



**RESPOSTA A CONSULTA PÚBLICA SOBRE RENOVAÇÃO DAS LICENÇAS GSM DA  
TMN E VODAFONE PORTUGAL**

**15/09/2005**

## INTRODUÇÃO

A **Tele2 Portugal** (“Tele2”), nos termos dos artigos 8.º e 20.º n.º 2 da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (“Lei das Comunicações Electrónicas”), vem apresentar os seus comentários à consulta pública lançada pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) que pretende recolher opiniões sobre as condições a impor pela renovação dos direitos de utilização atribuídos à TMN e Vodafone Portugal para prestação do serviço móvel terrestre usando tecnologia GSM/DCS (“Consulta”).

Assim, este documento expressa a posição da Tele2 relativamente às questões levantadas pela ANACOM, tendo em conta a conjuntura existente à data em que o documento foi entregue a esta autoridade.

Quaisquer questões relacionadas com a presente resposta deverão ser dirigidas para:

**Fernando Paquete**

**Director de Regulação**

**fernando.paquete@tele2.com**

Por último, adverte-se que todos os direitos de autor estão reservados, pelo que a divulgação desta resposta deve ocorrer apenas nos termos seguintes:

**É autorizada a publicação integral do documento no *website* da ANACOM, podendo igualmente os dados nele indicados referidos serem directamente citados no relatório da consulta?**

Sim  Não

**Em caso negativo, não poderão ser publicados nem directamente citados no relatório:**

- Os parágrafos ou dados assinalados com a expressão “confidencial”
- Os anexos assinalados com a expressão “confidencial”

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Antes de responder propriamente às questões colocadas pela consulta em questão a Tele2 desde já sublinha que em sua opinião **é indispensável tomar medidas que permitam de forma sustentada e a médio prazo aumentar a concorrência nos mercados de comunicações móveis em que se verifica uma estagnação das quotas de mercado, que, no caso, é um sinal evidente da redução da dinâmica concorrencial que este mercado gozou no passado.** A este propósito, a Tele2 manifesta igualmente a sua convicção que a análise do mercado grossista de acesso às redes móveis confirmará esta análise.

A Tele2 entende que a ANACOM com esta consulta reforça a constatação da inexistência de limitações regulamentares ao aparecimento de operadores virtuais móveis (MVNO) e corrobora o esclarecimento oportunamente prestado<sup>1</sup>, a pedido da Tele2, em Março p.p..

A Tele2 considera que devem ser energeticamente combatidos e afastados pelo Regulador todos os obstáculos e estrangulamentos ao estabelecimento de um mercado livre e aberto, pelo que todas as medidas que se traduzam no aumento de custos relacionados, e.g., com licenciamentos administrativos deverão ser evitadas sob pena de se estimular o crescimento das barreiras à concorrência em mercados já de si altamente concentrados.

Referir que o mercado móvel tem como principal barreira a limitação de acesso ao espectro é uma evidência. Porém, sem questionar a oportunidade (e muito menos o direito) da renovação das licenças dos actuais operadores GSM, a Tele2 entende que a ANACOM deve adoptar todas as medidas que permitam reduzir as barreiras concorrenciais à entrada, nomeadamente através do incentivo ao aparecimento de MVNO's.

Com efeito, apesar do recente lançamento concertado de produtos *low cost* das três operadoras celulares, a Tele2 partilha da visão subjacente à análise preliminar publicada pela ANACOM em 9 de Agosto p.p., sobre o mercado de acesso móvel segundo a qual: (i) no actual cenário português de telecomunicações móveis existe, da parte dos operadores de rede ("MNO"), uma actuação em cartel que impede o desenvolvimento de uma concorrência efectiva e sustentada, e (ii) que há diversos indicadores que apontam para a existência de um forte incentivo para definirem de forma coordenada os seus preços.

Assim, na qualidade de potencial prestadora de serviços móveis sem rede de acesso, a Tele2 entende que o aparecimento de MVNO's no mercado nacional é uma inevitabilidade, que através do aumento de concorrência, se traduzirá a curto e médio prazo na oferta de serviços realmente inovadores e, particularmente, a preços mais baixos que permitam transferir para os consumidores, e não apenas para os accionistas dos actuais operadores, os benefícios da liberalização destes mercados.

---

<sup>1</sup> Cfr. Carta de 22 de Junho p.p., ref. ANACOM-S09343/2005.

## INTRODUÇÃO

De acordo com as estatísticas da ANACOM, no último trimestre de 2004, o serviço móvel terrestre (“SMT” ou “Serviços”) apresentava taxas de penetração superiores a 92%, sendo que, segundo a informação disponibilizada pelos operadores aponta para taxas ainda mais elevadas.

Actualmente existem três operadores móveis, a TMN, a Vodafone e a Optimus que detêm, respectivamente, quotas de mercado na ordem dos 50%, 33% e 17%, e que, de acordo com a ANACOM originaram mais de 13,672 milhões de minutos no último trimestre de 2003<sup>2</sup>, ou seja, mais do que o conjunto dos 12 operadores fixos em actividade.

Apesar deste mercado apresentar índices de concentração inferiores aos fixos, onde um só operador tem quotas de mercado significativas, o mercado móvel apresenta não só elevados níveis de concentração registados desde 1999, evidenciados não apenas por índices HHI que variam consistentemente entre os 0,36 e os 0,39<sup>3</sup> seja relativamente a número de subscritores como ao tráfego, como o comportamento do conjunto operadores demonstra igualmente que o efeito de aumento da concorrência provocado pela entrada do terceiro operador há muito se esgotou.

Este facto foi já reconhecido pela Comissão Europeia (“CE”) que, no 10.º Relatório Anual<sup>4</sup> sobre a liberalização do sector, afirmou: *em 2003 e 2004, os três operadores móveis anunciaram aumentos de preços para as chamadas. Esta intenção pode indiciar que a concorrência no mercado português já não é tão forte. Os operadores não apresentam a mesma agressividade na conquista de quota de mercado e, em resultado, o crescimento do mercado abrandou.*

Neste quadro, e embora ainda não tenha sido iniciado o processo de análise do mercado de acesso às redes móveis individuais, que, espera-se, venha a contribuir para reforçar o direito dos diversos operadores e prestadores de serviços a aceder às redes móveis, a Tele2 relembra que o objectivo chave da Directiva de Autorizações (2002/20/EC) de onde resulta directamente os artigos 21.º a 38.º da Lei das Comunicações Electrónicas, consiste na redução do peso da regulação *ex ante* de forma a que esta apenas actue nos mercados de acesso de forma a reduzir as barreiras de entrada.

---

<sup>2</sup> Último ano relativamente ao qual existem estatísticas anuais publicadas.

<sup>3</sup> Dados de 1999 a 2003, fonte: ANACOM, *Anuário estatístico 2003*, Lisboa, Dezembro 2004, pp. 49 e 50.

<sup>4</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *A regulamentação e os mercados europeus das comunicações electrónicas em 2004*, COM(2004) 759 final.

## O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO LICENCIAMENTO DAS REDES GSM

### 1. Antecedentes – o licenciamento inicial das redes celulares

O primeiro quadro regulamentar do sector das telecomunicações em Portugal surgiu com a publicação da Lei n.º 88/89 de 11 de Setembro (“LBT 89”) que possibilitou o acesso de empresas privadas a um mercado anteriormente quase totalmente dominado pelo Estado.

Este conjunto de medidas dividiu o sector das telecomunicações em duas grandes áreas:

- (a) rede básica de telecomunicações e respectivos serviços, que incluíam a rede nacional de serviços telefónicos prestados em local fixo e outras funcionalidades associadas, detidos pelo Estado e geridos de maneira monopolística pelas companhias que em 1994 se fundiram para dar origem ao grupo PT; e
- (b) os chamados serviços complementares, isto é, aqueles serviços que não integravam o conceito de serviços fundamentais e que agregaram no seu âmbito um grupo extenso de empresas privadas de áreas distintas e onde se enquadrava o Serviço Móvel Terrestre de GSM.

De acordo com a LBT 89 o estabelecimento, exploração e gestão das infra-estruturas de telecomunicações complementares, que se opunham às infra-estruturas da rede básica de telecomunicações e que no seu conjunto formavam a rede de telecomunicações de uso público, deveria ser definido num diploma posterior de desenvolvimento, o que veio a ocorrer com Decreto-Lei n.º 346/90, de 3 de Novembro.

Este diploma determinava que a prestação de serviços complementares de telecomunicações por empresas privadas estava sujeita à atribuição de uma licença para o efeito, cuja responsabilidade era do conselho de administração do Regulador e que por sua vez dependia do cumprimento de alguns requisitos pré-definidos.

A emissão destas licenças de operadores de telecomunicações gerava imediatamente um conjunto de direitos e obrigações que estavam taxativamente consagrados e que eventualmente acresceriam às obrigações decorrentes dos concursos de atribuição de certas licenças, como e.g. as relativas aos sistemas GSM.

Com a publicação destes dois diplomas as empresas privadas puderam, desde que devidamente licenciadas, prestar serviços de telecomunicações complementares o que significou a abertura de uma parcela diminuta de mercado a um regime de concorrência, já que, até então, a prestação deste tipo de serviços era assegurada exclusivamente pelas empresas estatais operadoras do serviço público.

### 2. O segundo quadro regulamentar

Após a revisão das Directivas Europeias que governavam o sector das telecomunicações, em Agosto de 1997, (Directiva 96/2/CE; Directiva 96/19/CE e Directiva 97/13/CE) foi decidido reformular e rever toda a estrutura regulamentar deste

sector através de uma nova Lei de Bases, a Lei n.º 91/97, de 29 de Agosto (“LBT 97”), que segundo o seu artigo 1.º tinha como objectivo e âmbito “definir as bases gerais a que obedece o estabelecimento, gestão e exploração de redes de telecomunicações e a prestação de serviços de telecomunicações”.

Um dos principais efeitos que surgiram com a publicação da LBT 97 foi o abandono do princípio minimalista de liberalização e a adopção de um princípio geral de liberalização do mercado das telecomunicações. A adopção de um princípio generalista como este permitiu acelerar a progressiva abertura do mercado a novos operadores externos e internos e a consequente promoção da sua situação concorrencial.

Um dos exemplos deste processo gradual de liberalização é que, após a aprovação deste novo quadro regulamentar, ao Estado competia apenas:

- (a) assegurar a existência e disponibilidade do serviço universal telecomunicações entendido como o conjunto mínimo de serviços de telecomunicações acessíveis ao público em geral que visava a satisfação de necessidades de comunicação da população em geral e das actividades económicas em todo o território (artigo 8.º); e
- (b) assegurar a existência, disponibilidade e qualidade de uma rede pública básica de telecomunicações que cobrisse as necessidades da população e das actividades económicas em todo o território nacional.

Os aspectos restantes, isto é, o que dizia respeito ao estabelecimento, gestão, exploração e utilização de redes públicas de telecomunicações e à prestação de serviços de telecomunicações passava a ser regido por um princípio geral de liberdade e de abertura para qualquer entidade pública ou privada.

A abertura do mercado de telecomunicações à concorrência, com o consequente desenvolvimento de novas redes e serviços de telecomunicações tornava necessária a consagração da obrigação geral de interligação entre redes de telecomunicações por forma a permitir o acesso e as comunicações entre os diferentes utilizadores dos serviços prestados.

O Decreto-Lei n.º 381-A/97, de 30 de Dezembro (“Lei de Acesso”) regulou o regime de acesso à actividade de operador de redes públicas de telecomunicações e de prestador de serviço de telecomunicações de uso público.

Tal como na anterior LBT 89, o exercício da actividade de operador de redes públicas ou de prestador de serviços de telecomunicações estava sujeito à atribuição de uma licença cuja competência estava legalmente atribuída ao Regulador. A Lei de Acesso instituiu dois procedimentos de certa forma alternativos, embora com objectivos e requisitos diferentes.

No entanto, a prestação de serviços que envolvessem investimento em infra-estruturas ou em outros recursos logísticos mais pesados exigiam um processo mais burocrático que culminava com a atribuição de uma licença. Enquadravam-se nesta

última situação, por exemplo, a prestação do serviço fixo de telefone (“SFT”), e o estabelecimento/fornecimento de redes públicas de telecomunicações.

Os direitos e deveres das entidades registadas e licenciadas e os requisitos para a atribuição de licenças eram muito similares aos anteriormente exigidos pela LBT 89.

Muito embora o regime consagrado nos diplomas descritos fosse a base regulamentar de todo o sector das telecomunicações havia ainda a considerar, para o efeito, o Decreto-Lei n.º 290-B/99, de 30 de Julho que regulava os serviços de telecomunicações de uso público, com excepção do telefone fixo e que determinava as regras específicas para serviços de telecomunicações móveis.

Deste breve resumo conclui-se que relativamente às licenças de GSM da TMN e da Vodafone o quadro regulamentar se manteve com relativa estabilidade, pese embora as mudanças verificadas na regulamentação do sector.

## **RESPOSTA ÀS QUESTÕES DA ANACOM**

### **1. Quais os serviços que previsivelmente continuarão a ser prestados sobre as redes GSM 900/1800?**

Os serviços a prestar sobre estas redes serão sensivelmente os mesmos que têm vindo a ser prestados: voz comutada, dados (SMS e MMS).

Outros serviços poderão surgir, nomeadamente os que exijam maior largura de banda se a ANACOM optar pelo *refarming* de parte do espectro para utilização de outras tecnologias, designadamente no caso das frequências DCS 1800 para serviços de 3G.

### **2. Quais os serviços mínimos GSM/GPRS a serem obrigatoriamente disponibilizados pelos operadores móveis, nomeadamente no tocante aos serviços de voz e dados?**

A Tele2 entende que a ANACOM não deve intervir impondo directamente obrigações mínimas em matéria de serviços de retalho, mas limitar a imposição de obrigações de serviços mínimos à disponibilidade de serviços grossistas.

A Tele2 considera que no quadro regulamentar actual, nacional e comunitário, a imposição de serviços mínimos de retalho aos operadores apenas é permitida no âmbito do serviço universal, pelo que deverá ser o mercado a determinar os serviços de voz e dados que são prestados aos utilizadores. Para além dos casos do serviço universal a existência de obrigações de cobertura apenas seria admissível na estrita medida em que resultem de compromissos voluntariamente assumidos pelos operadores em, e.g., processos de concurso para a atribuição destes direitos.<sup>5</sup>

No caso vertente, e de acordo com o quadro regulamentar vigente, o papel das autoridades reguladoras nacionais (“ARN”) é o de criar condições para que tanto os

---

<sup>5</sup> Foi o caso, e.g., do concurso que resultou na atribuição da licença GSM da Vodafone (então Telecel), ou das “licenças FWA”, ou ainda das “licenças IMT2000/UMTS”.

operadores a quem estão atribuídos os recursos de espectro como os prestadores de serviços que utilizem as suas redes de acesso tenham condições concorrenciais para a prestação de todos os serviços suportados pela tecnologia a cuja utilização estas frequências estão alocadas.

### **3. Que novos serviços/ofertas se antevêem possam ser disponibilizados através das redes GSM 900/1800?**

A largura de banda destes sistemas limita a disponibilização de novos serviços através destas redes. Porém, cumpre recordar que os serviços de voz continuam a significar 90% das receitas dos operadores móveis. Por outro lado, a deslocação de clientes entre serviços fixos e serviços móveis tem sido feita especificamente à custa das comunicações de voz pelo que não é previsível que, a médio prazo, a redução do peso destes serviços na receita dos operadores móveis em benefício de quaisquer outros serviços (baseados em dados) venha a ser significativa.

Em todo o caso é expectável o surgimento de novos serviços de convergência, como, por exemplo, o “Optimus Home”, que não sendo tecnologicamente inovadores se traduzem numa inegável mais valia para o mercado.

### **4. Justifica-se incluir no título que confere direitos de utilização das frequências GSM 900/1800 uma “cláusula de revisão” que, considerando a evolução tecnológica e o estado de maturação do mercado, previna a libertação progressiva de canais à medida que se verifique uma eventual transição de serviços e clientes das redes GSM 900/1800 para as redes UMTS ou possibilite o “refarming” do espectro (utilização do espectro 2G por outras tecnologias, nomeadamente 3G)?**

A transição da base dos clientes 2G da TMN e da Vodafone Portugal para sistemas 3G está prevista e calendarizada nas licenças atribuídas em 2000. Neste quadro, a Tele2 considera que se deverá equacionar não apenas a “revisão”, mas antes a reversão dos direitos e utilização do espectro com vista à sua reafectação não só para a prestação de outros serviços como para a entrega do espectro a outras entidades.

A Tele2 considera igualmente que a ANACOM deverá realizar os estudos necessários à publicação de regras de conduta (*guidelines*) que especifiquem em geral as condições em que a ANACOM permitirá a transmissibilidade dos direitos de utilização das frequências rádio eléctricas, de maneira a conferir um grau de certeza e previsibilidade regulamentar que o mercado certamente aplaudirá.

Trata-se de formas de, por um lado, tutelar as expectativas legítimas dos operadores que estejam ou pretendam investir no mercado nacional e reduzir as barreiras de acesso e, por outro, de cumprir a obrigação que incumbe aos operadores e à ANACOM de otimizar a utilização do espectro.



**5. Considerando que a designação do serviço ou género de rede ou tecnologia pode constituir uma das condições associadas ao direito de utilização de frequências, indique como a mesma poderá ser explicitada/especificada de forma a abranger os sistemas de segunda geração (2G).**

A remissão para as normas técnicas relevantes é o meio adequado e suficiente para cumprir esta função.

**6. Que relação antevê entre este processo de atribuição de direitos de utilização de frequências e o desenvolvimento das WAPECS?**

Na sequência do que foi referido *supra* (cfr. resposta à questão 4) sobre a possibilidade de reutilização do espectro a Tele2 considera que a atribuição de direitos de utilização exclusiva deverá ter em conta a necessidade de otimizar os recursos existentes, tanto mais que estes constituem uma barreira à concorrência no sector.

Para além do desenvolvimento destas plataformas, a Tele2 considera que o licenciamento rádio eléctrico deverá ter em conta o aparecimento futuro de modelos de gestão de espectro que considerem a utilização colectiva de frequências, na medida em que estes exigem uma análise criteriosa do espectro disponível para assegurar a não interferência entre sistemas.

**7. Que obrigações de cobertura mínima se justifica impor aos operadores GSM 900/1800, nomeadamente em termos de população (eventualmente sugerindo metodologias de cálculo no apuramento dos valores) e de instalação de infra-estruturas?**

Actualmente as redes de GSM são ubíquas e, de acordo com os termos do licenciamento das licenças de 3G, deverá a médio prazo haver sobreposição de redes 2G e 3G.

Por princípio, a Tele2 defende que deve ser o mercado e não as ARNs que deve orientar a prestação de serviços de comunicação e intervirem apenas, e na medida em que, existam distorções concorrenciais.

Ora, no estágio actual de saturação do mercado, não é previsível que qualquer dos três operadores se permita dispensar a oferta de serviços em determinada região do país, pelo que tal imposição carece de fundamentação.

Para além das razões de ordem económica, não se percebe a que título se pretende impor aos operadores móveis obrigações de cobertura<sup>6</sup> quando estas apenas fazem sentido para os prestadores de serviço universal – o que não é o caso nem da TMN, nem da Vodafone Portugal.

---

<sup>6</sup> Esta medida não consta do elenco do artigo 27.º nem da enumeração geral do artigo 28.º da Lei das Comunicações Electrónicas, excepto para os prestadores de serviço universal.

Em qualquer caso, sendo certo a redução da cobertura geográfica não implica forçosamente uma utilização menos eficiente das frequências, e sendo preocupação da ANACOM incentivar os operadores de rede GSM a manter o actual nível de cobertura mesmo em zonas onde *per se* o serviço não é rentável, a Tele2 considera que a intervenção ao nível dos mercados grossistas a montante será o meio ideal para rentabilizar as redes e assim incentivar a manutenção de uma cobertura GSM de todo o território.

**8. Para além do alargamento da cobertura aos novos eixos rodoviários, aos principais eixos ferroviários e às estações de metropolitano, em que outros locais se justifica garantir o reforço da cobertura?**

Tal como referido na resposta à questão 7 *supra*, a Tele2 entende que quanto maior a concorrência nos mercados móveis, maior será o incentivo à melhoria da cobertura das redes GSM.

A Tele2 alerta também para a necessidade de reduzir o nível de intervenção do regulador que tenham implicação ao nível dos custos dos operadores aos casos em que tal seja estritamente necessário. Trata-se não apenas de cumprir a lei<sup>7</sup>, como sobretudo não contribuir para o aumento das barreiras à entrada de operadores no mercado.

**9. Devem ser estipulados os prazos e o faseamento considerado adequado para a concretização da ampliação das coberturas?**

Dado que a Tele2 entende que, no quadro regulamentar vigente, não devem ser feitas imposições relativamente à expansão das redes, não devem ser estipulados prazos para a ampliação de coberturas.

**10. Tendo em consideração os actuais níveis de penetração do SMT, é aceitável que possam ser impostas medidas com vista a solucionar os problemas resultantes das zonas de difícil cobertura? Em caso afirmativo, quais?**

Dado que a Tele2 entende que, no quadro regulamentar vigente, não devem ser feitas imposições relativamente à expansão das redes, não devem ser impostas medidas relativamente ao reforço da cobertura.

**11. Que investimentos adicionais implicariam tais soluções e qual o impacto desses investimentos nos prestadores do SMT e nos consumidores finais?**

Qualquer imposição regulamentar terá como impacto um aumento de custos que os operadores de rede farão reflectir nos mercados grossistas a montante, bem como nos mercados retalhistas em que operam directamente.

---

<sup>7</sup> Cfr.: quanto às obrigações de cobertura a resposta à questão G *supra* e sobre a taxação específica da licença a resposta à questão U *infra*.

**12. Considerando, nomeadamente, os documentos identificados nos pontos (i), (ii) e (iii) questionam-se os interessados quantos aos parâmetros de qualidade referentes ao serviço de voz que devem ser observados pelos prestadores do SMT. (a) Deverão ser mantidos os parâmetros actuais? (b) Deverão ser incluídos novos parâmetros? Quais? (c) Para os parâmetros que identificou em a) e/ou b), quais os níveis mínimos de qualidade considerados adequados?**

À semelhança do que sucedeu para a rede fixa a Tele2 entende que a ANACOM deverá definir parâmetros de qualidade para os serviços móveis que, sem prejuízo da tecnologia que os suporta, torne comparáveis os vários tipos de serviços oferecidos ao público sem que com isso se distorça a concorrência entre operadores.

**13. Devem ser definidos parâmetros de qualidade de serviço não apenas para o serviço de voz mas, também, para os serviços de dados (v.g. WAP, GPRS, SMS e MMS)?**

Verificar resposta à questão 12 *supra*.

**14. Em caso afirmativo, questionam-se os interessados sobre aqueles que consideram relevantes atendendo, nomeadamente, aos documentos referenciados nos pontos (i), (ii) e (iii): (a) Deverão os parâmetros de qualidade que constam das actuais licenças ser extensíveis aos serviços de dados (v.g. WAP, GPRS, SMS e MMS)? (b) Deverão ser incluídos novos parâmetros aplicáveis ao WAP, GPRS, SMS e MMS? Quais? (c) Para os parâmetros que identificou em a) e/ou b), quais os níveis de qualidade mínimos que considera adequados?**

Verificar resposta à questão 12 *supra*.

**15. Considera adequada a definição de metodologias de cálculo comuns a todas as empresas para apuramento de cada um dos parâmetros de qualidade actualmente estabelecidos nas licenças GSM para serviços GSM e/ou a estabelecer?**

Sem prejuízo do que foi dito na resposta à questão 12 *supra*, a Tele2 considera que a definição de parâmetros de qualidade deve ser feita de forma transparente e não discriminatória, desta forma, os parâmetros de qualidade devem ser calculados e apurados de forma a tornar os resultados comparáveis.

**16. Em caso afirmativo, que metodologias de cálculo sugere para cada um dos parâmetros actualmente estabelecidos e/ou a estabelecer que entenda pertinente incluir aquando da renovação dos direitos de utilização?**

Verificar resposta à questão 12 *supra*.

**17. Quais os indicadores de qualidade de serviço que devem ser objecto de publicação regular pelos operadores GSM?**

Verificar resposta à questão 18 *infra*.

**18. Que outras informações, para além das relativas aos tarifários, condições de oferta e de utilização, activação e desactivação, facturação, coberturas asseguradas, portabilidade e procedimento de reclamações, devem os prestadores divulgar e disponibilizar?**

A ANACOM lançou recentemente uma consulta pública sobre as condições gerais que devem constar dos contratos dos operadores, na resposta a esta consulta, para além desta iniciativa está ainda a decorrer uma outra consulta pública sobre o *objecto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações electrónicas*.

Sem prejuízo dos comentários à consulta pública sobre *objecto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações electrónicas* a que a Tele2 oportunamente responderá, importa reconhecer como benéficas todas as medidas regulamentares que tragam certeza e previsibilidade à relação dos operadores com os seus clientes. No entanto, a Tele2 considera que a imposição de obrigações em matéria de divulgação de informação não deve necessariamente disponibilizar outra informação que não deva constar dos contratos de adesão.

A Tele2 chama ainda a atenção para a necessidade da ANACOM distinguir claramente as obrigações das meras recomendações de boas práticas, para as quais devem ser encorajadas iniciativas de auto-regulação, como é exemplo o “observatório de tarifários móveis”.

**19. Que entidades poderão estar interessadas em obter o acesso às redes GSM ou a originação e em que condições se poderão materializar esses interesses?**

A Tele2 entende que, para evitar uma excessiva erosão de preços com as consequências que tal terá ao nível da degradação do retorno dos investimentos vultuosos que são necessários para o lançamento de uma operação MVNO, apenas os operadores em actividade deve ter direito de exigir o acesso às redes móveis.

Sendo as frequências rádio eléctricas um bem escasso e o acesso ao espectro uma barreira à entrada, como demonstra a presente consulta, a Tele2 considera que apenas o estabelecimento de relações de parceria entre os operadores GSM e os prestadores de serviços em que estes prestem serviços sobre aquelas redes permitirá explorar novos segmentos de mercado, através da introdução de novos serviços e redução dos preços de retalho e, ao mesmo tempo, compensar os efeitos da saturação do mercado que se faz sentir cada vez mais.

Tal como em outros mercados Europeus onde a Tele2 está activa como MVNO, o custo do acesso e originação é estipulado em função dos custos por minuto acrescidos de uma aceitável margem tanto para o MVNO como para o *host*. Em geral, considera-se que o preço grossista por minuto tem necessariamente de ser inferior à margem e, de forma geral, à receita do cliente de retalho, na medida em que se trata de uma receita incremental marginal.

Note-se ainda que (como adiante se verá) de acordo com o regime de licenciamento vigente o MVNO deverá ainda suportar o custo adicional por SIM card activo que resulta da taxa de espectro, tendo em conta que se trata de um custo com um impacto muito relevante em todas as equações relacionadas com o custo das operações.

Apesar de em Portugal, ao contrário do que sucede no resto da UE, os exemplos de operadores e prestadores de serviços sobre redes móveis serem escassos e economicamente pouco expressivos, ainda assim estão em actividade<sup>8</sup> no mercado móvel celular (para além dos operadores GSM) essencialmente dois tipos de prestadores: os prestadores de serviços do tipo “valor acrescentado” (tipicamente pequenos prestadores de serviços de SMS e toques) e a Novis que é actualmente o único prestador de serviço que “aluga” a rede de acesso de um operador móvel GSM, a Optimus – que neste caso funciona como grossista – para a prestação de serviços telefónicos, neste caso, fixos<sup>9</sup>.

Embora exista uma tendência para o crescimento do número de “prestadores de valor acrescentado”, a Tele2 considera que apenas a introdução de operadores do tipo MVNO poderá reintroduzir a dinâmica concorrencial do mercado.

Um verdadeiro MVNO caracteriza-se por possuir os seguintes elementos: (i) códigos de rede (MNC) e numeração própria; (ii) emitir os seus próprios cartões SIM; (iii) gerir o seu próprio *Mobile Switching Centre* (“MSC”); (iv) deter a sua própria *Home Location Register* (“HLR”); (v) ter um sistema de facturação e cobrança de serviços independente; e, ainda, (vi) ter a faculdade de determinar os preços e as operações de marketing pela sua própria iniciativa.

Esta definição não é universal, bem pelo contrário, mas apenas um importante ponto de partida sendo por isso normal que tanto o papel de um MVNO varie consoante o mercado em causa e, também, em função do tipo de relacionamento existente com o operador móvel hospedeiro (*host*). Contudo, regra geral, pode dizer-se que, independentemente da configuração da sua operação, um MVNO é um operador que actua independentemente do operador móvel hospedeiro e pode definir e estabelecer as suas próprias tarifas e serviços.

De acordo com dados recentes existem cerca de 200 MVNO’s planeados ou operacionais no mundo inteiro, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, o que equivalia em 2003 a 23 milhões de utilizadores e que se espera que, segundo um estudo da Yankee Group, aumente para 195 milhões até ao final de 2006.

A estes elementos junta-se ainda a experiência internacional do grupo Tele2, que actua como operador de rede *host*<sup>10</sup> em certos mercados e como MVNO noutros<sup>11</sup>,

---

<sup>8</sup> Considerando apenas os prestadores e operadores que funcionam de e para o território nacional.

<sup>9</sup> Cfr.: Decisão sobre Oferta da NOVIS de 7/12/2004, <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=135542>

<sup>10</sup> Na Suécia é *host* para as operações MVNO do incumbente Norueguês, Telenor e Spring Mobile.

tem demonstrado que a promoção de MVNO's funciona como incentivo ao aumento da concorrência e ao aparecimento de produtos mais inovadores a preços mais acessíveis.

## **20. Quais os novos serviços que podem ser disponibilizados por estas entidades para satisfação das necessidades dos utilizadores finais?**

A exemplo do que tem sucedido nos mercados fixos o surgimento de novos prestadores, como a Tele2, tem permitido introduzir serviços mais simples, inovadores e consistentemente mais baratos.

Contrariamente ao que sucede na actual situação do mercado de acesso aos serviços móveis, onde existem indícios de práticas concertadas dos três operadores que se traduzem principalmente pelo alinhamento das suas políticas comerciais, os MVNOs irão trazer novos serviços de forma simples e de fácil adopção.

O benefício para os consumidores do surgimento de MVNO's é, portanto, evidente: nos países em que este conceito está implementado, os preços da telefonia móvel baixaram significativamente ao mesmo tempo que se regista o crescimento do mercado encorajando a concorrência e o aparecimento de um conjunto variado de ofertas.

Para mais, cumpre lembrar que a Directiva de Acesso<sup>12</sup> enfatiza que os MVNO's não devem encontrar obstáculos de natureza regulamentar nem ónus de natureza comercial. Esta directiva é clara ao promover a abertura do mercado ao acesso de MVNO's, de facto, de acordo com esta Directiva, e com a Lei das Comunicações Electrónicas que a transpõe, qualquer operador de rede GSM que receba um pedido de acesso ou interligação tem a obrigação de entrar, de boa fé, em negociações que levem à concessão do acesso pretendido. Conforme já foi referido, a Tele2 entende que a actuação da ARN, mais do que intervir directamente nos mercados de retalho onde a sua actuação está legalmente limitada (sobretudo até um operador de rede seja declarado como detentor de poder de mercado significativo), deve ser feita por via indirecta nos mercados a montante, ou seja, nos mercados grossistas.

Por este facto, a Tele2 defende que a ANACOM não deverá hesitar sempre que esteja em causa corrigir as distorções dos mercados grossistas, na medida em que apenas desta forma, e não pela imposição de obrigações avulsas como se sugere, será possível disponibilizar aos consumidores, de forma sustentada, serviços móveis de qualidade e a preços mais reduzidos.

---

<sup>11</sup> Noruega, Dinamarca, Holanda, Áustria e França

<sup>12</sup> Directiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Março de 2002 relativa ao acesso e interligação de rede de comunicações electrónicas e recursos conexos.

**21. Atento a que o valor económico do espectro atribuído à TMN e VODAFONE PORTUGAL e tendo em conta que os direitos de utilização serão concedidos por um novo prazo de 15 anos, justifica-se cobrar uma taxa específica pela sua renovação? Em caso afirmativo, que critérios devem ser atendidos para a fixação do respectivo montante?**

A Tele2 considera que a imposição de qualquer taxa específica calculada em função de uma qualquer estimativa do valor económico do espectro a atribuir é contrária aos princípios das Directivas Quadro<sup>13</sup> e Autorização<sup>14</sup>.

A este respeito a Tele2 recorda que nos termos da legislação comunitária em vigor, as frequências rádio eléctricas são um recurso essencial que devem ser atribuídas e consignadas pelas autoridades reguladoras nacionais de acordo com um conjunto de critérios objectivos e princípios harmonizados, transparentes e não discriminatórios, tomando em consideração apenas a protecção dos “interesses democráticos, sociais, linguísticos e culturais relacionados com a utilização da frequência.” A Directiva Quadro impõe também que a gestão das frequências rádio eléctricas seja feita de acordo com “critérios objectivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais<sup>15</sup>.” geridas tão eficientemente de forma a aumentar a eficiência na utilização do espectro, desde que salvaguardado o interesse público e a necessidade de garantir a transparência e a supervisão regulamentar.<sup>16</sup>

De acordo com as Directivas, tais encargos devem limitar-se a cobrir os custos administrativos reais dessas actividades. Para este efeito exige-se que as receitas e as despesas das ARN sejam publicadas

Por outro lado, os encargos administrativos não devem dar origem a distorções de concorrência nem criar entraves à entrada no mercado. Sendo certo que as Directivas aceitem que a concessão de direitos de utilização de frequências rádio eléctricas possam dar lugar a encargos administrativos, as Directivas claramente consideram que quaisquer encargos administrativos devem estar de acordo com os princípios de um regime de autorização geral.

Como exemplo de uma alternativa justa, simples e transparente para os critérios de atribuição de encargos poder-se-ia recorrer a uma chave de repartição baseada no volume de negócios. Nos casos em que os encargos administrativos são muito baixos,

---

<sup>13</sup> Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Março de 2002 relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (Directiva-Quadro).

<sup>14</sup> Directiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (Directiva Autorização).

<sup>15</sup> Artigo 9.º, 1 da Directiva Quadro.

<sup>16</sup> Cfr.: Considerando 19.

poderia também ser adequado aplicar uma taxa uniforme ou combinar uma base de taxa uniforme com um elemento relacionado com o volume de negócios.

**22. Atendendo a que na grande maioria dos países as taxas de utilização do espectro se baseiam na quantidade de espectro efectivamente atribuído, como é encarada a hipótese do mesmo princípio ser adoptado no âmbito da atribuição de direitos de utilização de frequências à TMN e à VODAFONE PORTUGAL?**

A Tele2 relembra que o intuito da imposição de taxas pela utilização de frequências rádio eléctricas é garantir a optimização da sua utilização. Pelo que tais taxas não devem impedir o desenvolvimento de serviços inovadores e da concorrência no mercado.

No entanto, as Directivas são claras em indicar os objectivos para os quais a cobrança destas taxas pode ser exigida e que se resumem ao financiamento de actividades das autoridades reguladoras nacionais que não possam ser cobertas pelos encargos administrativos. Ora, a fixação de taxas em função do valor – real ou presumido – do espectro não permitirá o cumprimento dos limites legais, na medida em que excede certamente qualquer critério de razoabilidade imposto por lei e, portanto, contribuirá para o aumento das barreiras à entrada no mercado.

Ora, a definição das taxas de espectro em função do número de SIM's activos é não apenas uma prática sem paralelo em outros países da UE, como não encontra suporte na letra nem no espírito do quadro regulamentar vigente e, muito menos, justificação económica, tendo em conta, naturalmente, que este tipo de taxação faria sentido apenas no quadro de redes incipientes e com baixas taxas de penetração.

Trata-se portanto de uma prática que onera injustificadamente a eventual entrada de MVNO's no mercado e, como tal contribuirá para aumentar as barreiras à entrada no mercado móvel, o que contraria os princípios básicos da acção regulamentar da ANACOM.

**23. Que outros modelos ou critérios alternativos de taxação da utilização do espectro pelos operadores GSM podem ser adoptados e qual a respectiva justificação?**

Verificar resposta à questão 22 *supra*.

**24. Qual o impacto desses modelos (questões 22 e 23) nas receitas dos operadores e no mercado em geral?**

Verificar resposta à questão 22 *supra*

Lisboa, 15 de Setembro de 2005

Tele2