SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO

MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares

ICP-ANACOM

Janeiro 2010

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 4

1.1. As conclusões da última análise de mercado e das decisões de controlo de preços 4
1.2. As evoluções ocorridas no mercado 7
1.3. Evolução dos preços de terminação na Europa 11
1.4. A revisão da Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes 12
1.5. A necessidade de revisão das análises de mercados relevantes 13
1.6. O processo de análise de mercados 13

2. OS MERCADOS NO AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS MÓVEIS 16

2.1. Serviços retalhistas prestados nos mercados móveis 17
2.2. Caracterização do mercado móvel em Portugal 24
2.3. Mercado retalhista do produto 26

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS 28

3.1. Caracterização do mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais 28
3.2. Definição do mercado do produto 28
3.2.1. Terminação de chamadas de voz em redes móveis vs. terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis 30
3.2.2. Terminação de chamadas de voz em redes móveis vs. terminação de chamadas de voz em redes fixas 30
3.2.3. Terminação de chamadas de voz em redes móveis vs. chamadas *on-net* 31
3.2.4. Terminação de chamadas de voz em redes GSM vs. terminação de chamadas de voz em redes 3G 32
3.2.5. Definição do mercado do produto: conclusão 32
3.3. Definição do mercado geográfico 32
3.4. Conclusão 33
3.5. Mercados susceptíveis de regulação *ex-ante* 34

4. AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO (PMS) NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS 35

4.1. Critérios para avaliação de PMS 35
4.2. Critérios utilizados na avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais 37
4.2.1. Quotas de mercado 37
4.2.2. Barreiras à entrada no mercado 38
4.2.3. Evolução dos preços de terminação 38
4.2.4. Contrapoder negocial dos compradores 39
4.2.4.1. O contrapoder negocial dos operadores fixos e internacionais 40
4.2.4.2. O contrapoder negocial dos operadores móveis 41
4.2.5. Avaliação de PMS: conclusão 41
4.3. Análise prospectiva 42
4.4. Conclusão 42

5. CARACTERIZAÇÃO DOS PROBLEMAS DE CONCORRÊNCIA 43

5.1. Recusa de negociação e/ou de acesso 43
5.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos 43
5.2.1. Distorções nos preços de retalho globais 43
5.2.2. Distorções nas escolhas dos consumidores e eficiência económica estática 44
5.2.3. Distorções na concorrência (eficiência dinâmica). 45
5.2.4. Efeitos distributivos entre consumidores 46
5.3. Problemas de concorrência: conclusão 47

6. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS 48

6.1. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações 48

6.2. Obrigações que vigoram actualmente 49
6.2.1. Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da LCE) 49
6.2.1.1. Consequências da eventual supressão da obrigação 49
6.2.1.2. Conclusões 50
6.2.2. Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações (artigo 70º da LCE) 51
6.2.2.1. Consequências da eventual supressão da obrigação 51
6.2.2.2. Conclusões 52
6.2.3. Transparência na publicação de informações (artigos 67º da LCE) 52
6.2.3.1. Consequências da eventual supressão da obrigação 52
6.2.3.2. Conclusões 54
6.2.4. Controlo de preços e contabilização de custos (artigos 74º, 75º e 76º da LCE) 54
6.2.4.1. Consequências da eventual supressão da obrigação 54
6.2.4.2. Aplicabilidade da obrigação enquanto não forem determinados os custos incrementais eficientes das terminações móveis 56
6.2.4.3. Conclusões 56
6.2.5. Separação de contas (artigo 71º da LCE) 57
6.2.5.1. Consequências da eventual supressão da obrigação 57
6.2.5.2. Conclusões 57
6.3. Obrigações a impor aos operadores com PMS – Conclusão 57

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Obrigações regulamentares incluídas na análise de mercados de 2005 4
Tabela 2 - Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (*Decisão de Controlo de Preços de 2005*) 5
Tabela 3 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (*Decisão de Controlo de Preços de 2008*) 6

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Preços médios de terminação móvel – Julho 2005 12
Gráfico 2 - Preços médios de terminação móvel – Julho 2009 12
Gráfico 3 – Proporção das ofertas pré-pagas e pós-pagas em Portugal e na Europa (Outubro de 2008) 18
Gráfico 4 - Evolução do Número de Assinantes e da Taxa de Penetração do Serviço Móvel Terrestre 19
Gráfico 5 - Evolução do Número de Assinantes por Operador 19
Gráfico 6 - Evolução das Quotas de Mercado (Assinantes) 20
Gráfico 7 - Evolução do Número de Minutos originados nas redes móveis nacionais por tipo de chamada 21
Gráfico 8 - Evolução do Número de Minutos terminados nas redes móveis nacionais por tipo de chamada 21
Gráfico 9 – Evolução do tráfego de retalho móvel-móvel 21
Gráfico 10 - Evolução das Receitas por Minuto das Chamadas *On-Net* 22
Gráfico 11 - Evolução das Receitas por Minuto das Chamadas *Off-Net* 22
Gráfico 12 – Evolução do Desbalanceamento em Minutos 23
Gráfico 13 – Evolução do Desequilíbrio Financeiro da Sonaecom 23
Gráfico 14 – Proporção do Tráfego de Terminação Móvel 37

1. INTRODUÇÃO

1.1. As conclusões da última análise de mercado e das decisões de controlo de preços

O ICP-ANACOM, a 25.02.2005, adoptou uma decisão respeitante às análises dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais em actividade em Portugal (*doravante Decisão de Análise de Mercados de 2005*)[1].

Nesse documento, procedeu-se à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, à avaliação de PMS e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, tendo sido identificados como detendo PMS, nas respectivas redes, cada um dos três operadores móveis em actividade:

- TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
- Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.
- Optimus – Telecomunicações, S.A. (doravante Sonaecom)[2]

Foram então impostas a estes operadores um conjunto de obrigações regulamentares visando um conjunto de objectivos, conforme descrito na Tabela 1.

Tabela 1 - Obrigações regulamentares incluídas na análise de mercados de 2005

Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	Esta obrigação visa garantir que situações de recusa de negociação e ou de acesso sem fundamentação objectiva não tenham lugar. Assegura, designadamente, que os outros operadores podem completar chamadas originadas nas suas redes e terminadas nas redes dos operadores de rede móvel em causa.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações	Esta obrigação visa assegurar que os operadores que beneficiam da oferta de acesso e interligação não se encontram injustamente em desvantagem, ou seja, que a capacidade desses operadores de concorrerem não é afectada por um eventual comportamento discriminatório dos operadores de rede móvel. Deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem ser idênticos, independentemente da origem dessa chamada ser a rede fixa, outra rede móvel ou uma chamada internacional, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo.
Transparência na publicação de informações	Os operadores devem remeter ao ICP-ANACOM, no prazo de 10 dias, uma cópia de todos os acordos de interligação de que sejam parte e devem publicar os preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas

[1] Disponíveis em http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=206823

[2] Refira-se que a Optimus, após a decisão de *Análise de Mercados* fundiu-se com o operador Novis (operador do mesmo grupo económico igualmente detido directa e indirectamente pela Sonaecom SGPS, S.A.), sendo que a entidade que resultou dessa fusão se passou a designar Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A.

	redes, bem como as respectivas alterações. Devem igualmente disponibilizar aos requerentes de interligação todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo alterações com impacte significativo, sempre que a sua execução esteja planeada.
Controlo de preços e contabilização de custos	Esta obrigação consubstancia-se numa obrigação de orientação para os custos e na adopção de um sistema de contabilização de custos.
Separação de contas	A obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira (registos contabilísticos), é essencial para que o regulador verifique o cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência. É também importante no âmbito da obrigação de implementação de um sistema de contabilização de custos.

Na mesma data, o ICP-ANACOM tomou uma outra decisão relativa à obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais[3] (doravante *Decisão de Controlo de Preços de 2005*), na qual concretizou os termos da implementação da obrigação de controlo de preços durante os anos de 2005 e 2006.

O ICP-ANACOM optou por uma descida gradual de preços (*glide path*), tendo sido fixada a evolução dos preços máximos de terminação explicitada na Tabela 2.

Tabela 2 - Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (*Decisão de Controlo de Preços de 2005*)

	Terminação Fixo-Móvel		**Terminação Internacional - Móvel**	**Terminação Móvel-Móvel**
	TMN e Vodafone	**Sonaecom**		
Preço anterior	€ 0,1850	€ 0,2779	€ 0,1870	€ 0,1870
7 Mar 2005	€ 0,1400	€ 0,2050	€ 0,1400	€ 0,1400
1 Jul 2005	€ 0,1350	€ 0,1950	€ 0,1350	€ 0,1350
1 Out 2005	€ 0,1300	€ 0,1820	€ 0,1300	€ 0,1300
1 Jan 2006	€ 0,1250	€ 0,1700	€ 0,1250	€ 0,1250
1 Abr 2006	€ 0,1200	€ 0,1500	€ 0,1200	€ 0,1200
1 Jul 2006	€ 0,1150	€ 0,1300	€ 0,1150	€ 0,1150
1 Out 2006	€ 0,1100	€ 0,1100	€ 0,1100	€ 0,1100

Fonte: ICP-ANACOM

[3] Disponível em http://www.anacom.pt/streaming/dec.contrprecos_2.pdf?categoryId=201963&contentId=258996&field=ATTACHED_FILE

Em 02.07.2008, o ICP-ANACOM, considerando válidas as conclusões e as obrigações regulamentares incluídas na *Decisão de Análise de Mercados de 2005* e constatando não terem ocorrido quaisquer descidas dos preços praticados face ao limite máximo fixado naquela deliberação, decorrido que estava mais de um ano e meio, decidiu intervir novamente na fixação dos preços máximos da terminação de chamadas vocais nas redes móveis individuais, tomando nova decisão sobre o assunto (doravante *Decisão de Controlo de Preços de 2008*).

Entendeu-se então que a manutenção de preços de terminação nas redes móveis muito elevados face aos custos, medida através de comparações internacionais, constituía um factor de distorção de concorrência entre essas redes e as redes fixas e, concomitantemente, conduzia à manutenção de preços artificialmente elevados cobrados aos consumidores finais nas comunicações electrónicas originadas nas redes fixas e terminadas nas redes móveis.

Importava assim corrigir estes aspectos, justificando-se uma descida mais acentuada num primeiro momento dos preços máximos de terminação nas redes móveis, dada a manutenção, por largo período de tempo, dos preços praticados. Deste modo, decidiu-se manter uma abordagem regulatória – à semelhança da *Decisão de Controlo de Preços de 2005* - que assegurasse uma evolução progressiva dos preços de terminação em ordem a permitir a necessária adaptação dos operadores e evitar aproximações disruptivas, o que levou à fixação de um novo *glide-path*.

Adicionalmente considerou-se um período de transição mais longo para a Sonaecom descer os seus preços de terminação, resultando numa assimetria moderada e transitória dos preços de terminação praticados por este operador face aos da TMN e Vodafone, tendo como objectivo reduzir os problemas derivados da falha de mercado decorrente da elevada diferenciação entre preços *on-net* e *off-net*[4] que, acentuando os efeitos das externalidades de rede, contribui para provocar um nível de desbalanceamento do tráfego significativamente desfavorável àquele operador.

O *glide path* fixado na *Decisão de Controlo de Preços de 2008* foi o constante da Tabela 3. Destaca-se o facto de a assimetria de preços de terminação ter sido eliminada no último trimestre desta intervenção regulatória, passando assim, a partir de 1 de Outubro de 2009 (e até ao presente) a verificar-se igualdade nos preços máximos de terminação de chamadas nas redes móveis dos três operadores.

Tabela 3 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (*Decisão de Controlo de Preços de 2008*)

	Terminação Fixo-Móvel, Móvel-Móvel e Internacional-Móvel	
	TMN e Vodafone	**Sonaecom**
15 Jul 2008[5]	€ 0,0800	€ 0,0960
1 Out 2008	€ 0,0750	€ 0,0900

[4] As chamadas *on-net* correspondem às chamadas originadas e terminadas na mesma rede, enquanto as chamadas *off-net* são originadas e terminadas em redes diferentes.
[5] Só exigível a partir de 23 de Agosto de 2008.

1 Jan 2009	€ 0,0700	€ 0,0840
1 Abr 2009	€ 0,0650	€ 0,0780
1 Jul 2009	€ 0,0650	€ 0,0720
1 Out 2009	€ 0,0650	€ 0,0650

Fonte: ICP-ANACOM

No momento em que entrou em vigor a primeira descida fixada na *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, o preço médio das terminações móveis em Portugal era o 13º mais baixo entre os países que integram o *benchmark* do ERG, encontrando-se próximo da média dos preços desses países.

1.2. As evoluções ocorridas no mercado

De seguida apresentam-se os principais acontecimentos que ocorreram no mercado das comunicações electrónicas móveis desde a aprovação da *Análise de Mercado de 2005*.

Anúncio de operação de concentração

A 06.02.2006, a Sonaecom, SGPS, S.A. – que à data detinha 50,94% do capital da Optimus - e a Sonae, SGPS, S.A. tornaram público o anúncio preliminar de lançamento de uma oferta pública geral de aquisição (OPA) de acções representativas do capital social da Portugal Telecom. SGPS, S.A. A 07.02.2006 apresentaram o anúncio preliminar de lançamento de uma OPA de acções representativas do capital social da PT Multimédia, SGPS, S.A. – holding do grupo PT para a área dos negócios multimédia e de audiovisuais. Na sequência das ofertas, a Sonaecom anunciou pretender "*fundir, consolidar ou de outra forma integrar o negócio e as operações da Optimus e da TMN*"[6].

A operação foi objecto de apreciação pela Autoridade da Concorrência (AdC), que proferiu a decisão final de não oposição, a 22.12.2006[7]. No entanto, a operação não se concretizou, por rejeição dos accionistas da Portugal Telecom SGPS, S.A., em Assembleia-Geral de Accionistas realizada em 02.03.2007.

Durante todo o período que mediou o anúncio do lançamento da operação e a decisão final da Assembleia-Geral de Accionistas da PT, houve um grande grau de incerteza quanto à evolução futura da estrutura do mercado móvel, compreensível face à complexidade do processo e à tramitação legal que lhe esteve associada.

O ICP-ANACOM teve uma participação activa ao longo deste processo, tendo sido consultado nos termos legais pela AdC e emitido diversos pareceres, nomeadamente pronunciando-se sobre as obrigações que considerou serem adequadas a uma eventual aprovação da operação de aquisição. O ICP-ANACOM efectuou também uma consulta ao mercado a respeito desta operação de aquisição.

[6] Comunicação de Facto Relevante, disponível em http://www.cmvm.pt/NR/rdonlyres/A017ACA9-6D55-4F0E-BEFB-FEC6F25E7739/6069/FR8388.pdf

[7] Disponível em http://www.autoridadedaconcorrencia.pt/Download/2006_08_final_net.pdf

Novas entidades no mercado

Os três operadores móveis identificados com poder de mercado significativo na *Decisão de Análise de Mercados de 2005*, permanecem os mesmos, pese embora a Optimus tenha sido integrada no operador fixo Novis S.A. (operador do mesmo grupo económico), cuja designação foi posteriormente alterada para Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A.

Adicionalmente, não se assistiu à entrada no mercado de novos operadores com rede móvel própria, mantendo-se por isso apenas os três operadores identificados na *Análise de Mercados de 2005* como aqueles que prestam serviços grossistas, tais como o serviço de terminação de chamadas vocais.

O ICP-ANACOM procurou criar condições para o aumento da contestabilidade deste mercado, através da publicação do documento relativo à clarificação do enquadramento regulatório da actividade dos operadores móveis virtuais (MVNO) em Fevereiro de 2007[8], bem como através da disponibilização de espectro em diversas faixas de frequências:

- Em Janeiro de 2007, o ICP-ANACOM decidiu, no âmbito do processo de consulta sobre os direitos de utilização de frequências na faixa dos 450-470 MHz, permitir aos prestadores de Serviço Móvel com Recursos Partilhados (SMRP), mediante a alteração dos respectivos títulos habilitantes e a seu pedido, a oferta do serviço telefónico móvel acessível ao público na faixa dos 450-470 MHz no termo do concurso para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas referidas faixas, sem prejuízo do cumprimento pelos operadores de SMRP de determinações a emitir no âmbito de procedimentos em curso[9].

- Em Janeiro de 2008 foi aprovada uma decisão relativa à limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir para a prestação do serviço telefónico móvel na faixa dos 450-470 MHz, e o respectivo procedimento de atribuição[10].

- Também em Janeiro de 2008, o ICP-ANACOM decidiu atribuir, com recurso a leilão, direitos de utilização de frequências reservadas para o acesso de banda larga via rádio (BWA - Broadband Wireless Access) nas faixas de frequências 3400-3800 MHz (4 blocos de 2 x 28 Mhz) numa perspectiva de neutralidade tecnológica e de serviços, tendo definido que, numa primeira fase do leilão, os operadores com PMS no mercado de Banda Larga e os operadores móveis não seriam elegíveis para atribuição de frequências.

Refira-se que das duas primeiras iniciativas não resultou a entrada no mercado de novos operadores de redes móveis e que a terceira ainda se encontra a decorrer.

[8] Disponível em http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=235942&contentId=455223
[9] Disponível em http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=266467
[10] Disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=900240

Quanto à actividade de operador de rede móvel virtual há que mencionar que posteriormente à publicação do documento do ICP-ANACOM sobre MVNOs, surgiu em Portugal o primeiro operador com estas características (Phone-ix), em resultado da celebração, no final de 2007, de um acordo entre a TMN e os CTT. Mais tarde, em Outubro de 2008 surgiu um segundo MVNO (Zon Mobile), na sequência do acordo celebrado entre a Vodafone e a ZON Multimédia[11].

Note-se, no entanto que o impacte da entrada no mercado de MVNOs nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis depende dessas entidades possuírem algumas infra-estruturas de rede ou de gerirem as receitas de terminação nos seus clientes, o que lhes permitiria a prestação do serviço grossista de terminação de chamadas. De acordo com a informação disponível no ICP-ANACOM, nem o Phone-ix, nem a Zon Mobile estão nessas condições.

Evoluções tecnológicas

Em Abril de 2006, os três operadores móveis lançaram a designada geração 3,5 – recorrendo à tecnologia HSDPA (*High Speed Downlink Packet Access*) –, com a comercialização de placas para computadores portáteis. Mais tarde, no final de 2007, ocorreu o lançamento da tecnologia HSUPA (*High Speed Uplink Packet Access*) que tem estado a permitir aos operadores móveis a oferta de placas para computadores portáteis com velocidades de *download* até 7,2 Mb e de *upload* até 1,4 Mb. Note-se, no entanto, que estas evoluções tecnológicas, que têm uma incidência na prestação de serviços retalhistas de acesso à internet, não têm qualquer impacto na prestação dos serviços de terminações de chamadas vocais.

Novos serviços e produtos

A nível dos serviços de voz, no período que mediou entre a *Análise de Mercados de 2005* e a presente análise, sem prejuízo da diversidade de serviços disponibilizados pelos operadores móveis em actividade, não se verificou o lançamento de novos serviços que tenham impacte na definição e análise do mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis.

É no entanto de referir, neste período, o lançamento, por parte dos três operadores com redes móveis, de serviços de comunicações electrónicas numa localização geográfica definida, usando frequências GSM, os quais foram autorizados pelo ICP-ANACOM[12] mediante determinadas condições[13].

---

[11] A entrada da Zon Multimédia no mercado móvel decorre do "*Spin-off*" da PT Multimédia, no final de 2007.

[12] O serviço prestado pela Novis foi aprovado pelo ICP-ANACOM em Fevereiro de 2005. O mesmo serviço prestado pela Vodafone foi aprovado em Outubro de 2006, tendo os serviços prestados pela TMN e Sonaecom sido aprovados em Abril de 2007.

[13] São de destacar as seguintes condições:

- O acesso ao serviço deve ser assegurado através de um terminal ligado a uma única BTS pré-determinada quando efectua, recebe e mantém as chamadas;
- Em casos excepcionais, justificados tecnicamente e como tal reconhecidos pelo ICP-ANACOM, é admissível a associação do terminal a duas, no máximo a três BTS pré-determinadas;
- O prestador deve apresentar informação clara e transparente aos utilizadores finais sobre as características do serviço, esclarecendo, nomeadamente, que o acesso ao serviço é assegurado exclusivamente na morada declarada pelo utilizador final para esse efeito, e ainda eventuais limitações de acessibilidade *indoor* e o

Note-se que estes novos serviços não têm qualquer impacte na prestação dos serviços de terminação de chamadas em redes móveis, atendendo a que se trata de produtos que usam numeração geográfica (gama "2XX"), e em que o tarifário de interligação aplicado às chamadas recebidas é o tarifário de terminação fixa. Como tal, a terminação nestes produtos não se integra no mercado agora em análise.

De assinalar ainda o lançamento de serviços de dados de banda larga, suportados sobretudo na rede UMTS dos operadores móveis, existindo no final do primeiro semestre de 2009 cerca de 1,45 milhões de utilizadores activos que acedem ao serviço através de telemóveis, PDA (*Personal Digital Assistant*), placas para portáteis e placas com ligação USB (que também permitem a ligação a computadores fixos), com níveis crescentes de utilização. Em todo o caso, o lançamento destes serviços e o seu sucesso não têm impacte sobre a prestação grossista do serviço de terminação de chamadas, não sendo relevante para a análise destes mercados.

Lançamento de novos tarifários

Os produtos pré-pagos mais significativos lançados pelos operadores móveis em actividade em Portugal, de 2005 até 2009, podem dividir-se em três grupos: i) os tarifários das marcas *de "baixo custo[14]"*, ii) os tarifários "à medida" e iii) os tarifários de "sub-grupo *on-net"*. Os tarifários das marcas *low-cost* são indiferenciados no preço face às chamadas *on-net* e *off-net* (ou seja, apresentam o mesmo preço para as chamadas independentemente de terminarem na sua própria rede ou na rede de outro operador móvel), o que não acontece nos dois últimos tarifários, que são ambos diferenciados (aplicando por isso preços diferentes para chamadas *on-net* e para chamadas *off-net*.

Os produtos chamados *low cost* (ou *no frills*) – *UZO*, *Directo* e *Rede4*[15] surgiram em finais de Junho de 2005 –, lançados pelos operadores de redes móveis através de marcas próprias, o que então representou uma alteração face aos tarifários indiferenciados em função das redes de destino.

Os produtos que designamos por "à medida" foram lançados em Julho de 2007 pela TMN e Vodafone, com as designações *Self-service* e *Online*, respectivamente. Estes produtos permitem ao cliente construir o seu próprio tarifário, escolhendo uma combinação entre 3 preços *on-net*, 3 preços *off-net* e 2 preços para mensagens escritas (SMS). Deste modo, o cliente tem ao seu dispor 18 tarifários possíveis, com carregamento obrigatório, que varia na relação inversa aos preços de tráfego escolhidos (quanto mais baixo for o preço do tráfego que o utilizador escolhe, maior será o valor do

impacto ao nível da localização do chamador nas chamadas realizadas para o número único de emergência europeu (112).

[14] "*Low cost*", na terminologia anglo-saxónica.

[15] O *UZO* foi o primeiro dos três a surgir no mercado, a 21.06.2005, tendo sido apresentado ao público como um operador *low cost* suportado na rede móvel da TMN. No dia 27.06.2005, surgiu o *Rede4*, lançado pela Sonaecom como uma marca própria operando sobre a rede da Optimus. O *Rede4* foi lançado inicialmente com um tarifário ligeiramente diferente do apresentado pelo *UZO*, uma vez que obrigava a um carregamento mensal obrigatório, no entanto passadas algumas semanas passou a disponibilizar igualmente uma versão cujo tarifário é idêntico ao do *UZO*, ou seja sem carregamento obrigatório. A Vodafone lançou a 1.07.2005 o *Directo*, com duas versões, uma que replica o tarifário do *UZO* e outro que replica o tarifário inicial do *Rede4* (com carregamento obrigatório). Em Setembro de 2005, o *UZO* passou a disponibilizar igualmente uma oferta com carregamento obrigatório, replicando a oferta inicial do *Rede4*.

carregamento que está obrigado a fazer). Os preços são diferenciados, sendo os preços *on-net* globalmente mais baixos que os preços *off-net*. Em Agosto de 2009, a Sonaecom lançou também um tarifário *"à medida"*, a que chamou *Online*.

Em Abril/Maio de 2008, a TMN, Vodafone e Sonaecom lançaram os produtos *Moche*, *Yorn Power Extravaganza* (mais tarde lançou também o *91 Extreme*, praticamente idêntico ao *Extravaganza*) e *TAG*, respectivamente[16]. Os produtos "sub-grupo *on-net"*, diferenciados quanto à rede de destino, têm uma estrutura diferente dos tarifários pré-pagos tradicionais. Para além da diferenciação do preço das chamadas em função da rede de destino, é introduzida uma desagregação adicional dentro das chamadas para a mesma rede, já que as chamadas para os clientes que têm o mesmo tarifário são gratuitas, enquanto as restantes chamadas são cobradas ao preço *on-net* normal.

Relativamente aos produtos pós-pagos, o desenvolvimento mais significativo consistiu no lançamento dos tarifários *Pack t* (Agosto de 2008) e de novos tarifários *Best 91* (Outubro de 2008), pela TMN e Vodafone, respectivamente. Estes tarifários são diferenciados, sendo as chamadas *on-net* gratuitas[17].

Passados que estão quatro anos desde a última análise de mercado, não se verificam alterações muito significativas nos padrões de consumo dos clientes dos operadores móveis quanto à distribuição dos vários tipos de chamadas, continuando a existir uma proporção muito elevada de chamadas *on-net* [Início da Informação Confidencial – IIC]

CONFIDENCIAL

[Fim da Informação Confidencial – FIC], estando a maioria dos clientes associada a tarifários com diferenciação de preços entre as chamadas *on-net* e *off-net* (cerca de 60% dos clientes têm tarifários diferenciados, representando o tráfego originado por estes clientes cerca de 76% do tráfego móvel-móvel total). Esta situação não foi significativamente contrariada com o lançamento dos produtos *low-cost*, que parecem ter sido subscritos por clientes com características específicas – estes clientes realizam uma proporção relativamente baixa de chamadas para a mesma rede, e procuram um serviço simples e com poucas opções para além das comunicações de voz – servindo desta forma para segmentar o mercado e não para o transformar de forma substancial.

1.3. Evolução dos preços de terminação na Europa

A metodologia usada pelo ICP-ANACOM para a aplicação da obrigação de orientação para os custos definida na *Decisão de Controlo de Preços de 2005* foi o *benchmark*. Nessa conformidade, caso não se tivessem verificado descidas nos preços de terminação em Portugal, haveria indícios claros de que esses preços se manteriam acima dos custos.

Quando o ICP-ANACOM aprovou a *Decisão de Controlo de Preços de 2005*, os preços de terminação de chamadas nas redes móveis em Portugal ocupavam então a 29ª

[16] A Sonaecom lançou o produto TAG em Março de 2008, enquanto a TMN e a Vodafone lançaram os seus produtos pouco tempo depois.
[17] À excepção da modalidade do tarifário Best 91 cuja mensalidade é mais baixa de todas as modalidades.

posição entre os 30 países considerados no *benchmark* do ERG (Grupo de Reguladores Europeu). O primeiro *benchmark* publicado após se ter dado início à trajectória de descida imposta na *Decisão de Controlo de Preços de 2005* mostra uma melhoria no posicionamento de Portugal, que em Julho de 2005 passou a ser o 24º país com preços de terminação mais baixos (entre 30 países), conforme se pode verificar pelo Gráfico 1. Adicionalmente, no último *benchmark* publicado pelo ERG (Julho de 2009), que já reflecte as descidas impostas na última de *Decisão de Controlo de Preços* de 2008, verifica-se que Portugal se encontra agora na 14ª posição (*vide* Gráfico 2).

É de assinalar o carácter dinâmico destes *benchmarks*, atendendo a que as diversas Autoridades Reguladoras Nacionais (ARNs) têm vindo a publicar decisões e *drafts* de decisões que apontam para valores, que em diversos casos, são inferiores aos já projectados pelo ICP-ANACOM, pelo que se antecipa que durante o ano de 2010 e 2011 a posição relativa do país se degrade novamente.

Gráfico 1 – Preços médios de terminação móvel – Julho 2005

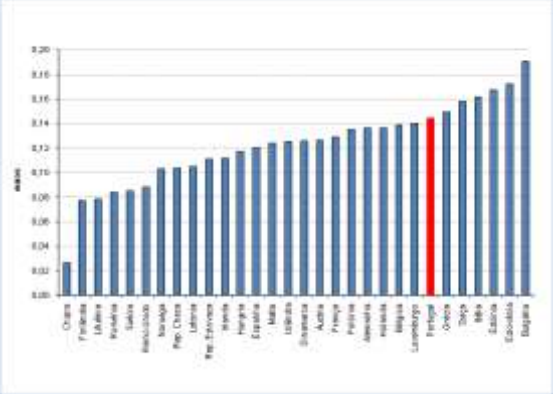
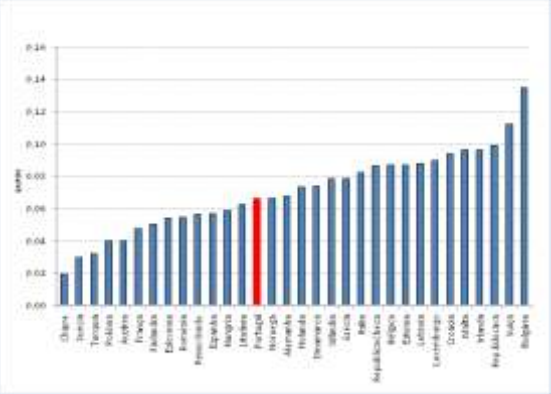


Gráfico 2 - Preços médios de terminação móvel – Julho 2009



Fonte: ERG http://erg.eu.int/documents/docs/index_en.htm

1.4. A revisão da Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes

A 17 de Dezembro de 2007, a Comissão Europeia (CE) publicou a Recomendação 2007/879/CE[18], relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação *ex-ante*, em conformidade com a Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas"[19] (doravante Recomendação).

[18] Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 28 de Dezembro de 2007.
[19] Disponível em http://www.anacom.pt/content.jsp?contentId=547618

Esta Recomendação substituiu a Recomendação da Comissão 2003/311/CE, de 11 de Fevereiro, dada a evolução dos mercados verificada ao longo dos últimos anos. São agora previstos sete mercados relevantes susceptíveis de regulação *ex-ante*, um a nível retalhista[20] e os restantes seis a nível grossista[21].

Tal como na versão anterior da Recomendação, a versão revista é acompanhada de uma "Exposição de Motivos" onde a CE justifica a definição dos novos mercados[22].

Na sequência desta revisão, o mercado agora em análise (mercado 16 da anterior Recomendação) mantém a anterior designação, correspondente a uma mesma descrição funcional: Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

1.5. A necessidade de revisão das análises de mercados relevantes

Nas anteriores análises de mercado já se previa:

- a necessidade de proceder à revisão dos mercados caso fosse publicada uma revisão da Recomendação da CE sobre mercados relevantes; ou
- caso ocorressem alterações significativas no mercado que modificassem as condições do mesmo.

Neste contexto, é oportuno proceder à revisão dos mercados grossistas da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

1.6. O processo de análise de mercados

A Lei n.º 5/2004 (adiante designada LCE) aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

Aquele diploma transpõe as Directivas n.os 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, e a Directiva n.º 2002/77/CE, da Comissão, de 16 de Setembro.

Nos termos da LCE, compete à ARN - o ICP-ANACOM - definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas

[20] Mercado 1: Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.
[21] Que são os seguintes:
- Mercado 2: Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo;
- Mercado 3: Terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo;
- Mercado 4: Fornecimento grossista de acesso à infra-estrutura de rede num local fixo;
- Mercado 5: Fornecimento grossista de acesso em banda larga;
- Mercado 6: Fornecimento grossista de segmentos terminais de linhas alugadas; e
- Mercado 7: Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

[22] Exposição de Motivos" disponível em http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf (apenas versão em inglês).

adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas (art.º 18.º da Lei n.º 5/2004).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.os 55.º a 61.º da LCE)[23]:

- Definição dos mercados relevantes (art.º 58.º da LCE)

  Compete à ARN definir os mercados relevantes de produtos e serviços do sector das comunicações electrónicas, incluindo os mercados geográficos relevantes, em conformidade com os princípios do direito da concorrência.

  Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação e as Linhas de Orientação da CE relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas[24] (daqui em diante designadas por "Linhas de Orientação").

- Análise dos mercados relevantes (art.º 59.º da LCE)

  Compete à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta as Linhas de Orientação.

  O procedimento de análise de mercado tem como objectivo investigar a existência de concorrência efectiva. Não existe concorrência efectiva caso seja possível identificar empresas com PMS[25].

  Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente[26] ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

- Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (art.º 66.º da LCE)

---

[23] Cf. Directiva-Quadro, art.os 7.º e 14.º a 16.º.

[24] Disponível em http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55015&contentId=87568.

[25] Também conforme as "Linhas de Orientação" (§24), "*No âmbito do quadro regulamentar, os mercados serão definidos e o PMS avaliado com metodologias idênticas às do direito da concorrência. (...) e a avaliação da concorrência efectiva pelas ARN devem ser coerentes com a jurisprudência e a prática em matéria de concorrência. Com vista a garantir essa coerência, as presentes orientações baseiam-se em: 1. Jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no que diz respeito à definição de mercado e à noção de posição dominante na acepção do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 2.º do regulamento relativo ao controlo das concentrações*".

[26] Note-se que, de acordo com o Acórdão TJCE, de 12 de Julho de 1984, *Hydrotherm*, a noção de empresa "*deve ser entendida como designando uma unidade económica do ponto de vista do objecto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais*".
De acordo com o art.º 2.º, n. os 1 e 2, da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (que aprova o regime jurídico da concorrência), "*1- Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma actividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de funcionamento. 2- Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou que mantêm entre si laços de interdependência ou subordinação decorrentes dos direitos ou poderes enumerados no n.º 1 do artigo 10.º*"

Caso o ICP-ANACOM conclua que um mercado é efectivamente concorrencial, deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las.

Caso o ICP-ANACOM determine que o mercado relevante não é efectivamente concorrencial, compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as obrigações regulamentares específicas adequadas, ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.

As obrigações impostas:

- devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no art.º 5.º da LCE;
- devem ser objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se referem;
- não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade;
- devem ser transparentes em relação aos fins a que se destinam.

Segundo a metodologia que continua a ser adoptada na Recomendação[27], o ponto de partida para a definição e identificação de mercados grossistas relevantes é uma caracterização dos mercados retalhistas num período temporal, a sua dimensão geográfica e das pressões concorrenciais a que estão sujeitos, do lado da procura e da oferta.

Posteriormente, são definidos os mercados grossistas conexos tendo em conta as mesmas dimensões e é analisada a eventual existência de PMS nestes mercados. Por último, são analisadas as obrigações regulamentares a impor às empresas com PMS.

Neste contexto, o presente documento consubstancia a posição do ICP-ANACOM sobre a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a avaliação de PMS e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

[27] Cf. Recomendação – Exposição de Motivos, Secção 2.1.

2. OS MERCADOS NO AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS MÓVEIS

De acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações electrónicas, que segue o direito comunitário da concorrência, os mercados relevantes definem-se através da intersecção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.

O processo de definição do mercado do produto tem como objectivo identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, tendo em consideração as suas características objectivas (graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores), os seus preços e a sua utilização pretendida[28].

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para satisfazer as mesmas finalidades ou utilização finais[29], i.e., segundo a procura.

Estes produtos e serviços farão parte do mesmo mercado relevante se o comportamento dos produtores ou fornecedores de serviços em causa estiver sujeito ao mesmo tipo de pressões concorrenciais do lado da oferta, nomeadamente, em termos de fixação de preços.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituibilidade do lado da procura e (ii) a substituibilidade do lado da oferta[30].

Estas pressões concorrenciais poderão, isoladamente ou em conjunto, constituir fundamento para definir um determinado mercado de produto.

Em termos teóricos, o grau de possibilidade de substituição ou complementaridade entre dois produtos pode ser estimado através da elasticidade cruzada da procura. No entanto, na prática, tal análise é complexa sendo os dados disponíveis escassos, pelo que uma das formas utilizadas na avaliação da existência de substituibilidade (do lado da procura e da oferta) consiste na aplicação do denominado "teste do monopolista hipotético" (teste SSNIP – *Small but significant nontransitory increase in price*)[31].

O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam na oferta e em alguns casos (serviços grossistas) na procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas em relação a áreas vizinhas[32].

A definição do mercado geográfico pressupõe a utilização da mesma metodologia de definição do mercado do produto, nomeadamente através do recurso ao teste do monopolista hipotético, que permite identificar pressões concorrenciais no que respeita à substituibilidade do lado da procura e à substituibilidade do lado da oferta.

---

[28] Cf. Linhas de Orientação §44.
[29] Cf. Linhas de Orientação §44.
[30] Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial – esta possibilidade será considerada sempre que relevante.
[31] Cf. Linhas de Orientação §40-43.
[32] Cf. Linhas de Orientação §56.

2.1. Serviços retalhistas prestados nos mercados móveis

O serviço móvel terrestre em Portugal é prestado actualmente a nível retalhista pelos operadores de rede móvel TMN, Vodafone e Sonaecom e ainda pelo operador móvel virtual (MVNO) Phone-ix (detido pelos CTT e suportado na rede móvel da TMN), e pelo MVNO Zon Mobile (detido pela Zon e suportado na rede móvel da Vodafone).

Adicionalmente, existem empresas que, através das suas marcas próprias, disponibilizam aos seus clientes ou associados tarifários criados em parceria com os operadores de rede. Exemplos incluem a cadeia de retalho Continente, que lançou, em parceria com a Sonaecom, o tarifário Continente Mobile, ou os produtos *Benfica Telecom*, *Dragão Mobile* e *Sporting Mobile*, numa parceria dos clubes desportivos S.L. Benfica, F.C. Porto e Sporting C.P., respectivamente, com a TMN. Estas iniciativas não são consideradas como operadores de comunicações electrónicas móveis, na medida em que a relação contratual do consumidor final não se estabelece a este nível, mas sim com os operadores de rede móvel acima identificados.

Em termos genéricos considera-se que o serviço telefónico móvel em Portugal pode incluir a prestação retalhista de serviços de voz em *full duplex*, serviços de videochamadas, serviços de mensagens curtas (SMS), serviços de dados, incluindo MMS e serviços de acesso à internet de banda larga, bem como um conjunto diversificado de funcionalidades.

Os serviços em causa são prestados por todos os operadores de rede móvel em actividade, através das respectivas redes com recurso às tecnologias GSM e UMTS. Os MVNOs prestam alguns dos serviços referidos, centrando mais a sua actividade em serviços de voz e de dados, com exclusão do acesso à Internet.

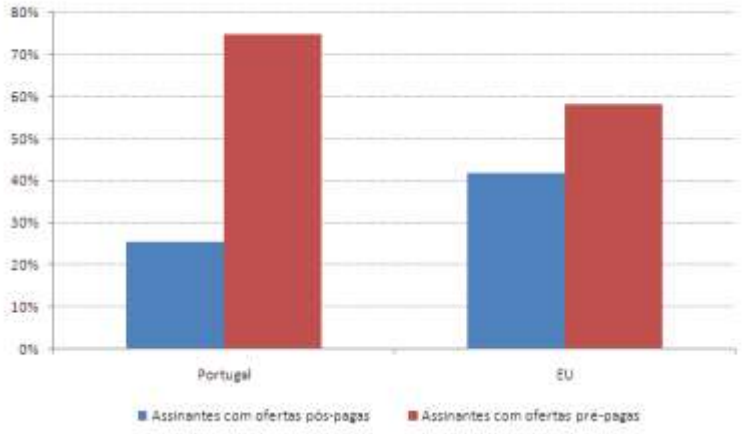
Os serviços telefónicos móveis são prestados a uma multiplicidade de clientes, particulares e empresariais.

Os diversos operadores de rede móvel disponibilizam ofertas pré-pagas e pós-pagas[33], representando as primeiras a percentagem de assinantes mais elevada no total das ofertas (73% no 3º trimestre de 2009), o que se traduz numa das principais características do mercado português de comunicações electrónicas móveis.

O gráfico seguinte permite comparar a proporção de assinantes detentores de ofertas pré-pagas e pós-pagas em Portugal com a proporção média que existia na União Europeia.

[33] Os MVNO só têm disponibilizado ofertas pré-pagas.

Gráfico 3 – Proporção das ofertas pré-pagas e pós-pagas em Portugal e na Europa (Outubro de 2008)



Fonte: ICP – ANACOM e 14º Relatório de Implementação

Os planos tarifários disponibilizados nas várias ofertas incluem normalmente o acesso a diversos serviços e, no caso dos serviços de voz a possibilidade de efectuar e receber diversos tipos de chamadas (destinadas a e/ou recebidas do próprio operador, de outros operadores móveis, fixos e internacionais, e ainda chamadas em *roaming*).

O serviço telefónico móvel caracteriza-se fundamentalmente por permitir mobilidade aos seus utilizadores, que valorizam o facto de estarem sempre contactáveis e de poderem contactar outros utilizadores sempre que necessário[34].

O serviço telefónico móvel em Portugal tem registado uma evolução muito significativa, contando no final do terceiro trimestre de 2009 com cerca de 15,5 milhões de assinantes, representando uma taxa de penetração de 146,2 por 100 habitantes (Gráfico 4).

[34] De acordo com um estudo de mercado realizado pelo ICP-ANACOM, em Dezembro de 2006, 49,1% dos entrevistados consideram que a possibilidade de estar sempre contactável, é a principal vantagem do serviço móvel em relação ao serviço fixo, enquanto 39,9% consideram que a mobilidade é a vantagem mais importante. Disponível em http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=229503

Gráfico 4 - Evolução do Número de Assinantes e da Taxa de Penetração do Serviço Móvel Terrestre

Fonte: ICP – ANACOM

Este crescimento de mercado tem vindo a resultar de um aumento bastante significativo e sustentado da base de clientes da TMN e da Vodafone, tendo a Sonaecom manifestado, a partir de meados de 2007, algum crescimento da sua base de clientes (conforme Gráfico 5). Esta evolução do número de assinantes dos três operadores tem tido como consequência uma manutenção do nível das quotas de mercado desde 2006, apesar de se ter verificado uma ligeira recuperação por parte da Sonaecom a partir de meados de 2007 (conforme Gráfico 6). Nesta análise, refira-se o facto de a Sonaecom ter registado no segundo trimestre de 2008 um aumento pontual muito significativo da sua base de clientes, o que terá estado relacionado com o lançamento, por este operador, do primeiro tarifário de "sub-grupo *on-net"* existente em Portugal.

[IIC]

Gráfico 5 - Evolução do Número de Assinantes por Operador

Confidencial

Fonte: ICP-ANACOM

Gráfico 6 - Evolução das Quotas de Mercado (Assinantes)

Fonte: ICP-ANACOM

[FIC]

A percentagem de assinantes que aderiram aos tarifários indiferenciados tem vindo a aumentar desde 2006, sendo no global de 42%. No entanto, esta percentagem difere bastante de operador para operador, sendo de [IIC] CONFIDENCIAL

[FIC]. Nota-se ainda que no período de 2005 a 2009, o número absoluto de assinantes em tarifários diferenciados se tem mantido praticamente estável em todos os operadores de rede móvel, indiciando que estes clientes (que no 1º trimestre de 2009 representavam 58% do total de clientes) estão "cativos" de cada operador (tendo em conta a rede de contactos), o que é consentâneo com a taxa de *churn* próxima de 1%, que se verificou em 2008[35].

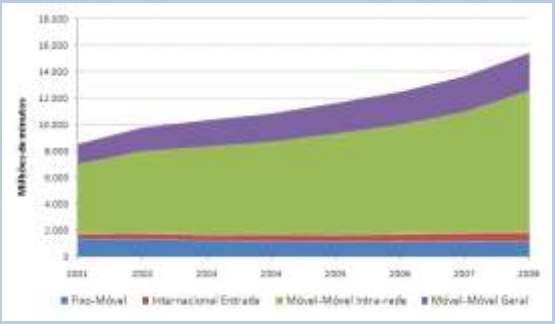
Em paralelo ao aumento do número de assinantes do serviço telefónico móvel e da respectiva taxa de penetração, o tráfego originado pelos operadores móveis em actividade tem também aumentado substancialmente ao longo dos anos, o que se tem verificado igualmente para o tráfego que termina nesses operadores.

O Gráfico 7 e o Gráfico 8 ilustram a situação descrita, destacando-se que as chamadas *on-net* têm vindo a representar uma parcela crescente do tráfego de retalho relativo às chamadas originadas nas redes móveis. Entre 2004 e 2008 esse tráfego aumentou em média 11,4% ao ano, representando actualmente 70% do total do tráfego de chamadas originadas nas redes móveis.

[35] Segundo os resultados do Inquérito ao Consumo das Comunicações Electrónicas, de 2008, só mudaram de rede móvel cerca de 1,1% dos indivíduos com 15 ou mais anos, com o serviço telefónico móvel (disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=969288).

Gráfico 7 - Evolução do Número de Minutos originados nas redes móveis nacionais por tipo de chamada

Gráfico 8 - Evolução do Número de Minutos terminados nas redes móveis nacionais por tipo de chamada

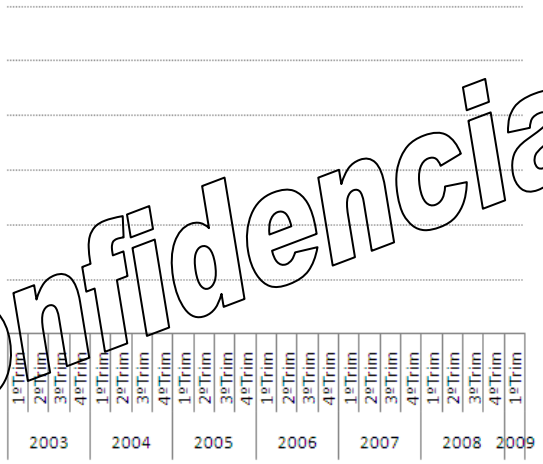


Fonte: ICP-ANACOM

A TMN e a Vodafone apresentam historicamente (de 2003 a 2009) uma tendência de crescimento no que respeita aos minutos de tráfego originado e terminado em redes móveis (incluindo assim tráfego *on-net* e *off-net*), enquanto que a Sonaecom apresenta valores relativamente estáveis até 2008, altura em que registou um aumento neste indicador (conforme Gráfico 9).

[IIC]

Gráfico 9 – Evolução do tráfego de retalho móvel-móvel



Confidencial

Fonte: ICP-ANACOM

[FIC]

Note-se no entanto que, no 1º trimestre de 2009, a Vodafone e a Sonaecom registaram um aumento muito significativo no número de minutos originados e terminados na sua rede, tendo em particular a Vodafone igualado a TMN neste indicador, apesar de manter uma base de clientes menor. Tais aumentos de minutos estão relacionados com a crescente contribuição do tráfego terminado e originado numa mesma rede móvel (tráfego *on-net*) associado aos tarifários diferenciados de "sub-grupo *on-net"*.

A evolução das receitas por minuto (conforme Gráfico 10 e Gráfico 11) mostra que se mantém uma diferenciação elevada entre as chamadas *on-net* e *off-net*, a qual é substancialmente maior na TMN e Vodafone. É de assinalar a descida das receitas médias das chamadas *on-net*, particularmente relevante no caso da Sonaecom, e a importante descida das receitas médias das chamadas *off-net*, para os três operadores.

[IIC]

Gráfico 10 - Evolução das Receitas por Minuto das Chamadas *On-Net*

Fonte: ICP-ANACOM

Gráfico 11 - Evolução das Receitas por Minuto das Chamadas *Off-Net*

Fonte: ICP-ANACOM

FIC]

A evolução dos minutos *off-net*, que apresentam um peso muito maior na Sonaecom relativamente aos outros operadores [IIC] CONFIDENCIAL [FIC], tem-se reflectido num desbalanceamento do tráfego, levando a que esse operador origine mais tráfego dirigido às redes dos seus concorrentes do que aquele que deles recebe.

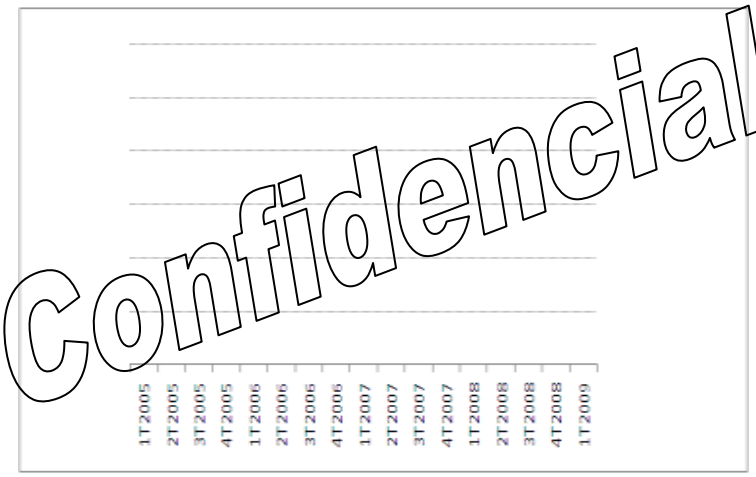
Conforme se pode constatar pelo gráfico seguinte (Gráfico 12), o desbalanceamento de tráfego verificado na Sonaecom tem vindo a aumentar, e inclusivamente agravou-se mais após o 2º trimestre de 2008, o que é parcialmente explicável pelo lançamento do

produto TAG através do qual aderiram à Sonaecom clientes que realizam uma proporção elevada de chamadas *off-net*[36]. Já o desbalanceamento global registado na Vodafone era negativo até ao 3º trimestre de 2007, e passou a positivo, continuando a aumentar ao longo do último ano.

Pese embora os elevados valores de desbalanceamento de tráfego registado pela Sonaecom, o desequilíbrio nos pagamentos de terminação efectuados pela Sonaecom aos restantes operadores diminuiu significativamente após a *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, devido à redução dos preços da terminação e à assimetria aplicada nos 2 últimos trimestres de 2008 e nos 3 primeiros trimestres de 2009. O Gráfico 13 permite visualizar a redução do desequilíbrio, até ao final do 1º trimestre de 2009.

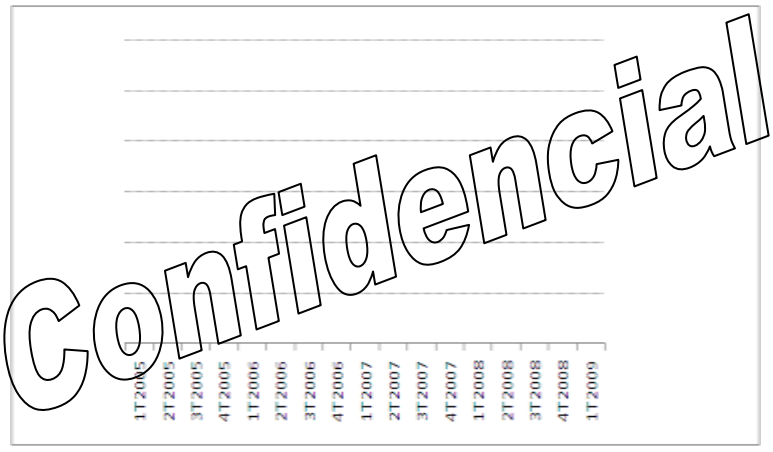
[IIC]

Gráfico 12 – Evolução do Desbalanceamento em Minutos



Fonte: ICP-ANACOM

Gráfico 13 – Evolução do Desequilíbrio Financeiro da Sonaecom



Fonte: ICP-ANACOM

[FIC]

[36] Para uma análise mais detalhada do impacto deste produto TAG, ver a Decisão de Controlo de Preços, que acompanha a presente decisão.

2.2. Caracterização do mercado móvel em Portugal

O segmento das comunicações móveis tem sido, no sector das telecomunicações electrónicas, um dos que tem registado maior sucesso desde o início da sua operação, nomeadamente em termos de crescimento. A taxa de penetração em Portugal no final do 2º trimestre de 2009 era de 141,5 por 100 habitantes, comparando favoravelmente com a taxa de penetração média da EU, de 122,4 (no final do 2º trimestre do mesmo ano)[37].

Ao comparar a importância relativa dos serviços fixos e dos serviços móveis em Portugal com o panorama europeu, verifica-se que em Portugal o sector móvel tem um peso muito significativo no mercado de voz. Em termos de minutos de voz, o peso desse sector no total de minutos de voz em Portugal é de cerca de 60%, o que compara com um peso de 51% na União Europeia[38]. Também no mercado da Banda Larga, o sector móvel tem uma importância crescente em Portugal em detrimento do sector fixo. Em Julho de 2009, a taxa de penetração de banda larga móvel em Portugal, em termos de cartões dedicados e *modems*, era uma das mais elevadas da União Europeia, na ordem dos 10,8 por 100 habitantes, comparando com a média europeia de 4,2. Paralelamente, a taxa de penetração da banda larga fixa em Portugal – 16,5 por 100 habitantes –, ficava aquém da média europeia (23,8).

Note-se que, para esta diferença de posicionamento do sector móvel face ao sector fixo, terá contribuído, nomeadamente, a diferença entre os preços de terminação de ambos os serviços. Esta enorme diferença de preços, que leva a que o preço de terminação por minuto nas redes móveis seja actualmente cerca de 10 vezes superior ao preço da terminação na rede fixa do operador com PMS no mercado respectivo, tem levado a uma subsidiação cruzada entre estes dois sectores, que se teve justificação no desenvolvimento inicial das comunicações móveis tem que ser progressivamente eliminada, uma vez que se tal não acontecer estar-se-á a contribuir para colocar em causa a competitividade das comunicações fixas de voz[39].

Urge pois corrigir essa situação, aliás na linha do que está a ser feito a nível europeu, nomeadamente em consequência da Recomendação da Comissão Europeia ("Recomendação sobre o tratamento regulatório dos preços de terminação fixa e móvel na EU" de 7 de Maio de 2009, daqui em diante "Recomendação sobre Terminações"[40]), que foi criada exactamente com o objectivo de uniformizar a regulação da terminação nesses dois sectores.

Por outro lado, verifica-se que no mercado móvel nacional os utilizadores dos serviços móveis praticamente não mudam de operador. Registe-se o dado significativo resultante do Inquérito aos consumidores promovido pelo ICP-ANACOM[41]: durante o último ano

---

[37] Dados das estatísticas trimestrais do ICP-ANACOM.

[38] Para a União Europeia usou-se como referência as receitas, uma vez que os dados de minutos não estão disponíveis (admitindo-se que não sejam muito diferentes).

[39] Refira-se que os preços de terminação das comunicações de voz terminadas na rede do operador com PMS no mercado de terminação fixa respectivo encontram-se orientadas aos custos, de acordo com o custeio regulatório em vigor.

[40] Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF

[41] Inquérito ao consumo dos serviços de comunicações electrónicas, edição de Dezembro de 2008, disponível em http://www.anacom.pt/streaming/inqueritoconsumoservCE_dez2008.pdf?contentId=969282&field=ATTACHED_FILE . Atente-se às notas metodológicas introduzidas nas páginas 13 e 14 do documento.

apenas 1,1% dos clientes mudou de operador, o que aponta para uma taxa de *churn* no mercado móvel nacional na ordem de 1%. Também os indicadores de portabilidade (naturalmente relacionados com o *churn*) são muito desfavoráveis no mercado nacional face ao panorama europeu. Portugal é um dos países com os níveis de números portados mais baixos no sector móvel: cerca de 1,5% do total de assinantes, face a 10,4% da média da UE[42].

Esta situação, em termos de mudança de operador, deve-se em grande parte à característica muito específica das comunicações conhecida por "efeito de rede" – um utilizador tem preferência por ser cliente da rede onde estão a maioria dos seus contactos. Em Portugal, este efeito de rede é ainda mais importante do que na generalidade dos países Europeus, por vários tipos de razões. Desde logo, a fortíssima identificação dos prefixos dos números (91, 93 e 96) com cada um dos operadores de rede (alavancada sobre a política de numeração estabelecida, através de fortes campanhas de marketing) possibilitou a fixação de preços muito diferenciados entre chamadas *on-net* e *off-net* sem resistência dos consumidores, já que estes podem facilmente identificar que tipo de chamada estão a efectuar. A baixa taxa de números portados e o facto de só recentemente se ter avançado para a partilha da nova gama de numeração (92) dos serviços móveis, levam a que esta percepção não se tenha alterado de forma significativa.

As estratégias dos operadores, desde sempre foram muito centradas na diferenciação entre preço *on-net* e *off-net*, o que naturalmente intensifica esse efeito de rede e beneficia os operadores com maior base de clientes, pois cria uma barreira à mudança para uma rede onde não existem tantos contactos, devido às chamadas *call externalities*[43]. Mesmo actualmente (depois de, em 2005, os operadores terem criado alguns tarifários indiferenciados, conforme já referido), a maioria dos utilizadores pertencem a tarifários diferenciados, e as estratégias de marketing (nomeadamente em termos de promoções[44]) são muito centradas na criação de uma base de clientes forte que comunique *on-net* a preços muito reduzidos (nalguns casos gratuitos). A prática de preços *on-net* muito baixos praticada pelos operadores de maior dimensão prejudica, não só os operadores móveis de menor dimensão (que acabaram por adoptar comportamentos semelhantes para tentar atenuar o efeito de rede dos concorrentes) e potenciais entrantes, ao criar e ampliar essa barreira à entrada, como também os operadores fixos, uma vez que os utilizadores preferem efectuar chamadas a partir da mesma rede no serviço telefónico móvel do que recorrer ao serviço telefónico fixo. Este

[42] Dados de Outubro de 2008 (Fonte: Relatório de Implementação 2008).

[43] "Call externalities" é o conceito usado na literatura académica para reflectir a utilidade que os consumidores derivam de receberem chamadas. A literatura que analisa os efeitos da existência de *call externalities* inclui:

Armstrong, M., e Wright, J., "Mobile Call Termination", mimeo, disponível em http://else.econ.ucl.ac.uk/papers/uploaded/255.pdf; Calzada, J. e Valletti, T., "*Network Competition and Entry Deterrance*", Economic Journal, Vol. 118 (2008), pp. 1233-1244;

Harbord, D., e Pagnozzi, M., "*On-Net/Off-Net Price Discrimination and 'Bill-and-Keep' vs. 'Cost-Based' Regulation of Mobile Termination Rates*," MPRA Paper 14540, 2008;

Hoernig, S., *"On-net and Off-net Pricing on Asymmetric Telecommunications Networks",* Information Economics and Policy, Vol. 19 (2007), pp. 171-188.

[44] A título de exemplo, relevam-se as promoções lançadas no Natal de 2009 pelos três operadores de rede que, sem prejuízo de algumas diferenças entre elas, promovem fortemente as chamadas *on-net*. Em termos gerais, as promoções pontuais que estes operadores têm lançado ao longo do tempo tendem a promover este tipo de chamadas.

tipo de actuação tem obviamente efeitos negativos para os consumidores finais dos serviços de comunicações electrónicas, nomeadamente no que respeita ao nível de concorrencialidade existente no mercado e por conseguinte ao nível potencial de preços e de qualidade de serviço, bem como em relação às opções de escolha de que podem desfrutar.

O principal motivo apontado pelos clientes das redes móveis para a escolha do operador nos Inquéritos ao Consumo dos Serviços de Comunicações Electrónicas (2007 e 2008), é "*a maioria das pessoas que contacta é cliente do mesmo operador*". Esta explicação é dada por cerca de 43% dos assinantes das redes móveis, em 2008, mais 2,8 pontos percentuais do que no ano anterior. Por outro lado, note-se que esse motivo é identificado como o factor primordial para o insucesso da mudança para cerca de 18,5% dos clientes das redes móveis que não mudaram de rede embora tenham considerado fazê-lo, percentagem que é mais elevada nos clientes das redes maiores (Vodafone e TMN), o que também confirma a importância do efeito de rede[45].

Outra estratégia dos operadores móveis para reter os clientes, e que contribui para provocar uma taxa de *churn* tão baixa, é a fidelização através de contratos de duração de 12 meses e, frequentemente, 24 meses, a troco da subsidiação do equipamento terminal. Este tipo de abordagem, apesar de virtuoso no que respeita à criação de condições para melhorar o acesso dos consumidores ao mercado, tem naturalmente efeitos perversos, quando ultrapassados os limites razoáveis, no que respeita às condições de concorrencialidade, que se tendem a agravar à medida que o mercado vai entrando em fases de maior maturidade.

2.3. Mercado retalhista do produto

Os utilizadores dos serviços telefónicos móveis habitualmente adquirem em conjunto o acesso à rede e os serviços de comunicações, sendo que o primeiro é fundamental para o estabelecimento e/ou recepção de chamadas. O acesso e as comunicações parecem complementar-se[46]. Esta situação traduz-se em pressões concorrenciais idênticas sobre o acesso e as comunicações, o que favorece a integração de ambos os serviços num

[45] Note-se que estudos efectuados por outras entidades, como os da Marktest, confirmam a importância da rede de contactos na razão de escolha de operador e de mudança de operador, ao longo dos últimos anos (conforme referido por alguns operadores nas várias consultas públicas anteriores sobre este mercado).

[46] As suas características técnicas e físicas são muito diferenciadas.

O acesso à rede móvel consiste no estabelecimento da ligação radioeléctrica entre um equipamento terminal (telemóvel) e a BTS (*Base Transceiver Station*). Faz também parte integrante do acesso a identificação do terminal e a sua validação.

Assim, o cartão SIM (*Subscriber Identity Module*), para além de ter armazenados dados anteriores à sua personalização, como o IMSI (*International Mobile Subscriber Identity*) e a chave de autenticação *Ki*, contém outros parâmetros que garantem o acesso à rede e permitem a realização/recepção de chamadas pelo reconhecimento do utilizador como assinante de uma determinada rede.

As comunicações consistem na ligação através de um canal de transmissão entre dois ou mais intervenientes, permitindo desta forma a emissão, a troca e a recepção de informação (sinais ou mensagens) dentro de uma rede, de acordo com uma série de regras predefinidas e do conhecimento das entidades envolvidas.

Tendo em conta as características físicas e técnicas dos serviços em análise, verifica-se que existe uma relação de complementaridade entre o acesso e as comunicações móveis.

mercado único. Sem prejuízo, existem diferenças técnicas e de funcionalidade entre os dois serviços.

Entre os serviços de comunicações prestados pelos operadores em actividade, contam-se as chamadas de voz, e em concreto as chamadas nacionais, internacionais e em *roaming*. Os clientes das redes móveis têm percepções muito diferentes sobre as referidas chamadas, bem como sobre os respectivos preços. No entanto, na adesão ao serviço, pretendem ter acesso a todos os tipos de chamadas. De igual forma, todos os operadores em actividade oferecem os diversos tipos de chamadas identificados em todos os planos tarifários que comercializam. Assim, justifica-se considerar a sua integração num mesmo mercado de retalho.

Considerações semelhantes podem ser feitas relativamente às mensagens de texto (adiante referidas por SMS[47]). Sem prejuízo das suas diferentes funcionalidades face às chamadas de voz, e dos preços distintos, não pode deixar de se ter em atenção que estas são normalmente adquiridos em pacote juntamente com as comunicações de voz, até porque existe uma grande conveniência em usar um único equipamento terminal e um único cartão SIM para ambos os serviços. Assim, entende-se que poderá haver alguma substituibilidade entre os serviços de voz e os serviços SMS.

Todos os operadores têm diversas ofertas pré-pagas e pós-pagas. Perante um pequeno aumento de preços não transitório nos planos pré-pagos, e tendo em conta os reduzidos custos de mudança, os clientes dos referidos planos podem facilmente mudar de modalidade, para um plano pós-pago. O inverso também é verdadeiro. Assim, considera-se que os planos pré-pagos e pós-pagos integram o mesmo mercado do produto.

Quanto ao tipo de clientes que usa o serviço, não é claro que os clientes particulares e os clientes empresariais integrem o mesmo mercado. Se bem que nos extremos - clientes residenciais e empresas de grande dimensão - pareçam não ser substituíveis, na prática existe uma grande dificuldade no estabelecimento de fronteiras entre os dois segmentos considerados. São também várias as ofertas usadas indiferenciadamente pelos clientes particulares e empresariais, sendo que o perfil de utilização da rede é o critério fundamental para a escolha de um plano tarifário e não o tipo de cliente. Assim, entende-se que para efeitos da presente análise não se encontraram evidências que justifiquem que os clientes particulares e os clientes empresariais não devam ser incluídos num único mercado.

[47] Acrónimo para *Short Message Service* na terminologia anglo-saxónica.

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

3.1. Caracterização do mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

O serviço grossista de terminação de chamadas corresponde ao serviço pelo qual um operador termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal dessa rede, que lhe tenha sido entregue por um outro operador com o qual estabeleceu um acordo de interligação.

O serviço de terminação de chamadas é essencial para o estabelecimento de comunicações entre os operadores de rede móvel e entre estes últimos e os operadores de rede fixa.

O sistema de tarifação que tem vigorado em Portugal, e de uma forma geral na Europa, é baseado no princípio do chamador-pagador (*Calling Party Pays*)[48]. De acordo com este princípio, a realização de uma determinada chamada é paga na totalidade pelo chamador. Por sua vez, os preços de terminação associados a chamadas vocais em redes móveis são definidos pelo operador detentor da rede na qual cada chamada é terminada, que é escolhida pelo utilizador chamado. Neste sistema existe, assim, uma dissociação entre quem paga a chamada (o cliente que origina a chamada) e quem escolhe a rede em que esta é terminada (o cliente que recebe a chamada), que é a rede responsável pela fixação do preço de terminação. Esse preço é natural que constitua uma das componentes mais importantes na fixação do preço final da chamada.

3.2. Definição do mercado do produto

De acordo com a CE[49] os serviços de terminação, dadas as actuais restrições técnicas, são absolutamente indispensáveis à prestação de serviços móveis retalhistas, constituindo *inputs* não apenas para a prestação a retalho de chamadas originadas noutros operadores móveis, mas igualmente para a prestação a retalho de chamadas originadas em redes fixas e em redes internacionais, fixas e móveis.

Atendendo a que se encontra em vigor o princípio do chamador-pagador, e que o preço do serviço grossista de terminação é determinado pela rede que termina a chamada, a qual resulta de uma escolha do cliente chamado, a parte que origina a chamada normalmente não tem capacidade para influenciar o preço de terminação praticado, até porque o mesmo não depende da rede de origem, enquanto a que recebe, por não pagar nada, é razoavelmente insensível a este preço.

---

[48] Sobre o sistema CPP e outros sistemas alternativos utilizados noutros países fora da Europa, ver a Consulta Pública do ERG relativa à "Next Generation Networks Future Charging Mechanisms / Long Term Termination Issues", disponível em http://erg.eu.int/doc/publications/2009/erg_09_34_draft_cp_ngn_future_charging_mechanisms_final.pdf

[49] Cf. Explanatory Note que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, Secção 4.3, disponível em http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/proposals/exp_note_markets_en.pdf

Assim, verifica-se que os serviços grossistas de terminação de chamadas, e as chamadas de retalho como um todo estão sujeitos a diferentes pressões concorrenciais, não se justificando, do lado da procura, a sua integração num único mercado grossista e retalhista. Na ausência de uma valorização significativa do preço de terminação por parte dos utilizadores individuais, o contrapoder negocial de determinados grupos de utilizadores (grupos fechados que valorizam mais os preços de terminação) poderia ser suficiente para justificar um mercado de produto alargado. No entanto, constata-se que os operadores normalmente segmentam os seus clientes, disponibilizando ofertas específicas a estes grupos de utilizadores (baseadas em preços muito reduzidos dentro do grupo), enquanto mantêm para os restantes grupos menos sensíveis aos preços outro tipo de ofertas, de forma a que globalmente continuam a não estar constrangidos na fixação dos preços de terminação nas respectivas redes móveis.

Uma opção de mercado do produto poderia também passar pela definição de um único mercado nacional de serviços de terminação. Contudo, as restrições referidas anteriormente, relativas ao exercício do contrapoder negocial dos clientes retalhistas, inviabilizam essa definição. De igual forma, na perspectiva da substituibilidade do lado da oferta existem restrições técnicas que impedem a definição de um mercado nacional de terminação. Caso um determinado operador aumentasse o preço da terminação, não existiriam entidades com possibilidade de entrar no mercado para prestar o mesmo serviço de terminação, dado que tal implicaria o acesso aos dados do cartão SIM dos clientes nos quais as chamadas são terminadas, bem como a respectiva reprogramação, o que não é possível. Este entendimento foi fundamentado na *Decisão de Análise de Mercados de 2005,* e mantém-se válido, estando inclusivamente plasmado na Recomendação da Comissão sobre os Mercados Relevantes, e sendo seguido por todas os reguladores europeus.

Existem, assim barreiras elevadas e de carácter não transitório que impedem esta definição alargada do mercado do produto.

No outro extremo, poder-se-ia definir um mercado restrito a cada utilizador, atendendo a que uma chamada não se substitui a outra chamada. Note-se, no entanto, que na perspectiva da oferta, esta definição não é adequada, atendendo a que não é exequível que os operadores de rede móvel discriminem cada utilizador da sua rede, através da determinação de preços diferenciados para cada um. Nesta conformidade, considera-se que o mercado grossista da terminação de chamadas tem pelo menos a dimensão de cada uma das redes móveis.

Face ao exposto, o ponto de partida para a definição do mercado do produto é o mercado em cada uma das redes móveis individuais, analisando-se de seguida em que medida esse mercado do produto poderia integrar chamadas de voz e chamadas de dados (sendo aqui apenas relevantes os SMS[50]), e em que medida as chamadas de voz poderão ser condicionadas por chamadas com terminação em redes fixas e com terminação na própria rede, que a verificar-se implicaria o alargamento do mercado em causa de modo a integrar igualmente esse tipo de chamadas. De igual forma, será

[50] Com efeito os restantes serviços de dados, de acordo com a nota explicativa que acompanha a Recomendação da Comissão, estão ainda em desenvolvimento.

averiguada a possibilidade de integrar no mesmo mercado a terminação de chamadas em redes GSM e UMTS.

3.2.1. Terminação de chamadas de voz em redes móveis vs. terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis

A nível da substituibilidade do lado da procura, deve verificar-se em que medida a procura de SMS poderá exercer alguma influência na procura de chamadas de voz, com impacte para a terminação das chamadas de voz.

Tendo em consideração as diferentes funcionalidades dos serviços de voz e de SMS, bem como os diferentes preços e a evolução do volume de chamadas nos últimos anos, não existem indícios de que, na sequência de um pequeno aumento no preço de terminação das chamadas de voz, na ordem dos 5% a 10%, um número significativo de utilizadores finais substitua as chamadas de voz por chamadas de SMS, de forma a tornar desvantajoso esse aumento de preços, uma vez que só em determinadas circunstâncias estas últimas podem substituir as primeiras (comunicações curtas e/ou sem necessidade de resposta imediata).

Na perspectiva da oferta, todos os operadores em actividade prestam serviços de voz e de dados (SMS), pelo que a fixação de preços nas chamadas de voz não é constrangida pela fixação de preços das chamadas de SMS. Nessas circunstâncias, a análise de substituibilidade do lado da oferta não é relevante.

Face ao que se referiu sobre esta matéria na *Decisão de Análise de Mercados de 2005*, não existem quaisquer razões para alterar as conclusões então apresentadas de que os serviços de dados (SMS), a nível de retalho, e consequentemente a nível grossista, não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a fixação dos preços de terminação das chamadas de voz nas redes móveis, de forma a justificar a sua integração no mesmo mercado.

3.2.2. Terminação de chamadas de voz em redes móveis vs. terminação de chamadas de voz em redes fixas

Deve ser avaliado em que medida a determinação dos preços de terminação móvel pode ser constrangida pela realização de chamadas de retalho com destino a redes fixas.

Para o efeito, seria necessário que os utilizadores das chamadas terminadas em redes móveis valorizassem de igual forma a possibilidade de efectuar chamadas terminadas nas redes fixas, de tal modo que um pequeno aumento, duradoiro e não transitório, de 5% a 10%, na terminação das chamadas móveis, os levasse a substituir em larga medida essas chamadas pelas que terminam em redes fixas.

Atendendo às diferentes funcionalidades do serviço telefónico prestado em local fixo e do serviço telefónico móvel, e considerando que os utilizadores que originam uma chamada destinada a uma rede móvel pretendem contactar a outra pessoa, directa e pessoalmente e independentemente da sua localização, o que nem sempre poderá ser assegurado pela realização de chamadas para uma rede fixa, não parece viável que a terminação nas redes móveis possa ser constrangida pela realização de chamadas de

retalho terminadas em redes fixas. Por outro lado, existem diferenças muito significativas nos preços de terminação nas redes móveis e nas fixas que determinam preços de retalho com estruturas e níveis muito diferenciados, dependentes das redes de origem e de destino.

A nível da substituibilidade do lado da oferta, constata-se que, atendendo às elevadas barreiras à entrada que caracterizam os mercados móveis, decorrentes não apenas de limitações no espectro disponível, mas também dos custos de desenvolvimento de uma rede móvel, não é expectável que os operadores de rede fixa possam vir a entrar no mercado, na sequência de um pequeno aumento no preço do serviço de terminação de chamadas nas redes móveis. De sublinhar ainda que os MVNOs não têm presentemente qualquer possibilidade de influenciar os preços de terminação.

Face ao exposto, não existem razões para concluir de forma diferente da que se concluiu em 2005, na *Decisão de Análise de Mercados*, sobre o mercado da terminação em redes móveis constituir um mercado distinto do mercado da terminação em redes fixas. Esta é também a conclusão da Recomendação da Comissão sobre Mercados Relevantes.

3.2.3. Terminação de chamadas de voz em redes móveis vs. chamadas *on-net*

Na análise das possibilidades de substituição da terminação de chamadas de voz em redes móveis, pelo estabelecimento de chamadas *on-net* (obrigando os clientes a mudar para a rede de destino ou a dispor de vários cartões SIM[51]), há que verificar em que medida as últimas podem condicionar as primeiras. Com as chamadas *on-net*, os utilizadores das redes móveis procuram beneficiar de preços mais baixos do que os que resultam das chamadas terminadas noutras redes móveis.

Considerando cada operador isoladamente, a eventual substituição pelo lado da procura da terminação de chamadas móveis por chamadas *on-net* não é suficiente para constranger esse operador na fixação dos preços de terminação. Conforme já explicitado, os operadores têm sempre adoptado estratégias de segmentação dos clientes, identificando os que são mais sensíveis aos preços de terminação na respectiva rede móvel, e disponibilizando-lhes ofertas adequadas às suas necessidades, enquanto disponibilizam outras ofertas aos restantes clientes, de tal forma que, globalmente, na ausência da regulação sectorial, continuam a não sentir pressões para descer os preços de terminação.

Tendo em consideração a análise efectuada, mantém-se o entendimento, face à decisão de 2005, que as chamadas *on-net* não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a terminação de chamadas nas redes móveis, que justifique a sua integração no mesmo mercado do produto, entendimento este, uma vez mais, alinhado também com o entendimento da Comissão Europeia.

[51] Segundo dados do Inquérito ao Consumo dos Serviços de Comunicações Electrónicas, de 2008, o número de assinantes com dois ou mais cartões SIM de operadores diferentes é de apenas 4,6% (considerando os tarifários das marcas *low-cost* como tarifários dos respectivos MNOs). Note-se que esta proporção tem vindo a decrescer, tendo apresentado valores de 10,2% em 2006 e 9,4% em 2007.

3.2.4. Terminação de chamadas de voz em redes GSM vs. terminação de chamadas de voz em redes 3G

Os operadores móveis em actividade que prestam o serviço de terminação de chamadas fazem-no indiferenciadamente na rede GMS e na rede UMTS, atendendo a que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas têm redes GSM e UMTS.

Teoricamente é possível a diferenciação do serviço, nomeadamente ao nível do preço, embora tal exigisse do operador que presta o serviço pelo menos a adaptação do sistema de facturação, e da parte dos seus clientes grossistas a possibilidade de identificarem em que rede (GSM ou UMTS) iriam terminar as chamadas que originam. No entanto, na realidade os operadores móveis nunca manifestaram intenção de diferenciar o serviço de terminação consoante a rede em que terminam as chamadas, como aliás não fazem essa discriminação nas chamadas de voz retalhistas. Sem prejuízo, no âmbito da consulta pública sobre a última análise de mercado alguns operadores consideraram que dado o então carácter emergente das redes UMTS, se justificaria a sua não regulação.

É entendimento do ICP-ANACOM que, na perspectiva da procura, independentemente das chamadas vocais terminarem em redes GSM ou em redes UMTS, está-se perante o mesmo serviço, sendo indiferente para o utilizador final a rede em que a chamada termina. Na perspectiva da oferta, dado que são os mesmos operadores a prestar os serviços de terminação de chamadas de voz em redes GSM e UMTS, entende-se que não existem elementos para a avaliação de eventuais pressões concorrenciais entre os dois tipos de terminação. Acresce que se considera que a definição de dois mercados distintos – um para o serviço de terminação em redes GSM e outro para o serviço de terminação em redes UMTS – não teria implicações ao nível das conclusões da análise, já que os seus resultados seriam semelhantes.

Assim, entende-se que existe um único mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais que integra a rede GSM e UMTS de cada operador.

3.2.5. Definição do mercado do produto: conclusão

Face ao exposto nos pontos anteriores, o ICP-ANACOM conclui que o mercado do produto é constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz em cada uma das redes móveis existentes, englobando a terminação nas redes GSM e UMTS.

3.3. Definição do mercado geográfico

Após a identificação do mercado do produto relevante, é necessário definir a sua dimensão geográfica.

De acordo com as Linhas de Orientação "*o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são semelhantes ou*

suficientemente homogéneas e que podem ser distinguidas das áreas vizinhas onde as condições de concorrência prevalecentes são consideravelmente diferentes"[52].

No sector das comunicações electrónicas, o âmbito geográfico do mercado relevante tem sido tradicionalmente definido em função de dois critérios principais:

- A existência de instrumentos legais e regulamentares, nomeadamente, restrições associadas à licença/autorização, obrigações tarifárias e de prestação de serviços.

  A este respeito é de assinalar que as licenças atribuídas aos operadores móveis para a prestação do serviço móvel terrestre de acordo com a norma GSM[53] e as licenças atribuídas aos mesmos operadores para os sistemas de telecomunicações móveis internacionais (IMT2000/UMTS) têm um âmbito nacional.

  Adicionalmente, realça-se que todos os operadores móveis em actividade praticam preços uniformes e disponibilizam as mesmas ofertas em todo o território nacional. Em conformidade existe, e sempre existiu, uma uniformidade tarifária ao nível grossista.

- A área abrangida por uma rede.

  As redes móveis dos operadores em actividade em Portugal, com destaque para as redes GSM, encontram-se disseminadas pelo território nacional, garantido, conforme já referido, elevados níveis de cobertura, não só da população, mas também do território e dos principais eixos viários e ferroviários.

  Nota-se ainda que, apesar de não existirem obrigações de cobertura que abranjam a totalidade do território nacional e da população, os operadores móveis em actividade conseguem garantir uma elevada presença, sobretudo através das suas redes móveis GSM, com uma taxa de cobertura da população de cerca de 99%.

Face ao exposto, o ICP-ANACOM considera que a dimensão geográfica dos mercados de terminação de chamadas vocais corresponde à dimensão de cada uma das redes (GSM e UMTS em conjunto) dos operadores móveis em actividade.

3.4. Conclusão

Na sequência da análise efectuada, **o ICP-ANACOM** conclui que existem em Portugal os seguintes mercados relevantes:

- **Mercado grossista de terminação de chamadas vocais na rede móvel da TMN**

[52] Cf. Linhas de Orientação §56.

[53] No caso da TMN e da Vodafone estas licenças foram entretanto convertidas em direitos de utilização de frequências.

- **Mercado grossista de terminação de chamadas vocais na rede móvel da Vodafone**

- **Mercado grossista de terminação de chamadas vocais na rede móvel da Sonaecom**

Esta conclusão não difere da anteriormente obtida na *Decisão de Análise de Mercados de 2005*.

3.5. Mercados susceptíveis de regulação *ex-ante*

A CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer a três critérios cumulativos[54]:

- Obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência: persistência de fortes obstáculos à entrada, quer sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar.

- Aspectos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efectiva num horizonte temporal pertinente, havendo necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*. A aplicação deste critério implica o exame da situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada.

- Eficácia relativa do direito da concorrência e da regulamentação *ex-ante* complementar: insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado.

Uma vez que o mercado do produto definido no âmbito dos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais é idêntico ao mercado relevante recomendado pela CE e que, segundo a CE, os mercados enumerados na Recomendação foram identificados com base nos três critérios cumulativos acima referidos[55], considera-se que os mercados definidos neste procedimento de análise são relevantes para efeitos de regulação *ex-ante*, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS nos mesmos.

[54] Cf. Recomendação – Exposição de Motivos 2.2.
[55] Cf. Recomendação – Exposição de Motivos "*For those markets listed, the Recommendation creates a presumption for the NRA that the three criteria are met and therefore NRAs do not need to reconsider the three criteria.*"

4. AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO (PMS) NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

De acordo com o art.º 60.º, n.º 1 da LCE (14.º da Directiva-Quadro), "*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores*".

O PMS pode ser detido por apenas uma empresa no mercado (dominância individual) ou por mais do que uma entidade (dominância conjunta). Adicionalmente, nos casos em que uma empresa tem PMS num mercado relevante específico, pode também considerar-se como tendo PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para o outro mercado, fortalecendo assim o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

Na avaliação de PMS importa realizar a análise assumindo como hipótese que não existe qualquer regulação de PMS, actual ou potencial, no mercado relevante. Este deve ser o procedimento a realizar uma vez que o resultado de uma análise de PMS pressupõe testar a necessidade ou não de alguma intervenção regulatória. Assim, avaliar PMS neste mercado exige que seja assumido um mercado hipotético onde a regulação de PMS (ou a "ameaça" de regulação de PMS) não existe.

4.1. Critérios para avaliação de PMS

Tal como na anterior avaliação de mercado, na avaliação de PMS o ICP-ANACOM tem em máxima conta as Linhas de Orientação.

De acordo com as Linhas de Orientação "*as ARN avaliarão se a concorrência é efectiva. A conclusão de que existe uma concorrência efectiva num mercado relevante é equivalente a uma conclusão de que nenhum operador detém, individual ou conjuntamente, uma posição dominante nesse mercado*."[56]

No mesmo documento a CE indica que "*as ARN procederão a uma avaliação prospectiva e estrutural do mercado relevante, com base nas condições de mercado existentes. As ARN devem determinar se o mercado é prospectivamente concorrencial e, portanto, se qualquer falta de concorrência efectiva será duradoura, tendo em conta as evoluções do mercado previstas ou razoavelmente previsíveis durante um período de tempo razoável. O período efectivo utilizado deverá reflectir as características específicas do mercado e a data prevista para a revisão seguinte do mercado relevante pela ARN. Na sua análise, as ARN devem tomar em consideração dados anteriores,*

[56] Cf. Linhas de Orientação §19.

caso esses dados sejam relevantes para a evolução nesse mercado num futuro previsível."[57]

Nas Linhas de Orientação, a CE apresenta as quotas de mercado como sendo um indicador de poder de mercado, considerando que é pouco provável que empresas com uma quota de mercado inferior a 25% venham a ter uma posição dominante no mercado em causa.

Na prática decisória da CE, as preocupações quanto a situações de posição dominante individual têm surgido normalmente no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40%, podendo, no entanto, haver casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores ou casos de empresas com quotas de mercado superiores e não serem consideradas como sendo empresas dominantes[58].

Tal como a CE refere nas Linhas de Orientação[59], a existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser determinada exclusivamente em elevadas (ou reduzidas) quotas de mercado, devendo por isso as ARN utilizar outros critérios. Entre os vários critérios contam-se os seguintes:

- Dimensão global da empresa
- Controlo da infra-estrutura difícil de duplicar
- Vantagens ou superioridade tecnológica
- Baixo nível ou falta de contrapoder dos compradores
- Acesso facilitado ou privilegiado aos mercados de capitais/recursos financeiros
- Diversificação de produtos / serviços
- Economias de escala
- Economias de gama
- Integração vertical
- Rede de vendas e distribuição altamente desenvolvida
- Ausência de concorrência potencial
- Barreiras à expansão

Ainda segundo as Linhas de Orientação da CE, uma posição dominante pode resultar de uma combinação de quaisquer destes critérios, os quais considerados separadamente podem não ser necessariamente determinantes.

Sobre esta questão dos critérios de avaliação de PMS, o Grupo de Reguladores Europeu (ERG) publicou um documento de trabalho sobre as Linha de Orientação ("*ERG SMP Position*")[60]91, onde são desenvolvidos outros critérios de avaliação de PMS:

- Preços excessivos
- Facilidade de entrada no mercado
- Custos e barreiras à mudança
- Evidência de anteriores comportamentos anti-concorrenciais

[57] Cf. Linhas de Orientação §20.
[58] Cf. Linhas de Orientação §75.
[59] Cf. Linhas de Orientação §78.
[60] "Revised ERG Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework", October 2004, (http://www.erg.eu.int/doc/publications/public_hearing_concept_smp/erg0309rev1_smp_working_doc.pdf)

- Concorrência activa ao nível de outros parâmetros
- Existência de *standards*/convenções
- Capacidade dos clientes para aceder e utilizar informação
- Tendência e comportamento dos preços
- *Benchmarking* internacional

4.2. Critérios utilizados na avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

No entender do ICP-ANACOM, atendendo à especificidade dos mercados em análise, que se esgotam na rede móvel de cada um dos operadores em actividade que presta o serviço de terminação, os critérios mais relevantes na avaliação dos mercados de terminação de chamadas vocais são os seguintes:

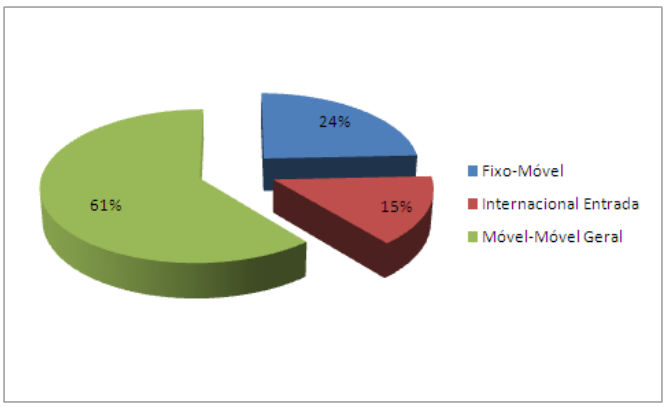
- Quotas de mercados
- Barreiras à entrada
- Comportamento dos preços e evidência de anteriores comportamentos anti-concorrenciais
- *Benchmarking* internacional
- Contrapoder negocial dos compradores

4.2.1. Quotas de mercado

Os operadores de rede móvel em actividade em Portugal têm naturalmente uma situação monopolista quanto ao fornecimento de serviços grossistas de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes móveis, em que cada operador possui 100% de quota de mercado, já que é nele o único prestador.

O gráfico seguinte mostra a proporção do tráfego de terminação e móvel que é proveniente de outras redes móveis, de redes fixas e de redes internacionais, em 2008. De salientar o elevado peso que a terminação móvel-móvel tem no total das chamadas terminadas nos operadores móveis em actividade em Portugal.

Gráfico 14 – Proporção do Tráfego de Terminação Móvel



Fonte: ICP-ANACOM

Pese embora a elevada percentagem de quota de mercado detida por cada um dos operadores no mercado relevante, a decisão sobre a existência de PMS, tem de se suportar também noutros elementos, destacando-se em particular a análise dos condicionamentos que resultam do exercício do eventual poder de negociação detido pelos compradores dos serviços de terminação, o que se faz nos pontos seguintes.

4.2.2. Barreiras à entrada no mercado

Atendendo à especificidade do mercado e do serviço que dele faz parte, não existem soluções tecnológicas que permitam substituir o fornecimento do serviço de terminação de um operador pelo serviço de terminação de outro operador.

Assim, não é previsível que a curto/médio prazo estas barreiras, destacando-se sobretudo as que existem a nível tecnológico, possam ser ultrapassadas, de forma a que a fixação dos preços de terminação, num cenário de ausência de regulação, possa ser sujeita a alguns constrangimentos concorrenciais.

4.2.3. Evolução dos preços de terminação

A regulação dos preços de terminação de chamadas nas redes móveis existe desde Outubro de 2000, altura em que foi determinada a alteração do regime de propriedade do tráfego fixo-móvel. A primeira determinação do ICP-ANACOM neste contexto visou a fixação de um preço máximo de terminação fixo-móvel. Posteriormente, em 2002, outras deliberações incidiram igualmente sobre os preços da terminação móvel-móvel e internacional-móvel, para além da terminação fixo-móvel. As intervenções foram efectuadas no âmbito do aplicação do anterior quadro regulamentar e visaram, entre outros aspectos, o estabelecimento de uma estrutura de preços mais equilibrada, a defesa dos interesses dos consumidores, o desenvolvimento de uma concorrência equilibrada entre redes fixas e redes móveis, e o alinhamento dos preços de terminação em redes móveis aplicáveis a chamadas originadas em redes fixas e a chamadas originadas em redes móveis.

O ICP-ANACOM interveio novamente na terminação de chamadas em redes móveis em 2005, após a entrada em vigor da LCE, e da anterior Recomendação dos Mercados Relevantes (publicada em Fevereiro de 2003).

Durante o período que mediou as primeiras intervenções do regulador e a intervenção de 2005, já ao abrigo do actual enquadramento regulamentar, ou seja num período de cerca de dois anos e meio, verificou-se que os operadores móveis mantiveram inalterados os preços de terminação, com excepção de uma ligeira alteração dos preços de terminação fixo-móvel, praticada pela TMN e Vodafone na sequência da regulação informal promovida pelo ICP-ANACOM.

O histórico de actuação dos operadores móveis evidencia que, na ausência de intervenção regulatória, não existem quaisquer incentivos para que os preços de terminação baixem. As reduções que foram efectuadas desde 2000 resultaram sempre de decisões do ICP-ANACOM (e num caso da recomendação informal efectuada pelo

regulador), e traduziram-se em todas as situações em preços alinhados com os níveis máximos permitidos pela regulação.

Situação idêntica também veio a acontecer entre a primeira e a segunda intervenção no quadro das decisões de 2005 e de 2008 de *Controlo de Preços*. A primeira decisão estabeleceu preços máximos de terminação até ao final de 2006, na ordem dos 11 cêntimos. Os operadores mantiveram inalterados os referidos preços até ao primeiro semestre de 2008, altura em que o ICP-ANACOM, na ausência de qualquer iniciativa por parte dos operadores no sentido da descida dos preços de terminação, decidiu intervir e definiu um novo movimento de descida de preços.

Face ao exposto, conclui-se que, na ausência da intervenção regulatória sectorial, os operadores presentes nos mercados de terminação de chamadas vocais continuam a ter incentivos para agir, em larga medida, de forma independente dos seus concorrentes, clientes e consumidores.

Adicionalmente, a análise do *benchmark* disponível sobre os valores médios dos preços de terminação, publicado periodicamente pelo ERG, evidencia que os valores médios da terminação praticados em Portugal ainda não se encontram alinhados com as melhores práticas europeias, conforme era intenção do ICP-ANACOM nas suas decisões sobre os mercados relevantes ora em análise. Sublinhe-se que os operadores de redes móveis têm estado obrigados à orientação para os custos, que por sua vez tem sido avaliada com recurso a *benchmarking*, na ausência de modelos de custeio específicos.

4.2.4. Contrapoder negocial dos compradores

Conforme foi desenvolvido atrás, os mercados grossistas de terminação de chamadas vocais caracterizam-se por serem mercados monopolistas, em que não existem concorrentes actuais, nem se perspectivam, pelo menos a curto prazo, quaisquer concorrentes potenciais.

O poder de cada um dos operadores que presta o serviço de terminação, para além de ser exercido num regime de monopólio, é ainda reforçado pelo seu carácter essencial numa comunicação electrónica. Para cada operador em actividade, é fundamental garantir que os seus clientes não só possam comunicar entre si, como igualmente possam comunicar com clientes de outros operadores, o que só é possível através da interoperabilidade dos serviços.

Nos mercados presentemente em análise os compradores mais importantes são os operadores dos serviços telefónicos fixos, os operadores internacionais (fixos e móveis) e os operadores concorrentes no mercado retalhista móvel nacional.

Considerados globalmente, verifica-se que nenhum dos operadores compradores dos serviços de terminação de chamadas vocais tem capacidade para exercer suficiente pressão no sentido de conseguir uma redução dos preços do serviço grossista prestado, conforme se refere seguidamente de modo mais circunstanciado.

4.2.4.1. O contrapoder negocial dos operadores fixos e internacionais

Qualquer operador em actividade, para conseguir manter um negócio sustentável, tem de assumir um compromisso com os respectivos clientes garantindo a prestação de diversos serviços, entre os quais um dos mais importantes passa pela garantia de comunicações com clientes de outros operadores, nacionais e estrangeiros assegurando assim a interoperabilidade dos serviços. A necessidade imperiosa deste compromisso, conjugada com o facto de o serviço de terminação de chamadas ser prestado em regime monopolista, dificulta o exercício de contrapoder negocial por parte do comprador. Esta situação é particularmente visível na relação entre os operadores móveis e os operadores fixos, bem como entre aqueles e os operadores (fixos e móveis) a operar noutros mercados (e que terminam por isso chamadas junto dos operadores móveis nacionais e que designaremos por operadores internacionais).

Em relação aos operadores fixos, mesmo o operador incumbente, normalmente detentor de quotas de mercado elevadas, que lhe poderiam proporcionar uma capacidade acrescida de exercer algum poder de negociação, não possui contrapoder negocial suficiente para reduzir os preços de terminação das redes móveis. Essa incapacidade decorre não apenas pelo facto do serviço de terminação nas redes móveis ser prestado sem qualquer concorrência, mas sobretudo porque o operador incumbente da rede fixa tem uma obrigação de prestar aos respectivos clientes o serviço retalhista de chamadas fixo-móvel, estando esse serviço regulado no âmbito do respectivo mercado relevante[61] e ainda porque, no caso português, como em muitos outros, esse operador tem também uma operação importante no sector móvel.

Os restantes operadores fixos e os operadores internacionais podem também, em teoria, ter poder acrescido de negociação, decorrente da possibilidade de diferenciarem os preços de retalho, elevando substancialmente os preços das chamadas destinadas aos operadores que praticassem os preços de terminação mais elevados. Apesar de possível, esta forma de pressão para ter algum sucesso teria que ser aplicada a todos os tarifários do operador que origina a chamada e por todos os operadores presentes no mercado. Caso assim não fosse, os clientes dos operadores que optassem por aumentar os preços de retalho poderiam simplesmente mudar de operador ou de tarifário, factores inibidores da adopção desse tipo de estratégia, retirando-lhe por isso credibilidade e logo poder negocial.

Acresce que os próprios operadores móveis presentes noutros mercados internacionais, têm todo o interesse em manter os preços de terminação elevados nos seus mercados domésticos, o que os desincentiva a adoptarem estratégias que levem à descida de preços dos seus "fornecedores" de terminação, devido ao efeito de arrastamento que poderiam ter nos seus próprios preços de terminação.

Nesse contexto, pode concluir-se que os operadores fixos e internacionais, que não dispõem de qualquer alternativa ao serviço de terminação de chamadas vocais prestado pelos operadores móveis, não conseguem dispor de ameaças ou exercer represálias

[61] Decisão disponível em http://www.anacom.pt/streaming/OMR29.11.20041.pdf?contentId=246306&field=ATTACHED_FILE

credíveis para pressionar a descida de preços de terminação, atendendo nomeadamente a que para esses compradores é imprescindível a aquisição dos referidos serviços.

4.2.4.2. O contrapoder negocial dos operadores móveis

Os operadores móveis enquanto compradores dos serviços de terminação de chamadas vocais nas redes móveis encontram-se numa situação particular, atendendo a que prestam simultaneamente o mesmo serviço aos seus concorrentes retalhistas, para que estes possam terminar as chamadas dos respectivos clientes.

Neste âmbito, e tendo em consideração que as negociações de preços de terminação são bilaterais e que envolvem normalmente a definição dos dois preços de terminação, poderia concluir-se que existe uma maior margem para o exercício do contrapoder negocial. Nota-se, no entanto, que o histórico das negociações de interligação mostra que dessas negociações nunca resultou uma redução efectiva dos preços de terminação, excepto quando sujeitas a pressões regulatórias, directas ou indirectas, pelo que se conclui que os operadores móveis não têm suficiente contrapoder negocial para exercer pressão no sentido da descida dos preços de terminação.

Por outro lado, nem sempre os operadores móveis têm interesses convergentes no que respeita a essa descida, nomeadamente quanto existem efeitos de rede que provocam desbalanceamentos significativos a nível de tráfego.

4.2.5. Avaliação de PMS: conclusão

Atendendo a que, nos presente mercados, cada operador tem uma quota de 100%, dado que é monopolista na oferta do serviço de terminação de chamadas na sua rede móvel, existem elevadas barreiras à entrada que inviabilizam que, a curto prazo, outros operadores possam oferecer serviços concorrentes, e não existem operadores que exerçam suficiente contrapoder negocial de forma a constranger a capacidade dos operadores móveis de agirem independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores, o ICP-ANACOM considera que se está perante mercados em que não existe concorrência efectiva.

A constatação da necessidade de intervenção regulatória ao longo dos últimos anos de forma a impor reduções nos preços de terminação, nomeadamente equiparando-os às melhores práticas de outros países europeus, confirma a conclusão de que não existe concorrência efectiva nos mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes móveis individuais.

4.3. Análise prospectiva

O ICP-ANACOM considera que todos os factores que justificam a designação de PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS[62]

4.4. Conclusão

O ICP-ANACOM considera que os três operadores de redes móveis têm Poder de Mercado Significativo no fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes móveis:

TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A

Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.

Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A.

[62] A próxima análise de PMS será desencadeada logo que: (1) ocorra um facto que altere significativamente as condições de concorrência no Mercado, e/ou (2) a Recomendação seja revista no que diz respeito a estes mercados; e/ou (3) no espaço de 24 meses.

5. CARACTERIZAÇÃO DOS PROBLEMAS DE CONCORRÊNCIA

5.1. Recusa de negociação e/ou de acesso

A recusa de negociação e/ou de acesso, que tanto pode abranger situações de recusa absoluta, como situações em que se verifica a oferta do serviço em condições não razoáveis, é um comportamento usado por empresas que procuram alavancar o poder de mercado que possuem em determinados mercados grossistas em beneficio da sua posição nos mercados retalhistas, de forma a prejudicarem eventuais ou potenciais concorrentes.

No que respeita aos mercados de terminação em redes móveis, está em causa a prestação do serviço de interligação, fundamental para assegurar o sucesso de qualquer oferta comercial acessível ao público. Note-se que sem a interligação a oferta de retalho de um operador (seja ele de serviços fixos ou móveis) não teria viabilidade, atendendo a que os clientes desse operador não poderiam comunicar com os clientes de outros operadores.

Esta limitação é tanto mais importante quanto é imposta sobre novos operadores. Como no início da actividade a sua base de clientes é muito reduzida, é ainda mais indispensável a interligação com outras redes. Para as redes de maior dimensão, e já instaladas no mercado há mais tempo, a interligação com o operador acabado de entrar no mercado não será tão importante, pelo menos enquanto o número de assinantes deste for reduzido. Neste contexto, a recusa de negociação e/ou de acesso impede a entrada de novos operadores nos mercados móveis de retalho, e como tal é limitativa da livre concorrência.

A este respeito é de assinalar que se verificaram problemas relacionados com a Oniway e a Radiomóvel que podem configurar uma situação de recusa de acesso[63].

5.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos

5.2.1. Distorções nos preços de retalho globais

Preços de terminação excessivos permitem aos operadores gerar lucros também excessivos em prejuízo dos consumidores. O preço da terminação constituiu parte integrante do custo marginal que cada operador enfrenta quando pretende disponibilizar um minuto de chamadas *off-net*. Assim sendo, o preço de uma chamada retalhista *off-net* é função crescente do preço da terminação, pelo que se este for muito elevado, o primeiro sê-lo-á também. Este aumento nos preços retalhistas constitui uma distorção nos preços face ao resultado que seria obtido num mercado competitivo.

[63] O caso relacionado com a Oniway encontra-se desenvolvido na *Decisão de Análise de Mercados de 2005*.

Vários operadores têm argumentando que esta margem excessiva no mercado grossista é passada para os consumidores através de preços de retalho mais baixos (através da subsidiação dos equipamentos terminais, do montante de assinatura e/ou de preços de tráfego que contribuam para que a despesa média mensal do cliente baixe). No entanto, a evidência empírica não aponta para que este efeito (conhecido por "*waterbad effect*") aconteça, pelo menos em termos totais, no mercado português[64]. Em primeiro lugar, note-se que, entre 2002 e 2009, os preços de terminação em Portugal baixaram de 18,7€cts para 6,5€cts, e em todo este período tem-se genericamente verificado uma descida anual dos preços médios de retalho, quer medida pela receita média por minuto dos operadores, quer considerando a despesa mínima mensal dos perfis de tráfego comummente utilizados pela OCDE. Adicionalmente, como se verá adiante, as estratégias dos operadores na sequência da *Decisão de Controlo de Preços* de 2008, indiciam que os preços de retalho praticados anteriormente não estariam ainda ao nível dos custos (uma vez que houve margem para reduções).

5.2.2. Distorções nas escolhas dos consumidores e eficiência económica estática

Por outro lado, preços de terminação excessivos conduzem a distorções nas escolhas dos consumidores. Se o preço de uma chamada fixo-móvel for demasiado elevado, como resultado de preços de terminação excessivos nas redes móveis, e os operadores móveis usarem esse excesso de receita para reduzir o preço das suas próprias chamadas de retalho (nomeadamente nas chamadas *on-net*), esta alteração dos preços relativos induzirá uma utilização excessiva do bem cujo preço é subsidiado – serviço móvel – em detrimento daquele cujo preço relativo aumentou – serviço fixo. Esta alteração nos preços relativos não reflecte alterações nos custos marginais reais dos dois serviços, pelo que a distorção nas escolhas dos consumidores gera uma ineficiência estática. Sendo o preço de terminação cerca de 10 vezes superior ao preço da terminação fixa, em Portugal (diferença que não encontra justificação técnica do ponto de vista dos custos), esta distorção é certamente uma das explicações para o maior peso da utilização dos serviços móveis face aos serviços fixos em Portugal.

Estas distorções não se verificam apenas na relação do serviço fixo com o serviço móvel. Mesmo dentro do serviço móvel, podem existir distorções nas escolhas dos consumidores provocadas pelas diferenças de preços *off-net* e *on-net*. Sendo o preço de uma chamada *off-net* muito mais elevado (devido aos preços de terminação excessivos), então os utilizadores tenderão a preferir fazer chamadas *on-net* e evitar as chamadas *off-net* distorcendo o seu padrão de chamadas sem que exista uma alteração real nos custos marginais dos dois serviços, o que gera de novo uma ineficência estática. Esta distorção

[64] Ou, para o efeito, nos outros mercados. Um importante exercício empírico sobre o efeito "waterbed" é o Genakos, C. e Valletti, T., "*Testing the "Waterbed" Effect in Mobile Telephony*", mimeo. Neste exercício concluiu-se que, para a amostra considerada, existe um efeito "waterbed" mas não é total. Para uma crítica ao argumento do "waterbad effect" ver também a Nota Explicativa que acompanha a Recomendação da Comissão (2009/396/CE), de 7 de Maio de 2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na EU (ver ponto 5.2.4., páginas 28 e 29): "…*this relies on the assumption that operators are already operating close to the efficient cost level. Further, there is insufficient evidence as regards the magnitude of this effect*.(…)"

é conhecida na literatura económica como uma externalidade de rede mediada pelo preço (*tariff-mediated network externality*)[65].

Como veremos a seguir, esta alteração nos preços relativos não tem impacto apenas na afectação dos recursos (eficiência estática) mas também produz efeitos em termos do nível de concorrência do sector (eficiência dinâmica).

5.2.3. Distorções na concorrência (eficiência dinâmica).

Analisemos agora os potenciais impactos dos preços de terminação móvel elevados em termos do nível de concorrência do sector. Se as escolhas dos consumidores são distorcidas entre serviços fixos e serviços móveis, no longo prazo esta distorção irá levar a uma distorção da concorrência entre esses dois serviços, em prejuízo dos serviços fixos. Esta tem sido essa a situação que se verifica em Portugal, com a agravante de os operadores móveis estarem cada vez mais activos nas áreas de negócio dos serviços fixos (onde podem utilizar as margens geradas no serviço móvel), nomeadamente com os produtos do tipo *homezoning*, que fazem concorrência ao serviço fixo tradicional (atingindo já cerca de 10% de quota de assinantes dos serviços prestados em local fixo), usando nesse âmbito preços de terminação fixos (e não móveis). Num cenário de futura convergência entre as redes fixas e móveis, esta distorção competitiva poderá tornar-se mais grave. A título de exemplo, refira-se que, se considerarmos que se mantêm inalterados os preços actuais das terminações fixas e móveis, no período de um ano a transferência líquida em pagamentos de interligação do serviço telefónico fixo para o serviço telefónico móvel seria de cerca de 67 milhões de euros[66].

A Comissão Europeia refere esta distorção como uma das principais razões que levam à necessidade de reduções urgentes dos preços de terminação móvel, o motivo principal da publicação da Recomendação sobre Terminações (atrás referida). Releva-se para o efeito a seguinte passagem da Explanatory Note[67] que acompanha essa Recomendação: "*While mobile termination rates are on a downward trend as a result of regulatory intervention in the EU, regulators have tended to implement glide paths with a more gradual rate of reduction and in 2007 mobile termination rates were still on average almost nine times the equivalent fixed rate. This results in substantial transfers and an indirect subsidy from fixed operators and their customers to mobile networks and services. This may in turn be contributing to inefficiently low usage of fixed networks in some Member States and could prove to be a barrier to important innovations and investments in the fixed sector such as fibre roll-out and delivery of next generation networks and bundled/convergent services."*

Adicionalmente, na presença de preços de terminação acima do custo, os preços de retalho *off-net* tenderão sempre a ser superiores aos preços *on-net*. Como resultado, os

[65] Conforme por exemplo em "Competition in Telecommunications (Munich Lectures in Economics)", Laffont, J.J., e Tirole, J., MIT Press, 2001

[66] Para o efeito foram utilizados dados de tráfego registados em 2008.

[67] Disponível em http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/article_7/explanatory_note.pdf

clientes tenderão a preferir os operadores com maior dimensão, dado que, nestes, em média, uma maior proporção de chamadas realizadas será para a mesma rede. Acresce que, na presença de *call externalities*, um operador de maior dimensão terá incentivo em aumentar os seus preços *off-net* (ou o diferencial de preços *on-net/off-net*) para dessa forma limitar o número de chamadas *off-net* e assim tornar o operador com menor quota de mercado menos atractivo[68]. Esta distorção competitiva, resultante das diferenças entre preços de retalho móvel *on-net* e *off-net* e da existência de fortes efeitos de rede, foi reconhecida na Posição Comum do ERG relativa à simetria nas terminações fixas e móveis[69], e foi motivação para a criação de assimetria nos preços de terminação móvel em Portugal em Julho de 2008.

Mais uma vez, a Comissão Europeia refere esta distorção como outra das razões que levam à necessidade de reduções urgentes dos preços de terminação móvel na citada Recomendação. Saliente-se esta outra passagem da Explanatory Note atrás referida: "*Above-cost termination rates can give rise to competitive distortions between operators with asymmetric market shares and traffic flows. Termination rates that are set above an efficient level of cost result in higher off-net wholesale and retail prices. As smaller typically have a large proportion of off-net calls, this leads to significant payments to their larger competitors and hampers their ability to compete with on-net/off-net retail offets of large incumbents. This can reinforce the network effects of larger networks and increase barriers to smaller operators entering and expanding within markets."* [70]

Num comunicado de imprensa publicado pela Comissária Europeia Viviane Reding juntamente com a publicação desta Recomendação, conclui-se que "*High mobile termination rates are thus an indirect subsidy for the larger mobile operators – a subsidy that has to be paid by all fixed operators, by small operators and by all consumers."*[71]

5.2.4. Efeitos distributivos entre consumidores

Finalmente, os preços de terminação elevados podem também causar efeitos distributivos entre diferentes tipos de consumidores, já que estes preços têm influência sobre a estrutura de preços de retalho e a subscrição e utilização do serviço móvel. Por exemplo, preços de terminação elevados podem levar a preços de utilização (de retalho) elevados, possivelmente compensados por baixos (subsidiados) preços de subscrição, o

---

[68] Conforme Hoernig, S., *"On-net and Off-net Pricing on Asymmetric Telecommunications Networks",* Information Economics and Policy, Vol. 19 (2007), pp. 171-188.

[69] "Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates", disponível em http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

[70] Na página 18 da Nota Explicativa a Comissão acrescenta: "*It has been further indicated in recent economic literature that in the presence of call externalities mobile networks have strong incentives to implement on-net/off-net price differencials due to (...) their strategic incentives to reduce the number of calls that subscribers on rival networks receive, reducing the attractiveness of rival networks, and hence their ability to compete. (...) According to some of this literature, termination charges which are above the marginal cost of termination result in strategically-induced network effects which may be detrimental to smaller networks*."

[71] Este comunicado de imprensa pode ser consultado em http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/222&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

que colocaria em desvantagem os utilizadores que fazem um elevado número de chamadas face aos que não o fazem e a beneficiar os clientes com despesas mensais reduzidas.

Além disso, as distorções entre os preços dos serviços fixos e móveis, anteriormente referidas, podem conduzir a vantagens de um tipo de consumidores face a outro, nomeadamente consumidores que utilizam mais o serviço móvel face a consumidores que utilizam mais o serviço fixo, não reflectido de forma eficiente os custos subjacentes a uns e a outros.

5.3. Problemas de concorrência: conclusão

A identificação dos diversos tipos de problemas de concorrência que ocorrem, e que afectam os consumidores finais, mas também os diversos operadores no mercado e em mercados adjacentes, como os acima referidos, justificam a necessidade de intervenção nestes mercados. A redução dos preços de terminação móvel é uma medida essencial para pôr termo às distorções actualmente existentes, permitir uma concorrência sã nos mercados móveis, e entre estes e os mercados fixos, aumentar a contestabilidade do mercado através da eliminação de barreiras à entrada, e aumentar a capacidade de investimento e de inovação dos diversos agentes no mercado, bem como permitir a criação de novos produtos no âmbito da convergência entre fixo e móvel. Em última análise, esta alteração beneficiará os consumidores finais, que terão mais escolha, melhor qualidade de serviços e preços mais baixos.

Refira-se ainda que se trata de problemas que, pelas suas características e em alguns casos pela sua persistência ao longo do tempo, não são ultrapassáveis pela mera aplicação de normas de direito da concorrência, exigindo-se assim uma intervenção regulamentar *ex-ante* através da imposição ou manutenção de diversas medidas correctivas, sendo a mais relevante a redução dos preços de terminação para níveis próximos dos custos de um operador eficiente.

Sublinhe-se que este tipo de práticas produzem efeitos negativos no bem-estar dos consumidores finais, dado restringirem a concorrência e dessa forma contribuírem para um aumento de preços e diminuição de qualidade de serviço que lhe estão associados no médio e longo prazos.

6. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

Nas secções anteriores foram definidos e analisados os mercados grossistas de terminação de chamadas vocais nas redes móveis individuais, tendo-se concluído que a TMN, a Vodafone e a Sonaecom detêm PMS nesses mercados.

Uma vez concluído que uma empresa detém PMS num mercado, o ICP-ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam[72].

Na imposição, alteração e na supressão de obrigações o ICP-ANACOM tem em consideração alguns princípios que resultam dos documentos da Comissão Europeia, do Grupo Europeu de Reguladores, e da LCE.

Julga-se adequado que estes princípios sejam conhecidos do mercado e tidos em consideração antes da imposição (alteração ou supressão) de qualquer obrigação no mercado.

6.1. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações

De forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais, é função do ICP-ANACOM seleccionar as obrigações que, directa ou indirectamente, afectam as variáveis estratégicas das empresas dominantes, assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente:

(a) sejam adequadas à natureza dos problemas de concorrência identificados na fase de avaliação de PMS, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no art.º 5.º da LCE (art.º 55.º, n.º 3, alínea a), da LCE);
(b) sejam objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se referem (art.º 55.º, n.º 3, alínea b), da LCE);
(c) não originem uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (art.º 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE);
(d) sejam transparentes em relação aos fins a que se destinam (art.º 55.º, n.º 3, alínea d), da LCE).

Adicionalmente, o ICP-ANACOM deve, no estrito cumprimento do quadro regulamentar nacional e das Directivas comunitárias, privilegiar uma intervenção proporcional, impondo o mínimo de obrigações que permitam ultrapassar os problemas de concorrência identificados e que contribuam eficazmente para a evolução para uma situação concorrencial.

O ICP-ANACOM tem por objectivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia e ainda

[72] Cf. Linhas de Orientação §21 e §114.

promover os interesses dos cidadãos[73]. Em especial, incumbe ao ICP-ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações electrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação.

De acordo com os art.ºs 67.º a 72.º e 74.º a 76.º da LCE, as obrigações susceptíveis de ser impostas às empresas com PMS no âmbito do mercado identificado são:

(a) a transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
(b) a não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações;
(c) a separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação;
(d) dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso;
(e) o controlo de preços e de contabilização de custos.

Na análise e definição das obrigações a impor, manter ou alterar são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da Posição Comum do ERG sobre a matéria, apresentada no documento "*Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*"[74], de Maio de 2006.

Seguidamente o ICP-ANACOM, com base nos problemas de concorrência identificados no capítulo anterior, e partindo das obrigações regulamentares que se encontram actualmente em vigor, impostas ao abrigo da anterior análise de mercado, identifica as obrigações que deverão ser mantidas, ou eventualmente alteradas ou suprimidas.

6.2. Obrigações que vigoram actualmente

6.2.1. Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da LCE)

6.2.1.1. Consequências da eventual supressão da obrigação

O ICP-ANACOM na *Decisão de Análise de Mercados de 2005*, impôs uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, procurando dessa forma garantir que nestes mercados as situações de recusa de negociação e/ou de acesso sem fundamentação objectiva não tenham lugar.

Note-se a este respeito que esta obrigação se traduz em dar resposta aos pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas redes móveis dos operadores com PMS nesses mercados, devendo os termos e condições subjacentes a essa resposta ser razoáveis.

[73] Cf. Lei n.º 5/2004, art.º 5.º.
[74] Disponível em http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf.

Esta obrigação assegura, designadamente, que os outros operadores podem completar chamadas originadas nas suas redes e terminadas nas redes dos operadores de rede móvel em causa.

Tendo presente que a actividade de todos os prestadores de serviços de chamadas vocais ao nível do retalho depende dos serviços de terminação de chamadas vocais oferecidos pelos operadores de rede móvel, é fundamental manter esta obrigação, de forma a eliminar os eventuais incentivos que possam existir para que os operadores com PMS não ofereçam acesso às suas redes (terminação). É de relevar que o prejuízo desses comportamentos seria elevado para os seus actuais e potenciais concorrentes, podendo afectar significativamente o grau de concorrência dos mercados retalhistas.

Nesta conformidade, o ICP-ANACOM considera que a supressão da obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso não é adequada e poderá trazer consequências adversas ao mercado.

Assim, entende-se que a sua imposição é objectivamente justificável, por garantir que o fornecimento dos serviços em causa assegura o desenvolvimento duma concorrência efectiva e sustentável nos mercados relevantes, e assegura o benefício máximo para os consumidores.

A manutenção da presente obrigação foi também avaliada face aos factores identificados no n.º 4 do artigo 72º da LCE, em particular no que respeita à viabilidade do acesso proposto e aos investimentos efectuados.

Atendendo a que se trata de uma obrigação que se encontra em vigor há vários anos, tendo vindo a ser aplicada desde o anterior quadro regulamentar, a sua viabilidade técnica e económica já está demonstrada e já não se colocam quaisquer questões relativamente a eventuais riscos no investimento efectuado para disponibilizar a oferta do acesso, pelo que a sua imposição é perfeitamente exequível, para além de não representar qualquer custo adicional.

O ICP-ANACOM entende ainda que a obrigação não é discriminatória, é proporcional e é transparente.

A obrigação proposta enquadra-se assim nos objectivos de regulação definidos no artigo 5º da LCE e cumpre as condições definidas no n.º 3 do artigo 55º do mesmo diploma.

6.2.1.2. Conclusões

Face ao exposto, o ICP-ANACOM entende que se deve manter a obrigação regulamentar *ex-ante*, através da qual os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem dar resposta aos pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes, devendo os termos e condições subjacentes a essa resposta ser razoáveis. A implementação desta obrigação deve ter em conta os direitos concedidos às empresas que oferecem redes ou serviços acessíveis ao público consagrados no artigo 22.º da Lei das Comunicações Electrónicas.

O ICP-ANACOM considera que esta obrigação continua a ser justificada, é adequada à resolução dos problemas de concorrência identificados, é proporcional, não discriminatória e transparente quanto ao fim a que se destina.

Note-se contudo que a obrigação de acesso não é, por si só, suficiente, para lidar com os problemas de concorrência identificados, nomeadamente preços excessivos e práticas discriminatórias. Assim, nos próximos capítulos são explicitadas as obrigações adicionais que devem ser impostas.

6.2.2. Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações (artigo 70º da LCE)

6.2.2.1. Consequências da eventual supressão da obrigação

A imposição de uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso não será suficiente para resolver problemas que decorrem do tratamento discriminatório adoptado pelos operadores com PMS.

Sem uma obrigação de não discriminação, o operador com PMS terá um grande incentivo para impor a outras empresas condições discriminatórias, sobretudo a nível dos preços grossistas praticados. Esse incentivo será tanto mais elevado quanto as empresas potencialmente discriminadas sejam concorrentes no mercado retalhista em que o operador com PMS actua.

Esta situação pode ocorrer em particular nos mercados relevantes em que as empresas com PMS se encontram verticalmente integradas, fornecendo serviços grossistas a outras empresas com as quais concorrem na prestação de serviços nos mercados retalhistas. Com esta actuação a competitividade dos outros operadores no retalho pode ser afectada substancialmente, traduzindo-se numa forma de alavancagem do poder de mercado a nível grossista em benefício da sua posição no mercado retalhista.

Assim, a capacidade e os possíveis incentivos para a prática desse tipo de comportamento por parte dos operadores de rede móvel levam a que seja fundamental a manutenção de uma obrigação de não discriminação na oferta de interligação (terminação de chamadas de voz), garantindo desta forma a certeza e a previsibilidade ao nível do funcionamento dos mercados e diminuindo a capacidade de os operadores de rede móvel prejudicarem a concorrência. Note-se que esta obrigação já se encontra em vigor actualmente, não constituindo um requisito oneroso para os operadores.

Nesse contexto, o ICP-ANACOM considera que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais não devem discriminar entre diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes.

Esta obrigação deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devam ser idênticos independentemente da origem dessa chamada ser a rede fixa, outra rede móvel ou uma chamada internacional, e do operador que a entrega para ser terminada no operador com PMS, atendendo a que o serviço

prestado é o mesmo, e também devam ser idênticos independentemente dos compradores do serviço.

A obrigação de não discriminação implica ainda que não seja recusada, obstaculizada ou dificultada a terminação de chamadas entregues por um operador que não o da sua origem (tráfego de trânsito) através da imposição de procedimentos ou práticas especificas para o efeito.

A obrigação de não discriminação é objectivamente justificável, por assegurar que os compradores dos serviços em causa e, consequentemente, os consumidores não se encontram em desvantagem em virtude de práticas discriminatórias. O ICP-ANACOM considera ainda que a obrigação em causa não é discriminatória, dado que se aplica, de igual forma, a todos os operadores de rede móvel com PMS, que consequentemente possuem capacidade e incentivos para terem um comportamento discriminatório.

Esta obrigação é proporcional, uma vez que os operadores de rede móvel apenas não podem discriminar compradores dos serviços em causa que se encontrem em circunstâncias equivalentes, e é transparente pois estão identificados os problemas que se pretendem resolver e os objectivos a alcançar, bem como os seus efeitos.

A obrigação de não discriminação enquadra-se nos objectivos de regulação definidos no artigo 5º da LCE, particularmente no que respeita à promoção da concorrência e à defesa dos interesses dos cidadãos, e também cumpre as condições definidas no n.º 4 do artigo 55º do mesmo diploma.

6.2.2.2. Conclusões

Atentos os problemas de concorrência identificados e a capacidade e os incentivos para a prática de comportamentos discriminatórios, o ICP-ANACOM entende que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais não devem discriminar entre os diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes, independentemente da origem das chamadas e dos operadores que as entreguem.

Face ao exposto anteriormente, considera-se que a obrigação de não discriminação é adequada à resolução dos problemas de concorrência identificados, é justificada e proporcional, não discriminatória e transparente quanto aos fins a que se destina.

6.2.3. Transparência na publicação de informações (artigos 67º da LCE)

6.2.3.1. Consequências da eventual supressão da obrigação

A imposição de uma obrigação de transparência aos operadores de rede móvel com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes tem como objectivo principal a monitorização de possíveis comportamentos anti-concorrenciais, e em particular a monitorização da obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação.

A manutenção desta obrigação permitirá ao ICP-ANACOM continuar a garantir que os operadores com PMS não adoptem comportamentos discriminatórios face aos compradores dos serviços de acesso à rede (terminação de chamadas vocais). De igual forma, a publicação dos preços de interligação, subjacente à presente obrigação, assegura que os potenciais compradores efectuem eles próprios o controlo de eventuais práticas discriminatórias.

A obrigação de transparência permite igualmente ao ICP-ANACOM garantir que a obrigação de controlo de preços está a ser cumprida efectivamente.

Nesta conformidade, o ICP-ANACOM entende que os operadores com PMS nestes mercados relevantes devem remeter-lhe uma cópia de todos os acordos de interligação que vierem a celebrar ou que sejam objecto de alterações, nomeadamente quanto aos preços de interligação praticados, no prazo de 10 dias após a sua celebração e/ou alteração.

Note-se que o ICP-ANACOM entende, em conformidade com a *Decisão de Análise de Mercados de 2005*, que continua a não se justificar a imposição de uma oferta de referência que explicite os termos e condições aplicáveis aos serviços de terminação de chamadas vocais disponibilizados pelos operadores com PMS nestes mercados relevantes. Continuam a não existir situações que obriguem a essa medida, para além de que a sua imposição não seria proporcional, dado acarretar maiores custos para os operadores com PMS e a para a própria regulação, do que os seus potenciais benefícios.

Sem prejuízo, considera-se que a manutenção da obrigação de transparência implica que os operadores com PMS devem disponibilizar aos compradores dos serviços de terminação de chamadas vocais, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução esteja planeada.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM entende que se deve manter a obrigação de publicação dos preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes, bem como as respectivas alterações, com uma razoável antecedência. Esse prazo poderá ser definido, posteriormente, pelo ICP-ANACOM se necessário.

A imposição desta obrigação constitui um garante da previsibilidade e da estabilidade nos mercados relevantes, contribuindo para o aumento da confiança dos compradores de serviços de terminação de chamadas vocais de que esses serviços estão a ser oferecidos de forma não discriminatória e permitindo-lhes adaptar-se aos novos preços grossistas e, nomeadamente, repercutir as alterações nos respectivos preços de retalho.

Neste contexto, a obrigação proposta enquadra-se nos objectivos de regulação definidos no artigo 5º da LCE e é objectivamente justificável, nomeadamente ao promover a concorrência e ao assegurar o benefício máximo para os consumidores. Para além disso, a obrigação em questão verifica as condições definidas no artigo 55º do mesmo diploma.

É também não discriminatória, por ser aplicável, de igual forma, a todos os operadores de rede móvel com capacidade e incentivos para terem um comportamento anti-concorrencial, em particular discriminatório.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM considera que a obrigação é proporcional, uma vez que apenas envolve o envio e a publicação da informação estritamente necessária para assegurar a inexistência de condições adversas à concorrência, não tendo sido imposta a publicação de uma oferta de referência. A obrigação é também transparente, dado que a sua imposição resulta claramente da necessidade de garantir o cumprimento de outras obrigações, contribuindo para a estabilidade dos mercados.

6.2.3.2. Conclusões

Atentos os objectivos subjacentes a esta obrigação, o ICP-ANACOM considera ser de manter a obrigação de transparência na publicação de informações, devendo traduzir-se no envio ao regulador sectorial, por parte dos operadores com PMS nestes mercados relevantes, de uma cópia de todos os acordos de interligação que vierem a ser celebrados ou alterados, no prazo de 10 dias úteis, e na publicação prévia dos preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes móveis. O prazo para a publicação prévia dos preços de terminação poderá ser definido pelo ICP-ANACOM, caso venha a ser necessário.

O ICP-ANACOM considera também que os referidos operadores devem disponibilizar, oportunamente, aos requerentes de interligação, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução esteja planeada.

O ICP-ANACOM considera que as obrigações em causa são adequadas à resolução dos problemas de concorrência identificados, são justificadas e proporcionais, não discriminatórias e transparentes quanto aos fins a que se destinam.

6.2.4. Controlo de preços e contabilização de custos (artigos 74º, 75º e 76º da LCE)

6.2.4.1. Consequências da eventual supressão da obrigação

Tendo presente que os preços de terminação excessivos constituem um dos problemas fundamentais destes mercados, o ICP-ANACOM entendeu que, na decisão de 2005 relativa à *Análise de Mercados*, as obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, de não-discriminação e de transparência, se bem que fundamentais, não eram suficientes para garantir a atenuação do poder de mercado exercido pelos operadores móveis, nomeadamente ao nível da fixação dos preços de terminação.

Foi também considerado essencial neste contexto referir que o objectivo desta obrigação era a orientação dos preços para os custos, como garante da prática de preços eficientes e da defesa dos interesses dos consumidores, visando igualmente a correcção das distorções de concorrência identificadas.

Entendeu-se também ser de concretizar melhor a obrigação em causa, impondo adicionalmente uma obrigação de desenvolvimento de um modelo de custeio e de adopção de um sistema de contabilização de custos, que permitiria a verificação do cumprimento da obrigação de orientação para os custos.

Note-se que já em 2005 o ICP-ANACOM determinou que oportunamente fosse definido um sistema de contabilização de custos e as metodologias de custeio a serem desenvolvidas para aplicação da presente obrigação.

A nível interno, a pendência do processo relativo ao lançamento de uma oferta pública geral de aquisição (OPA) de acções representativas do capital social da PT por parte da Sonaecom, ao longo de 2006, que a ter-se concretizado teria um importante impacte a nível da estrutura do mercado, e a nível externo, o acompanhamento da discussão relativa ao processo de harmonização das terminações que culminou com a publicação da Recomendação da Comissão relativa às Terminações[75], aconselhou a que só agora se iniciasse o processo de definição da metodologia de custeio mais adequada.

Note-se que a referida Recomendação refere no seus pontos 1 e 2 "*ao imporem o controlo dos preços e obrigações de contabilidade de custos, em conformidade com o artigo 13.º da Directiva 2002/19/CE, aos operadores designados pelas autoridades reguladoras nacionais (ARN) como tendo poder de mercado significativo nos mercados da terminação de chamadas vocais a nível grossista em cada rede telefónica pública (…) em resultado de uma análise de mercado (…), as ARN devem fixar tarifas de terminação baseadas nos custos suportados por um operador eficiente. Isto implica que também sejam simétricas (…). Recomenda-se que a avaliação dos custos de um operador eficiente se baseie nos custos correntes e recorra a uma abordagem de modelização ascendente que utilize os custos adicionais de longo prazo (CALP) como metodologia pertinente de cálculo dos custos.*"

Neste contexto, foi lançado recentemente pelo ICP-ANACOM um concurso público para o desenvolvimento e implementação de um modelo de custeio de terminação móvel[76] que envolve a prestação de diversos serviços, incluindo um estudo sobre as implicações da Recomendação da Comissão no mercado móvel nacional, por forma a melhor habilitar o ICP-ANACOM na tomada de decisões adequadas ao mercado nacional e aos interesses regulatórios, coerentes com a Recomendação da Comissão, a disponibilização de uma ferramenta ou modelo de análise de sensibilidade que facilite o processo de tomada de decisão desta Autoridade, o apoio ao lançamento de uma consulta pública relativa às características do modelo de custeio a implementar com vista à determinação dos custos incrementais eficientes das terminações móveis e o desenvolvimento do modelo de custeio que permita responder às necessidades regulatórias do ICP-ANACOM na avaliação dos custos incrementais eficientes da terminação móvel em Portugal. Espera-se que esta metodologia possa vir a ser implementada, após notificação à Comissão Europeia, e produza resultados de modo a estabelecer os preços de terminação a partir de meados de 2011.

Face ao exposto, relativamente aos problemas de concorrência identificados, e atendendo à necessidade de dar cumprimento à Recomendação da Comissão relativa às Terminações, considera-se fundamental a manutenção da obrigação definida de controlo

[75] Recomendação da Comissão (2009/396/CE), de 7 de Maio de 2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na EU, disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF

[76] Caderno de Encargos disponível em http://www.anacom.pt/streaming/caderno_encargosmodelocusteiomovel.pdf?contentId=984495&field=ATTACHED_FILE

de preços, consubstanciada na orientação dos preços para os custos, e de contabilização de custos.

Saliente-se que esta decisão foi também ponderada face às preocupações referidas no n.º 2 do artigo 74º da LCE, entendendo-se que se trata de uma obrigação proporcional, adequada e objectivamente justificável, nomeadamente enquadrando-se nos objectivos de constantes do artigo 5º da LCE, nomeadamente os que decorrem da aplicação do n.º 1 alíneas a) "Promover a concorrência na oferta de redes e serviços (...)" e c) "Desenvolver os interesses dos cidadãos (...)" e do número 2, alíneas b) "Assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência (...)" e c) "Encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas (...)".

6.2.4.2. Aplicabilidade da obrigação enquanto não forem determinados os custos incrementais eficientes das terminações móveis

Atendendo a que a metodologia de custeio a aplicar no âmbito da determinação dos preços de terminação móvel ainda não se encontra preparada, o ICP-ANACOM irá recorrer ao *benchmark* para determinar um novo movimento de descida dos preços.

De assinalar que a Recomendação da Comissão relativa às Terminações refere que "*não prejudica as decisões de carácter regulatório anteriormente tomadas pelas ARN sobre matérias nela [Recomendação] abordadas. Não obstante, as ARN devem garantir que, a partir de 31 de Dezembro de 2012, as tarifas da terminação de chamadas sejam implementadas a um nível baseado na boa relação custo-eficácia e simétrico, sob reserva das eventuais diferenças de custos objectivas identificadas (…)*."

Neste contexto, e enquanto não estiver finalizada a determinação dos custos incrementais eficientes das terminações móveis, o ICP-ANACOM fixará os preços de terminação, atentos os objectivos estabelecidos e os problemas de concorrência identificados, procurando aproximá-los das melhores práticas europeias. A este respeito, refira-se que o novo movimento de descida de preços será efectuado tendo presente a necessidade dos operadores se adaptarem gradualmente aos preços de terminação eficientes que vigorarão a partir de Dezembro de 2012.

Em documento separado, sujeito a consulta pública em simultâneo com esta análise de mercado, serão determinados os novos preços de terminação a vigorar durante o ano de 2010 e parte de 2011.

6.2.4.3. Conclusões

Tendo em consideração que a existência de preços de terminação acima dos custos é um dos problemas fundamentais identificado nestes mercados, e gerador de diversas distorções, considera-se fundamental a manutenção da obrigação de controlo de preços, materializada na orientação dos preços aos custos, e da obrigação de contabilização dos custos.

Entende-se igualmente fundamental iniciar o processo de definição da metodologia de custeio que irá determinar quais os custos incrementais eficientes das terminações móveis, atenta a Recomendação da Comissão relativa às Terminações, que quando

terminado irá permitir a fixação de preços de terminação eficientes e efectivamente orientados aos custos.

Transitoriamente, considera-se essencial continuar o movimento de descida dos preços de terminação, os quais permitirão uma transição gradual entre os preços actualmente em vigor e os que resultarão da aplicação da Recomendação, o mais tardar a partir do final de 2012.

Face ao exposto, o ICP-ANACOM considera que a presente obrigação e a sua consubstancialização, é adequada, proporcional, não discriminatória e transparente quanto aos fins a que se destina.

6.2.5. Separação de contas (artigo 71º da LCE)

6.2.5.1. Consequências da eventual supressão da obrigação

Atendendo a que o ICP-ANACOM considerou essencial a imposição de uma obrigação de separação de contas, como suporte das obrigações de não discriminação, de transparência, e de contabilização de custos, a sua supressão impediria que pudessem ser identificados de forma clara os custos afectos aos serviços regulados.

Tendo igualmente presente que os operadores com PMS são também operadores que se encontram verticalmente integrados, prestando serviços grossistas e retalhistas, a separação de contas adquire uma importância acrescida.

Neste âmbito, é imprescindível a manutenção desta obrigação, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira (registos contabilísticos) prevista no n.º 3 do artigo 71º, entendendo-se que é adequada e objectivamente justificável.

6.2.5.2. Conclusões

A obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira permite a verificação do cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência. É também importante ao nível da implementação do sistema de contabilização de custos.

6.3. Obrigações a impor aos operadores com PMS – Conclusão

Os operadores de rede móvel com poder de mercado significativo nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, continuarão sujeitos às seguintes obrigações já estabelecidas na deliberação de 25.02.2005, com as especificações referidas nos parágrafos anteriores:

- **Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso** (artigo 72º da LCE)

- **Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações** (artigo 70º da LCE)
- **Transparência na publicação de informações** (artigo 67º da LCE)
- **Controlo de preços** (orientação para os custos) e **contabilização de custos** (artigos 74º, 75º e 76º da LCE)
- **Separação de contas** (artigo 71º da LCE)