmica competitiva entre os operadores de serviços móveis. Esta dinâmica, afirma, reflete-se no mercado com o surgimento de novos operadores, nomeadamente de MVNO, no desenvolvimento de redes 4G/LTE e na proliferação de ofertas móveis integradas em pacotes de outros serviços de comunicações eletrónicas, salientando a esse propósito que, face aos mercados

congéneres europeus, Portugal é o mercado em que a subscrição de ofertas em pacote é mais significativa.

Segundo a VODAFONE, sem prejuízo de a promoção do tráfego *on-net* conceder aos consumidores o acesso a serviços de comunicações a preços mais competitivos, a ANACOM encara este tipo de tráfego com preocupação por considerar que o mesmo pode consubstanciar práticas anti-competitivas, sendo suscetível de potenciar barreiras à entrada de novos operadores ou de limitar a capacidade competitiva de operadores de menor dimensão. Refere ainda neste contexto que, tal como tem defendido em consultas públicas anteriores sobre os mesmos mercados, estas preocupações, que, na sua opinião, já não se aplicavam ao mercado nacional, não têm atualmente qualquer concretização negativa no grau de contestabilidade do mercado português. Com efeito, para a VODAFONE, o sucesso das ofertas *all-net*, que são disponibilizadas por todos os operadores, alterou significativamente os efeitos que têm suscitado a preocupação da ANACOM, tal como, refere, também é reconhecido pelo próprio Regulador no SPD.

Em terceiro lugar, a VODAFONE aborda a questão dos diferenciais de preços médios *on-net* face aos preços *off-net*, salientado neste âmbito a ausência de informação pública sobre o tema, quer por parte de outros operadores, quer por parte da ANACOM.

Destaca a este propósito a análise desenvolvida pela ANACOM no SPD, em que se salienta o contributo das ofertas *all-net* para a redução dos diferenciais de preços *on-net/off-net* e o forte crescimento do tráfego *off-net* face aos outros tipos de tráfego. Assim, a VODAFONE considera que como as ofertas se caracterizam por um valor mensal fixo, mesmo na ausência de valores concretos se pode estimar que o diferencial de preços se manterá reduzido nos próximos anos e que, como todos os operadores disponibilizam estas ofertas em condições comerciais idênticas, se pode concluir que daqui não decorrem as preocupações jus-concorrenciais.

A VODAFONE identifica em quarto lugar a evolução da quota de mercado do operador de menor dimensão, referindo que a ANACOM realça no presente SPD que se assiste não só ao seu reforço como tem sido intensificada e reforçada a competitividade do mercado.

A VODAFONE discorda de que o reforço (ou não) dessa quota de mercado justifique a regulação *ex-ante*, uma vez que dado que a evolução da quota resulta das escolhas estratégicas e comerciais do operador, não deverá a mesma ser uma razão para a aplicação de fatores exógenos ao normal funcionamento do mercado como é o caso da regulação *ex-ante*.

A evolução no mercado de retalho, que, de acordo com a VODAFONE, se caracteriza por uma dinâmica típica de um mercado competitivo, em que o operador com a menor quota de mercado acompanhou as tendências do mercado, com o lançamento das ofertas *all-net,* e reforçou a sua posição competitiva nas ofertas de serviços em pacote, também não justifica uma nova intervenção *ex-ante* no mercado grossista a montante.

De seguida, no âmbito da quinta preocupação da ANACOM, a VODAFONE identifica os motivos que os consumidores invocam para a escolha de um operador, e refere a esse propósito a utilidade de consultar o Barómetro das Telecomunicações da Marktest (BTC), dada a longevidade do estudo e o grau de detalhe e rigor que encerra, para fazer uma análise evolutiva dos mesmos.

A VODAFONE nota neste âmbito que o motivo que em 2010 era identificado como mais relevante para um consumidor escolher um prestador de serviços móveis (de acordo com dados da BTC e referido nas análises da ANACOM), – o facto de as pessoas com quem contactaram estarem ligadas a essa rede –, tem registado um decréscimo expressivo.

Sem prejuízo de reiterar que este motivo não decorre de qualquer prática anti concorrencial, a VODAFONE afirma que apesar de a ANACOM entender como positiva esta evolução, a sua verificação não impediu o Regulador de pretender intervir novamente no mercado grossista.

Em conclusão, a VODAFONE entende que, considerando em particular o impacto que o lançamento das ofertas *all-net* causa na dinâmica do mercado de retalho das comunicações móveis de voz, não é correto identificar o motivo acima referido como um entrave competitivo, nem pode ser utilizado para justificar a intervenção no mercado.

Em sexto lugar a VODAFONE menciona o desbalanceamento do tráfego de interligação e a situação do operador de menor dimensão, e refere que, como não tem conhecimento de informação pública sobre o tema, recorreu para a sua análise às breves considerações não confidenciais da ANACOM incluídas no documento sob consulta.

Assim, a VODAFONE entende que é expectável que, tal como a ANACOM identifica no SPD, ocorra a evolução negativa do desbalanceamento do tráfego de interligação da NOS, intensificada com o lançamento dos tarifários *all-net*, e o respetivo agravamento dos fluxos financeiros grossistas desse operador face aos restantes, no entanto discorda que seja pelas razões apontadas pelo Regulador.

Argumenta que a disponibilização de ofertas *all-net* tende a promover o aumento do tráfego *off-net*, o que contribui, numa primeira fase, para o agravamento dos fluxos financeiros associados ao tráfego de interligação, notando que o crescimento inicial do tráfego de saída é depois seguido por um crescimento mais gradual do tráfego de entrada em virtude da reação e resposta dos concorrentes no desenvolvimento de soluções alternativas e/ou semelhantes.

Entende este operador que a ANACOM não pode ignorar o efeito que esse tempo de reação tem na evolução das quotas de mercado dos diversos operadores e exemplifica com o caso particular do lançamento da oferta M4O da MEO em que a VODAFONE apresentou dois meses depois a sua oferta comercial enquanto a agora NOS (na altura ZON/Optimus) só o fez em outubro de 2013. Considerando que o *time-to-market* é preponderante para o sucesso dos operadores que atuam no mercado das comunicações móveis, conclui que uma resposta menos atempada da NOS pode ter provocado um agravamento da sua quota de mercado e por inerência do seu desbalanceamento de tráfego.

Considera, porém, e como evidencia a evolução das quotas de mercado da NOS, que esse agravamento do desbalanceamento será inevitavelmente temporário, e será concluído quando a NOS reforçar as suas estratégias de promoção das ofertas de pacote com serviços móveis incluídos, pelo que não pode ser motivo suficiente para afirmar que o mercado móvel não é competitivo.

Acrescenta ainda que seria paradoxal que a proliferação das ofertas *all-net*, que eliminam as alegadas práticas anti concorrenciais que os Reguladores associam à

diferenciação *on-net/off-net*, seja depois um motivo para justificar a intervenção regulatória com base no desbalanceamento temporário de tráfego do operador que as lançou. Na sua opinião, este desbalanceamento será ou já está a ser compensado através do aumento do tráfego oriundo de outras redes, decorrente do lançamento de ofertas similares pelos concorrentes, e também através do aumento da quota de mercado de retalho, o que também é patente na evolução do mercado nacional.

Por fim, o último problema de concorrência que a VODAFONE identifica como uma preocupação para a ANACOM e um fator para a menor contestabilidade do mercado, é a existência de barreiras à entrada de novos operadores. Argumenta, no entanto, que o facto de existirem em Portugal MVNO já em atividade e terem sido impostas aos três maiores operadores obrigações de acesso no âmbito do processo do Leilão Multifaixa, com vista a facilitar a entrada de novas entidades ou operadores que já operam noutros mercados, como os operadores fixos, permitem concluir que não existem barreiras no mercado passíveis de impedir a entrada de novos operadores.

Ainda a propósito do Leilão Multifaixa, a VODAFONE salienta que o mesmo previa associados à faixa dos 900 MHz mecanismos que se destinavam a promover a entrada de novos operadores em condições preferenciais ao nível do preço das frequências dessa faixa e das obrigações de cobertura.

Em suma, a VODAFONE conclui que a evolução registada no mercado retalhista evidencia um elevado nível de contestabilidade e competitividade, reforçada nos últimos anos com o lançamento dos tarifários *all-net,* e a ausência de necessidade de qualquer intervenção *ex-ante*, ao contrário do que é concluído pela ANACOM.

Neste contexto, a VODAFONE defende que a intervenção preconizada pela ANACOM está ferida de erro nos pressupostos de facto e de direito, por não se verificarem os fundamentos que devem nortear a intervenção *ex-ante*, nomeadamente i) os três critérios cumulativos que determinam a regulação *ex-ante*; ii) a existência de problemas de concorrência como identificados pela ANACOM no mercado de retalho; e iii) por não serem aplicados os princípios de proporcionalidade, adequação e justificação nas medidas projetadas.

c) <u>Entendimento da ANACOM</u>

No âmbito da caracterização dos serviços de comunicações eletrónicas móveis e da identificação dos problemas de concorrência nos mercados relevantes em apreço é de salientar as posições completamente díspares dos prestadores com PMS nestes mercados que se pronunciaram.

Embora todos concordem com a caracterização efetuada da evolução dos serviços de comunicações eletrónicas móveis, que reputam de positiva, a NOS considera que se continuam a evidenciar desequilíbrios que justificam a manutenção das obrigações impostas, e em particular a redução dos preços de terminação.

A MEO e a VODAFONE têm uma posição contrária, pois apesar de considerarem adequada a caracterização efetuada do mercado, salientando a competitividade do mesmo, consideram que a mesma não está refletida na análise de PMS, e nas suas conclusões, não concordando que se mantêm os problemas de concorrência que a ANACOM sustenta no SPD e assim a necessidade de regulação *ex-ante*.

Em contrapartida, a UGC, embora sem se pronunciar diretamente sobre os problemas de concorrência que justificam a regulação dos prestadores com PMS neste mercado, refere concordar com o SPD sustentando a sua posição nas conclusões da análise.

Quanto ao que a MEO e a VODAFONE observam sobre o diferencial *on-net/off-net*, a ANACOM refuta a crítica de que não teve em boa conta os dados do mercado e que considera que essa diferenciação é por si só um problema. Esta Autoridade sempre defendeu, *vide* SPD e consultas anteriores, que os problemas de concorrência existentes no mercado resultam da associação da diferenciação tarifária com preços de terminação acima dos custos e que impedem ou dificultam que alguns operadores, em particular os de menor dimensão, por inerência geradores de mais tráfego *off-net*, lancem ofertas tarifárias que concorram efetivamente com as ofertas lançadas pelos operadores de maior dimensão, conduzindo esse enquadramento a situações de desbalanceamento de tráfego com implicações financeiras que serão tanto mais relevantes quanto mais elevado for o preço de terminação praticado.

Ademais, o dinamismo que os mercados retalhistas possam apresentar a jusante não se reflete necessariamente nos respetivos mercados grossistas de terminação, pois, como foi já referido neste relatório, tratam-se de mercados que integram a prestação de um serviço que constitui um *input* fundamental para a oferta do serviço retalhista de voz, oferecido em regime de monopólio e que na ausência de regulação pode ser prestado de forma a afetar os mercados a jusante, quer móveis, quer fixos.

Torna-se assim fundamental assegurar a manutenção dos preços de terminação em níveis que não potenciem a manutenção ou o agravamento das distorções competitivas, e que desejavelmente eliminem essas distorções, quer entre operadores móveis, quer entre estes e os operadores fixos. Acresce que mesmo que essas distorções já não se verificassem, como a MEO e a VODAFONE defendem, seria sempre importante a sua manutenção para evitar o seu reaparecimento, o qual seria inevitavelmente potenciado pela fixação dos preços de terminação em níveis acima dos custos incrementais de longo prazo, de um operador eficiente, que se entende que aconteceria caso fosse eliminada a regulação destes mercados.

Face ao exposto e embora reconhecendo que as distorções entre os operadores móveis tendem a reduzir-se progressivamente, como se constata no SPD, em virtude de os preços de terminação estarem desde o final de 2012 fixados em conformidade com os resultados do modelo LRIC "puro" e também, entende-se, da disseminação dos tarifários *all-net,* esta Autoridade contesta o argumento de que a existência destes tarifários seja suficiente para eliminar as distorções concorrenciais identificadas no SPD e que não considerou na análise o impacto das novas ofertas convergentes que surgiram no mercado. Neste contexto, importa sublinhar que se entende que a disseminação destas ofertas não é suficiente para justificar a eliminação ou a redução da intensidade da regulação *ex-ante*, uma vez que se entende que a sua sustentabilidade, sobretudo das ofertas que envolvem chamadas gratuitas, depende precisamente de níveis de preços máximos de terminação fixados com base nos resultados do modelo LRIC "puro".

Note-se que o aumento do tráfego *off-net*, que em geral todos os operadores apresentam, em resultado da proliferação das ofertas em *all-net*, resultou, em particular para os operadores com uma menor base de clientes, num agravamento do desbalanceamento de tráfego e consequentemente afetou as transferências financeiras entre os diferentes prestadores.

Neste sentido, e sem prejuízo de se reconhecer que a evolução das tendências de tráfego decorre também do calendário de apresentação de ofertas comerciais por cada operador, também não se concorda com a VODAFONE quando esta refere que se trata essencialmente de uma questão de *time-to-market*, que só se verificará numa primeira fase, corrigida depois através da apresentação de soluções alternativas e semelhantes. De facto, não pode ser olvidado que estas ofertas potenciam o tráfego *off-net* de todos os operadores, que continua, como já referido, a ser muito mais significativo nos prestadores de menor dimensão, não sendo também imediato que a disponibilização de ofertas com características similares por parte de todos os operadores de rede móvel signifique necessariamente que o impacto dessas ofertas seja igual em todos.

Recorda-se que em conjunto a MEO e a VODAFONE continuam a deter a maior base de clientes – a soma da quota de mercado no retalho[9] destes operadores ronda os 74% – o que, num contexto em que historicamente têm predominado os efeitos de rede mediados pelo preço, torna não só difícil a conquista de mercado por parte dos outros operadores como leva a que os aumentos de quota tenham associados agravamentos do desbalanceamento do tráfego.

Não é a eliminação dos desbalanceamentos de tráfego que dirige a atuação do Regulador, nem essa atuação visa aumentos de quotas de mercado. Pretende-se sim a eliminação de falhas de mercado que originam por sua vez distorções adicionais decorrentes dos desequilíbrios financeiros que geram, e que resultam do aproveitamento dos efeitos de rede mediados pelo preço. A fixação de preços de terminação no nível do custo incremental de longo prazo, para além de proporcionar condições equitativas para todos os operadores concorrerem no mercado, ao eliminar as restrições a que estariam de outro modo sujeitos na elaboração das suas ofertas retalhistas, também contribui para atenuar ao mínimo os referidos desbalanceamentos, permitindo assim que os prestadores possam competir pelo mercado, a nível retalhista.

A ANACOM, não obstante, reconhece que as falhas de mercado identificadas se têm vindo a atenuar, mas sublinha que tal tem resultado designadamente da sequência de intervenções que ao longo dos últimos anos se têm efetuado no âmbito das

[9] Estações móveis/equipamentos de utilizador ativos com utilização efetiva.

terminações móveis, proporcionando a todos os prestadores presentes no mercado melhores condições para que possam competir entre si em igualdade de circunstâncias.

Adicionalmente, importa ainda notar que as ofertas em pacote afetam a dinâmica competitiva dos mercados retalhistas de voz fixo e móvel, uma vez que o nível de preços praticado na terminação móvel a influencia, tornando necessário que o Regulador continue a intervir a nível grossista na fixação de preços máximos de terminação.

No entanto, deve também ser relevado que, como a NOS salienta, continuam a existir outras ofertas, muitas das quais com elevados diferenciais *on-net/off-net*, sendo essencial garantir que a regulação dos preços de terminação permita que todos os prestadores, e sobretudo os de menor dimensão, estejam em condições de conseguir replicar as ofertas disponibilizadas pelos maiores prestadores, competindo assim pelos mesmos clientes.

Reitera-se que não compete ao Regulador, nem é essa a sua pretensão, reduzir ou terminar com os diferenciais *on-net e off-net*, mas pretende-se que as preferências dos utilizadores não sejam condicionadas pelos elevados diferenciais associados a preços de terminação acima dos custos, o que justifica que se vise manter os preços de terminação fixados no nível do custo incremental de longo prazo.

Em suma, a ANACOM entende que caracterizou e refletiu adequadamente na sua análise de PMS o mercado retalhista móvel, e que, sem prejuízo de reconhecer que as distorções de concorrência que têm caracterizado este mercado se têm vindo a atenuar, em resultado, sublinhe-se, também da intervenção *ex-ante* nos mercados de terminação, persistem ainda problemas concorrenciais ou há espaço para a sua ocorrência que impedem que seja atenuada a intervenção regulatória.

Ademais, a prática de preços de terminação acima dos custos e a exploração do diferencial de preços grossistas pelos prestadores móveis tem contribuído para gerar ineficiências estáticas no âmbito nas relações entre os prestadores fixos e móveis, constatando-se que, na ausência de regulação, os prestadores móveis enquanto prestadores grossistas do serviço de terminação de chamadas, terão sempre um incentivo para fixar preços de terminação acima dos custos e obter rendas excessivas dessa prestação. Esse tipo de prática oneraria quer os prestadores fixos

que terminam tráfego nas redes dos prestadores móveis quer, de forma indireta, os seus clientes, nomeadamente através da alteração artificial dos padrões de consumo de chamadas fixo-móveis e da subsidiação dos prestadores móveis por parte dos fixos.

No que concerne as outras falhas de mercado que podem ocorrer no âmbito das terminações de chamadas nas redes móveis, tais como a possibilidade de discriminação na prestação do serviço, ou até de recusas de acesso, reconhece-se, como a MEO refere, que não se têm registado manifestações atuais dessas falhas, mas tal, entenda-se, tem sido obviado por força da manutenção da regulação nesta matéria. Não pode ser ignorado que o serviço grossista de terminação é prestado em monopólio e em que o contrapoder negocial dos compradores não é suficiente para condicionar a fixação dos preços de terminação, conforme explicitado no SPD e novamente reiterado nesta sede.

Assim, a ANACOM mantém, tal como sustentado no SPD, que na ausência deste quadro regulamentar os operadores com PMS teriam a capacidade e inclusive o incentivo para discriminar, recusar ou dificultar o acesso à rede, em prejuízo de eventuais concorrentes nos mercados a jusante, quer no mercado móvel, quer no mercado fixo, e necessariamente dos consumidores.

3.5. Imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*

a) <u>Sentido provável de decisão</u>

"A ANACOM entende que a obrigação de controlo de preços e as obrigações de acesso, transparência e não discriminação são justificadas para garantir que os preços de terminação sejam definidos em níveis apropriados que reflitam o custo subjacente ao fornecimento do serviço de terminação móvel e para que não haja diferenças na cobrança de tais preços entre os prestadores destes serviços, nem obstáculos ao acesso e à informação relevante para o correto funcionamento do mercado. Por outras palavras, as distorções concorrenciais identificadas justificam a necessidade de intervenção regulamentar ex-ante, com a imposição ou manutenção de medidas, destacando-se em particular a necessária continuação da imposição de preços de terminação alinhados com os níveis de custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente.

Assim, a ANACOM considera que os prestadores móveis com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, deverão estar sujeitos, conforme especificado nos pontos anteriores da presente secção, às seguintes obrigações:

- *Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72.º da LCE)*
- *Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (artigo 70.º da LCE)*
- *Transparência na publicação de informação (artigo 67.º da LCE)*
- *Controlo de preços (artigo 74.º da LCE)".*

b) <u>Parecer da AdC</u>

A AdC, invocando anterior parecer emitido em relação à decisão da ANACOM de agosto de 2015 sobre os mesmos mercados, refere considerar adequada a utilização de um modelo LRIC "puro" para a determinação do preço máximo de terminação.

c) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

A MEO alude à sua posição transmitida em processos de consulta anteriores no que respeita à imposição de obrigações, mais concretamente à obrigação de controlo de preços e à escolha do modelo LRIC "puro", no que toca ao seu posicionamento relativamente à Recomendação da CE sobre Terminações e, no seu entender, à forma acrítica como a ANACOM a toma em consideração, conferindo-lhe a força de um Regulamento. Ademais, dada a atual evolução dos mercados retalhistas, considera que a regulação dos mercados de terminação de chamadas de voz deveria progredir para um quadro menos interventivo que, salvaguardado pelos poderes de intervenção da ANACOM e pela possibilidade de regresso ao processo de reanálise de mercados caso alguma falha de mercado o justifique, favoreça obrigações simétricas de acesso e interligação, que dê mais espaço e incentivo às relações comerciais entre os vários intervenientes e à autodisciplina do mercado.

NOS

A NOS reconhece que a evolução do mercado demonstra que o caminho regulatório seguido pelo Regulador, nomeadamente com a imposição de tarifas grossistas móveis baseadas em modelos de custeio BU LRIC "puro", é acertado, adequado e tem produzido impactos positivos na promoção de um ambiente competitivo mais equilibrado. Contudo, considera que as tendências normais de comportamento do mercado ainda não desapareceram, pelo que o aprofundamento a longo prazo dos resultados positivos referidos só é possível com a manutenção da atual abordagem regulatória e com a otimização das obrigações de controlo de preços.

UGC

A UGC refere ser favorável à imposição de obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, de não discriminação na oferta de acesso e de interligação e na respetiva prestação da informação, de transparência na publicação de informação e de controlo de preços.

VODAFONE

A VODAFONE discorda da necessidade de nova intervenção no mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais. Não obstante, caso o Regulador entenda ainda assim intervir, considera que as obrigações propostas no SPD para fazer face aos alegados problemas de concorrência são infundadas, inadequadas e desproporcionais, em particular, o nível de preços a definir para a terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

A VODAFONE considera que demonstrou na sua pronúncia que a evolução verificada no mercado nos últimos anos tem (i) intensificado o carácter competitivo e inovador do mesmo e (ii) tem-se traduzido na melhoria das condições de prestação dos serviços móveis e das condições para aceder aos mesmos, contrariando, assim, a existência das alegadas distorções competitivas invocadas pelo Regulador e que justificam a imposição de medidas regulamentares *ex-ante*.

d) Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota que, no que concerne às obrigações impostas no mercado de terminação em análise, com exceção da obrigação de controlo de preços, não foram

expressos pelos operadores comentários específicos sobre as restantes obrigações. A UGC foi a única entidade que se pronunciou no âmbito da consulta pública e que fez uma referência explícita às diversas obrigações regulamentares impostas aos operadores com PMS, concordando com essa imposição.

Em todo o caso, regista-se a posição crítica da MEO e da VODAFONE quanto à necessidade da manutenção da imposição de obrigações nestes mercados. Em concreto, manifestaram-se sobretudo quanto à definição e concretização da obrigação de controlo de preços, registando-se, por contraste, o reconhecimento por parte da NOS dos impactos positivos da estratégia regulatória até então seguida, assente no desenvolvimento de um modelo de custeio LRIC "puro", e a necessidade de manutenção da sua assertividade.

A ANACOM considera que a imposição das obrigações regulamentares resulta claramente da análise desenvolvida no SPD, que demonstra inequivocamente a necessidade, adequação e proporcionalidade das obrigações propostas e os benefícios para os consumidores e para o mercado, com impacto nos diversos prestadores (fixos e móveis), da manutenção da intervenção regulamentar *ex-ante*. Sem prejuízo, de seguida são apresentadas em concreto as posições dos operadores sobre a obrigação de controlo de preços e o entendimento da ANACOM sobre o assunto.

3.6. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE)

a) <u>Sentido provável de decisão</u>

"Entende-se assim que a metodologia de custeio LRIC "puro" é a mais adequada para suportar a fixação dos preços máximos de terminação a vigorar neste mercado, devendo suportar preços aplicados de forma simétrica."

(…)

Assim, o preço máximo que pode ser praticado pelos prestadores móveis em Portugal com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais pela prestação do referido serviço grossista de terminação de chamadas de voz é fixado em 0,43 cêntimos de euro por minuto, independentemente da origem da chamada, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

Com o intuito de promover a certeza regulatória, nomeadamente regulando os preços em período equivalente ao da expectável permanência em vigor da presente análise de mercado e permitido assim a sua consideração nos planos de negócios e de investimento dos prestadores, a ANACOM entende que deve ser desde já identificado o valor do preço máximo do serviço grossista de terminação móvel para os dois exercícios seguintes, isto é, 2019 e 2020, atualizados pelos dados da inflação (existentes e previstos) nos termos descritos no documento sobre a especificação da obrigação de controlo de preços que vier a ser aprovado junto com a presente análise de mercado.

O valor máximo fixado para 2018 deverá entrar em vigor dez dias úteis após a publicação da decisão final referente ao presente processo e os valores máximos para 2019 e 2020 a 1 de julho de 2019 e a 1 de julho de 2020 respetivamente. Esta determinação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos operadores detentores de PMS nestes mercados até ao final do 1.º quadrimestre do exercício em questão a atualização resultante para os exercícios de 2019 e de 2020, publicando também esta informação na sua página de Internet.

(…)

(…) esta Autoridade entende que obrigação de controlo de preços deverá continuar a não abranger as chamadas originadas fora do EEE, as quais consequentemente não deverão estar sujeitas à obrigação de não discriminação e à publicação prévia dos preços dos serviços de terminação. Sem prejuízo, mantém-se a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso imposta aos operadores com PMS nestes mercados e as restantes disposições da obrigação de transparência.

b) <u>Parecer da Autoridade da Concorrência</u>

A AdC refere que é adequada a manutenção da utilização de um modelo de custeio LRIC “puro” na determinação do preço máximo de terminação.

c) Respostas recebidas

MEO

De acordo com a MEO, num mercado como o nacional onde já foram eliminados os efeitos de rede mediados pelo preço, fruto do predomínio das ofertas em pacote e das ofertas *all-net*, importa saber em que medida o novo equilíbrio geral de preços resultante da opção pelo LRIC "puro" atualizado é mais eficiente do que o que resultaria caso os preços grossistas de terminação fossem mantidos ao nível atual. Assim, a MEO não compreende que não sejam apresentadas análises e estimativas de impacto que justifiquem a proporcionalidade desta decisão, considerando que cabe à ANACOM demonstrar que, não obstante o nível de preços atual já se situar ao nível do custo marginal teórico, subsiste ainda a necessidade de baixar mais os preços.

Ademais, considera que a ANACOM não leva em conta as incertezas e arbitrariedades próprias dos resultados de um modelo de longo prazo como o LRIC "puro" que envolvem a assunção de vários pressupostos metodológicos e de parametrização, produzindo inclusivamente, releva a MEO, resultados muito díspares na União Europeia (UE) que, neste caso, se afastam significativamente da média a nível do EEE sem que sejam claras as razões nacionais que justificam esse afastamento.

A esse propósito inclui na sua pronúncia um gráfico com o *benchmark* das terminações móveis (MTR) em vigor em 2018 nos países do EEE disponibilizada pela Cullen International no final de fevereiro de 2018, indicando que, entre os 29 países representados, a MTR atual em Portugal coloca o país 10% abaixo da média total excluindo Portugal e 7% abaixo da média considerando apenas os países que, excluindo Portugal, definem a sua MTR com base no modelo BU-LRIC "puro". Salienta também que apesar do valor agora proposto colocar Portugal na 2ª posição mais baixa desta comparação, implicando desvios face às médias referidas de -49% e -46%, respetivamente, mais importante do que o posicionamento de Portugal neste *ranking*, é averiguar as razões para as disparidades nos resultados obtidos pelos modelos nos diversos países.

Nesse sentido, apela a uma análise crítica das diferenças entre os vários modelos LRIC implementados pelos países do EEE a fim de determinar os motivos dessas

diferenças, sobretudo perante o facto de as MTR decididas pelas várias autoridades reguladoras nacionais (ARN) pertencentes ao EEE não corresponderem, em muitos casos, às MTR de referência praticadas pelos operadores dos países em causa para a terminação de chamadas internacionais originadas em outros países do EEE, o que a MEO admite poder estar a ocorrer por desconhecimento, inércia ou por ser permitido pelas respetivas ARN. Neste contexto, de um grupo de 29 países apresentados, afirma que esta situação ocorre em 16 deles, seja pelo facto de os operadores considerarem uma *transit fee* adicional, seja porque cobram um preço específico superior ao regulado sem fornecer qualquer alternativa que permita a entrega e pagamento do tráfego internacional com origem no EEE destinado ao seu país ao preço regulado. Chama igualmente a atenção para o facto de esta situação se verificar também em operadores com reduzida quota de mercado e/ou MVNO, ainda que não pareçam estar excluídos da obrigação de controlo de preços definida pela respetiva ARN.

Na opinião da MEO, preços tão elevados para chamadas intra-EEE, além de constituírem um fator fomentador de fraude com tráfego internacional, "*colidem com o próprio regulamento da UE para a prestação de serviços de roaming"*, segundo o qual os operadores móveis visitados são obrigados a permitir a realização de chamadas para toda e qualquer rede de destino do EEE ao preço máximo regulado de 3,20 €cents/minuto.

Tendo em consideração as MTR de referência para chamadas com *a-number* do EEE praticadas pela generalidade dos operadores em cada um dos países, a MEO atualiza o *benchmark* anterior para a totalidade dos 31 países integrantes do EEE e constata que a MTR atual em Portugal está 51% abaixo da média total excluindo Portugal e 28% abaixo da média considerando apenas os países que, excluindo Portugal, já definiram a respetiva MTR com base no modelo BU-LRIC "puro". Nesse sentido, o valor agora proposto levaria a desvios face às médias referidas de -72% e -58%, respetivamente, colocando Portugal na posição mais baixa de todas, com claro prejuízo competitivo face a todos os outros países do EEE.

Ademais, considera que os mercados retalhistas a jusante são competitivos com o nível de preços atual, o que, ponderado com a massificação de ofertas de tarifas *all-net*, levam a MEO a questionar a conformidade com os princípios aplicáveis em matéria de imposição de obrigações regulamentares da nova proposta de redução

nos preços de terminação e o consequente desnivelamento competitivo com o exterior.

Nesse sentido, considera que esta nova redução acentuará a diferença entre o preço por minuto de tráfego internacional de saída destinado às redes móveis pago por Portugal, e o preço que Portugal recebe pelo tráfego internacional de entrada para as redes móveis nacionais (que já se encontra substancialmente mais baixo do que o primeiro), o que, no entendimento da MEO, irá beneficiar apenas os operadores e, eventualmente, os clientes finais, de outros países e não os consumidores finais nacionais.

Pelo exposto, a MEO apela a que a ANACOM tome em conta a abordagem mais conservadora de algumas ARN europeias no que concerne às suas decisões e opções ao nível dos modelos a utilizar e da sua aplicação, notando neste âmbito que muitas ARN parecem permitir a aplicação de uma *transit fee* para tráfego internacional face à MTR apurada/definida, analisando de uma forma crítica os seus resultados e corrigindo dessa forma a desvantagem competitiva de Portugal na relação comercial que estabelece com o exterior.

NOS

A este propósito a NOS começa por referir que durante muitos anos e até recentemente o mercado nacional caracterizou-se pela existência de preços de terminação excessivos, que resultaram num mercado de retalho dominado por ofertas pré-pagas com assimetria tarifária entre chamadas *on-net* e *off-net*. Segundo a NOS, esse enquadramento teve implicações na capacidade de os operadores mais pequenos expandirem o seu negócio e impediu os clientes de poderem desfrutar de um mercado aberto, com ofertas inovadoras e verdadeiros vasos comunicantes nas chamadas entre todos os operadores.

Nesse sentido, a NOS nota que o referido por esta Autoridade a respeito das implicações da existência de tarifas excessivas está perfeitamente alinhado com a experiência no mercado nacional, pelo que concorda com as conclusões apresentadas pela ANACOM a este respeito e reconhece que os esforços regulatórios desenvolvidos, em particular desde 2012, têm surtido efeitos positivos na dinâmica do mercado, e com maior expressão desde 2015. Segundo a NOS, são exemplo desta evolução positiva o crescimento significativo das ofertas *all-net* e dos

tarifários com número ilimitado de chamadas para todas as redes (quer isoladamente quer integrados em pacotes de serviços).

Contudo, a NOS considera essencial atentar à dimensão dinâmica do mercado, em particular num contexto em que ainda subsistem assimetrias de tráfego e financeiras, revelando-se fundamental consolidar a abordagem regulatória iniciada em 2012, garantindo previsibilidade regulatória, e reforçar a sua implementação orientando ainda mais os preços de terminação aos seus custos, em benefício da competitividade e em última instância dos consumidores finais.

UGC

A UGC refere ser favorável à obrigação de controlo de preços.

VODAFONE

A VODAFONE, sem prejuízo de reiterar que a evolução no mercado de retalho contraria a existência das distorções competitivas identificadas pela ANACOM, afirma que a obrigação de controlo de preços não é um mecanismo eficiente para intervir na distribuição do tráfego *on-net/off-net*, nas distorções associadas às escolhas dos consumidores, na eliminação de barreiras à entrada e na correção do desbalanceamento do tráfego de interligação.

Na sua perspetiva não existe qualquer relação de causalidade entre a evolução dos preços de terminação móvel e a evolução do peso percentual do tráfego *on-net*, afirmando que se verifica inclusive, e sem descidas adicionais dos preços de terminação, a redução deste tipo de tráfego e a coincidência do aumento ou manutenção do tráfego *on-net* com as descidas significativas da terminação móvel ocorridas em 2010 e 2012.

Sobre o impacto da obrigação de controlo de preços na redução das barreiras à entrada de novos operadores no mercado, a VODAFONE entende que a redução dos preços não tem promovido a entrada de novos operadores no mercado, facto que, julga, é influenciado pelo elevado grau de contestabilidade que se verifica no mercado em apreço.

O operador manifesta também sérias dúvidas, afirmando que não existem evidências que o confirmem, sobre o impacto desta medida nos preços de retalho dos operadores fixos para as chamadas destinadas às redes móveis nacionais.

Salientando que desconhece informação pública sobre a evolução das receitas médias de retalho do tráfego fixo-móvel, invoca a este respeito o estudo desenvolvido pela Indera a pedido da ANACOM[10], que refere um aumento estatisticamente relevante no valor do minuto marginal entre setembro/novembro de 2012 e fevereiro/agosto 2013, sendo que neste último período são captadas descidas de terminação móvel expressivas. Na sua opinião está desta forma posta em causa a argumentação apresentada no SPD sobre os benefícios resultantes da redução do preço de terminação móvel na evolução dos preços fixo-móvel, pelo que, argumenta, os benefícios da diminuição dos custos grossistas dos operadores fixos podem não ser refletidos nos preços que estes depois praticam a nível retalhista, não concorrendo assim para o ganho de competitividade destes face aos operadores móveis.

A VODAFONE afirma que teoricamente, o facto de os preços de terminação em Portugal se situarem abaixo da média europeia no conjunto dos países que aplicam preços LRIC "puro", deveria indicar que os operadores nacionais atuam num enquadramento mais favorável dado que têm custos de terminação e, por inerência, preços orientados para os custos mais baixos que os suportados pelos operadores dos outros Estados-Membros. No entanto, continua a VODAFONE, tal não acontece uma vez que apesar de o mercado nacional se destacar pela sua competitividade, não usufrui das economias de escala nem tem a dimensão dos mercados de outros países que se traduzem, em principio, em custos de prestação de serviços, inclusive do serviço de terminação de chamadas, inferiores.

Nota ainda que dado os atuais níveis de preços de terminação serem excessivamente baixos, o relacionamento com os países do EEE gera desequilíbrios financeiros e prossegue salientando que é por uma razão similar que a ANACOM permite a exclusão da obrigação de preços máximos para as chamadas de voz

[10] "Estudo sobre questões concorrenciais e de regulação no mercado do serviço telefónico móvel – Estudo com base em dados de faturação", disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1354568.

originadas fora do EEE, já que a não aplicação desta exclusão seria, no final, prejudicial para os consumidores nacionais.

Na opinião da VODAFONE, o princípio que norteia a exclusão das chamadas fora do EEE é igualmente válido para as chamadas originadas no EEE, uma vez que dado que os preços propostos são inferiores à média do conjunto de países EU que aplicam LRIC "puro" cria-se, similarmente, pressão sob os consumidores nacionais. O nível de preços proposto no SPD, adita, não melhora a dinâmica competitiva nacional, dada a robustez da concorrência, e obriga os operadores nacionais a compensar o desequilíbrio financeiro resultante da relação com países do EEE que beneficiam da redução dos preços em Portugal.

Apesar de referir ser sensível às razões que levam o Regulador a aplicar os preços máximos de terminação móvel ao tráfego originado em países dentro da EEE – nomeadamente o desenvolvimento do mercado interno da UE –, a VODAFONE sublinha a necessidade da ANACOM considerar o impacto que este nível de preços tem no desequilíbrio financeiro referido anteriormente, considerando, face à dinâmica competitiva do mercado de retalho e ao previsível agravamento do desbalanceamento internacional com os países do EEE em prejuízo dos consumidores finais, que a descida de preços proposta é desproporcional e totalmente desadequada.

d) <u>Entendimento da ANACOM</u>

Relativamente aos comentários recebidos no âmbito da imposição da obrigação de controlo de preços, releva-se que as pronúncias da AdC e da UGC são favoráveis à imposição de uma obrigação de controlo de preços. Neste contexto, destaca-se também o parecer favorável da NOS, um dos operadores com PMS (e regulado) neste mercado, que inclusive insta o Regulador a reduzir mais e mais depressa os preços agora propostos.

Em contrapartida, tanto a MEO como a VODAFONE, também ambos operadores com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, contestam a nova proposta de controlo de preços, e consequente a redução, dos preços de terminação.

A ANACOM tem analisado o mercado móvel desde 2005 (isto é, adotou diversas decisões ao longo dos últimos anos, designadamente em 2005, 2008, 2010, 2012 e 2015), tendo concluído, nas diversas ocasiões, pela existência de falhas de mercado prevalecentes nos mercados retalhistas fixos e móveis e, consequentemente, pela necessidade de uma intervenção regulamentar *ex-ante* traduzida na descida dos preços da terminação de forma a corrigir essas falhas. Como é explícito ao longo das páginas 82 a 91 do SPD, as práticas concorrenciais baseadas em opções tarifárias que distorcem as escolhas dos consumidores traduzem-se em ineficiências estáticas que resultam em desbalanceamentos de tráfego e transferências financeiras entre operadores, o que, por consequência, provocam ineficiências dinâmicas significativas que impedem um *level playing field* não só entre operadores móveis de diferentes dimensões, como também entre os operadores móveis e os operadores fixos.

Assim, considerando as distorções concorrenciais identificadas, ainda presentes em Portugal, na ausência de regulação *ex-ante* os prestadores do serviço de terminação de chamadas mantêm o incentivo para aumentar os preços que cobram por esse serviço, sem que os seus compradores consigam exercer suficiente pressão para condicionar a fixação desses preços de terminação, justificando-se a sua regulação.

É importante salientar que os mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes móveis apresentam características distintas das dos mercados retalhistas a jusante, concomitantemente, ainda que estes últimos demonstrem sinais de maior competitividade, pode haver necessidade de regular a componente grossista. Note-se que a existência de uma oferta em regime de monopólio não regulado do *input* essencial que constitui o cerne dos mercados grossistas de terminação de chamadas, afetaria negativamente os mercados a jusante, móveis e fixos. Desse modo, embora a ANACOM reconheça, como de resto foi salientado pelos operadores, que com o recente desenvolvimento dos tarifários *all-net* se verifica uma atenuação do diferencial de preços entre chamadas *on-net* e *off-net*, não considera que esta atenuação seja suficiente para se poder concluir que já não existem as distorções concorrenciais identificadas ao longo do SPD e nem que constitua razão suficientemente forte para que não se proceda a uma atualização do modelo de custeio LRIC “puro”.

A este propósito, saliente-se que com a fixação de preços no nível LRIC "puro" são criadas condições no mercado móvel para que todos os prestadores possam concorrer de forma equivalente por todos os tipos/segmentos de clientes, independentemente do seu perfil de tráfego, ou seja, independentemente de gerarem pouco ou muito tráfego *off-net*. Note-se aliás que a maior dinâmica evidenciada no mercado retalhista móvel não pode ser dissociada da presença de um mercado grossista regulado com preços de terminação LRIC "puro", pelo que se considera que mesmo um aligeirar da obrigação de controlo de preços resultaria num novo agravamento dos desequilíbrios concorrenciais e colocaria em causa as condições que permitiram em primeiro lugar o lançamento das ofertas *all-net* e a maior disseminação das ofertas com preços indiferenciados *on-net* e *off-net*.

No que respeita ao referido pela VODAFONE quanto aos resultados do "Estudo sobre questões concorrenciais e de regulação no mercado do serviço telefónico móvel – Estudo com base em dados de faturação"[11] desenvolvido para a ANACOM em 2015 pela Indera – Estudos Económicos, Lda., e como defendido em sede da última revisão de mercado na qual a VODAFONE apresentou o mesmo comentário, note-se que este estudo se circunscreveu a um período muito específico (setembro de 2012 – agosto de 2013), e os seus resultados não foram conclusivos. Deste modo, como apontado pela Indera no estudo por si realizado, "*os dados recolhidos por si só não contêm informação causal direta dos efeitos da política regulatória nos preços de retalho, apenas refletindo o que os consumidores de facto pagaram pelos serviços prestados. O nexo de causalidade depende na interpretação dos resultados com base na coincidência ou proximidade temporal entre a alteração regulatória e alterações constatadas nos tarifários - que existe - e pela coerência entre as variações observadas e as que seriam de esperar de acordo com a teoria económica*", contudo, argumenta, essa coerência não existe pelo que conclui pela implausibilidade de que as variações de preço observadas no estudo tenham resultado da intervenção regulatória. Assim, a ANACOM mantém a discordância da observação da VODAFONE de que os resultados deste estudo colocam em causa a efetividade da redução do preço de terminação móvel no que toca aos possíveis benefícios da diminuição de custos grossistas dos operadores fixos para a formação dos preços finais de retalho.

[11] Disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1354568.

No que toca ao valor proposto para vigorar enquanto preço máximo de terminação de chamadas de voz nas redes móveis, importa sublinhar que este é determinado pelos resultados da atualização do modelo. Nesse sentido, é entendimento desta Autoridade que o modelo LRIC "puro" é o mais adequado face às especificidades dos mercados nacionais, sendo o que melhor endereça as falhas de mercado existentes no mercado móvel a jusante e as distorções existentes entre operadores fixos e móveis, e, para além disso, é também o modelo recomendado pela CE, não se tendo identificado razões que justifiquem a adoção de um modelo distinto. Neste contexto, a ANACOM entende que os respetivos resultados devem ser considerados na fixação dos preços de terminação, devendo o modelo manter-se atualizado.

Neste sentido, a ANACOM não decidiu sobre um nível específico de descida para os preços de terminação, nem sobre um posicionamento ou *ranking* determinado face aos outros países da UE. Os resultados do modelo visam espelhar o valor do custo incremental associado à prestação do serviço de terminação por parte de um operador eficiente considerando as características do mercado nacional e ponderando a sua eficiência face a outras alternativas metodológicas, pelo que esta Autoridade também não pode aceitar as críticas da MEO e da VODAFONE de ter sido aplicada a Recomendação da CE sobre Terminações sem terem sido avaliadas e fundamentadas detalhadamente as razões para a sua adoção e os benefícios superiores daí decorrentes no contexto nacional.

Já no que respeita ao princípio que norteia a exclusão das chamadas de fora do EEE que, na opinião da VODAFONE, é igualmente válido para as chamadas originadas no EEE, é importante salientar que tal violaria o princípio da não discriminação no âmbito da liberdade de prestação de serviços garantida pelo Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), sendo de referir a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), que proíbe qualquer discriminação baseada na nacionalidade ou país de um prestador de serviços, e também o princípio da não discriminação enunciado no artigo 8.º (5) (b) da Diretiva-Quadro. Além disso, essa medida iria potenciar a criação de novas barreiras no mercado interno e provocar retrocessos. De notar que a própria CE e o BEREC já manifestaram estas preocupações a respeito de medidas semelhantes propostas por outras ARN no âmbito das terminações móveis e das terminações de SMS[12].

[12] Para maiores detalhes consultar casos DK/2012/1283 e AT/2016/1846.

Quanto ao diferencial de preços de terminação intra-EEE salientado pela MEO, e aos valores eventualmente distintos entre as terminações nacionais e internacionais (intra-EEE), tanto quanto é conhecimento desta Autoridade, os valores grossistas de terminação impostos nos restantes países do EEE sujeitos a regulação aplicam-se tanto internamente como a nível internacional, pelo menos no EEE (já que existem diversas exceções em relação a países de fora do EEE).

Neste contexto, conforme referido pela própria empresa, as diferenças detetadas poderão dever-se à existência de *transit fees* impostas no âmbito do mercado de trânsito, o qual não é regulado. Sobre esta matéria regista-se o referido pela MEO em relação ao impacto desta situação na prestação de serviços regulados de *roaming* internacional.

Pelo exposto, a ANACOM mantém o entendimento de que a medida de controlo de preços proposta no SPD, dado os problemas que pretende resolver, é adequada, justificada, proporcional e não discriminatória, sendo aplicada de forma transparente a todos os operadores com PMS.

3.6.1. A opção por LRIC "puro"

a) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

A MEO retoma os comentários efetuados em processos de consulta anteriores no que toca à opção pelo modelo de custeio LRIC "puro", em particular, refere que a ANACOM toma em consideração a Recomendação da CE sobre Terminações conferindo-lhe a força de um Regulamento e mantém a opinião de que esta opção carece de fundamentação adequada, nomeadamente no plano empírico: por um lado, comparando com outras formas de concretização do controlo de preços e, por outro, tendo em conta as características dos mercados retalhistas nacionais.

Assim, entendendo que os preços deste mercado já se encontram definidos ao nível do custo marginal e que os efeitos pretendidos com esta regulação já se alcançaram – a eliminação dos efeitos de rede – a MEO considera questionável a adequação e a proporcionalidade da revisão do modelo LRIC "puro" pelo impacto reduzido ou mesmo nulo desta medida, sendo que a complexidade e custos inerentes cria dúvidas acrescidas. Afirma que nenhum operador pode ter incentivos para realizar

novas reduções dos seus preços de terminação se os mesmos já estão próximo do custo marginal, que se podem presumir inferiores aos custos marginais reais dos operadores, visto serem menos eficientes que o operador modelado, e inferiores ao custo médio incorrido na prestação do serviço.

Neste contexto, critica igualmente a ausência de uma análise dos impactos expectáveis da redução de preços de terminação proposta e considera que a ANACOM não atenta às incertezas e arbitrariedades próprias dos resultados de um modelo de longo prazo como o LRIC "puro" que envolvem a assunção de vários pressupostos, quer metodológicos quer de parametrização, o que produz, salienta a MEO, resultados muito díspares na UE que, neste caso, se afastam significativamente da média a nível do EEE sem que sejam claras as razões nacionais que justificam esse afastamento.

Neste sentido, apela a que a ANACOM analise comparativamente as opções metodológicas e pressupostos nos modelos de outros países para determinar se as variações são causadas por especificidades nacionais ou diferenças metodológicas e para seguir o exemplo de algumas das suas congéneres europeias mais conservadores no que toca aos pressupostos do modelo de custeio LRIC "puro".

Pelo exposto, a MEO conclui ser mais razoável manter a especificação da obrigação de controlo de preços indexada aos resultados do modelo de 2015, ajustados pelo valor da inflação. Segundo a MEO esta abordagem estaria de acordo com o quadro regulatório atual e com valores enquadrados na média do EEE, além de que seria a opção mais prudente tendo em conta as alterações no Quadro Regulamentar a aprovar em 2018 que perspetivam o estabelecimento de uma única tarifa máxima de terminação de chamadas para vigorar em todo o EEE.

<u>NOS</u>

Conforme posições veiculadas anteriormente, a NOS refere continuar a considerar que a opção pela adoção de uma obrigação de controlo de preços baseada num modelo BU-LRIC "puro" continua a ser a mais adequada, afirmando que este modelo é o mais eficiente e eficaz a mitigar as distorções intrínsecas ao mercado de tarifas grossistas de terminação, tanto do ponto de vista estático como dinâmico, em benefício dos consumidores finais, não colocando em causa a eficiência da afetação de recursos.

Nesta perspetiva, concorda genericamente com a análise efetuada pela ANACOM em relação ao modelo LRIC "puro" enumerando em particular os seguintes aspetos:

- é o modelo que numa perspetiva estática minimiza a distorção dos preços das chamadas de voz, os quais tenderão a refletir o seu custo marginal;

- de forma dinâmica, é o modelo que melhor evita distorções competitivas e as barreiras à entrada que podem ser exploradas com a fixação de preços acima dos custos num contexto de operadores com diferentes dimensões e quotas de mercado; a diferenciação tarifária distorce os padrões de tráfego das chamadas retalhistas (aumento do número de chamadas *on-net* e redução do número de chamadas *off-net*) e potencia desequilíbrios financeiros importantes que afetam sobretudo os prestadores de menor dimensão;

- é o modelo que melhor contribui para evitar a subsidiação cruzada entre prestadores por via do aproveitamento de margens excessivas no serviço de terminação associadas às assimetrias de tráfego, e o que, como tal, desencoraja a fixação de preços elevados no mercado de retalho, em benefício do utilizador final.

A NOS reitera que as tarifas de terminação constituem um fator que limita a flexibilidade das tarifas de retalho e a definição de estratégias comerciais por parte dos operadores de menor dimensão na sua resposta às estratégias dos operadores de maior dimensão. Estas limitações, conjugadas com a estratégia de diferenciação das chamadas *on-net/off-net*, induzem o efeito de rede conduzindo à concentração dos clientes nos operadores de maior dimensão e provocam fortes desequilíbrios de tráfego e, por inerência, transferências financeiras dos operadores de menor dimensão para os seus concorrentes de maior dimensão.

Além disso, relembra que este é um mercado *two-sided*, com benefícios do lado da originação e da terminação, pelo que o custo do serviço de terminação não tem necessariamente que ser recuperado apenas através do respetivo preço grossista e que, portanto, a determinação do preço de terminação móvel considerando apenas custos incrementais e excluindo custos conjuntos e comuns, isto é, através de um modelo LRIC "puro", não coloca em causa a eficiência na alocação de recursos do ponto vista social, afigurando-se por isso a opção mais adequada.

No sentido de reforçar a defesa da utilização de um modelo BU-LRIC “puro” para a determinação dos preços de terminação móvel, a NOS invoca a Recomendação da CE sobre Terminações), e as decisões posteriores da maioria das ARN do EEE, observando-se que o modelo LRIC “puro” é a referência na definição de preços grossista de terminação e das decisões e projetos de decisão mais recentes, chamando a atenção para o facto de à data, apenas dois países não recorrerem a modelos BU-LRIC próprios ou com base num *benchmark* de preços LRIC “puro”.

A NOS menciona adicionalmente o exemplo mais recente do regulador inglês, observando que todos os operadores reagiram aceitando esta solução regulatória. Segundo a NOS, este crescente consenso resulta dos benefícios sentidos nos diferentes mercados resultantes da introdução de um modelo de custeio de terminação baseado no LRIC “puro” e a não ocorrência dos efeitos perversos inicialmente temidos pelos operadores de maior dimensão, por exemplo, o *waterbed effect*. Neste sentido, a NOS indica também que a crescente competitividade dos mercados e a evolução para ofertas com tarifas simétricas no retalho, são outros elementos que têm contribuído para atenuar opiniões contrárias à adoção do modelo LRIC “puro”.

A NOS considera assim que quaisquer decisões de aumento dos preços de terminação representariam um retrocesso do ambiente competitivo no mercado e conduziriam à deterioração da experiência do consumidor final, na medida em que facilmente acentuariam as assimetrias de fluxos financeiros ao nível da terminação, colocando em causa a capacidade da NOS em manter o mesmo tipo de ofertas que disponibiliza atualmente.

Conforme exposto anteriormente, apesar de se verificar uma redução dos seus desequilíbrios estruturais, a NOS refere que se verifica a persistência de algumas das características que contribuíram durante muito tempo para um funcionamento menos saudável do mercado nacional, em particular: (i) a existência de três operadores no mercado nacional onde a diferença de quotas de mercado entre o primeiro e o terceiro é de 20%; (ii) os tarifários pré-pagos continuam a representar metade do mercado nacional onde uma fatia significativa corresponde a tarifários tribais; (iii) o tráfego *on-net* continua a ter um peso significativo nos dois maiores operadores no mercado, observando-se que na NOS, o tráfego terminado na sua rede pelos restantes operadores representa 80% do tráfego originado na rede da

NOS para as mesmas redes, traduzindo-se num desequilíbrio financeiro expressivo. A NOS considera assim que continua a ser um subsidiador importante da atividade dos seus concorrentes mais diretos.

Deste modo, a NOS reitera que o modelo LRIC "puro" continua a revelar-se o mais adequado na materialização da obrigação de controlo de preços, sendo não só uma ferramenta regulatória essencial para evitar desequilíbrios naturais decorrentes das características do mercado de terminação, mas também ainda um instrumento essencial para promover a maior competitividade do mercado.

VODAFONE

A VODAFONE volta a expressar o seu entendimento de que a metodologia LRIC "puro" para o cálculo do preço de terminação móvel não é a mais adequada, pois ao excluir custos significativos, como os custos fixos e conjuntos associados à terminação móvel, poderá – como diz que a CE também sugere – pressionar os operadores a recuperar tais custos através de outras fontes de receitas, causando impactos na estrutura tarifária das ofertas comerciais dos operadores e prejudicando também consumidores que não beneficiam do serviço de terminação móvel.

Assim, mantém a opinião de que a impossibilidade de recuperação eficiente dos custos incorridos na prestação dos serviços de terminação, dado estarem os seus preços definidos com base nos seus custos incrementais, condiciona a atuação dos operadores no mercado de retalho e a sustentabilidade da competitividade do mercado móvel.

Neste contexto, propõe que os preços incluam um *mark-up*, como ocorre na metodologia LRAIC+, que permita a recuperação dos custos fixos e conjuntos, e que dará azo, em teoria, à minimização da perda de eficiência do processo de alocação.

Como exposto no passado, a VODAFONE considera também que a ANACOM não deve proceder à aplicação direta da Recomendação da CE relativa às Terminações sem fazer para o efeito a análise detalhada e fundamentada da sua efetiva adequação ao mercado português. Refere ainda que desconhece qualquer avaliação dos impactos previsíveis resultantes da aplicação da metodologia LRIC "puro" para o sector das comunicações eletrónicas, para o bem-estar do consumidor final ou para a atividade económica em geral, instando o Regulador a fazer tal avaliação.

Salienta que mesmo na sequência das adaptações e atualizações da versão atual do modelo face à versão de 2015, apresentam-se valores para o LRAIC+ superiores aos preços de terminação atuais, o que, no entender da VODAFONE, significa que os operadores móveis ainda não recuperam os custos incorridos na terminação de chamadas pelo preço grossista praticado, o que pressiona outras componentes das suas receitas e condiciona a sua capacidade de investimento. Aponta este facto como a justificação para a ausência e impossibilidade de descida dos preços de terminação adicionais por iniciativa dos operadores.

Finalmente, sublinha que a metodologia LRIC "puro" não foi seguida por alguns Estados-Membros que implementaram modelos de custeio consonantes com a realidade neles vivida, nomeadamente, a metodologia LRAIC+.

b) <u>Entendimento da ANACOM</u>

Relativamente aos comentários recebidos no âmbito na aplicação do modelo de custeio LRIC "puro" para determinar o preço de terminação, destaca-se o parecer da AdC que reitera o seu entendimento de que considera a manutenção deste modelo adequada e a opinião favorável da NOS sobre os preços propostos resultantes da metodologia de custeio escolhida. Esta opinião é, contudo, contestada pela MEO e VODAFONE.

Em sede de outras decisões sobre estes mercados, em concreto as de 2012 e 2015, a ANACOM detalhou em pormenor vários argumentos com base nos quais se conclui que a opção por uma metodologia LRIC "puro", como recomendada pela CE, é perfeitamente adequada ao caso português e a melhor opção na resolução dos problemas concorrências que se manifestam nos mercados a jusante. Reitera-se neste SPD, na secção 6.4.4, esse entendimento, em concreto, o de que um modelo de custeio LRIC "puro" continua a ser, face a outras opções, o modelo de custeio 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.

Aliás, como um dos operadores com PMS neste mercado – a NOS – refere, o modelo LRIC "puro" é o que numa perspetiva de eficiência estática minimiza a distorção dos preços das chamadas de voz, e o que numa perspetiva de eficiência dinâmica melhor

lida com as distorções competitivas decorrentes da fixação de preços de terminação acima dos custos em mercados com empresas de dimensões muito distintas[13] e com elevada diferenciação *on-net/off-net* e em que são gerados por essa via elevados desequilíbrios financeiros com prejuízo para os prestadores de menor dimensão. É também o modelo que melhor contribui para evitar a subsidiação cruzada entre prestadores por via do aproveitamento de margens excessivas no serviço de terminação associadas. Neste sentido, justifica-se que haja continuidade na aplicação do modelo LRIC "puro" e, como tal, não se justifica a imposição de um "mark-up" sobre os resultados desse modelo.

Aliás, os receios alegados pela MEO e pela VODAFONE de que a redução do preço resultará uma pressão noutras componentes da receita e condicionará a sua capacidade de investimento não são secundados pela NOS, aquele operador em que estas questões poderiam ter maior efeito.

De facto, a demonstração de que esta é a melhor opção, atentas as características dos mercados nacionais, já foi realizada em todas as anteriores decisões sobre esta matéria, que o SPD agora reitera, confirmando novamente que de entre os modelos disponíveis, o LRIC "puro" é aquele que, ao permitir a fixação de preços de terminação em níveis que correspondem exclusivamente ao valor do custo incremental associado à prestação do serviço de terminação por parte de um operador eficiente, melhor resolve os problemas concorrenciais identificados e o que proporciona melhores condições concorrenciais nos mercados retalhistas a jusante.

Assim, não só se justifica a necessidade de manutenção das medidas regulatórias propostas alicerçadas na mesma metodologia de custeio, como esta Autoridade não pode aceitar as críticas da MEO e da VODAFONE sobre não ter avaliado e fundamentado detalhadamente as razões para a adoção do modelo LRIC "puro" à luz das especificidades nacionais e de não ter considerado modelos alternativos.

Note-se adicionalmente que, nos termos da Diretiva-Quadro, é imposto que as Recomendações sejam tidas "na máxima conta", competindo à ARN de cada país fundamentar as razões para a sua não aplicação. Conforme já referido, a ANACOM considera ter demonstrado que o contexto atual dos mercados grossistas de terminação móveis nacionais justifica que se aplique a referida Recomendação em

[13] A NOS refere que atualmente a diferença de quotas de mercado entre o primeiro e o terceiro operadores é de aproximadamente 20%, no que se entende ter sido um lapso, devendo referir-se a pontos percentuais.

Portugal, não existindo, nem tendo sido apresentados, indícios que o contradigam. Por esta razão, a ANACOM continua a subscrever a adoção da Recomendação da CE sobre Terminações e a sua opção pelo modelo de custeio BU-LRIC "puro", não aceitando os entendimentos expressos pela MEO e VODAFONE de que esta Autoridade aplicou a Recomendação da CE de forma incondicional.

Neste sentido, esta Autoridade reitera igualmente que o modelo LRIC "puro" representa uma melhor opção face ao modelo LRAIC+ na medida em que, entre outros aspectos já endereçados por esta Autoridade, as distorções concorrenciais identificadas, similares às identificadas em sede da anterior revisão de mercados, são melhor solucionadas com a consideração de um custo incremental sem "mark-up", que é aquele que melhor favorece a replicabilidade do preço das chamadas *on-net* dos operadores móveis de maior dimensão, permitindo também a emergência de um nível concorrencial entre os serviços fixo e móvel e entre os operadores móveis de diferente dimensão, com claros benefícios para os consumidores.

Ademais, como referido pela ANACOM no SPD sob consulta, este é um mercado *two-sided* pelo que os custos (comuns) eventualmente afetos ao serviço de terminação não têm necessariamente que ser recuperados através do respetivo preço grossista, devendo, preferencialmente, ser recuperados no âmbito dos serviços retalhistas sujeitos a pressões concorrenciais. Note-se também que a consideração de mais custos no âmbito da prestação do serviço de terminação acarreta uma maior oneração de quem origina as chamadas, desvalorizando a valorização do serviço prestado a quem as recebe. Neste contexto, observa-se que não existem evidências de que a exclusão de custos conjuntos e comuns do modelo ponha em causa a eficiência na afetação de recursos nem, como também é apontado pela VODAFONE, a recuperação eficiente dos custos incorridos na prestação do serviço de terminação.

Releve-se ainda que também não se julga que a adoção de um modelo LRIC "puro" condicione, como apontado pela VODAFONE a capacidade de investimento dos operadores. Note-se a este respeito o desenvolvimento nacional da rede 4G, os primeiros passos no desenvolvimento do 5G, o aumento da cobertura das redes fixas de nova geração e a contínua inovação de serviços e de tarifários, visíveis em todos os operadores.

No que respeita aos Estados-Membros que atualmente não aplicam um modelo LRIC "puro", a ANACOM chama a atenção para as características dos diferentes mercados grossistas, pelo que as situações específicas desses países não devem ser extrapoladas para o caso português. Em todo o caso, note-se que atualmente dos 28 Estados-Membros apenas a Finlândia não aplica preços LRIC "puro" ou um *benchmark* com base em preços LRIC "puro", observando-se, ao contrário do referido pela VODAFONE, que não existe neste momento nenhum Estado-Membro a aplicar um modelo LRAIC+ no cálculo das terminações móveis visto que o regulador finlandês aplica um modelo FDC (*Fully Distributed Costs*). Saliente-se ainda que quer a CE, quer o BEREC, têm apresentado sérias reservas quanto a opções diferentes das de um modelo BU-LRIC "puro", sobretudo pelo facto de não terem sido apresentadas evidências económicas que demonstrassem que uma metodologia alternativa, particularmente o LRAIC+, promovesse de igual forma a eficiência e a concorrência sustentável e a maximização dos benefícios dos consumidores.

3.6.2. Preços a aplicar

a) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

No âmbito da decisão de preços a aplicar, a MEO considera que deveria ser mantida a atual especificação da obrigação de controlo de preços, em que os preços são indexados aos resultados do modelo de custeio LRIC "puro" de 2015. Tal opção, segundo a MEO, ao manter a ligação a um modelo LRIC "puro", estaria em conformidade com o quadro regulatório em vigor e alinhado em termos de valores com a média do EEE. Ao mesmo tempo, considera que tornaria o processo menos oneroso, limitaria os impactos negativos na balança de transações correntes do país e seria mais prudente à luz das alterações perspetivadas no Quadro Regulamentar.

Acresce que, no entender da MEO, a ANACOM tem um entendimento demasiado definitivo relativamente aos resultados do modelo LRIC "puro", encarando-os como os valores finais a transportar para a sua decisão, como se estes resultados não estivessem sujeitos às incertezas e arbitrariedades próprias deste tipo de modelos de longo prazo.

Sem prejuízo do referido, a manter-se a definição do preço máximo de terminação de chamada a partir da atualização do modelo, a MEO discorda de serem desde já estabelecidas as regras para a definição dos preços de terminação em 2019 e 2020, considerando que o valor definido para 2018 deverá ser tomado para o período de vigência da presente análise. Neste sentido, alerta, por um lado, para a incerteza associada a estes modelos e para a inconsistência metodológica na forma como são implementados em cada país. Por outro lado, questiona a necessidade regulatória de impor novas descidas do preço de terminação quando este já se encontra ao nível dos custos marginais e considerando os impactos efetivos destas descidas.

Ademais, a MEO torna a salientar que o novo Quadro Regulamentar, a ser aprovado em meados deste ano, irá estabelecer provavelmente uma única tarifa máxima de terminação para todo o EEE, pelo que a ANACOM não deverá definir novas descidas em 2019 e 2020 sob pena de poder agravar-se a diferença dos preços nacionais face ao valor que será fixado para todo o EEE, impossibilitando a convergência desejada ao nível europeu.

A MEO chama também a atenção para uma incoerência entre as redações dos dois SPD referente à data de entrada em vigor da nova MTR em 2018, no sentido em que o SPD relativo à especificação da obrigação de controlo de preços refere que os novos valores “deverão entrar em vigor a 1 julho de 2018” (pág. 57) e o SPD relativo à análise do mercado refere que o novo preço máximo “deverá entrar em vigor dez dias úteis após a publicação da decisão final” (pág. 103).

<u>NOS</u>

No que respeita à fixação dos preços máximos do serviço grossista de terminação de chamadas de voz nas redes móveis a NOS concorda com a abordagem seguida pela ANACOM, em particular com a fixação, desde já, dos preços máximos a praticar em 2019 e 2020 de acordo com a inflação, que refere se afigurar como uma viragem positiva no sentido de uma maior previsibilidade regulatória, à semelhança do já efetuado no âmbito da decisão de 2015 sobre os mesmos mercados. Concorda igualmente com a dispensa da sujeição à obrigação da aplicação do controlo de preços para as chamadas originadas fora do EEE.

Sem prejuízo, e à semelhança do entendimento transmitido no âmbito da última análise de mercado, a NOS considera que não é justificável, nem adequado, a

aplicação dos preços em 2018 num prazo de 10 dias úteis após a decisão final, defendendo que este prazo deverá ser reduzido para 5 dias. Apela também ao Regulador para a adoção de uma decisão célere que permita a rápida introdução dos novos preços, em particular pelo facto desta decisão não ser disruptiva, constituindo, em termos gerais, uma atualização da última análise de mercado.

Embora fundamentando na sua resposta autónoma à consulta pública sobre o modelo de custeio, a NOS salienta ainda neste contexto que os resultados do modelo de custeio, e consequentemente, o nível de preços proposto, apresentam indícios de sobreavaliação considerando existir margem para a redução dos preços propostos.

VODAFONE

Este operador considera contraproducente uma descida da dimensão proposta pois será exigido aos operadores um esforço significativo de adaptação, com um impacto expressivos nos resultados, que a VODAFONE diz estarem já pressionados, prejudicando a sua própria capacidade de atrair novos investimentos. Prossegue, afirmando que as mudanças excessivamente bruscas nos preços de terminação podem dar azo a custos irrecuperáveis para os atuais operadores móveis, uma vez que os investimentos realizados tendo por base uma determinada expectativa de valor do cliente, e que consideram as receitas recebidas, podem não ser recuperáveis, em prejuízo da qualidade e das ofertas retalhistas.

A VODAFONE releva, no entanto, que apesar de considerar desnecessária a regulação *ex-ante*, a aplicação de descida de preços mais graduais é uma forma de introduzir novas tarifas reguladas de forma transparente e previsível, sem causar disrupções e permitindo ao mercado tempo para se adaptar aos novos preços. Nota que, pelo subsequente impacto nas ofertas de outros produtos e serviços, esta é uma prática adequada aos mercados bilaterais, como são os mercados de terminação de chamadas.

Em síntese, a VODAFONE afirma que, no caso da ANACOM decidir intervir novamente nos preços de terminação, não é justificável a aplicação de descidas da dimensão proposta no SPD, pelo que, considera, tendo em conta o bem-estar dos consumidores e da economia em geral, dever ser revisto cuidadosamente o nível de preços proposto.

b) <u>Entendimento da ANACOM</u>

Como referido no entendimento sobre a obrigação de controlo de preços, o nível de preços proposto para vigorar enquanto preço máximo de terminação de chamadas de voz nas redes móveis é determinado pelos resultados do modelo LRIC "puro" (tendo-se decidido pela necessidade da sua atualização, o nível de preços máximo é o que decorre dos resultados dessa atualização). Note-se que, pese embora o preço máximo de terminação atualmente em vigor tenha sido fixado com base no modelo de custeio aprovado em 2015 e, como tal, já se encontre ao nível dos custos marginais do serviço de terminação, conforme evidenciado pela MEO, o modelo em causa carecia de atualização por incorporar elementos relativos a 2014 e anos anteriores que já não refletiriam adequadamente o mercado em causa.

Acresce que, embora a ANACOM não tenha decidido sobre um nível específico de descida para os preços de terminação, os resultados do modelo foram avaliados no sentido de aferir se a redução decorrente da atualização de alguns dos seus parâmetros seria ou não proporcional.

Neste contexto, concluiu-se que o nível de redução de preços de terminação proposto, na ordem dos 43% (40% de acordo com os resultados revistos do modelo de custeio), e tendo em consideração o valor em termos absolutos, não é de molde a ter um impacto significativo nos prestadores do serviço móvel, observando-se inclusivamente que esta redução só é contestada pela MEO e VODAFONE, sendo que a NOS apela a maiores reduções e mais rápidas, criticando o que considera ser a sobreavaliação dos resultados do modelo, não sendo expectável, dadas as características do mercado e o histórico de evolução dos preços de terminação, que os operadores procedessem a qualquer redução voluntária dos respetivos preços, sem ser por imposição regulatória.

Se por um lado se considera que os preços máximos fixados não devem ser superiores aos que resultam do modelo de custeio atualizado, por outro lado, esta Autoridade entende que os preços resultantes da utilização do presente modelo, que consideram alterações e atualizações nos seus parâmetros, refletem adequadamente os custos de um operador eficiente no contexto nacional, pelo que uma maior redução desses preços, como proposto pela NOS, também não seria adequada, contrariando os princípios da proporcionalidade e da previsibilidade regulatória.

Da mesma forma, saliente-se que a ANACOM também não considera adequada uma eventual antecipação da data de entrada em vigor dos novos preços máximos de terminação solicitado pela NOS, em concreto, a entrada em vigor 5, e não 10, dias após a publicação da decisão final. Pese embora o reconhecimento da existência de falhas que persistem no mercado e, por inerência, da necessidade de aplicar os novos preços de terminação assim que esteja concluído o processo de consultas estabelecido pelo enquadramento legal em vigor no sentido da consolidação do *level playing field* nos mercados a jusante, deverá existir um período mínimo que permita notificar atempadamente os prestadores com PMS, alertando-os que todas as obrigações impostas, e não exclusivamente os novos preços máximos de terminação, entram em vigor no prazo de 10 dias úteis após a publicação da decisão final. Acresce que, não se antecipam prejuízos relevantes pelo facto de esses preços só vigorarem 5 dias úteis após o pretendido pela NOS.

Quanto ao comentário da VODAFONE relativamente às virtudes de descidas de preços mais graduais, e naturalmente sem prejuízo de se considerar que a trajetória de redução de preços não pode ser disruptiva, a ANACOM entende que o valor da redução não é tão significativo que não permita acomodar a descida em causa sem a ocorrência de um impacto relevante nos operadores que prestam o serviço. Acresce ainda que, continua a existir a necessidade de endereçar os problemas concorrenciais identificados no SPD, pelo que não se considera haver justificação para aplicar descidas de preços mais graduais. A este respeito note-se que o esforço requerido aos prestadores móveis deve ser sustentado com o benefício decorrente para os consumidores finais, tanto dos serviços móveis como dos serviços fixos, que resultará de um nível de concorrência mais acentuado, bem como da capacidade acrescida dos operadores fixos para realizarem novos investimentos e acompanharem o maior dinamismo que se tem assistido no mercado de serviços móveis.

No que concerne às preocupações da MEO relativamente à possível definição de uma única tarifa máxima de terminação para todo o EEE no âmbito da revisão do Quadro Regulamentar, a ANACOM salienta novamente que tal não pode justificar o protelamento da regulação em mercados relevantes suscetíveis de intervenção regulamentar *ex-ante*. Ademais, mesmo que a revisão do Quadro Regulamentar inclua tal disposição e seja aprovada em meados deste ano, será necessária a sua transposição para o Quadro regulamentar nacional. Ora, face às conclusões da

análise do mercado, considera-se necessário e adequado intervir agora com a fixação de preços baseados numa metodologia de custeio LRIC "puro" atualizada que reflita os desenvolvimentos havidos no mercado, conferindo, dessa forma, previsibilidade e certeza regulatória ao mercado e dando aos operadores tempo para ajustar e acomodar as suas estratégias comerciais e opções tarifárias aos novos preços grossistas. Em todo o caso, os preços máximos que serão fixados para vigorar a partir de 1 de julho de 2019 e de 2020 apenas diferem dos preços máximos fixados para vigorar em 2018 pelas variações da inflação.

Neste contexto, a ANACOM mantém a sua decisão de fixar o preço máximo do serviço grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais para 2018, e a partir de julho de 2019 e de 2020 no valor que resulta do modelo de custeio LRIC "puro", atualizado pelos dados da inflação independentemente das chamadas serem originadas nas redes fixas ou móveis nacionais ou em prestadores em atividade no EEE, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

Por fim, quanto à existência de uma incongruência entre os dois SPD indicada pela MEO, note-se que a nova MTR em 2018 deverá entrar em vigor dez dias úteis após a publicação da decisão final, pelo que o SPD referente à especificação da obrigação de controlo de preços será corrigido em conformidade, sendo, contudo, expectável que tal data seja próxima do dia 1 de julho.

A ANACOM esclarece ainda que mantém a sua decisão de que os preços máximos de terminação serão atualizados em 2019 e 2020, devendo os novos preços entrar em vigor, respetivamente, a 1 de julho de 2019 e a 1 de julho de 2020. Esta determinação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE com a ressalva dos países/operadores extra-EEE que cobram aos prestadores nacionais preços de terminação internacional iguais ou inferiores aos preços máximos fixados no mercado nacional, como de seguida se aborda.

3.6.3. Terminação de chamadas originadas fora do EEE

a) <u>Respostas recebidas</u>

<u>MEO</u>

A MEO começa por referir que na sequência da deliberação da ANACOM de 2015 sobre os mesmos mercados definiu um preço único de terminação de chamada

aplicável às chamadas com *a-number* de países fora do EEE, independentemente do operador/país do *a-number*, uma vez que, tendo em conta o dinamismo e competitividade do negócio de transporte de tráfego internacional, a existência de preços diferenciados por país traduzir-se-ia numa maior complexidade nos sistemas de faturação e na gestão do tráfego internacional.

Ademais, salienta que o valor definido foi calculado com base nos valores médios de terminação praticados por outros operadores do EEE para chamadas originadas em países fora do EEE e nos preços de terminação médios praticados no resto do mundo tendo em conta os principais destinos de tráfego internacional da MEO. Segundo a MEO, aos preços atualmente praticados, o valor médio por minuto da terminação relativa ao tráfego internacional de saída dos clientes da MEO no ano 2017 destinado aos países fora do EEE é bastante superior ao valor atualmente aplicado pela MEO em sentido inverso.

No que concerne aos preços praticados por outros países do EEE para chamadas com *a-number* fora do EEE, segundo a MEO, o valor praticado por este operador encontra-se abaixo da média (quer considerando o grupo de países com os preços mais elevados, quer o grupo de países com os preços mais baixos). A este propósito, refere também a existência de várias situações no que se refere à estrutura tarifária seguida pelos operadores dos demais países do EEE, nomeadamente, países em que os operadores apenas diferenciam o preço em função do *a-number* pertencer ou não ao EEE (como a MEO e a NOS); outros onde os operadores além da diferenciação referida definem preços superiores para algumas origens fora do EEE (como a Vodafone em Portugal); países cujos operadores definiram zonas tarifárias, aplicando a algumas origens fora do EEE o mesmo preço que aplicam às origens do EEE e a outras origens fora do EEE preços superiores; e outros que não fazem qualquer diferenciação de preço em função da origem.

Neste contexto, a MEO defende que embora faça aparente sentido definir preços de terminação por zonas/grupos de países para as chamadas com *a-number* extra-EEE em função do nível de preços de terminação desses países, não só a sua aplicação envolve uma complexidade acrescida muito significativa, como também aumenta o risco de fraude associado ao manuseamento de *a-numbers*, com efeitos negativos na qualidade do serviço para os clientes finais. Em concreto, este risco elevar-se-ia tanto por via do aumento que teria de ser efetuado ao atual preço praticado pela

MEO, como pela existência de um maior número de operadores com preço idêntico ao do EEE.

A este respeito, e referindo uma situação reportada à ANACOM, a MEO releva também que tem detetado comportamentos fraudulentos por parte de operadores internacionais e nacionais na entrega de tráfego internacional destinado à sua rede móvel que podem ser potenciados pelo agravar do diferencial de preços.

NOS

A NOS refere estar sensível aos princípios subjacentes às alterações propostas no presente projeto de decisão no que se refere ao alargamento do âmbito da aplicação da obrigação de controlo de preços às chamadas originadas num conjunto específico de países fora do EEE, alertando contudo para a necessidade de introdução de uma maior certeza quanto aos casos que devem ficar sujeitos à obrigação de controlo de preços e a garantia de que os operadores nacionais não ficam prejudicados por praticarem preços equivalentes, mas inferiores a outros países fora do espaço EEE. Nesse sentido, a NOS considera adequado e ajustado que a ANACOM proceda a substituição do termo “equivalentes” por “iguais” (pág. 106, secção 6.4.4.3).

Ademais, chama a atenção para a omissão do prazo que os operadores dispõem para garantir o cumprimento desta obrigação, o qual, segundo a NOS, deve considerar dois elementos: (1) as implicações importantes ao nível de reparametrização dos sistemas de informação de forma a acomodar a necessidade de diferenciação de tarifas entre os casos em que a tarifa é inferior ou igual e os restantes, que não são compatíveis com o prazo de dez dias úteis para a fixação dos novos preços; (2) a necessidade de renegociação de acordos comerciais com operadores internacionais, os quais poderão ocorrer com uma periodicidade que varia entre 6 a 12 meses.

Atento ao exposto, a NOS solicita que os prazos para entrada em vigor da obrigação de controlo de preços de chamadas originadas em países fora do EEE não sejam inferiores a 1 ano.

VODAFONE

A VODAFONE considera que a isenção das chamadas que sejam entregues aos prestadores móveis nacionais e que tenham tido origem em países de fora do EEE

relativamente à obrigação de controlo de preços contribui para a promoção de condições corretoras dos desequilíbrios que, na ausência desta isenção, os operadores móveis estariam sujeitos na negociação e relação com operadores a prestarem serviços em países fora do EEE, com a consequente deterioração da Balança de Pagamentos portuguesa. Assim, concorda com a manutenção desta isenção.

b) <u>Entendimento da ANACOM</u>

A ANACOM nota o apoio renovado da VODAFONE e da NOS quanto à sua proposta de não regular o preço de terminação de chamadas de voz nas redes móveis nacionais originadas em países fora do EEE, sendo que a MEO manifesta apenas preocupações no que respeita à alteração do paradigma que tem vindo a ser seguido ao passarem a ser incluídos no âmbito da regulação algumas chamadas originadas fora do EEE.

No que toca ao referido alargamento da obrigação de controlo de preços às chamadas originadas em países fora do EEE que cobram aos operadores nacionais preços de terminação equivalentes ao preço máximo de terminação regulado em Portugal, para além da MEO, a NOS também se pronuncia sobre esta alteração, apontando algumas preocupações.

No que concerne à identificação feita pela MEO da existência de comportamentos fraudulentos por parte de operadores internacionais e nacionais na entrega de tráfego internacional destinado à sua rede móvel, a ANACOM nota que esses comportamentos, a existir, poderão ser potenciados pela fixação de preços distintos cobrados pelos operadores nacionais, e sobretudo pelo elevado diferencial entre preços regulados e não regulados, entendendo-se que, neste contexto, os incentivos para o seu surgimento certamente se reduziriam se os operadores optassem por fixar preços não regulados mais baixos.

Quanto à situação específica de alegada fraude reportada pela MEO, a ANACOM toma nota do referido, entendendo-se que, dado ter a mesma sido submetida a tribunal, esta não será a sede mais adequada para se pronunciar a seu respeito.

No que respeita à sugestão da NOS de introdução de uma maior certeza quanto aos casos que devem ficar sujeitos à obrigação de controlo de preços através da

alteração do termo “equivalentes” (pág. 106, secção 6.4.4.3), a ANACOM reconhece que poderá existir alguma ambiguidade na redação atual e procederá à sua alteração, na medida em que por “equivalentes” deverá entender-se “iguais ou inferiores”.

Quanto ao prazo que os operadores dispõem para garantir o alargamento da obrigação de controlo de preços às chamadas originadas num conjunto específico de países com a-*number* extra-EEE em função do nível de preços de terminação mais baixo desses países, a ANACOM reconhece, como salientado pela MEO e pela NOS, as implicações ao nível de reparametrização dos sistemas de informação que não serão compatíveis com o prazo de 10 dias úteis após a decisão final. Já no que respeita à necessidade de renegociar acordos comerciais com operadores internacionais, como alertado pela NOS, note-se que essa renegociação será apenas necessária entre operadores extra-EEE que cobram preços inferiores ou iguais ao preço máximo agora praticado, o que, de acordo com o conhecimento da ANACOM, sustentado inclusivamente pelos comentários da MEO, representa um número reduzido de países. Ademais, considerando igualmente que essas renegociações consistirão na redução dos preços cobrados pelos operadores nacionais por via de uma decisão regulatória, não se prevê, nem se entende justificável, a sua morosidade. Nesse sentido, considera-se excessivo um prazo de 1 ano como solicitado pela NOS, embora se admita adequado fixar um prazo de 6 meses para o efeito, essencialmente com vista a permitir eventuais alterações nos sistemas de informação com vista a permitir diferenciar o tráfego originado em países de fora do EEE.

O texto da decisão final incluirá as correções e clarificações acima referidas.

4. CONCLUSÃO

Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados e da análise desses contributos, a ANACOM considera que devem ser introduzidas no projeto de decisão a ser notificado à CE, para além de uma referência ao procedimento de consulta e de audiência prévia e aos contributos recebidos nesse âmbito, e de alguns ajustamentos de natureza editorial, e

correções de alguns lapsos, as seguintes alterações em relação à obrigação de controlo de preços (pontos 6.4.4.3):

- Foi incluído um esclarecimento quanto à aplicação da obrigação de controlo de preços às chamadas originadas fora do EEE em operadores ou países que terminam o tráfego nacional cobrando preços de terminação que são equivalentes ou mesmo inferiores aos preços regulados, em concreto, tendo-se alterado o termo "equivalentes" por "iguais" (pág. 106).

- Na mesma secção foi também incluído o prazo de 6 meses que os operadores dispõem para garantir o alargamento da obrigação de controlo de preços às chamadas originadas num conjunto específico de países com a-*number* extra-EEE em função do nível de preços de terminação mais baixo desses países.

Ainda no contexto da obrigação de preços, importa salientar que na sequência dos comentários recebidos no contexto do SPD relativo aos "Mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais - Especificação da obrigação de controlo de preços" e dos consequentes ajustes ao modelo de custeio, o preço de terminação foi alterado e situar-se-á em 0,45 cêntimos por minuto, valor que consta do projeto de decisão a notificar à CE.

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

ARPU	Average Revenue Per User
FDC	Fully Distributed Costs
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRAIC	Long-Run Average Incremental Cost
BU-LRIC	Bottom-Up Long Run Incremental Costs
LRIC	Long Run Incremental Costs
LTE	Long-Term Evolution
MTR	Mobile Termination Rate
MVNO	Operador móvel virtual
OTT	Serviços over-the-top
PMS	Poder de Mercado Significativo
SMS	Serviço de mensagens escritas
SPD	Sentido Provável de Decisão
STF	Serviço telefónico em local fixo
STM	Serviço telefónico móvel
VoIP	Voz sobre o protocolo Internet

Anexo II

Lista de operadores

CTT	CTT – Correios de Portugal, S.A.;
Lycamobile	Lycamobile Portugal, Lda.;
MEO	Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A
NOS	NOS – Comunicações, S.A.
NOWO	NOWO Communications, S.A.;
ONI	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.;
Vectone	Vectone Mobile (Portugal) Limited;
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

AdC	Autoridade da Concorrência
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ARN	Autoridade Reguladora Nacional
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BTC	Barómetro das Telecomunicações da Marktest
CE	Comissão Europeia
EEE	Espaço Económico Europeu
UE	União Europeia
UGC	União Geral de Consumidores