

RESPOSTA DA ZON, NA VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL, AO SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO DO ICP-ANACOM, RELATIVO AO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO, À AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO (PMS) NESSE MERCADO E À IMPOSIÇÃO, MANUTENÇÃO, ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES, INCLUINDO O MECANISMO DE REGULAÇÃO DE PREÇOS PARA O PERÍODO ATÉ JULHO DE 2014

Na sequência da consulta lançada pelo ICP-ANACOM, por deliberação do seu Conselho de Administração de 1 de março de 2013, do sentido provável de decisão (SPD) relativo à definição do mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, à avaliação de poder de mercado significativo (PMS) nesse mercado e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, incluindo o mecanismo de regulação de preços para o período até julho de 2014, vem a ZON TV Cabo Portugal, S.A., em seu nome e das suas participadas (doravante conjuntamente designadas como “ZON”), apresentar comentários, em versão não confidencial, sobre estas matérias.

No entender da ZON, o SPD decorrente da análise de mercado ora realizada, revela-se profundamente desajustado. Desde logo, por não ser evidente a vantagem para o mercado, nomeadamente para os consumidores e para a concorrência. Depois, por pretender tratar de forma igual o operador histórico e os operadores alternativos, propondo a retirada da diferenciação de preços de terminação entre as redes do operador histórico e as redes dos demais operadores alternativos (a designada assimetria). E nesta lógica de aparente igualdade de tratamento, o esforço pedido aos operadores alternativos é muito superior, tendo por base os diferentes níveis de preço atual.

Igualmente desajustado, pelo modelo de revisão que propõe, impondo uma descida em degrau (um único salto, já em 2013) e de dimensão brutal (cerca de 88% para os operadores alternativos e 80% para o operador histórico), com vista a alcançar um *benchmark* de preços que ainda não estão em vigor (e que se baseiam num conjunto “questionável” de países, que poderão impor ou não aqueles preços e poderão ou não diferenciar entre operadores), ao que se seguiria uma nova revisão potencial, em 2014, resultante da adoção do modelo LRIC (revisão esta cujo sentido não é ainda determinado).

Adicionalmente, não atende o SPD à necessidade de garantir, previamente, a convergência das terminações móveis com as terminações fixas, continuando o processo de redução das primeiras, as quais só recentemente atingiram valores comparáveis aos das terminações fixas.

Por último, pelos impactos também negativos que terá em alguns modelos de negócio, como o trânsito de tráfego telefónico.

Em resumo e contrariamente ao pretendido e defendido pelo ICP-ANACOM, o SPD é contrário aos interesses globais do mercado, não favorecendo os consumidores e colocando em risco a capacidade competitiva da larga maioria dos operadores presentes no mercado.

Como único aspeto positivo, a ZON destaca a proposta de adoção de medidas que visam a observação do princípio da equivalência, nomeadamente pela inclusão de obrigações de não discriminação pelo operador histórico, no que toca a níveis de qualidade de serviço, prazos de fornecimento e reparação, bem como a tarifários de serviços, medida que há muito se revela necessária.

Na sua versão atual, este SPD não deverá ser adotado, impondo-se a sua revisão.

1 – A OPORTUNIDADE DA ANÁLISE DO MERCADO E AS VANTAGENS PARA OS CONSUMIDORES E PARA O MERCADO

A argumentação do ICP-ANACOM, em favor desta revisão, neste momento, parece girar em torno da necessidade de criar condições para que surjam produtos inovadores, como as “flat-rates”.

Ora, acontece que o mercado há já muito tempo (cerca de 10 anos), que disponibiliza soluções daquele tipo, sendo que mais recentemente, desde a entrada em cena da ZON, que as soluções de tarifa plana são abundantes, generalizadas (todos os mais de 900 mil clientes do STF da ZON dispõem deste tipo de tarifa), agregam tráfego para todas as redes fixas nacionais e comunitárias (e mais uns quantos países fora da UE) e o tráfego é ilimitado ou seja, sem custo por chamada.

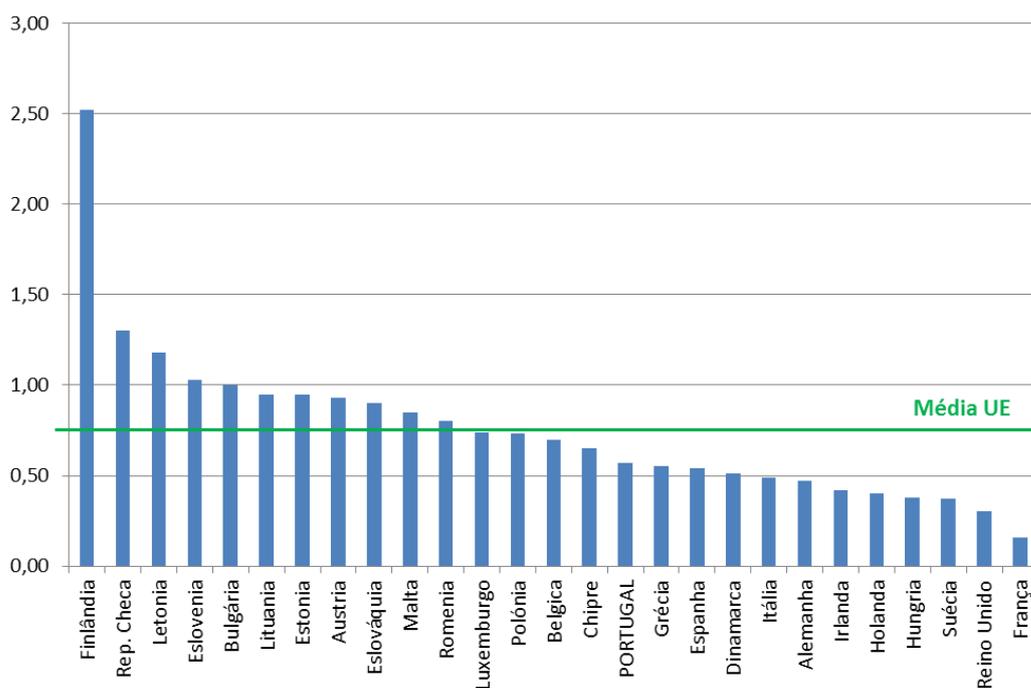
Que melhor ajuda pode pretender a Comissão Europeia, no sentido de caminhar para um mercado único, quando Portugal já há muito anos que inclui todas as chamadas para todas as redes fixas da UE, nos modelos de “flat-fee”, com chamadas grátis, disponibilizados aos clientes?

Havendo inúmeras soluções de “flat-fee” e estando largamente adotadas pelos consumidores (mesmo o operador histórico disponibiliza soluções idênticas às da ZON, as quais estimamos estarem disponibilizadas a mais de 1 milhão de clientes, pelo que o mercado Português contará certamente com cerca de 3 milhões de lares com “flat-fee”), cumpre-nos questionar quais as melhorias que este SPD pode trazer neste âmbito?

Em nosso entender, a revisão encerrada no SPD visa claramente retirar um ténue equilíbrio competitivo, só muito recentemente concedido aos operadores alternativos, em benefício dos dois maiores operadores presentes no mercado (o Grupo PT e a Vodafone). Com efeito, e como veremos abaixo, as medidas propostas irão prejudicar os modelos de negócio dos operadores com menor número total de clientes de serviço telefónico (fixo e móvel), porquanto a larga maioria das chamadas serão terminadas noutras redes e, como tal, o custo médio destes operadores será substancialmente mais elevado que o dos dois maiores operadores.

Por outro lado e corroborando o que acabamos de dizer, se analisarmos os preços praticados nos mercados internacionais, para trânsito internacional de tráfego telefónico (o preço a que se compra efetivamente a terminação em cada país), verificamos que Portugal se encontra na metade dos países com preços mais baixos e bastante abaixo da média Europeia. Não resulta por isso, também por esta via, a necessidade de uma intervenção regulatória neste momento em Portugal, nomeadamente no que aos operadores alternativos diz respeito.

FTR May 2013



Acresce ainda que, estando em revisão pela Comissão Europeia (CE) a definição dos mercados relevantes de comunicações eletrónicas, parece resultar mais adequado que uma intervenção generalizada nos preços de terminação em redes fixas, *versus* uma intervenção nos preços do operador histórico, aguarde pelas conclusões dessa Recomendação, aproveitando o intervalo para proceder a outros ajustes mais urgentes, como sejam a continuação do processo de convergência das terminações móveis com as terminações fixas.

2 - O MECANISMO DE PREÇOS PREVISTO NO SPD E A SUA APLICAÇÃO TEMPORAL

Relativamente ao mecanismo de regulação de preços e a sua aplicação temporal, apesar de ser do conhecimento dos operadores, quer por via da adoção por parte da CE da Recomendação relativa às Terminações (Recomendação da Comissão de 7 de maio de 2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação de chamadas em redes fixas e móveis na EU – 2009/396/CE, doravante designada “Recomendação”), quer por via do “calendário de atividades” do ICP-ANACOM, na realidade, tendo por presente o historial relativo à evolução dos preços de terminação nas redes móveis e o facto de os operadores de rede fixa terem vindo a realizar investimentos avultadíssimos, na adaptação das suas redes e em Redes de Nova Geração (RNG), nomeadamente desde o ano de 2009 e a disponibilização generalizada de “flat-fees” no mercado, não era de todo exetável uma alteração tão radical (o fim da diferenciação de preços de terminações e a redução imediata em torno aos 90%), cujos impactos revelam-se muito penalizadores para estes operadores e inconsequentes para os consumidores.

Os preços de terminação em redes fixas há muito que deixaram de ser uma preocupação para o mercado, tendo os preços retalhistas evoluído de forma extraordinária (chamadas grátis para todas as redes fixas da EU). Ora, esta oferta retalhista e toda a dinâmica competitiva no mercado tem por base os investimentos realizados pelos operadores alternativos, no crescimento e adaptação das suas redes e na disponibilização de serviços sofisticados associados à prestação do serviço telefónico fixo (e.g. reencaminhamento de chamadas, “*voice mail to mail*”, “App ZON Phone”, entre muitos outros). Estes investimentos têm de ser remunerados, através da entrada de novos clientes do serviço de voz. Tal tarefa, particularmente num momento de crise como o atual, não tem sido fácil para os operadores alternativos e a ZON, que vem sendo o motor desta dinâmica concorrencial, tem sérias dificuldades no assegurar deste aumento da base de clientes, dada a dimensão e consequente agressividade comercial dos dois maiores concorrentes no mercado.

Neste sentido, a análise a efetuar, quanto aos impactos financeiros deste SPD, não pode ser efetuada somente na lógica de redução de receitas grossistas de interligação. **Informação Confidencial.** Contudo, o real impacto, numa perspetiva concorrencial, deve ser analisado ao nível da alteração do custo médio efetivo que cada operador tem com a terminação de uma chamada nas redes fixas.

Com efeito, o fim da assimetria de preços de terminação (e particularmente se feita de forma abrupta, como a proposta), entre operador histórico e demais operadores, revela-se uma proposta de atuação contrária à promoção da concorrência e ao equilíbrio das condições concorrenciais. Senão vejamos: o custo médio de terminação de tráfego em redes fixas (nas redes móveis o raciocínio é idêntico) é tanto menor quanto maior for a proporção de tráfego terminado na própria rede, onde o custo é virtualmente zero. Nesse sentido, o operador histórico tem um custo médio muito inferior ao dos demais operadores.

Como referência, mesmo com a diferenciação atualmente existente, entre o preço de terminação na sua rede e o preço de terminação na rede da PT Comunicações (o preço de terminação na rede ZON é de 0,9c€/min **Informação Confidencial**), o custo médio da ZON para terminar tráfego telefónico em redes fixas nacionais é cerca de 30% superior ao preço equivalente para a PT Comunicações terminar as suas chamadas **Informação Confidencial.** A diferenciação de preços de terminação deveria por isso ser ainda maior (e não menor, como pretende o SPD do ICP-ANACOM), com vista a equilibrar de forma razoável os preços médios.

Mas se pensarmos na arquitetura de rede dos operadores alternativos e o seu modelo de interligação, somente com um nível, que permite o acesso a toda a rede, então, também por essa via, a diferenciação de preços deveria ser mantida, já que o preço de terminação nos operadores alternativos corresponderia ao equivalente do trânsito duplo do modelo de interligação, adotado em 1999 pela PT Comunicações, quando isso lhe era muito conveniente, não só do ponto de vista de receitas mas como travão ao desenvolvimento dos concorrentes. A receita que a PT Comunicações obteve, à custa dos inúmeros circuitos de interligação, ligados às intermínimas centrais, é algo que nunca poderá ser replicado pelos operadores alternativos.

Por outro lado, não pode também ser olvidado o impacto que as diferentes tecnologias têm nos custos das redes, nomeadamente no custo de manutenção. Com efeito e dando como exemplo as redes HFC, os custos de manutenção de um acesso de cliente para serviço telefónico, poderão ser superiores aos custos de manutenção de uma rede pura em FTTH, de uma rede móvel (praticamente sem custos) e mesmo de uma rede em cobre, dedicada ao STF (uma vez que não necessita de elementos ativos no acesso ao cliente). Em modelos de

custo marginal, esta diferença de preços é muito relevante, pelo que, mais uma vez, a diferenciação faz todo o sentido.

Com o preço proposto no SPD e no caso da ZON, o seu preço médio de terminação em redes fixas passaria a ser cerca de 68% superior ao preço médio do operador histórico. Somente numa situação de *Bill & Keep*, os custos médios serão exatamente iguais e, nessa altura, a diferenciação poderá já não fazer sentido.

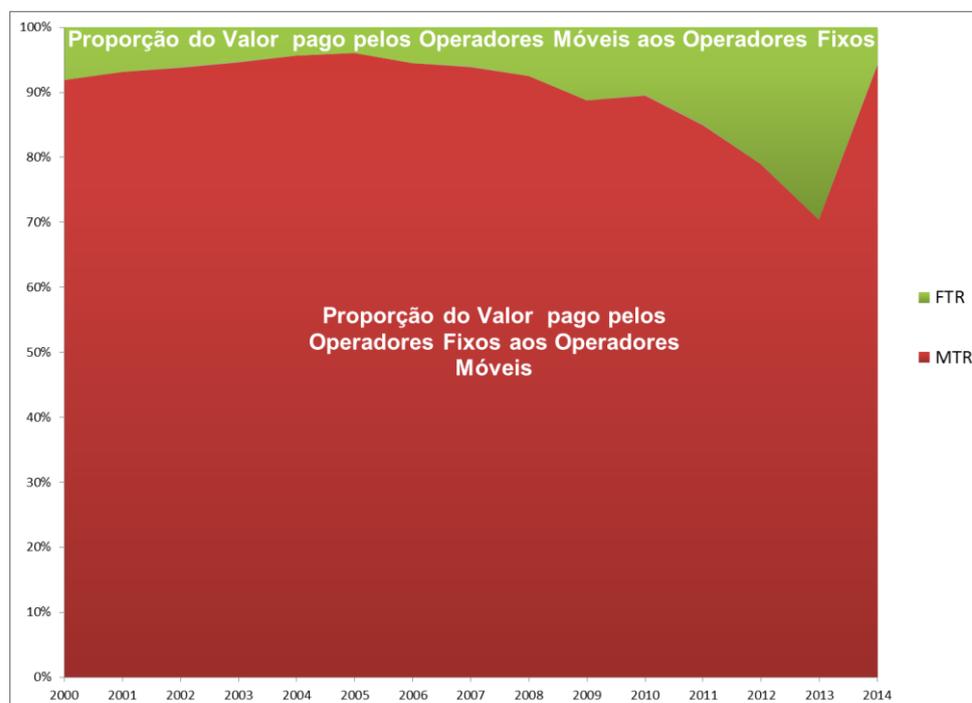
O fim da diferenciação prevista no SPD, aliado à redução dos preços de terminação, representa uma alteração muito significativa às condições em que os operadores alternativos podem prestar o serviço telefónico fixo, retirando-lhes competitividade e comprometendo as próprias "flat-fees", disponíveis no mercado. Uma alteração desta dimensão nunca poderá ser adotada de forma abrupta, devendo antes seguir um modelo de assimetria de preços e sempre em *glide-path*, iniciando-se somente quando um conjunto de condições prévias estiverem devidamente asseguradas, nomeadamente a convergência de terminações entre redes fixas e móveis e a decisão da CE quanto à nova recomendação sobre os mercados relevantes.

Quanto à duração do *glide-path*, lembre-se a este propósito que uma redução da mesma magnitude no preço das terminações nas redes móveis ("MTR") (cerca de 90%), para o nível atual, demorou cerca de 7 anos a conseguir (em Julho de 2006 a MTR era de cerca de 0,13€/min, somente chegado a 0,0127€/min em 31 de Dezembro de 2012)! É preciso garantir que os operadores alternativos de redes fixas usufruam do mesmo critério e da mesma previsibilidade que sempre foi garantido aos operadores móveis. Talvez não sejam necessários 7 anos, mas não parece razoável pedir que se faça de imediato.

3 – A ASSIMETRIA DE PREÇOS COM AS REDES MÓVEIS

Ao contrário do que se tem verificado desde o aparecimento da concorrência no “setor” dos operadores móveis, nunca os operadores fixos tiveram qualquer tipo de “apoio” ao nível das tarifas de terminação, sempre entendida na área móvel, como um apoio ao desenvolvimento das redes, o que lhes garantiu (e garante) elevados fluxos financeiros, à custa de preços de terminação nas suas redes artificialmente elevados.

O gráfico abaixo mostra, no universo dos pagamentos de terminações, a proporção recebida pelos operadores móveis e pelos operadores fixos, desde o ano 2000 e com a evolução para 2014, que decorreria se o SPD fosse adotado.



Como se pode observar, mais de 90% das receitas de interligação foram em benefício dos operadores móveis e quando, finalmente, começava a surgir algum equilíbrio momentâneo, (sem nunca em dimensão suficiente para compensar o histórico), surge uma proposta de decisão para voltar a penalizar as redes fixas.

Convirá recordar que entre 2000 e 2012, os operadores fixos subsidiaram os operadores móveis, por esta via, em cerca de 1,7 mil milhões de euros¹ (mais de 130 milhões de euros em média por ano)! Mesmo com os valores atuais, a subsídio à rede móvel em 2013 ultrapassaria os 7 milhões de euros. Com o presente SPD, essa subsídio subiria para cerca de 12 milhões em 2014. Não será o momento de haver uma reversão, em favor das redes fixas?

Como resulta dos dados avançados, a medida agora anunciada discrimina novamente os operadores fixos face aos operadores móveis, que colheram de um protecionismo sustentado na necessidade de recuperar os alegados elevados investimentos em redes. Ora, desde a liberalização, em 2000, que dezenas de operadores fixos entraram em Portugal, com investimento agregado muito relevante (com impacto para o setor e para o país) e sem nunca terem usufruído de um apoio deste tipo. Mais recentemente, Portugal tem presenciado um investimento ímpar em Redes de Nova Geração, que o colocam na linha da frente do cumprimento das metas da Agenda Digital Europeia.

Não obstante, ignorando este investimento, reconhecido internacionalmente e que se mostrou potenciador da inovação que o sector das comunicações eletrónicas vê permanentemente premiado, o ICP-ANACOM propõe uma medida penalizadora para os operadores que podem fazer a diferença e que cria, novamente, um abismo entre os valores regulados de terminações fixas e móveis.

Adicionalmente, tendo em conta que a Recomendação aborda a simetria dos preços de terminação das redes fixas e das redes móveis, a ZON não compreende o caminho ora proposto pelo ICP-ANACOM, pois ao fixar o preço de terminação fixa em 0,1091 cêntimos por minuto, em contraponto aos 1,27 cêntimos por minuto da terminação móvel atual, a relação entre ambas passa a situar-se na casa das 12 vezes.

A este respeito, aproveitamos a oportunidade para reiterar o entendimento da ZON a respeito desta matéria (excertos dos contributos da ZON para a resposta do ICP-ANACOM, à Proposta de Recomendação da Comissão Europeia relativa à abordagem regulatória sobre as Taxas de Terminação Fixas e Móveis, datados de 22 de agosto de 2008 – texto revisto ao abrigo do Acordo Ortográfico):

¹ Com base nos dados de tráfego constantes do Modelo LRIC da Analysis Mason (da deliberação de revisão da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais do ICP-ANACOM de 2 de Maio de 2012) e a análise ZON da evolução de MTRs e FTRs desde 2000.

“...Em termos gerais, a proposta de recomendação da Comissão Europeia agora em análise é benéfica para o mercado por vir corrigir uma situação de desigualdade e de injustiça entre redes fixas e redes móveis. Como foi já anteriormente referido ao ICP-ANACOM, aquando da resposta ao sentido provável de decisão dessa Autoridade relativo à especificação da obrigação de controlo de preços no âmbito dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, consideramos que a manutenção dos preços elevados na terminação chamadas de voz nas redes móveis traduz-se numa proteção regulatória aos operadores móveis e numa clara subsidiação destes operadores pelos operadores fixos, colocando em causa a eficiência alocativa...

...Atualmente, entende-se que não existem diferenças significativas ao nível dos custos de operação de redes fixas face a redes móveis e verifica-se a necessidade de se corrigir a diferença entre as terminações de chamadas de voz nas redes fixas e móveis, como forma de promover uma concorrência efetiva no mercado entre todas as plataformas, em especial na atual fase de operacionalização e implementação de ofertas reais de convergência fixo-móvel.”

Sem entrar numa discussão sobre se não deveriam ser as terminações fixas superiores às terminações móveis, a igualdade de preços tem de ser alcançada, pelo que antes de qualquer alteração nas terminações fixas, devem as terminações móveis evoluir para o nível de preço de terminação nas redes fixas.

4 – O IMPACTO NA CONCORRÊNCIA, AO NÍVEL DO SERVIÇO DE TRÂNSITOS

Importará, também, analisar os impactos para os operadores que fornecem serviços de trânsito (a ZON não o faz de forma material), que com uma redução desta ordem, verão aquele negócio reduzir-se na mesma proporção e, conseqüentemente, sumir-se uma linha de receitas que, nalguns casos, poderá ser importante. Adicionalmente, sendo negócios com margens relativamente baixas (inferiores a 10%), a redução agora proposta levará necessariamente ao desaparecimento da maior parte dos fornecedores deste serviço, ficando provavelmente o mesmo concentrado somente num único operador (as margens brutas libertadas dificilmente cobrirão os custos com salários e sistemas de roteamento de tráfego). Deste ponto de vista, o SPD é também claramente anti competitivo.

5 – A PROPOSTA DA ZON

Em linha com tudo o que atrás se disse, a proposta da ZON vai no sentido de não realizar alterações nas terminações fixas atuais, nomeadamente nas dos operadores alternativos, enquanto a CE não terminar a sua análise de mercados. O nível de preços grossistas não tem merecido contestação, está abaixo do nível médio na EU e as modalidades tarifárias no retalho são das mais evoluídas da Europa, com “flat-fees” e chamadas grátis, que não só incluem todas as redes fixas nacionais, como também todas as redes fixas da UE. O objetivo da CE, no sentido da criação de um mercado único, está por isso muito avançado em Portugal, no que às redes fixas diz respeito.

Importa sim, durante o compasso de espera pela recomendação europeia, que se continue o processo de redução das terminações nas redes móveis e uma vez concluído e com a decisão da CE, decidir então sobre o mecanismo de redução subsequente de todas os preços de terminação de chamadas telefónicas, independentemente de se tratar de terminações nas redes fixas ou nas redes móveis.

Nesse processo, importará ainda garantir a diferenciação de preços, para que se consiga manter algum equilíbrio dos preços médios de terminação de chamadas (nomeadamente por via dos efeitos de rede e das diferentes arquiteturas de interligação). O nível atual de diferenciação, ainda que curto, poderá considerar-se adequado no médio prazo (pois não há notícia de ter sido reclamado como insuficiente), sendo que a ZON estima que para os níveis de terminação antecipados pelo SPD do ICP-ANACOM (0,1091c€/min), o diferencial possa ter de se situar ao nível de mais 50%, em favor das terminações nas redes dos operadores alternativos, os quais terminam uma menor proporção do tráfego nas próprias redes².

A proposta da ZON passa então por realizar primeiro a evolução das terminações móveis, até alcançarem o nível das terminações fixas. Este processo, em *glide-path* de duração em torno de 1 ano (em linha com os anteriores), poderá permitir que o operador móvel com menor quota de mercado alinhe pelo nível das terminações fixas dos operadores alternativos, enquanto os outros dois operadores móveis alinhem pelo nível de terminação do operador histórico fixo.

Uma vez alcançado esse equilíbrio e com a revisão de mercados da CE concluída, poderá então avançar-se com a redução das terminações fixas, a qual deverá seguir igualmente um mecanismo de *glide-path* e a manutenção de diferenciação, evitando-se a adoção de

² A este propósito, igual raciocínio poderá ser aplicado aos operadores móveis de menor dimensão.

modelos como o proposto pelo regulador no seu SPD (no qual, o princípio da previsibilidade regulatória não foi seguido).

A definição de um mecanismo de *glide-path* permitirá aos operadores uma integração mais adequada nos seus planos de negócio, de um nível decrescente de receitas resultantes da redução dos preços de interligação e potencial pioria das condições relativas de custo médio de terminação de chamadas, face ao operador histórico.

Um cenário possível de evolução, em linha com o que dissemos, poderá ser o que abaixo apresentamos. As datas apresentadas são indicativas, sendo que a primeira alteração dos preços de terminação em redes fixas somente deverá ocorrer após a revisão de mercados pela CE.

CENÁRIO DE POSSÍVEL EVOLUÇÃO DE TERMINAÇÕES EM REDES TELEFÓNICAS

(c€/min)	Situação atual	Até final 2013	Até final 2014	Em 2015	Em 2016	Final de 2016
MTR Ops. históricos	1,27	0,9	0,6	0,4	0,2	LRIC
MTR 3º Op.	1,27	1,27	0,9	0,6	0,3	>LRIC
FTR Op. Histórico (preço médio)	0,6	0,6	0,6	0,4	0,2	LRIC
FTR Op. Alternativos	0,9	0,9	0,9	0,6	0,3	>LRIC

A total convergência de valores, admite-se como alcançável em 2016, sendo tomado como referência o valor sugerido pelo SPD do ICP-ANACOM, devendo contudo ser ajustado para o valor do LRIC que vier a ser determinado (o qual poderá ser superior ou inferior ao valor apresentado). Em todo o caso e dada a relativa juventude das redes dos operadores alternativos, por comparação com as redes dos operadores históricos, o nível de amortização e as demais razões, já amplamente explicadas, justificar-se-á que terminações nos operadores alternativos seja sempre superior ao LRIC a adotar pelos operadores históricos. A diferenciação, como dissemos, só deverá terminar num cenário posterior, de *Bill & Keep*.

6 - A IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES EXCESSIVAS AOS OPERADORES ALTERNATIVOS

Na opinião da ZON, é excessivo ver-se aplicada uma obrigação de transparência aos operadores alternativos (mediante a publicação da informação de rede e da sua estrutura tarifária), pois qualquer operador interessado em obter essas informações pode contactar o

operador em causa (os contactos dos responsáveis pela condução do negócio de Interligação são sobejamente conhecidos).

Esta publicação acarreta custos regulamentares que apenas servem para sobrecarregar desnecessariamente os operadores com obrigações de reporte e informação regular, sem que seja conhecida qualquer preocupação manifestada pelo Mercado.

7 - COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Analisando agora os pontos específicos do SPD, apresentamos de seguida alguns comentários adicionais, com referência direta à numeração adotada no SPD.

1.5 ARQUITETURA DE INTERLIGAÇÃO (P. 17 DO SPD)

Diz o SPD que *“A rede comutada do operador histórico segue uma topologia e dimensionamento tradicional para uma rede que começou a ser construída há muitos anos...”*. Ora, a rede da ZON (e dos diversos operadores alternativos) começou a ser construída há muito pouco tempo (em comparação com a rede “legacy” do operador histórico) e numa altura em que o preço das chamadas é incomparavelmente menor, pelo que é natural esperar alguma diferenciação de preços de terminação, a favor destas últimas redes, tal como durante muito tempo existiu a favor das redes móveis.

1.5 ARQUITETURA DE INTERLIGAÇÃO (P. 21 DO SPD)

Diz o SPD, a propósito da tecnologia IP que *“A regulação dos serviços grossistas deve respeitar o princípio da neutralidade tecnológica...”*. Neste sentido e tal como defendido extensamente pela ZON nos presentes comentários, deverá primeiramente ser revista a regulação dos preços de terminação móvel, para que estes igualem os preços de terminação em redes fixas. Posteriormente, os movimentos de alteração devem afetar, de forma igual, ambas terminações, salvaguardando sempre as diferenciações entre operadores históricos e operadores alternativos, que iniciaram o desenvolvimento das suas redes muito recentemente.

2.1.1 A SUBSTITUIBILIDADE ENTRE REDES TELEFÓNICAS PÚBLICAS NUM LOCAL FIXO (P. 24 E 25 DO SPD)

Diz o final do último parágrafo da página 24 que *“...o preço do serviço grossista de terminação é determinado pelo operador da rede que termina a chamada, a qual resulta de uma escolha do cliente chamado, este último, por não pagar nada, normalmente é razoavelmente insensível a este preço.”*

Insistindo numa ideia que porventura no passado foi válida, o ICP-ANACOM afirma que qualquer operador tem a possibilidade, caso não seja regulado, de aumentar os custos de terminação na sua rede. Tal ideia, contudo, somente é válida para operadores de grande dimensão, com forte efeito de rede, o que a limita a apenas dois operadores no mercado português - o operador histórico, nas suas duas redes e o segundo operador móvel. Se qualquer operador alternativo pretendesse aumentar o preço das chamadas terminadas na sua rede fixa, apenas conduziria a que os consumidores reduzissem drasticamente as chamadas para os clientes daquela rede. Com o nível de concorrência e mobilidade que existe no mercado fixo, rapidamente a grande maioria dos clientes migraria para a rede onde chamar e ser chamado fosse mais barato (ou grátis, como acontece atualmente, com a forte disseminação dos tarifários *flat-fee*).

2.1.3 A TERMINAÇÃO DE CHAMADAS EM REDES MÓVEIS (P. 29 E 30 DO SPD)

A ZON entende que se verifica um verdadeiro fenómeno de substituição da utilização do serviço fixo pelo serviço móvel (não na medida em que possibilite a receção de chamadas, mas sim por via da utilização dos serviços), o que tem conduzido ao longo dos anos a um aumento substancial do volume de tráfego nas redes móveis e à constante subsidiação do negócio dos operadores móveis pelo negócio dos operadores fixos (conforme corroborado pelo ICP-ANACOM no primeiro parágrafo da página 30 do documento de consulta: "...o preço grossista 0,0078 euro, é 63 por cento inferior ao preço de terminação grossista na rede móvel..."), o que agora seria por demais justo que se processasse em sentido inverso.

Se por um lado os operadores móveis suportaram um custo elevado pela aquisição dos direitos de utilização de frequências, é igualmente verdade que os operadores da rede fixa suportaram e suportam custos enormes com a instalação dessas mesmas redes – são incomparáveis os custos associados à possibilidade de servir (e manter) o mesmo número de clientes em rede fixa, pelo que, como princípio de equidade, tendo-se verificado o fenómeno da subsidiação dos operadores móveis pelos operadores de rede fixa, o inverso deveria ser agora possível.

Acresce, ainda, que se ao nível das soluções *Homezone*, as terminações nas redes móveis de suporte já são efetivamente as terminações de rede fixa, não há qualquer sustentação para a continuação da diferenciação de terminações entre redes fixas e móveis.

4.1.1.2 EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS (P. 40 DO SPD, ÚLTIMO PARÁGRAFO)

Persistindo ao longo dos 4 anos referidos pelo ICP-ANACOM, as enormes diferenças entre terminações fixas e terminações móveis (que só agora, em 2013, começam a aproximar-se), é mais do que natural que os operadores alternativos fixos mantivessem e mantenham os

preços definidos em 2009 pelo regulador. Recorde-se que mesmo decorridos esses 4 anos, os preços da terminação móvel continuam quase o dobro do preço médio de terminar chamadas nas redes fixas. E aquando da determinação de 2009, os preços de terminação móvel eram cerca de 10 vezes superiores.

Quanto à alusão do ICP-ANACOM, à prática de preços acima dos valores permitidos, a mesma não nos parece adequada, porquanto tal prática, a existir, terá de ser provada e nunca será representativa do mercado.

4.1.3.3 CONTRAPODER NEGOCIAL DOS COMPRADORES - CONCLUSÃO (P. 43 DO SPD)

Mais uma vez se trata de uma conclusão precipitada e não fundamentada. Dada a dimensão do parque de clientes telefónicos, capazes de gerar e receber chamadas, detidos pelo operador histórico (na rede fixa e na rede móvel) e pelo segundo operador móvel, é evidente que qualquer operador alternativo, que quisesse impor um preço de terminação desproporcionado na sua rede, teria um processo negocial muito complexo pela frente, terminando com um nível de preços idêntico ao definido pelo mercado (ou imposto pelos operadores históricos).

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO (P. 46 DO SPD, SEGUNDO PARÁGRAFO)

Conforme adiantado por essa Autoridade “...a primazia da imposição de obrigações nos mercados grossistas deverá estar devidamente alinhada com o objetivo consagrado no art.º 5.º da LCE de promover o investimento eficiente em infraestruturas e inovação...”. Este é, precisamente, um dos principais motivos pelo qual a ZON não se revê no presente SPD, pois, na sua larga maioria, o investimento ocorrido no setor de comunicações eletrónicas tem resultado dos avultados investimentos realizados pelos operadores de rede fixa nas RNG, tornando estes os motores da inovação e da concorrência (*vide* a título de exemplo, o portfolio de inovações disponibilizadas pela ZON desde o “spin-off” do Grupo PT), neste relevante setor da Economia Portuguesa.

Na opinião da ZON, o SPD ora em análise promove a contínua subsidiação dos operadores móveis pelos operadores fixos, aliada à preservação dos interesses do operador histórico, que resulta em larga medida do término da assimetria de preços.

5.1 PROBLEMAS CONCORRENCIAIS IDENTIFICADOS NESTES MERCADOS (P. 46 DO SPD)

Ao contrário do transmitido pelo ICP-ANACOM, no presente contexto, a ZON não identifica quaisquer falhas de mercado. Aliás, as únicas falhas de mercado passíveis de aqui serem identificadas, situam-se ao nível da manutenção da subsidiação dos negócios dos operadores móveis pelos operadores de rede fixa.

A ZON gostaria de obter informação sobre quais são, efetivamente, os problemas concorrenciais identificados; no âmbito do presente SPD, aonde estão identificados?

5.1.2 DISTORÇÕES CAUSADAS POR PREÇOS DE TERMINAÇÃO EXCESSIVOS (P. 48 DO SPD)

A este respeito, cumpre-nos questionar o seguinte: se essa Autoridade considera os preços de terminação na rede fixa excessivos, o que ponderar sobre os preços de terminação nas redes móveis? Em termos comparativos, os preços de terminação móvel têm apresentado valores cerca de 18 vezes superiores (2005) aos das terminações fixas e no final do ano de 2012, cerca de 2 vezes superiores.

Adicionalmente, a ZON solicita que, no âmbito do relatório da presente consulta pública, seja disponibilizado o preço médio de terminação nas redes móveis desde a sua fixação e, igualmente, o preço médio de terminação nas redes fixas, de modo a que se consiga compreender o alcance de diferencial de preços e do facto de serem excessivos.

Por seu turno, na opinião da ZON, o ICP-ANACOM não pode descurar o facto de, no momento em que os operadores alternativos começam a deter uma dimensão relevante e começam a colher alguns frutos do seu investimento, surgir este SPD, com todas as consequências negativas já amplamente explanadas.

É de salientar que a PT Comunicações ao longo dos anos teve oportunidade de realizar os seus investimentos, amortizar os mesmos e obter retorno, o que na prática e, enquanto resultado da aplicação das medidas preconizadas no presente SPD, seria vedado aos operadores alternativos, acabando o operador histórico fixo (e os dois maiores operadores móveis, dada a sua enorme dimensão, enquanto geradores de tráfego telefónico, terminado em redes fixas) por beneficiar do prejuízo direto dos demais operadores fixos alternativos.

Assim, a ZON entende que será da maior prudência que essa Autoridade aguarde pela conclusão do processo de revisão da “Recomendação dos Mercados Relevantes da CE”, pois é possível que a comissão venha a proceder a alterações nos mercados relevantes de terminação em redes públicas.

5.2 PRINCÍPIOS A CONSIDERAR NA IMPOSIÇÃO, ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DAS OBRIGAÇÕES (P. 48 E 49 DO SPD)

No âmbito do presente SPD, o ICP-ANACOM teve a oportunidade de enunciar um conjunto de princípios (“requisitos”) relativos à adequação das obrigações a determinar às Empresas com PMS, designadamente que “...*não originem uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (art.º 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE;...*”.

Ora, tendo por presente as condições previstas no SPD em análise, não estamos perante o acentuar de condições discriminatórias dos operadores de rede fixa face aos operadores móveis?

Neste contexto, as ARN têm autonomia para analisar a realidade do respetivo Estado-Membro e propor obrigações específicas, que não sejam contrárias à Recomendação da CE, como por exemplo a definição de um mecanismo de *glide path* semelhante ao que foi aplicado aos preços de terminação nas redes móveis.

Não é despidendo o facto de Portugal ser um dos Estados-Membro que mais investiu em RNG, ultrapassando e até mesmo antecipando alguns dos objetivos fixados na Agenda Digital Europeia. Note-se, que os países incluídos no *benchmark* (p. 77 do SPD) não têm redes fixas comparáveis às de Portugal.

Neste contexto, a ZON acredita que o ICP-ANACOM tem margem suficiente de atuação para propor mecanismos e preços alternativos aos avançados no SPD e que a ZON teve oportunidade de propor ao longo dos seus comentários.

Por fim (último parágrafo da presente secção), a ZON reitera a questão colocada *supra*: quais são os problemas concorrenciais identificados, para além dos referentes à discriminação flagrante entre operadores fixos e móveis?

5.3.3 TRANSPARÊNCIA NA PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES INCLUINDO PROPOSTAS DE REFERÊNCIA (P. 60 DO SPD, CONCLUSÃO)

Relativamente aos métodos de transparência previstos no SPD, a ZON entende que os mesmos são excessivos, pelo que em alternativa propõe que seja apenas disponibilizado um endereço de correio eletrónico da respetiva área grossista (*vide* comentários na Secção “A.3” da presente resposta).

5.3.4.1 A RECOMENDAÇÃO RELATIVA ÀS TERMINAÇÕES (P. 61, 62, 64 E 66 DO SPD)

O ICP-ANACOM invoca a Recomendação no que se refere às “distorções da concorrência entre os mercados fixo e móvel”. Ora, neste contexto, cabe à ZON questionar de que modo o SPD em análise elimina as referidas distorções? Na opinião da ZON, por tudo o quanto já foi transmitido, o presente SPD apenas as agrava.

5.3.4.3 A ESCOLHA DO LRIC “PURO” (P. 69 DO SPD, 1º, 2º, 4º E 5º PARÁGRAFOS; P. 70, 2º E 3º PARÁGRAFOS)

Essa Autoridade, na presente secção, avança com a existência de um “efeito de rede” na rede fixa. Ora, conforme referido no último parágrafo da secção anterior, os tarifários de *flat-rates* existentes no mercado não discriminam redes. Tipicamente incluem chamadas gratuitas para a rede fixa, independentemente do número chamado ser *on* ou *off-net* (e.g. <http://www.zon.pt/telefone/Planos/Pages/default.aspx>), pelo que propomos que a informação avançada por essa Autoridade seja corrigida aquando da aprovação do relatório de consulta pública.

Adicionalmente, resulta da experiência da ZON que, atualmente o fator preferencial de escolha dos consumidores prende-se com outros serviços, designadamente o STS e o SAI, uma vez que está assegurado que chamar e ser chamado, nas redes fixas, é tipicamente gratuito.

No penúltimo parágrafo da página 69, o ICP-ANACOM avança com algo *sui generis*: a existência de “rendas excessivas”, o que não é compreendido, nem aceite pela ZON. Neste contexto e, mais uma vez, o que ponderar sobre a subsídio dos operadores móveis pelos operadores de redes fixas ao longo de vários anos? Aí sim, as rendas foram excessivas, chegando a ser cerca de 20 vezes mais caras que as terminações nas redes fixas.

Acrescente-se, ainda, que essa Autoridade faz referência novamente ao alegado “efeito de rede” e necessidade de definição de preços de terminação reduzidos, de modo que os mesmos encontrem-se “ao nível dos custos marginais de um operador eficiente”. Nessa ocasião estarão criados os incentivos para que os operadores possam lançar produtos inovadores, nomeadamente assentes em “flat-rates” independentes das redes de destino das chamadas telefónicas”.

Ora, conforme referido *supra*, tais ofertas já existem há muito tempo e são sobejamente utilizadas (recorde-se, que o Grupo ZON tem aproximadamente 900.000 clientes utilizadores de tais ofertas), pelo que sugerimos ao ICP-ANACOM que reveja as informações que dispõe. Trata-se de uma questão da mais elementar justiça num mercado provido de investimento de inovação.

Por outro lado, a ZON aproveita, uma vez mais, esta oportunidade, para questionar sobre as alegadas “distorções concorrenciais” e de que modo as referidas distorções são resolvidas pela alteração de preço avançada no SPD?

Por último, conforme referido anteriormente, a ZON entende que as alterações propostas ao longo da presente resposta podem ter acolhimento pela CE, pois Portugal encontra-se na

“liderança do pelotão das RNG e do desenvolvimento/lançamento de serviços inovadores nas redes fixas.

8 – CONCLUSÕES

Conforme adiantado ao longo da presente resposta, a ZON entende que o presente SPD é desadequado. Não se conseguem demonstrar os benefícios para os consumidores, sendo contudo claro que favorecerá os dois maiores operadores presentes no mercado “global” das comunicações eletrónicas (o Grupo PT e a Vodafone), que verão desta forma os seus custos grossistas reduzidos de forma significativa (embora o primeiro possa sofrer de uma erosão nas receitas de tráfego com origem internacional). Este benefício irá possibilitar que estes operadores tenham condições privilegiadas para concorrer, face aos demais operadores, desequilibrando assim o terreno competitivo.

O ICP-ANACOM, ao definir uma redução tão significativa dos preços de terminação nas redes fixas, poderá estar a colocar em causa o retorno e a capacidade de investimento de um conjunto significativo de operadores da rede fixa, que têm contribuído de forma determinante para a inovação e para o desenvolvimento do mercado português de comunicações eletrónicas.

Estes operadores, à luz do SPD ora em análise, serão mais uma vez discriminados face aos operadores das redes móveis, porquanto não se encontra previsto qualquer mecanismo de evolução simultânea dos preços de terminação em redes móveis, que permita garantir convergência de preços, o que, acreditamos, é também objetivo da CE.

Os preços de terminação móvel situam-se a um nível próximo do dobro do preço de terminar chamadas em redes fixas, pelo que, antes de proceder a alterações nas terminações fixas, devem as terminações móveis evoluir e igualar as fixas.

Tendo por presentes os objetivos fixados na Agenda Digital Europeia e os objetivos de regulação, nomeadamente a promoção da concorrência, o desenvolvimento do mercado interno e a defesa dos interesses dos cidadãos, o modelo proposto no SPD não é adequado.

Atendendo ao desenvolvimento do mercado nacional de chamadas telefónicas de rede fixa, ao desenvolvimento das redes fixas de suporte e ao modelo de preços de interligação, não contestados pelo mercado e com preços médios abaixo da média da União Europeia, a imposição de alterações de modelo e de preços de terminação nas redes fixas, particularmente aos operadores alternativos, no momento em que a própria Comissão

Europeia se prepara para alterar a Recomendação sobre a definição dos mercados relevantes, não é de todo oportuna.

Qualquer revisão dos preços de interligação deverá ser realizada em conformidade com os princípios da equidade, proporcionalidade e previsibilidade. Equidade, na relação com as terminações nas redes móveis, nos modelos de revisão impostos a esses preços (em *glide-path*) e na manutenção do equilíbrio de preços médios, atendendo nomeadamente aos efeitos de rede. Proporcionalidade, na dimensão da alteração e nos impactos que provoca, particularmente nos casos de perdas financeiras significativas. Previsibilidade, de forma a garantir o tempo adequado para a preparação e adaptação dos modelos de negócio, de forma a minorar perdas, permitindo os retornos financeiros adequados e a evitar impactos indesejados para os consumidores.

Em resumo:

1. A revisão das terminações nas redes fixas deve ser precedida pela revisão das terminações nas redes móveis, as quais deverão igualar as primeiras, através de um *glide-path* que se propõe de 1 ano;
2. Uma vez assegurada a igualdade entre terminações fixas e móveis (com as diferenciações entre operadores históricos e alternativos, de forma a assegurar maior simetria nos preços médios efetivamente pagos para terminar tráfego em cada tipo de redes) e já com base nas novas recomendações da CE, decorrentes da revisão da definição de mercados relevantes em curso, evoluir as terminações para o nível que vier entretanto a ser determinado, pelo modelo LRIC adequado;
3. Esta evolução das terminações, também em *glide-path*, deverá prolongar-se até 2006 e garantir a diferenciação entre operadores históricos e alternativos, convergindo em torno do valor determinado pelo LRIC (que poderá rondar os 0,1091c€/min, já adiantados pelo regulador, embora devam ser tidas em consideração, as diferenças entre tecnologias de rede). A adoção subsequente de um modelo de *Bill & Keep* será o momento para eventual retirada das diferenciações, uma vez que, pelo menos o efeito de rede, do ponto de vista grossista, deixará de existir.

Lista de Acrónimos e Abreviaturas

CE – Comissão Europeia

FTR – *Fixed Termination Rates*

FTTH – Fiber To The Home

HFC – Hybrid Fiber-Coaxial

LRIC – *Long Run Incremental Cost*

MTR – *Mobile Termination Rates*

RNG – Redes de Nova Geração

SAI – Serviço de Acesso à Internet

SPD - Sentido Provável de Decisão

STS – Serviço de Televisão por Subscrição

STF – Serviço Telefónico Fixo

UE – União Europeia