

---

**From:** mafalda.morais@sonae.com  
**Sent:** terça-feira, 22 de Novembro de 2011 12:08  
**To:** sentidoprovavel.mtr@anacom.pt  
**Subject:** RE: Resposta da Optimus\_modelo de custeio e terminação redes móveis  
**Attachments:** Resposta Optimus.zip

Ex.mos Senhores,

Junto se envia a resposta da Optimus à consulta pública promovida pelo ICP – ANACOM sobre o sentido provável de decisão relativo à especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. Segue a versão confidencial e não confidencial da resposta, sendo que o relatório da Nera Consulting, faz parte integrante da resposta da Optimus, deverá ser tratado como confidencial.

Os referidos documentos são enviados num ficheiro comprimido, uma vez que os três ficheiros autónomos excedem a capacidade do endereço electrónico para envio da resposta.

Estamos disponíveis para qualquer esclarecimento tido por conveniente.

Com os melhores cumprimentos

Mafalda Rodrigues Morais

Consulta pública sobre a  
especificação da obrigação de  
controlo de preços nos mercados  
grossistas de terminação de  
chamadas vocais em redes móveis  
individuais

Resposta da Optimus – Comunicações, S.A.

22-11-2011

## Índice

I.	Sumário Executivo.....	4
II.	Introdução.....	8
III.	Comentários Gerais.....	8
IV.	Comentários Específicos .....	9
1.	<i>A adopção de um modelo de custeio do tipo BU – LRIC puro</i> .....	9
1.1.	A Recomendação da Comissão.....	9
1.2.	As distorções competitivas no mercado dos serviços móveis em Portugal .....	11
1.2.1.	As externalidades de rede e a diferenciação on-net/off-net .....	12
1.2.1.1.	Os factores de escolha do operador móvel.....	14
1.2.2.	O desbalanceamento de tráfego e as transferências financeiras entre operadores .....	15
1.3.	A evolução do nível de concentração do mercado .....	18
1.4.	Os efeitos das distorções no bem-estar dos consumidores .....	19
1.5.	Impacto no mercado de retalho e a proporcionalidade da proposta .....	20
1.6.	A experiência internacional.....	25
1.6.1.	Reino Unido - OFCOM .....	25
1.6.2.	França - ARCEP .....	26
1.6.3.	Bélgica - BIPT .....	27
2.	<i>A proposta do ICP – ANACOM para o ajustamento dos preços</i> .....	29
2.1.	O prazo constante no SPD e os seus antecedentes.....	29
2.2.	Periodicidade do ajustamento.....	32
2.3.	Comparação internacional de preços.....	32
2.4.	Próxima revisão.....	34
3.	<i>As características e pressupostos do modelo</i> .....	34
V.	Conclusão.....	36

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Quotas de mercado serviços móveis.....	14
Gráfico 2 – Quotas de mercado banda larga.....	14
Gráfico 3 – Factores de escolha do operador móvel – Setembro 2011.....	15
Gráfico 7 – Evolução da ARPM e da tarifa de terminação (valores anuais médios).....	21
Gráfico 8 – EBITDA (milhões euros).....	23
Gráfico 9 – Margem de EBITDA.....	23

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Margem de EBITDA.....	24
Tabela 2 – Preços propostos pelo ICP - ANACOM.....	29
Tabela 3 – <i>Benchmarking</i> sobre evolução de preços terminação.....	33
Tabela 4 – Resultados modelo ANACOM (a preços de 2011).....	33
Tabela 5 – <i>Benchmarking</i> preços BU-LRIC puro.....	33

## I. Sumário Executivo

A adopção pelo ICP – ANACOM de um modelo de custeio em linha com a Recomendação da Comissão de Maio de 2009 - modelo *BU - LRIC puro* - para determinar as tarifas de terminação nas redes móveis nacionais está em conformidade com o quadro jurídico- regulatório nacional e comunitário.

Com efeito, no que concerne à metodologia de definição das tarifas de terminação nas redes móveis não existe qualquer motivo para o ICP – ANACOM se desviar da Recomendação da Comissão, pelo contrário.

As distorções no mercado provocadas pelos preços de terminação nas redes móveis e respectivos efeitos negativos que justificam a Recomendação da Comissão são particularmente vinculadas em Portugal. Assim sendo, a adopção pelo regulador nacional de um modelo do tipo *BU - LRIC puro*, enquanto modelo que minimiza as distorções presentes no mercado nacional, é adequado, justificado e também proporcional.

A estratégia de *foreclosure* do mercado caracterizada pela elevada diferenciação entre preços de retalho *on-net* e *off-net*, alicerçada em tarifas grossistas de terminação afastadas dos respectivos custos, continua a ser promovida pelos operadores de maior dimensão.

Como resultado desta estratégia de *foreclosure* do mercado seguida pelos operadores de maior dimensão, o volume de tráfego *on-net* supera em mais de cinco vezes o volume de tráfego *off-net* e a quota de mercado da Optimus no tráfego *on-net* é de [Início de Informação Confidencial - IIC] ... [Fim de Informação Confidencial - FIC] enquanto a sua quota de mercado do tráfego *off-net* é de [IIC] ... [FIC]. Adicionalmente, o desbalanceamento do volume de tráfego entre a Optimus e os seus concorrentes directos também se tem agravado. E, não obstante o impacto positivo da redução do preço unitário do serviço grossista de terminação, as transferências financeiras decorrentes deste desbalanceamento continuam a ascender a [IIC] ... [FIC].

Para além disso, as preferências dos consumidores nacionais – de acordo com as quais o preço e a rede de contactos têm o maior peso nas decisões relativas à mudança de operador – favorecem as estratégias de aprofundamento dos efeitos de rede.

Esta dinâmica concorrencial justifica a evolução da estrutura do mercado móvel em Portugal constatada num relatório recente da Autoridade da Concorrência: o mercado móvel nacional tem registado um aumento do seu nível de concentração, sendo mesmo um dos mercados mais concentrados a nível da UE15.

Os entraves das tarifas de terminação ao nível de concorrencialidade no mercado e, sobretudo, à sua sustentabilidade, foram também reconhecidos pelas instituições internacionais com as quais Portugal assinou um acordo de ajuda financeira. A descida das tarifas de terminação nas redes móveis foi assumida como um compromisso do Governo Português, como medida imprescindível para fomentar a concorrência e a mobilidade dos consumidores.

As distorções competitivas no mercado móvel devido às tarifas de terminação são uma realidade que persiste há anos em Portugal e que prejudica os consumidores quer numa perspectiva de eficiência estática, quer dinâmica.

Acresce que a descida das tarifas grossistas de terminação não implica necessariamente um aumento dos preços de retalho, uma diminuição do investimento e da inovação. A evolução dos dados nacionais sobre aqueles indicadores assim o demonstra.

A definição das tarifas de terminação em linha com um modelo de custeio do tipo “LRIC puro” contribui para o reequilíbrio das condições de concorrência e como tal permitirá aos prestadores de serviços móveis de menor dimensão, OPTIMUS e MVNO's, bem como aos prestadores de serviços fixos aumentarem a pressão concorrencial sobre a TMN e a Vodafone, em benefício dos utilizadores.

Acresce que a TMN e a Vodafone apresentam indicadores financeiros e operacionais que comparam favoravelmente a nível nacional e internacional, pelo que dispõem de condições para acomodar a descida das receitas grossistas de terminação sem abdicar do seu dinamismo em termos de investimento e da inovação, sob pena de degradarem a atractividade da sua oferta e, assim, perderem clientes para o operador de menor dimensão e MVNO's.

De referir que foram já vários os reguladores que adoptaram uma metodologia idêntica à agora proposta o ICP – ANACOM para definir as tarifas de terminação nas redes móveis, precisamente por entenderem que este modelo é aquele que permite minimizar as distorções competitivas

provocadas pelas tarifas de terminação. É o caso da OFCOM, BIPT, ARCEP. A CMT e a BnetzA, regulador espanhol e alemão, respectivamente, também já deram início a processos de consulta no âmbito dos quais propõem o apuramento dos custos do serviço de terminação nas redes móveis de acordo com um modelo BU LRIC puro.

A proposta de descida trimestral dos preços de terminação ao longo de 2012 até atingir – em 1 de Novembro de 2012 - o valor alinhado com os custos do serviço de terminação resultantes do modelo de custeio BU LRIC puro apenas é criticável por prolongar o desfasamento entre os preços de terminação e os respectivos custos, o mesmo é dizer, prolongar as distorções vigentes no mercado nacional e que têm sistematicamente beneficiado os operadores móveis de maior dimensão em prejuízo dos operadores fixos e, em particular, a Optimus enquanto operador móvel de menor dimensão.

Relembra-se que, pelo menos desde Janeiro de 2010, o ICP – ANACOM anunciou o propósito de definir os preços grossistas de terminação com base nos custos de um operador eficiente apurado com recurso a um modelo de custeio nos termos definidos na Recomendação da Comissão de Maio de 2009, sendo que na última decisão sobre o controlo de preços, tomada em Maio de 2010, o ICP – ANACOM assumiu o compromisso de concretizar este desiderato em Novembro de 2011. Desde então o regulador desenvolveu, com conhecimento geral do mercado e envolvimento directo dos operadores móveis, trabalhos necessários à definição do modelo tendo reiterado a decisão de Maio de 2010. Também o citado acordo de ajuda internacional fixou como prazo de revisão em baixa das tarifas de terminação nas redes móveis o 3º trimestre de 2011.

Assim sendo, não se podem aceitar argumentos de que os agentes do mercado foram surpreendidos com a proposta do ICP – ANACOM e/ou com o respectivo prazo de implementação, não dispondo do tempo necessário para acomodar a descida.

Aliás, no que concerne ao prazo de entrada em vigor da descida das tarifas, a surpresa é justificada, mas no sentido do seu atraso face ao que estava inicialmente anunciado e foi sendo reiterado ao longo do tempo.

Quanto à proposta concreta de preços a vigorar durante o ano de 2012 releva-se que: i) em nenhum momento de vigência do *glide path*, Portugal apresentará o preço de terminação mais baixo de entre os países que já definiram preços de terminação de acordo com um modelo BU – LRIC puro; ii) a evolução trimestral dos preços de terminação trata-se de uma opção que tem sido

adoptada pelo ICP – ANACOM em decisões anteriores; e iii) a fixação do preço de terminação alinhado com os custos em 1 de Novembro de 2012 significa que o ICP – ANACOM (praticamente) esgotou o prazo máximo fixado na Recomendação para que tal aconteça.

Ora, a longa duração e intensidade das distorções competitivas provocadas pelas tarifas de terminação, os sucessivos atrasos das decisões do ICP- ANACOM que respeita à descida das tarifas de terminação em redes móveis, bem como a vigência da assimetria por um curto período de tempo, que, note-se, têm sucessivamente beneficiado os operadores móveis de maior dimensão, justificariam, antes, que o alinhamento dos preços com os custos do serviço acontecesse com maior celeridade.

Acresce que a Optimus considera que [IIC] ... [FIC]

Face ao exposto, não se pode concluir se não que a descida consubstanciada no *glide path* proposto pelo regulador no sentido provável de decisão agora em análise é escassa e tardia.



## II. Introdução

O presente documento constitui a resposta da Optimus – Comunicações, SA, doravante Optimus, à consulta pública promovida pelo ICP – ANACOM sobre o sentido provável de decisão relativo à especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, doravante SPD.

Faz parte integrante da resposta o relatório “*Review of Analysys Mobile LRIC*” realizado pela Nera Consulting, a pedido da Optimus e que se junta em anexo. Este documento contém uma apreciação das variáveis mais relevantes do modelo de custeio desenvolvido pela Analysys para o ICP – ANACOM, incluindo uma análise de sensibilidade para essas variáveis.

## III. Comentários Gerais

Através do presente SPD o ICP – ANACOM propõe: i) o modelo de custeio para definição dos preços de terminação nas redes móveis, dando cumprimento ao número 2 da decisão do ICP – ANACOM de Maio de 2010 relativa à obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais (Decisão de controlo de preços de Maio de 2010); ii) os preços máximos a praticar a partir de 1 de Fevereiro de 2012 em conformidade com o modelo de custeio adoptado; e iii) a data da próxima revisão de preços.

Salienta-se que no actual processo de consulta não se inclui a discussão relativa à análise do(s) mercado(s) relevante(s), nem às falhas de mercado que justificaram a imposição da obrigação de controlo de preços (orientação para os custos). A análise de mercado e a consequente conclusão da necessidade de descida dos preços máximos da terminação nas redes móveis é incontroversa, tendo ficado estabelecida na decisão de Maio de 2010 relativa à análise de mercado avaliação de PMS e imposição de obrigações regulamentares (Decisão de análise de mercado de Maio de 2010) a qual, conforme referido no SPD, se mantém válida.

Assim, nos comentários específicos que seguem a Optimus irá apresentar a sua posição sobre os três aspectos que estão efectivamente em discussão na presente consulta:

1. A adopção de um modelo de custeio do tipo *BU – LRIC puro*
2. A proposta de preços a vigorar a partir de 1 de Fevereiro de 2012 e a próxima revisão
3. As características e pressupostos assumidos no modelo *BU – LRIC puro*

## IV. Comentários Específicos

### 1. A adopção de um modelo de custeio do tipo *BU – LRIC puro*

Tal como expresso na resposta à consulta pública sobre a definição metodológica relativa ao desenvolvimento e implementação de um modelo de custeio de terminação móvel (Consulta sobre modelo de custeio), a Optimus entende que a utilização de um modelo *BU – LRIC puro*, consistente com a Recomendação da Comissão de 7 de Maio de 2009 sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação (Recomendação da Comissão), é a que melhor se adequa à realidade do mercado dos serviços móveis em Portugal.

A Lei nº 5/2004, de 10 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 51/2011, de 13 de Setembro (Regicom), estabelece que o ICP – ANACOM deve, no desempenho das suas funções, ter em conta as recomendações da Comissão Europeia, devendo informar de forma fundamentada a Comissão Europeia caso decida não seguir uma recomendação.

Sucedo que, no que respeita à adopção de um modelo do tipo BU-LRIC para definição das tarifas de terminação de chamadas em redes móveis, não existe qualquer justificação para que Portugal não siga a Recomendação da Comissão. Pelo contrário.

#### 1.1. A Recomendação da Comissão

Na nota explicativa que acompanha a Recomendação e como sustentação da adopção de um modelo BU-LRIC a Comissão refere que:

*“When deciding on the correct level of the regulated wholesale termination rate, it is essential to ensure that the methodology adopted promotes efficient production and consumption decisions*

*and minimises any artificial transfers and distortions between competitors and consumers. Therefore, regulators should construct models which set wholesale termination charges as close to incremental cost as possible. The closer the termination price of all operators is to the incremental cost, the more likely it is that this will lead to the most efficient and least distortionary use of call termination services, and minimise the risk of problems such as cross-subsidisation between operators and customers and inefficient pricing and investment behaviour. Therefore, it is justified to apply a pure LRIC approach where the relevant increment is the wholesale call termination service and which includes only those costs that would not be incurred if that service were no longer produced (i.e. avoidable costs).<sup>1</sup>*

*“It has been further indicated in recent economic literature<sup>37</sup> that in the presence of call externalities mobile networks have strong incentives to implement on-net/off-net price differentials due to: (i) high mobile-to-mobile termination charges which exceed marginal costs; and (ii) 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. This theory suggests that mobile call termination charges above marginal costs can lead to permanent net payments by smaller networks and, since off-net prices are set above costs, also implies that smaller networks receive relatively fewer calls. According to some of this literature, termination charges which are above the marginal costs of termination result in strategically-induced network effects which may be detrimental to smaller networks.”<sup>2</sup>*

*“Even if the Recommendation does not propose to set termination rates at the level of marginal cost or below (as suggested by some recent economic literature), applying a pure LRIC approach should in any case facilitate a more efficient distribution of these financial transfers between operators and thereby contribute to a level playing field between all fixed and mobile operators.”<sup>3</sup>*

Ora, como se evidenciará de seguida, em Portugal as distorções competitivas referidas pela Comissão, bem como os seus efeitos negativos ao nível dos consumidores e da estrutura de mercado, designadamente as relacionadas com a diferenciação das tarifas *on-net* e *off-net* e com as transferências financeiras dos operadores móveis de menor dimensão para os de maior

<sup>1</sup> Commission Recommendation on the regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in EU, Explanatory Note, SEC (2009), 600, p. 16 -17

<sup>2</sup> Idem, p. 18

<sup>3</sup> Idem, p. 18

dimensão devido ao desbalanceamento de tráfego, são muito acentuadas e os desenvolvimentos recentes do mercado não têm sido de molde a diminuir essas distorções, pelo contrário.

## 1.2. As distorções competitivas no mercado dos serviços móveis em Portugal

Na sua decisão sobre a análise de mercado de Maio de 2010 o ICP – ANACOM identificou as distorções causadas por preços de terminação excessivos e que justificaram a imposição, entre outras, da obrigação de controlo de custos (orientação para os custos) e cuja concretização após Novembro de 2011 agora se discute. As distorções então identificadas incluem:

- a. Distorções nos preços de retalho globais
- b. Distorções nas escolhas dos consumidores e eficiência económica estática
- c. Distorções na concorrência (eficiência dinâmica)
- d. Efeitos distributivos entre consumidores

Pese embora não esteja nesta oportunidade em causa a análise do mercado, no SPD o ICP – ANACOM deixa claro que:

*“... considera ainda que as distorções concorrenciais referidas continuam presentes em Portugal, conforme se confirmará adiante com base em dados mais recentes, e continuam a constituir uma das principais razões que justificam uma forte regulação dos preços de terminação, fixando-os em níveis equivalentes aos dos custos prospectivos incrementais de longo prazo, designadamente os que decorrem de um modelo LRIC puro como se refere adiante.”<sup>4</sup>*

Tendo em conta os dados e factos observados no mercado e sobre os quais nos deteremos nos pontos seguintes, a Optimus partilha da opinião do ICP – ANACOM quanto: i) à existência de distorções competitivas no mercado alicerçadas nas tarifas de terminação excessivas; e ii) à conveniência da fixação destas tarifas ao nível dos seus custos incrementais de acordo com um modelo BU LRIC puro como forma de minimizar o espaço para tais distorções.

---

<sup>4</sup> SPD p22/119

## 1.2.1. As externalidades de rede e a diferenciação on-net/off-net

O mercado das comunicações móveis é caracterizado por economias de escala e de gama, bem como por externalidades de rede, estas características têm sido exploradas pelos operadores de maior dimensão no sentido de reforçar a sua posição no mercado, em prejuízo do crescimento dos operadores de menor dimensão.

Para este efeito, os operadores de maior dimensão adoptam estratégias comerciais que visam tornar mais atractiva a adesão à sua rede e, em simultâneo, tornam menos atractiva e mais difícil a adesão às redes de menor dimensão. Uma das estratégias mais evidentes passa pela diferenciação dos preços de retalho entre as chamadas dentro da rede (*on-net*) e as chamadas para fora da rede (*off-net*), no sentido de oneração, injustificada, dos preços destas últimas face às primeiras. Tarifas de retalho *on-net* baixas promovem as chamadas *on-net* e desincentivam as chamadas *off-net*. Considerando que uma rede de maior dimensão proporciona mais oportunidades de chamadas *on-net*, tal torna, artificialmente, mais atractiva a adesão a redes de maior dimensão e dificulta o crescimento das redes de menor dimensão.

Em Portugal o efeito de rede alavancado na diferenciação acentuada entre as chamadas *on-net* e *off-net* é muito marcado e os operadores de maior dimensão têm consistentemente prosseguido uma estratégia de aprofundamento deste efeito. Esta estratégia foi identificada pelo ICP – ANACOM como estratégia de *foreclosure* na análise do mercado concluída em 2005, tendo as seguintes análises concluído não só pela continuação da mesma, como pela sua intensificação.

De igual modo, a Autoridade da Concorrência refere sistematicamente a diferenciação *on-net/off-net* dos preços de retalho, potenciada por preços grossistas elevados, como um entrave à mobilidade dos utilizadores.

Os desenvolvimentos mais recentes de mercado indicam que a estratégia de alavancagem do efeito de rede na diferenciação tarifária não só se tem mantido, como se tem acentuado. Tal fica patente na criação, precisamente pelo operador de maior dimensão, de uma nova gama de tarifários pré-pagos em que o conceito de *on-net* é alargado face aos “tarifários de grupo” e em que o nível de diferenciação de preço é muito, para não dizer infinitamente, elevado.

A criação da referida nova gama de tarifários foi concretizada com o lançamento do tarifário “e” da TMN em Janeiro de 2011. Este desenvolvimento é, e bem, salientado no SPD, concluindo o ICP - ANACOM a este propósito que: “ *É de relevar o elevado grau de diferenciação on-net/off-net destes tarifários, que contribuirá porventura para potenciar os efeitos de rede que prevalecem no mercado.* ”<sup>5</sup> A Optimus partilha desta posição do regulador.

Note-se que após o lançamento inicial deste tipo de tarifários se registou recentemente um reforço da aposta da TMN nesta gama de tarifários através de uma nova campanha de divulgação e promoção, a qual coincidiu com a inclusão das chamadas para as redes fixas nacionais no âmbito das chamadas sem limite de consumo, em contrapartida do pagamento de uma mensalidade<sup>6</sup>.

Consequentemente, esta oferta permite actualmente, em contrapartida de uma mensalidade, realizar comunicações de voz e SMS a custo zero para a rede TMN e redes fixas nacionais, enquanto as comunicações de voz e SMS para outras redes móveis, designadamente para a Optimus, continuam a ter um custo de 0,20 € e 0,10, respectivamente. O facto de as comunicações nacionais para outras redes móveis, e exclusivamente estas, continuarem a ter um tratamento diferenciado demonstra, na opinião, da Optimus que estes tarifários têm como objectivo promover o efeito de rede.

Para replicar directamente os tarifários “e” da TMN e assim contrariar o efeito de rede que o mesmo promove, a Optimus teria que praticar tarifas *off-net* para a TMN iguais a zero, enquanto, apenas a título de custo grossista de interligação, incorreria, à data de hoje, num custo de 0,035€/minuto. Atendendo à diferença da base de clientes, tal estratégia é insustentável financeiramente, ainda mais quando estão em causa comunicações ilimitadas.

A demonstração dos efeitos de distorção concorrencial decorrente exploração dos efeitos de rede através da diferenciação dos preços de retalho de voz (e SMS) em Portugal ficam bem patentes pela comparação das quotas de mercado da Optimus no segmento dos serviços móveis em geral e a sua quota de mercado na banda larga móvel através de *modems* e placas.

Enquanto, de acordo com os dados do ICP – ANACOM, a Optimus detém uma quota de mercado de 15,4% no mercado dos serviços móveis em geral, ocupando a 3ª posição no mercado, na banda

<sup>5</sup> SPD p. 29/119

<sup>6</sup> A mensalidade é de 20 € ou de 10 €, conforme se pretenda ter acesso a chamadas ilimitadas sem restrição horária ou apenas em horários específicos

larga móvel a Optimus apresenta uma quota de mercado de 29,4%, ocupando a 2ª posição neste segmento (ver Gráfico 1 e Gráfico 2).

Gráfico 1 – Quotas de mercado serviços móveis

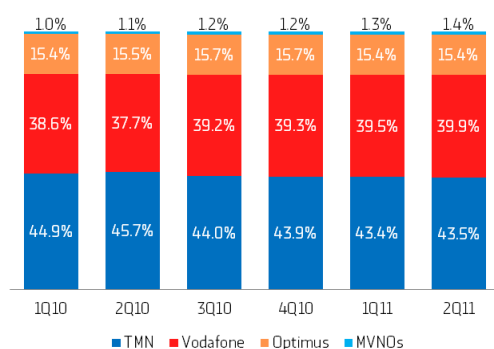
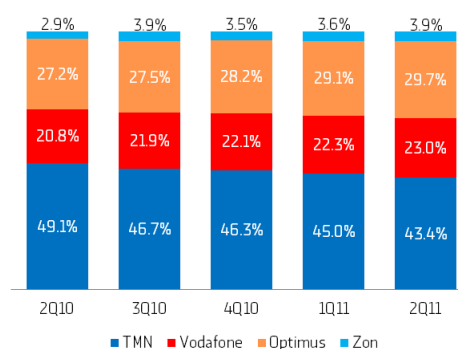


Gráfico 2 – Quotas de mercado banda larga



Fonte: ICP – ANACOM e análise Optimus

Uma diferença essencial na dinâmica da concorrência nestes segmentos de serviços e, na opinião da Optimus, decisivo para o resultado que acabou de se apresentar, é a inexistência de efeito de rede directo no segmento dos serviços de banda larga móvel. Naturalmente que a aquisição de clientes no segmento dos serviços de banda larga é influenciada pela posição no mercado nos serviços “tradicionais” de voz e SMS. Esta realidade, que opera a desfavor da Optimus no segmento da banda larga, torna ainda mais significativo o facto de a Optimus ocupar a 2ª posição neste segmento com uma quota de mercado muito distante da que consegue atingir no segmento dos serviços móveis de voz e SMS.

### 1.2.1.1. Os factores de escolha do operador móvel

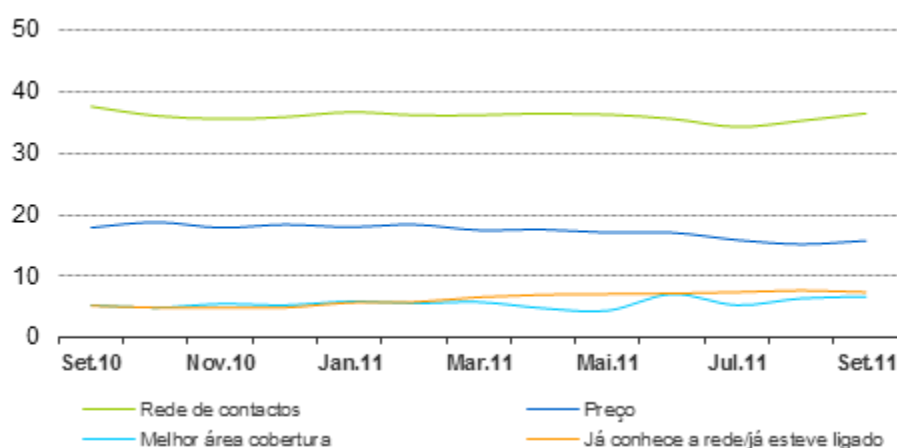
A dimensão do impacto da estratégia de diferenciação dos preços de retalho depende das preferências dos consumidores. Quanto mais sensíveis os utilizadores forem ao preço e “à rede de contactos”, maior o efeito das externalidades de rede e maiores as dificuldades dos operadores de menor dimensão combaterem, de forma sustentável e eficaz, este impacto.

Tal como se verifica através do Gráfico 3, os utilizadores portugueses têm preferências que revelam elevada sensibilidade ao factor preço. Com efeito, “a rede de contactos” destaca-se clara e consistentemente ao longo do tempo como o factor com maior peso na escolha do operador

móvel, logo seguido pelo factor “preço”, sendo que este, na realidade está relacionado com a diferenciação *on-net/off-net*.

A autonomização e a preponderância do factor de escolha “rede de contactos” constituem por si só, um aspecto significativo relativamente à importância da estratégia de diferenciação dos preços de retalho na dinâmica da concorrência no mercado nacional dos serviços móveis.

Gráfico 3 - Factores de escolha do operador móvel – Setembro 2011



Fonte: Marktest

Tal como referido, num cenário em que os utilizadores são muito sensíveis aos factores preço e rede de contactos na decisão de escolha do operador de serviços móveis, os operadores de menor dimensão têm mais dificuldade em combater de forma sustentável a falha decorrente de estratégias de *foreclosure* de mercado seguidas pelos operadores de maior dimensão.

Por isso mesmo, também as preferências dos utilizadores portugueses quanto à escolha da rede militam a favor de uma intervenção musculada nas tarifas de terminação como factor para diminuir as distorções competitivas que se registam no mercado móvel nacional.

## 1.2.2. O desbalanceamento de tráfego e as transferências financeiras entre operadores

Tal como referido no SPD, a distorção das condições de concorrência derivada da estratégia de aprofundamento das externalidades de rede por parte dos operadores de maior dimensão, para



além de dificultar o crescimento da quota de mercado do operador de menor dimensão, origina uma distorção adicional que agrava a primeira: o desequilíbrio de tráfego entre operadores.

O desequilíbrio de tráfego entre operadores resulta de proporcionalmente os clientes do operador de menor dimensão realizarem mais chamadas *off-net* do que chamadas *on-net*. Como se viu, os operadores de maior dimensão fomentam as chamadas *on-net* e o operador de menor dimensão tem que incentivar as chamadas *off-net* para combater a estratégia de aprofundamento das externalidades de rede. Esta dinâmica fica evidenciada pela diferença entre as quotas da Optimus no tráfego móvel *on-net* e *off-net* e a sua quota de assinantes.

De acordo com os dados do ICP – ANACOM, a quota da Optimus em termos de assinantes no 2º trimestre de 2011 era de 15,4%, mas a sua quota do tráfego móvel *off-net* era de cerca de [IIC] ... [FIC] enquanto a quota de tráfego móvel *on-net* apresentava [IIC] ... [FIC] do que a sua quota de assinantes (ver [Error! Reference source not found.](#) e [Error! Reference source not found.](#)).

[IIC]

... [FIC]

O operador de menor dimensão termina mais chamadas nos operadores de maior dimensão do que estes terminam na sua rede. O desequilíbrio do tráfego, num cenário em que as tarifas de terminação não são nulas, tem como efeito a transferência de elevados montantes do operador de menor dimensão para os operadores de maior dimensão. Ou seja, paradoxalmente, o operador de menor dimensão subsidia os operadores de maior dimensão, que são, simultaneamente, os seus concorrentes. Esta subsídio é tão mais significativa quanto mais elevado é o preço unitário da terminação de chamada.

Naturalmente que a subsídio que os operadores de maior dimensão beneficiam por via do mercado grossista da terminação na sua rede pode ser (é) usada para reforçar a sua posição de operador de maior dimensão no mercado de retalho, ainda mais quando o subsídio é concedido pelo operador de menor dimensão, seu concorrente no mercado a jusante.

Na prática, com tarifas de interligação fixadas acima dos custos, os operadores de maior dimensão auferem receitas suplementares que podem utilizar para financiar a sua actividade. Este financiamento permite, por exemplo, uma redução dos preços das chamadas *on-net*, beneficiando os seus assinantes e premiando-os pelas chamadas realizadas dentro da rede ou, então, pela concessão de benefícios adicionais, por exemplo, subsídio de equipamentos, de

acordo com os parâmetros de escolha dos assinantes. A aproximação das tarifas de interligação aos verdadeiros custos de produção diminui, por razões óbvias, o espaço para a subsidiação dos preços retalhistas com as receitas extraordinárias do mercado grossista.

Ora, o desbalanceamento de tráfego e as consequentes transferências financeiras da OPTIMUS para os seus concorrentes – TMN e Vodafone – têm sido uma realidade ao longo do tempo, o mesmo é dizer que a OPTIMUS tem, consistentemente subsidiado a Vodafone e a TMN desde o início da sua actividade.

Note-se que a diminuição das transferências financeiras se deve à diminuição do preço unitário, o que naturalmente é positivo. Todavia, as transferências mensais da Optimus para a TMN e para a Vodafone, estando já em vigor o preço mais baixo do *glide path* definido pelo ICP – ANACOM, continuam a ultrapassar o [IIC] ... [FIC]

Acresce que o valor do desbalanceamento em termos de tráfego tem registado um acréscimo. Naturalmente, que a este movimento não é alheio a intensificação da estratégia de diferenciação dos operadores de maior dimensão que exige ao operador de menor dimensão o fomento, necessariamente por via do preço, das chamadas *off-net* para minorar o impacto na sua base de clientes da acentuada diferenciação praticada pelos operadores de maior dimensão.

[IIC]

...

[FIC]

Face aos dados apresentados, não se pode concluir se não que as tarifas de terminação têm constituído uma fonte (indevida) de lucro da TMN e da Vodafone que estas usam para reforçar a sua posição competitiva ao nível do mercado de retalho, dificultando o crescimento da OPTIMUS e a convergência para as quotas de mercado naturais dos operadores, de acordo com os modelos económicos.

Os efeitos negativos destes movimentos são cada vez mais evidentes ao nível da estrutura de mercado.

## 1.3. A evolução do nível de concentração do mercado

De acordo com as estatísticas trimestrais publicadas pelo ICP – ANACOM, no final do 2º trimestre de 2011 cerca de 85% do mercado móvel estava concentrado nos dois operadores de maior dimensão – a TMN e a Vodafone.

De igual modo, o relatório de acompanhamento dos mercados de comunicações de electrónicas recentemente publicado pela Autoridade da Concorrência aponta para conclusões semelhantes. Este estudo evidencia o reforço da posição dos dois operadores de maior dimensão, em prejuízo do terceiro operador e conclui que Portugal apresenta um dos mercados móveis mais concentrados no seio da UE15<sup>7</sup>:

*“... Portugal era, em 2010, o quinto país onde o maior operador, a TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. (TMN), tinha uma quota de mercado mais elevada, i.e. 44%. ... a quota de mercado do maior operador em Portugal era superior à média da UE15 em 5%.”*

*“Quando se analisa a quota de mercado conjunta dos dois maiores operadores, a situação altera-se dado que a trajectória de decréscimo que se vinha a observar nos últimos anos, é invertida em face do crescimento de 1% no indicador C2, em 2010, situando-se nos 83%, e aproximando-se o nosso país dos valores mais elevados da UE15 (86%).”*

*“Em relação ao nível de concentração de mercado, medido pelo indicador C2, Portugal era dos países onde os dois principais operadores (TMN e Vodafone) apresentavam uma quota conjunta mais elevada (83%), e em crescimento face a períodos anteriores. ...*

*Desta forma, a estrutura do mercado português ainda se apresenta bastante concentrada, o que resulta do **reduzido nível de mobilidade dos consumidores, dos efeitos de rede que caracterizam este serviço** ....”* [sublinhado nosso].

Como já referido, a descida das tarifas de terminação – em concreto o seu alinhamento com os custos incrementais do serviço de terminação – assume-se como um contributo muito relevante

---

7

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/Relatorios\\_periodicos\\_e\\_Newsletters/Comunicacoes\\_Electronicas\\_e\\_Media/Documents/Relatorio\\_Mercados\\_Comunicacoes\\_Electronicas\\_2010.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Relatorios_periodicos_e_Newsletters/Comunicacoes_Electronicas_e_Media/Documents/Relatorio_Mercados_Comunicacoes_Electronicas_2010.pdf), p. 25-32

para diminuir as distorções competitivas que se registam actualmente e que criam barreiras artificiais à mobilidade dos utilizadores.

Na ausência de uma regulação vigorosa e urgente, existe o risco de se avançar para uma estrutura de mercado duopolista, com prejuízo para o nível de concorrência aguerrido que tem caracterizado este sector e que, em larga medida, justifica o seu sucesso, com reconhecidos benefícios para os cidadãos e empresas nacionais. Inapelavelmente os utilizadores – cidadãos e empresas – são afectados negativamente pela existência de distorções competitivas e são-no tanto mais por quanto mais tempo estas se prolongam.

Esclareça-se neste ponto que a defesa da existência de distorções competitivas no mercado e a necessidade de intervenção regulatória vigorosa nas tarifas grossistas de terminação como forma de promover uma concorrência equilibrada não coloca em causa aquela que é também a posição da Optimus quanto ao elevado grau de concorrência que se tem verificado ao longo do tempo no mercado retalhista dos serviços móveis e que tem permitido transferir largos benefícios para os utilizadores.

O que a Optimus defende veemente é que não é aceitável a manutenção de uma situação regulatória que tem beneficiado os operadores de maior dimensão e que coloca em causa a sustentabilidade do nível concorrencial que se tem verificado no mercado de retalho.

#### 1.4. Os efeitos das distorções no bem-estar dos consumidores

O prejuízo para os utilizadores decorrente das distorções provocadas por tarifas de terminação acima dos respectivos custos advém das limitações que estas colocam ao nível da concorrência estática e dinâmica.

As tarifas de terminação integram o custo marginal das chamadas *off-net* e são uma componente de custos que o operador originador não tem qualquer capacidade de controlar. Assim sendo, as tarifas de terminação constituem um tecto para o preço de retalho das chamadas *off-net* entre redes móveis, bem assim para o preço de retalho das chamadas fixo - móvel. Deste modo, na perspectiva de concorrência estática, as tarifas de terminação impõem-se como uma limitação à flexibilidade das tarifas de retalho.

Na perspectiva dinâmica da concorrência, a descida das tarifas de terminação constitui um factor determinante para sustentar o nível de pressão concorrencial que tem permitido aos cidadãos e

empresas nacionais beneficiarem de serviços móveis inovadores, de elevada qualidade e a preços acessíveis.

Pois, como já aludido, as tarifas de terminação alavancam estratégias comerciais dos operadores de maior dimensão que, por um lado, limitam os efeitos positivos da pressão concorrencial dos operadores de menor dimensão e, sobretudo, podem a prazo colocar em causa a sustentabilidade do nível concorrencial a que se tem assistido no mercado português.

## 1.5. Impacto no mercado de retalho e a proporcionalidade da proposta

A adopção de um modelo *BU – LRIC puro* face a outras alternativas, como por exemplo o *BU – LRIC +*, implica a fixação de tarifas de terminação mais baixas, na medida em que, em larga medida, as componentes de custos comuns e conjuntos não são afectas ao serviço de terminação. Por isso poderá questionar-se se a adopção de uma metodologia que conduza a descidas mais intensas dos preços é proporcional.

Na opinião da Optimus, em Portugal tal medida é proporcional e justificada. Desde logo, o nível das distorções competitivas que se regista em Portugal exige que seja adoptada uma metodologia que as desincentive de forma vigorosa. Aliás, na realidade, apenas os operadores móveis de maior dimensão contestam tal medida, porque, dizem, tal implica uma redução substancial das suas receitas, o que terá um impacto negativo nos níveis de investimento e da inovação e promoverá um aumento dos preços de retalho como forma de compensar a perda de receitas grossistas, o designado *waterbed effect*.

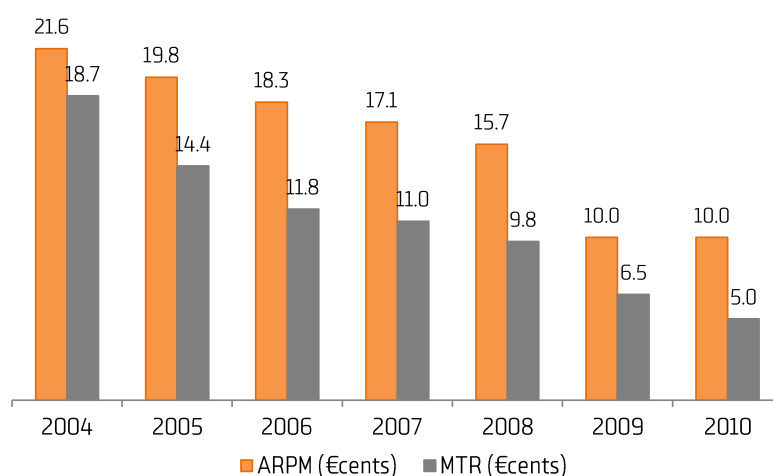
Com efeito, a TMN e a Vodafone consideram, de acordo com os *media*, que a proposta do ICP – ANACOM agora em análise é agressiva, designadamente devido ao reduzido valor objectivo, à rapidez da descida e ao actual enquadramento macroeconómico. E, neste contexto terão admitido, designadamente a Vodafone, que os preços de retalho poderão subir em consequência da descida das tarifas grossistas de terminação proposta<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Diário Económico de 11 de Outubro de 2011

A este propósito a Optimus reitera que a definição das tarifas de terminação de acordo com um modelo de custeio do tipo *LRIC puro* contribui para o reequilíbrio das condições de concorrência e como tal permitirá aos prestadores de serviços móveis de menor dimensão, OPTIMUS e MVNO's, bem como aos prestadores de serviços fixos aumentarem a pressão concorrencial sobre a TMN e a Vodafone. Este movimento terá um efeito positivo para os consumidores e desempenhará um papel disciplinador relativamente a qualquer "tentação" daqueles operadores diminuírem o investimento, a inovação ou avançarem para um aumento de preços de retalho como forma de compensar a descida de receitas grossistas, sob pena de, como se referiu, perderem clientes.

De referir ainda que os dados históricos a nível nacional confirmam que, não obstante a descida dos preços de terminação nas redes móveis, o nível médio de preços tem diminuído consistentemente (ver Gráfico 4).

**Gráfico 4** - Evolução da ARPM e da tarifa de terminação (valores anuais médios)



Fonte: R&C, Merrill Lynch e análise Optimus

No que respeita às condições para investimento deve ser tido em conta que, do ponto de vista do sector dos serviços de comunicações electrónicas na sua globalidade, a redução das tarifas grossistas de terminação nas redes móveis não implica, excepto no que respeita à terminação de tráfego com origem internacional, uma descida das receitas.

O que está em causa é a redução das transferências financeiras da OPTIMUS, dos MVNO's e dos operadores fixos para a TMN e para a Vodafone. Significa isto que o volume de receitas disponível

no mercado não diminui e contínua disponível para ser investido no desenvolvimento do mercado de serviços de comunicações nacional, seja na evolução tecnológica, seja na inovação de serviços e tarifários tanto do segmento de serviços móveis, como fixos. Realça-se a este propósito que o ICP – ANACOM, de acordo com o Regicom, tem como incumbência assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações electrónicas e adoptar, sempre que possível, uma abordagem tecnologicamente neutra.

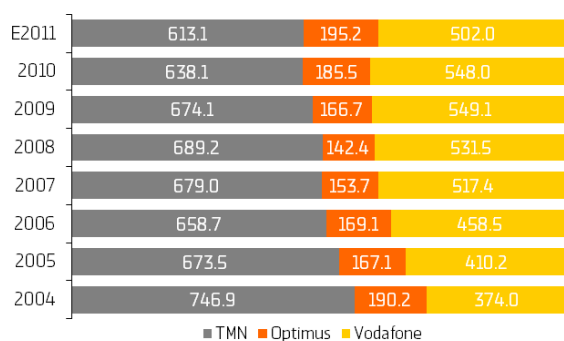
Aliás, no que respeita à oposição que tem sido manifestada pela TMN à alegada descida agressiva das tarifas de terminação vale a pena salientar que a TMN faz parte do Grupo Portugal Telecom, o qual tem a maior quota de mercado no segmento dos serviços fixos. Consequentemente, do ponto de vista do grupo o impacto financeiro da descida das tarifas de terminação nas redes – as receitas aumentam, mas os custos também diminuem - será bem mais reduzido do que o impacto financeiro na TMN considerado isoladamente. Esta realidade reforça a convicção de que a oposição que tem sido demonstrada à descida das tarifas de terminação não se funda essencialmente, como se pretenderá fazer acreditar, no impacto financeiro resultante da descida das tarifas de terminação, mas antes no efeito económico de diminuir as distorções competitivas (efeito de rede) de que têm beneficiado os operadores móveis de maior dimensão ao longo do tempo.

A Optimus partilha da opinião da TMN e da Vodafone quanto à necessidade de o ICP – ANACOM ter em conta na sua tomada de decisão o enquadramento macro - económico e financeiro exigente que se atravessa e se perspectiva a médio – prazo. No entanto, ao contrário da TMN e da Vodafone, a Optimus entende que o enquadramento macroeconómico e financeiro exigente constitui precisamente um motivo adicional para uma actuação vigorosa do ICP – ANACOM na redução das distorções competitivas que se verificam actualmente devido às tarifas de terminação elevadas, na medida em que estas prejudicam seriamente as condições competitivas dos operadores de menor dimensão móveis e fixos e exigem que estes continuem a suportar transferências financeiras (indevidas) num contexto económico e financeiro adverso.

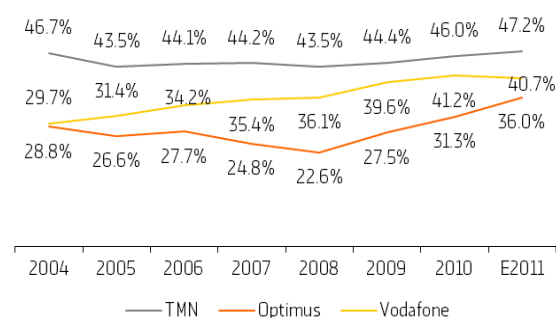
Assim, uma descida menos vigorosa para diminuir o impacto da descida das receitas dos operadores de maior dimensão – que estes alegam ser desproporcionada - teria como resultado a continuação da sobrecarga indevida dos operadores de menor dimensão.

Ora, os indicadores financeiros apresentados pelos dois operadores móveis nacionais de maior dimensão demonstram que estes dispõem de condições para melhor acomodar a queda de receitas que implica a descida de preços de terminação, do que em sentido inverso os operadores fixos e operadores móveis de menor dimensão, nomeadamente a Optimus, continuarem a suportar elevadas transferências para os seus concorrentes devido às tarifas de terminação excessivas.

**Gráfico 5 – EBITDA (milhões euros)**



**Gráfico 6 – Margem de EBITDA**



Fonte: R&C, Merrill Lynch e análise Optimus

Com efeito, a TMN e a Vodafone apresentam indicadores financeiros e operacionais que comparam muito favoravelmente a nível nacional (ver Gráfico 5 e Gráfico 6) e internacional (Tabela 1) pelo que dispõem de condições, para acomodar o ajustamento das receitas grossistas de terminação sem abdicar do seu dinamismo em termos de investimento e da inovação<sup>9</sup>, sob pena de degradarem a atractividade da sua oferta e, assim, perderem clientes para o operador de menor dimensão.

Para além disso, também a evolução factual dos indicadores financeiros, contraria as alegações de que a descida das tarifas de terminação compromete a rentabilidade dos operadores. Com efeito, sem prejuízo da descida das tarifas de terminação que se tem verificado, quer a TMN, quer a Vodafone lograram aumentar a sua margem de EBITDA entre 2008 e 2010.

<sup>9</sup> Isto sem prejuízo da evolução positiva dos indicadores financeiros da Optimus, designadamente em resultado de um forte controlo de custos



Tabela 1 – Margem de EBITDA

País	Operador	2008	2009	2010	E2011
SUI	Swisscom	52.4%	52.0%	55.5%	55.2%
BEL	Proximus	48.2%	49.3%	51.1%	50.5%
ALE	T-Mobile	43.0%	47.1%	50.5%	50.6%
ESP	Movistar	50.4%	50.8%	49.7%	50.8%
ITA	TIM	47.0%	48.4%	48.5%	50.6%
ITA	Wind Itália	46.6%	48.8%	47.7%	41.4%
SUE	TeliaSonera	41.6%	43.4%	46.0%	46.1%
POR	TMN	43.5%	44.4%	46.0%	47.2%
ALE	E-Plus	45.4%	44.1%	44.4%	40.4%
POR	Vodafone	36.1%	39.6%	41.2%	40.7%
HOL	KPN Mobile	40.2%	39.7%	40.0%	39.5%
BEL	Base (KPN)	38.6%	39.3%	39.6%	38.2%
POL	PTC	35.7%	36.6%	39.5%	39.2%
AUT	Mobilkom	41.8%	42.5%	39.0%	36.4%
FRA	Orange	40.4%	39.8%	39.0%	38.1%
POL	Polkomtel	38.9%	35.9%	37.7%	37.7%
ESP	Vodafone	37.7%	39.6%	37.2%	35.7%
HUN	Pannon	42.1%	42.9%	36.6%	41.3%
GRE	Cosmote	44.2%	42.9%	36.6%	41.3%
NOR	Netcom	36.1%	36.1%	36.1%	35.3%
POR	Optimus	22.6%	27.5%	31.3%	36.0%
FIN	Elisa	29.8%	31.7%	30.5%	30.7%
GRE	Vodafone Hellas	37.0%	29.4%	29.4%	28.9%
DIN	Telenor	29.3%	29.1%	28.6%	30.6%
GRE	Wind Hellas	42.2%	35.0%	28.3%	40.0%
FRA	Bouygues	30.4%	27.7%	27.0%	25.7%
ESP	Orange	24.3%	25.9%	25.5%	25.5%
RU	Vodafone	22.9%	23.8%	24.8%	25.7%

Fonte: Merrill Lynch

Face ao exposto, não colhem os argumentos de que adopção de uma metodologia BU-LRIC puro não é proporcional porque implica uma queda das receitas dos operadores móveis de maior dimensão, com impacto negativo ao nível dos preços de retalho, da inovação e do investimento.

## 1.6. A experiência internacional

Diversos países da União Europeia, conforme mencionado no SPD, adoptaram já a metodologia BU-LRIC para definir as tarifas de terminação, incluindo o Reino Unido, a França e a Bélgica.<sup>10</sup>

Embora a prática internacional não se considere um aspecto decisivo para a fundamentação da adopção do modelo *BU – LRIC puro* em Portugal, uma vez que a aplicação da Recomendação da Comissão terá que ser avaliada à luz das circunstâncias nacionais, as motivações dos vários reguladores internacionais, sendo, em larga medida, também aplicáveis a Portugal, contribuem para reforçar a opinião da Optimus quanto à adequação da proposta do ICP – ANACOM no que à metodologia de custeio a adoptar concerne.

### 1.6.1. Reino Unido - OFCOM<sup>11</sup>

O Reino Unido é um caso paradigmático sobre os benefícios da adopção de um modelo *BU – LRIC puro* face à adopção de um modelo *BU – LRIC+*. Pois, até 2011 a definição das tarifas de terminação móvel era baseada num modelo *BU – LRIC+*. Estas circunstâncias motivaram uma análise comparativa muito detalhada e profunda sobre os impactos, vantagens e desvantagens decorrentes da adopção de cada uma das metodologias e para a qual se remete<sup>12</sup>.

Como corolário da referida análise a OFCOM – regulador do Reino Unido – optou pela metodologia *BU – LRIC puro* porque “... *We believe it confers the greatest possible benefits on consumers, as it better promotes sustainable competition, is economically efficient, and is unlikely to raise material equity concerns.*”

*In particular, we consider that the arguments in this section and the detailed economic analysis in Annex 3 show that pure LRIC best promotes sustainable competition, as it will intensify retail price competition, eliminate the barriers to expansion that exist when MTRs are above pure LRIC, and reduce the competitive distortions between MCPs and FCPs.*

<sup>10</sup> O regulador Espanhol – CMT – lançou recentemente uma consulta pública com o objectivo de definir um modelo de custeio para determinar as tarifas de terminação até final de 2012 de acordo com um modelo BU – LRIC puro, em conformidade com a Recomendação da Comissão. Também o regulador alemão – BnetzA – deu início a um processo de consulta para definição do modelo de custeio, o qual deverá permitir o apuramento dos custos das tarifas de terminação de acordo com um modelo BU – LRIC puro.

<sup>11</sup> Decisão da OFCOM de Março de 2011 disponível em: [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mtr/statement/MCT\\_statement.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mtr/statement/MCT_statement.pdf)

<sup>12</sup> Decisão da OFCOM, Março 2011, Anexo 3: *Economic arguments on pure LRIC versus LRIC+* disponível em: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/mtr/statement>

*Reducing MTRs from their current level to reflect our updated estimate of LRIC+ costs would have significant benefits for consumers. We believe that reducing MTRs to the pure LRIC level will deliver further additional benefits, although we recognise that the incremental consumer benefit of choosing pure LRIC over LRIC+ will be less material than the larger step from today's MTRs to our revised LRIC+ level. Nevertheless, we consider that pure LRIC confers the greater benefits on consumers.*

*We also specifically considered the likely effect on vulnerable mobile-only consumers. Our economic analysis in Annex 3 (summarised in this section) shows that such vulnerable consumers are unlikely to be significantly adversely affected, and that fixed-only consumers (some of whom are also likely to be vulnerable consumers), will benefit from a move to pure LRIC.*

*Adopting a pure LRIC cost standard is also consistent with the 2009 EC Recommendation which recommends a pure LRIC approach to setting (symmetric) charge controls for termination services for all MCPs. In light of our reasoning for adopting pure LRIC in this review, we do not consider there are sufficient reasons to depart from the 2009 EC Recommendation.*<sup>13</sup>

### 1.6.2. França - ARCEP

Os argumentos utilizados pela ARCEP – regulador sectorial francês - estão em linha com os usados pelo seu congénere do Reino Unido, designadamente no que concerne à atenuação das distorções concorrenciais existentes entre operadores móveis e entre estes e os operadores fixos e aos consequentes benefícios para os consumidores. A ARCEP considera ainda que um modelo *LRIC puro* é a opção que melhor acomoda as constantes evoluções tecnológicas:

*“Au regard des évolutions du marché et des objectifs assignés à l’Autorité par le CPCE, l’Autorité a considéré dans sa décision n° 2008-1176 susvisée que les coûts pertinentes devant servir de référence à la fixation des plafonds tarifaires au titre de l’obligation d’orientation des tarifs vers les coûts de la prestation de terminaison d’appel vocal correspondent aux coûts incrémentaux de long terme d’un opérateur générique efficace induits par la fourniture du service de terminaison d’appel dans son ensemble. (...)*

<sup>13</sup> Decisão da OFCOM de Março de 2011, p. 199

*Ce standard de coût permet de prévenir les distorsions de concurrence qui apparaissent entre opérateurs mobile en présence de charges de terminaison d'appel mobile élevées, les offres à effet de réseaux (offre on-net), reposant sur l'écart entre le coût incrémental et le tarif de terminaison d'appel mobile, générant des « effets de club » au bénéfice des seuls opérateurs ayant les plus grandes parts de marché (...)*

*De plus, il limite les transferts financiers des opérateurs fixe vers les opérateurs mobile, induits par des tarifs de terminaison d'appel mobile élevés. Enfin, il permet de prévenir les distorsions d'usages consistant pour les utilisateurs finals passant des appels en position déterminée à utiliser leur ligne mobile, du fait de tarifs de détail élevés auxquels contribue l'importance de la charge de terminaison mobile encourue pour un appel passé vers un mobile depuis une ligne fixe.*

*L'Autorité rappelle que ce choix de référence est cohérent avec la recommandation de la Commission européenne en date du 7 mai 2009 sur la régulation des services de terminaison d'appel fixe et mobile dans l'Union européenne.<sup>14</sup>*

*“L'Autorité relève que la baisse du coût incrémental de la terminaison d'appel d'une version à l'autre du modèle est notamment due à la meilleure prise en compte des progrès technologiques observés sur les réseaux de téléphonie mobile. Ceux-ci se traduisent par un développement des technologies les plus efficaces (notamment via la migration du trafic de la 2G vers la 3G et la migration du trafic data sur le HSPA), la baisse des coûts unitaires et la hausse des capacités unitaires des équipements.<sup>15</sup>*

### 1.6.3. Bélgica - BIPT

Na Bélgica a fundamentação para adopção da metodologia BU-LRIC puro foi apresentada pela BIPT – regulador sectorial – na sua decisão de Junho de 2010 sobre a análise do mercado relevante<sup>16</sup>, e inclui:

- i. Estudos da Comissão que evidenciam os benefícios para os consumidores decorrentes da adopção deste modelo, uma vez que contribui para a diminuição dos preços de retalho, em particular, das chamadas fixo-móvel. Os mesmos estudos demonstram ainda que o

<sup>14</sup> Decisão da ARCEP de Maio de 2011, p. 10

<sup>15</sup> Idem, p. 26

<sup>16</sup> Decisão de Junho de 2010, p. 160–166, disponível em:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/belgiquebelgi/adopted\\_measures/be20101086/a2m7bdeffr\\_100630bi1ppdf\\_FR\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/belgiquebelgi/adopted_measures/be20101086/a2m7bdeffr_100630bi1ppdf_FR_1.0_&a=d)

designado *waterbed effect* será muito limitado. Aliás, tendo em conta a experiência será, pelo contrário, expectável que a redução das tarifas grossistas de terminação móvel promovam a descida dos preços de retalho;

- ii. Atenuação da assimetria existente entre as tarifas de terminação móveis e fixas;
- iii. Prevenção de distorções na concorrência ao restringir aos operadores a possibilidade de efectuar subsidiação entre ofertas, bem como a diminuição do incentivo para adoptar práticas abusivas de diferenciação dos preços de chamadas *on-net* e *off-net*. *permettra en particulier d'empêcher la persistance de pratiques anticoncurrentielles sur le marché de détail, en particulier en matière d'effet de réseau résultant de différenciation tarifaire abusive entre appels on-net et appels off-net .... les opérateurs mobiles seront beaucoup moins incités que par le passé à proposer à leur clientèle des formules de tarification différenciant les prix des appels on-net et off-net, qui permettra d'éliminer toute distorsion de concurrence potentielle résultant d'asymétries tarifaires artificielles et de déséquilibres entre les flux de trafic*<sup>17</sup>;
- iv. Alinhamento com o quadro regulamentar comunitário, incluindo com a recomendação da Comissão Europeia sobre a matéria.

Em suma, os vários reguladores defendem que a adopção da metodologia *LRIC puro* é mais adequada do que a metodologia *LRIC+* para combater as distorções concorrenciais provocadas pelas tarifas de terminação. Como já se demonstrou, em Portugal essas distorções competitivas não só estão presentes como são muito acentuadas e a evolução da concentração do mercado móvel, torna evidente a necessidade de uma regulação urgente e vigorosa no sentido de as minimizar rapidamente, sob pena de diminuição da intensidade concorrencial que se tem verificado ao nível da oferta retalhista, com os consequentes benefícios para os cidadãos e empresas nacionais.

Perante este contexto, a Optimus considera que a adopção de um modelo do tipo *BU – LRIC puro* para definir as tarifas de terminação móveis em Portugal em linha com a Recomendação da Comissão, como propõe o ICP – ANACOM, não só é adequada, como se impõe.

---

<sup>17</sup> Idem, p. 165

## 2. A proposta do ICP – ANACOM para o ajustamento dos preços

O ICP – ANACOM propõe um ajustamento trimestral dos preços de terminação nas redes móveis a partir de 1 de Fevereiro de 2012 até 1 de Novembro de 2012, data em que o preço máximo do serviço de terminação estará, de acordo com o SPD, alinhado com o custo incremental do serviço (ver Tabela 2)<sup>18</sup>:

Tabela 2 - Preços propostos pelo ICP - ANACOM

Data	Preços máximos
Actual	0.0350 €
1 de Fevereiro de 2012	0.0275 €
1 de Maio de 2012	0.0225 €
1 de Agosto de 2012	0.0175 €
1 de Novembro de 2012	0.0125 €

Fonte: ICP – ANACOM

Analise-se de seguida a adequação da proposta do ICP – ANACOM quanto ao prazo, à periodicidade das alterações, aos valores a vigorar ao longo do período de ajustamento e prazo para a próxima revisão.

### 2.1. O prazo constante no SPD e os seus antecedentes

A Recomendação da Comissão para além de “propor” a adopção de preços de terminação baseados nos custos de um operador eficiente, de acordo com um modelo *BU – LRIC puro*, recomenda que os preços assim definidos sejam aplicados no máximo até 31 de Dezembro de 2012. E, como salientado no SPD, no âmbito dos comentários às notificações que lhe são apresentadas ao abrigo do artigo 7º da Directiva Quadro, a Comissão tem sucessivamente reiterado a necessidade de os reguladores definirem preços máximos de terminação nas redes móveis de acordo com o estabelecido na Recomendação no máximo até 31 de Dezembro de 2012.

<sup>18</sup> No capítulo seguinte a Optimus apresentará comentários e propostas de revisão de algumas das características e hipóteses concretas assumidas no modelo que apontam numa revisão em baixa dos respectivos resultados

Tal como sucede com a adopção da metodologia *BU – LRIC puro*, também não se antecipam quaisquer motivos para se verificar um desvio no que respeita ao prazo de implementação previsto<sup>19</sup>. Aliás, considera-se que as circunstâncias nacionais advogam a favor da fixação de preços de terminação ao nível dos custos de um operador eficiente de acordo com a metodologia *BU-LRIC puro* mais cedo do que o proposto. A proposta do ICP – ANACOM observa a Recomendação da Comissão, mas praticamente no seu prazo limite, já que 31 de Dezembro de 2012 é o prazo máximo.

Ora, como já se demonstrou, o arrastamento e aprofundamento das distorções competitivas está a produzir efeitos negativos na estrutura de mercado que ameaçam atingir uma dimensão passível de colocar perigosamente em causa o nível de concorrência que tem caracterizado o mercado de retalho dos serviços móveis.

Acresce que, conforme também demonstrado, os operadores móveis nacionais de maior dimensão têm condições operacionais e financeiras para acomodar as descidas sem que tal coloque em causa a sua sustentabilidade ou implique necessariamente um aumento de preços, diminuição da inovação e investimento.

Mais, os resultados obtidos a nível nacional, não são inferiores aos apurados noutros países que adoptaram metodologias idênticas. Aliás, no que toca a este último aspecto, as características do modelo e pressupostos assumidos em Portugal conduzem a preços consideravelmente mais elevados do que os definidos noutros países. Este aspecto será alvo de comentários específicos da Optimus no capítulo 3.

De registar ainda que o ICP – ANACOM tinha anunciado há muito que pretendia tomar uma decisão em linha com os termos constantes no SPD em análise.

Com efeito, a adopção de preços de terminação de acordo com os custos de um operador eficiente, com base num modelo *BU-LRIC puro*, estava anunciada de forma inequívoca, no mínimo, desde Janeiro de 2010 e com aplicação, então prevista, para Julho de 2011, conforme ponto 2. do projecto de decisão do ICP – ANACOM de Janeiro de 2010 relativa ao controlo de preços de terminação nas redes móveis:

---

<sup>19</sup> Também não é manifestamente aplicável a Portugal a excepção prevista no seu nº 12 que permite a fixação das tarifas de terminação através de uma abordagem alternativa até 1 de Julho de 2014, uma vez que o regulador sectorial tem (teve) os recursos necessários para definir e implementar a metodologia de custeio antes de esgotado o prazo máximo previsto.

*“2. Rever a presente decisão no 2º trimestre de 2011, tendo em conta os resultados do modelo de custeio, baseado na metodologia constante da Recomendação sobre Terminações, de 7 de Maio de 2009, o qual se encontra em desenvolvimento, que permitirão fixar os preços de terminação a vigorar a partir de Julho de 2011.”*

Esta proposta de decisão foi confirmada no ponto 2. da decisão de Maio de 2010 relativa ao controlo de preços de terminação nas redes móveis, nos exactos termos que se apresentam de seguida:

*“Rever a presente decisão em 2011 [controlo de preços], tendo em conta os resultados do modelo de custeio, baseado na metodologia constante da Recomendação sobre Terminações, de 7 de Maio de 2009, o qual se encontra em desenvolvimento, que permitirão fixar novas descidas dos preços de terminação a partir de Novembro de 2011.”*

Após esta decisão, ao longo do tempo e em diversas ocasiões, o ICP -. ANACOM reafirmou que pretendia rever o controlo de preços relativo ao preço da terminação nas redes móveis ainda em 2011 de acordo com a Recomendação da Comissão.

A TMN e a Vodafone tinham conhecimento que o modelo de custeio estava em desenvolvimento e, tal como a Optimus, participaram no processo.

Acresce que o acordo de ajuda financeira estabelecido com o FMI, BCE e Comissão Portugal em Maio de 2011 estabeleceu, como é do conhecimento geral, o compromisso de as autoridades nacionais assegurarem a descida das tarifas de terminação nas redes móveis durante o 3º trimestre de 2011. De resto, a inclusão deste compromisso no referido acordo constitui mais uma demonstração da urgência e relevância de tal descida para diminuir as distorções de concorrência que se verificam no mercado.

A urgência da descida justifica-se ainda pelo facto de ao longo do tempo os operadores de maior dimensão terem sido sucessivamente beneficiados pelos atrasos na tomada de decisão do ICP – ANACOM no que concerne à descida destas tarifas, bem como pelo facto de a assimetria de tarifas, ao contrário da generalidade dos outros países europeus, ter vigorado em Portugal por um muito curto período de tempo.



Perante o exposto, a proposta do ICP – ANACOM de redução das tarifas de terminação apenas peca por se aplicar tardiamente face ao prazo que havia sido assumido e divulgado previamente.

## 2.2. Periodicidade do ajustamento

O ICP – ANACOM propõe um ajustamento trimestral até atingir o valor objectivo de 2012. O regulador poderia ter optado por outra periodicidade, nomeadamente, semestral ou mesmo anual.

Sucedem que historicamente os ajustamentos aos preços grossistas de terminação nas redes móveis têm sido trimestrais, pelo que a manutenção desta periodicidade para o ajustamento em 2012 não é algo de imprevisível, pelo contrário.

Façamos, ainda assim, o exercício de analisar o impacto de períodos mais longos de vigência das descidas intermédias até ser alcançado o valor objectivo em Novembro de 2012, por exemplo semestrais. Do ponto de vista prático esta alteração permitiria aos operadores de maior dimensão beneficiarem durante mais tempo de transferências financeiras dos seus concorrentes móveis e fixos, alavancando distorções competitivas mais intensas durante mais tempo – note-se que a intensidade das distorções varia proporcionalmente com o desvio do preço do serviço de terminação ao respectivo custo, em prejuízo dos operadores móveis de menor dimensão e os operadores fixos.

Atendendo à posição relativa no mercado dos operadores móveis de maior dimensão, bem como aos seus indicadores económico-financeiros a Optimus está certa que um ajustamento trimestral ao preço objectivo é fundamentado e proporcional. A este propósito não se pode deixar de salientar que os operadores de maior dimensão têm ao longo do tempo beneficiado sucessivamente dos atrasos de tomada de decisão do ICP – ANACOM quanto à descida das tarifas de terminação, sendo que a situação presente não é excepção, uma vez que tinha sido assumido o compromisso de tal descida se aplicar ainda em Novembro de 2011.

## 2.3. Comparação internacional de preços

Para além da descida de tarifas nos termos que agora o ICP – ANACOM apresentou estar anunciada há muito e ser do conhecimento geral, os valores resultantes do modelo desenvolvido

pelo ICP – ANACOM são mais elevados do que os valores apurados por outros reguladores que já adoptaram uma metodologia *BU-LRIC puro*.

Conforme se pode constatar na Tabela 3, em nenhum momento de vigência do *glide path* constante do SPD, Portugal apresenta o preço de terminação mais baixo. De resto, no 1º trimestre de 2012 Portugal será o país que apresenta o 3º preço mais alto de entre aqueles que já definiram preços tendo por base a metodologia *BU-LRIC puro*, isto com a agravante de a descida de preços em Portugal ocorrer apenas no 2º mês de cada trimestre, o que, se tivermos em conta a realidade de desbalanceamento do tráfego que favorece os operadores de grande dimensão, constitui “um pormenor” de relevo em favor dos operadores de maior dimensão e em detrimento dos operadores de menor dimensão.

**Tabela 3 – Benchmarking sobre evolução de preços terminação**

País	1Q12	2Q12	3Q12	4Q12	1Q13
França	0.0150 €	0.0150 €	0.0100 €	0.0100 €	0.0080 €
Suécia	0.0230 €	0.0230 €	0.0153 €	0.0153 €	0.0153 €
Bélgica	0.0246 €	0.0246 €	0.0246 €	0.0246 €	0.0108 €
<b>Portugal</b>	<b>0.0275 €</b>	<b>0.0225 €</b>	<b>0.0175 €</b>	<b>0.0125 €</b>	<b>0.0125 €</b>
RU	0.0347 €	0.0197 €	0.0197 €	0.0197 €	0.0197 €
Itália	0.0450 €	0.0450 €	0.0410 €	0.0410 €	0.0260 €

Fonte: Cullen International e Análise Optimus

O nível do preço proposto pelo ICP – ANACOM para vigorar em Novembro de 2012 não é singular. E, pese embora esteja fora do âmbito da presente consulta, realça-se que os resultados do modelo para o período de 2013 a 2016 (ver Tabela 4) são substancialmente mais elevados do que o patamar inferior dos custos e preços de terminação fixados por outros reguladores, os quais apontam para valores inferiores a 0,01 € e se traduzem numa média de 0.009 € (ver Tabela 5).

**Tabela 4 – Resultados modelo ANACOM (a preços de 2011)**

Data	Valor
2011	0.0126 €
2012	0.0123 €
2013	0.0121 €
2014	0.0119 €
2015	0.0117 €
2016	0.0114 €

Nota: o preço da Suécia é uma estimativa

Fonte: Cullen International e Nera

**Tabela 5 – Benchmarking preços BU-LRIC puro**

País	Valor	Data
Bélgica	0.0108 €	Jan-13
França	0.0080 €	Jan-13
Itália	0.0098 €	Jan-15
<i>Suécia</i>	<i>0.0090 €</i>	<i>Jul-13</i>
Reino Unido	0.0080 €	Abr-14
<b>Média</b>	<b>0.0091 €</b>	

A Optimus considera que tal desvio se fica a dever, designadamente, à assunção de alguns pressupostos no modelo que não reflectem da melhor maneira a realidade e que serão alvo de comentários no capítulo seguinte deste documento.

## 2.4. Próxima revisão

O SPD prevê que a próxima revisão de preços deverá ocorrer em 2013, conjuntamente com a corresponde análise do mercado.

No seguimento do ponto anterior a Optimus insta o ICP – ANACOM a desenvolver ainda durante 2012 os trabalhos necessários à tomada de decisões relativas à análise de mercado e à revisão de preços, de modo a que os preços a aplicar em 2013 vigorem efectivamente durante esse ano e não apenas nos respectivos últimos meses.

De referir ainda que no âmbito da próxima revisão dos preços, sem prejuízo da possível aplicação da metodologia agora definida, os valores concretos dos diversos parâmetros agora assumidos no modelo deverão ser revistos e actualizados à luz da informação disponível no momento da próxima revisão.

## 3. *As características e pressupostos do modelo*

A análise da Optimus ao modelo apresentado pelo ICP – ANACOM focou-se nas variáveis que, à partida, têm maior impacto ao nível dos resultados. Desta análise resultaram as seguintes conclusões:

1. O modelo reage de forma contra-intuitiva ao aumento da quota de mercado do operador eficiente e ao aumento da taxa de migração entre as tecnologias de 2G e de 3G. Todavia, esta reacção parece resultar da subestimação do grau dos factores de utilização considerados para o dimensionamento dos equipamentos e é ultrapassada quando este é devidamente ajustado.

Com efeito, os factores de utilização para dimensionamento dos equipamentos considerados no modelo são extremamente conservadores e geradores de ineficiência. Por isso, não são compatíveis com o dimensionamento de rede a desenvolver por um operador eficiente cujos custos o exercício em causa pretende modelar. A este respeito de referir que [IIC] .... [FIC]

2. De acordo com o modelo, o custo do serviço de terminação de voz varia no mesmo sentido da variação da procura de dados porque, por exemplo, o aumento da procura de dados implica igualmente um aumento do número dos equipamentos apenas afectos à voz e por isso o respectivo custo. Ora, a Optimus não logrou alcançar qualquer justificação para que o aumento da procura de dados acarrete um aumento dos equipamentos apenas afectos ao serviço de voz, nem que em geral qualquer aumento dos custos relacionados com o aumento da procura dos dados resulte num aumento do custo do serviço de terminação de voz;
3. A queda da taxa de crescimento do número de minutos de voz a partir de 2011 é demasiado abrupta;
4. A quantidade de alguns dos tipos de equipamentos da rede está sobrestimada;

A análise interna da Optimus foi complementada, em paralelo, com um estudo realizado pela *Nera Consulting*, o qual inclui uma análise comparativa internacional das características e pressupostos assumidos no modelo em Portugal, bem como exercícios de sensibilidade sobre algumas das variáveis mais relevantes do modelo. No documento em anexo, que faz parte integrante da presente resposta, é apresentada de forma detalhada a análise e conclusões da Nera sobre o modelo proposto pelo ICP – ANACOM e respectivos resultados.

Face ao exposto, a Optimus considera que o ICP – ANACOM deverá rever os parâmetros e pressupostos concretos considerados no modelo e, em conformidade, rever a proposta de preços de terminação nas redes móveis em Portugal. Releva-se que tal exercício deverá, em qualquer caso ser feito com a celeridade necessária para que a descida dos preços de terminação nas redes móveis não seja alvo de atrasos adicionais.

## V. Conclusão

Perante o reconhecimento generalizado das distorções competitivas provocadas pelas tarifas de terminação no mercado nacional e a sua intensidade, a Optimus considera que não existe qualquer fundamento para o ICP – ANACOM se desviar da aplicação da metodologia *BU-LRIC puro* em conformidade com a Recomendação da Comissão.

Adicionalmente a Optimus entende que a prática do preço de terminação nas redes móveis em Portugal alinhado com os custos do serviço incorrido por um operador eficiente, segundo a referida metodologia *BU-LRIC puro*, deveria ser antecipada face à data prevista no SPD: Novembro de 2012, pelas seguintes razões:

- i. A data de 31 de Dezembro de 2012 constante da Recomendação é uma data máxima e não mínima;
- ii. A intensidade e efeito das distorções competitivas no mercado nacional estão a produzir efeitos que ameaçam a continuação de uma estrutura de mercado que sustente o elevado nível de concorrência no mercado de retalho e que tem permitido a transferência de elevados benefícios gerados pelo sector para os utilizadores: cidadãos e empresas;
- iii. O historial de atraso na tomada de decisões tendentes à descida das tarifas de terminação nas redes móveis e a vigência da assimetria por um muito curto espaço de tempo cujos beneficiários foram os operadores móveis de maior dimensão;
- iv. Os antecedentes do SPD agora em apreço que indicavam claramente que o ICP – ANACOM iria fixar tarifas de terminação de acordo com a Recomendação da Comissão ainda em 2011;
- v. O preço de terminação alinhado com os custos que resultou do modelo *BU LRIC puro* que o ICP – ANACOM se propõe aprovar não é inferior ao apurado por outros reguladores que já adoptaram a metodologia *BU LRIC puro*, pelo contrário.

No que respeita às características do modelo e os pressupostos assumidos, a Optimus é de opinião que se justifica a verificação da resposta do modelo à alteração concreta de alguns parâmetros, bem como alguns ajustamentos, incluindo aos parâmetros relativos à procura (de

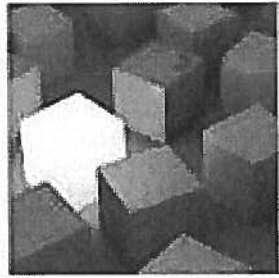
dados e minutos), aos factores de utilização para dimensionamento dos equipamentos e à evolução prevista do preço dos equipamentos.

Sem prejuízo da necessidade de ajustamentos ao modelo e consequente revisão em baixa dos preços propostos pelo ICP – ANACOM, tal não poderá traduzir-se por um adiamento da adicional da descida dos preços grossistas de terminação nas redes móveis em Portugal. O ICP – ANACOM deverá ser célere na tomada de decisão final no sentido de garantir a entrada em vigor da decisão de descida dos preços de terminação nas redes móveis, no máximo, a partir de 1 de Fevereiro de 2012.

Por último, o processo tendente à próxima revisão das tarifas de terminação deverá ser despoletado atempadamente de modo a produzir efeitos durante o ano de 2013 e não apenas no final desse ano.

**NERA**

ECONOMIC CONSULTING



# **Review of Analysys Mobile LRIC Model**

A Report for Optimus

18 November 2011

# CONFIDENCIAL

Documento da Nera

Informação confidencial

(da página 1 à 21)



# NERA

ECONOMIC CONSULTING

NERA Economic Consulting  
15 Stratford Place  
London W1C 1BE  
United Kingdom  
Tel: +44 20 7659 8500  
Fax: +44 20 7659 8501  
[www.nera.com](http://www.nera.com)