

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=210922>

RELATÓRIO

CONSULTA PÚBLICA SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DA DECISÃO RELATIVA À DEFINIÇÃO DOS MERCADOS RELEVANTES DOS SERVIÇOS FIXOS COMUTADOS DE BAIXO DÉBITO E À AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO (PMS) NESSES MERCADOS, NOS TERMOS DO ART.º 8.º da LEI n.º 5/2004

ICP-ANACOM

Maio de 2004

ÍNDICE

1. Introdução e Enquadramento	4
2. Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo	6
2.1. Definição de mercados relevantes	6
2.1.1. Definição dos mercados do produto	6
Introdução	6
A criação de um segmento de mercado para grandes clientes empresariais	7
A análise da substituibilidade entre serviços fixos e serviços móveis	9
2.1.2. Definição dos mercados geográficos	13
2.2. Avaliações de PMS	14
Introdução	14
PMS no segmento dos grandes clientes empresariais	15
Pressão concorrencial dos serviços móveis	16
Barreiras à expansão e barreiras à entrada	17
Alavancagem do poder de mercado	19
Análise Prospectiva	19
3. Mercados dos Serviços Publicamente Disponíveis num Local Fixo	21
3.1. Definição de mercados relevantes	21
3.1.1. Definição dos mercados do produto	22
Introdução	22
A análise da substituibilidade entre serviços fixos e serviços móveis	23
Segmentação do mercado: Chamadas de curta distância, de longa distância nacional, internacionais e fixo-móvel	24
Chamadas para números não geográficos fixos	24
3.1.2. Definição dos mercados geográficos	26
3.2. Avaliações de PMS	26
Introdução	26
Barreiras à expansão e à entrada	28
Inércia dos consumidores	28
4. Mercado Grossista de Originação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo	30
4.1. Definição de mercados relevantes	30
4.1.1. Definição dos mercados do produto	30
Introdução	30

Substituibilidade entre originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo e acesso directo	31
Serviços de originação aos vários níveis de rede	33
4.1.2. Definição dos mercados geográficos.....	34
4.2. Avaliações de PMS	34
5. Mercado Grossista de Terminação de Chamadas em Redes Telefónicas Públicas Individuais num Local Fixo.....	36
5.1. Definição de mercados relevantes.....	36
5.1.1. Definição dos mercados do produto.....	36
5.1.2. Definição dos mercados geográficos.....	38
5.2. Avaliações de PMS	38
Introdução.....	38
Comportamento da empresa no mercado: preços e rentabilidade.....	39
Contra-poder negocial dos compradores.....	40

1. Introdução e Enquadramento

1. Em de 8 de Março de 2004, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o sentido provável da decisão relativo à definição dos mercados relevantes dos serviços fixos comutados de baixo débito e à avaliação de poder de mercado significativo (PMS) nesses mercados (excluindo o mercado de trânsito).

O projecto de medida acima referido integra os seguintes documentos:

- “Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo - definição de mercados relevantes e avaliações de PMS”;
 - “Mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo - definição de mercados relevantes e avaliações de PMS”;
 - “Mercados grossistas de originação e terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo - definição de mercados relevantes e avaliações de PMS”.
2. Nos termos do Art.º 8.º da Lei n.º 5/2004 (Lei das Comunicações Electrónicas - Regicom), de 10 de Fevereiro, sempre que o ICP-ANACOM, no exercício das competências previstas na referida lei, pretenda adoptar medidas com impacte significativo no mercado relevante, deve publicitar o respectivo projecto dando aos interessados a possibilidade de se pronunciarem em prazo fixado para o efeito.

Entre as competências previstas na Lei que exigem a realização deste procedimento geral de consulta encontram-se, de acordo com o n.º 1 do Art.º 57.º da mesma Lei e com o n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12 de Fevereiro de 2004, a definição de mercados relevantes de produtos e serviços e a declaração de empresas com poder de mercado significativo nos mercados relevantes.

3. Neste enquadramento, o Conselho de Administração deliberou que os projectos de medidas referidos em 1. fossem submetidos a consulta pública por um período de 30 dias.

(Simultaneamente, e em conformidade com o previsto nos Art.ºs 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, os interessados foram notificados para, no prazo de 30 dias úteis, se pronunciarem sobre o sentido provável da decisão acima referido.)

A Autoridade da Concorrência foi notificada para, no mesmo prazo e nos termos do Art.º 61.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, emitir parecer quanto à análise dos mercados e à determinação de detenção de poder de mercado significativo.)

4. A consulta decorreu entre os dias 12 de Março de 2004 e 26 de Abril de 2004 tendo o ICP-ANACOM recebido respostas de 4 entidades:

- GRUPO PT;
- ONITELECOM;
- NOVIS TELECOM;
- COLTEL.

O ICP-ANACOM manifesta o seu agradecimento às entidades participantes.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12 de Fevereiro de 2004, o ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial¹.

5. De acordo com a alínea d) do n.º 3 dos referidos procedimentos de consulta, o presente documento contém uma referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflecte o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas.

O relatório restringe-se às matérias objecto de consulta, designadamente a definição de mercados relevantes e a análise de PMS. As referências a imposição de obrigações e a outros mercados poderão ser eventualmente consideradas em fase posterior.

¹ Vd. <http://www.anacom.pt/>.

2. Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo

6. O primeiro documento objecto desta consulta tem o título “**MERCADOS DE ACESSO EM BANDA ESTREITA À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO - Definição dos Mercados Relevantes e Avaliações de PMS**” e encontra-se disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet².

O referido documento constitui o sentido provável da decisão do ICP-ANACOM relativo à definição dos mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo e à avaliação de PMS nesses mercados e apresenta as seguintes conclusões:

- Definiram-se os seguintes mercados relevantes:
 - Mercado de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais;
 - Mercado de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes não residenciais;

Os mercados em causa abrangem a totalidade do território nacional.

- Identificaram-se as seguintes empresas com poder de mercado significativo: Empresas do Grupo PT que operam nos mercados relevantes identificados.

7. Apresentam-se, de seguida, os comentários dos participantes nesta consulta assim como a posição do ICP-ANACOM sobre as várias questões.

2.1. Definição de mercados relevantes

8. Em geral, todos os respondentes concordaram com as definições de mercados propostas pelo ICP-ANACOM, com excepção do Grupo PT no que respeita à definição de um segmento para grandes clientes e à definição do mercado geográfico.

2.1.1. Definição dos mercados do produto

Introdução

9. Sobre a definição dos mercados do produto, a **ONITELECOM** concorda “*com a aproximação seguida pela ANACOM de considerar como mercados distintos o acesso em banda estreita à rede telefónica pública, os serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo, o acesso em banda larga, os circuitos alugados e o acesso*”

² http://www.anacom.pt/streaming/1mercados1_2_11.pdf?categoryId=99099&contentId=168524&field=ATTACHED_FILE.

móvel” (p.3). A ONITELECOM concorda, igualmente, com a inclusão no mesmo mercado dos acessos RDIS básicos e RDIS primários.

10. A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com as conclusões do ICP-ANACOM relativamente à definição dos mercados relevantes do acesso à rede telefónica pública num local fixo, para clientes residenciais e para clientes não residenciais.

A NOVIS TELECOM refere, no entanto, que o ICP-ANACOM não leva em consideração que o Grupo PT é detentor da única rede de acesso alternativa à rede de cobre com dimensão nacional, constituindo ela própria uma rede de acesso a serviços telefónicos num local fixo. De acordo com este operador, *“o facto do Grupo PT não ter desenvolvido serviços telefónicos sobre a rede da TV Cabo não deve impedir a inclusão destes acessos num mercado de acesso definido prospectivamente”* (p.5).

Sobre esta questão, o **ICP-ANACOM informa** que considerou os acessos à rede telefónica pública num local fixo suportados nas redes de distribuição de televisão por cabo, quer na fase de definição de mercados relevantes, quer na fase de avaliação de PMS³. A adaptação da rede de CATV em causa à prestação do serviço telefónico fixo exige investimentos vultuosos e morosos, não se verificando assim a existência de substituíbilidade do lado da oferta. Apesar de existirem formas alternativas de abordar a situação descrita, o ICP-ANACOM considera que as mesmas não alteram de forma materialmente significativa as conclusões finais.

11. O **GRUPO PT** considera que deveria ter sido identificado um segmento dos grandes clientes empresariais como mercado relevante. Esta questão será tratada em secção específica.

Discutir-se-ão também, de seguida, os argumentos apresentados pelo Grupo PT relativamente à questão da substituíbilidade fixo-móvel no que diz respeito à definição de mercados relevantes.

A criação de um segmento de mercado para grandes clientes empresariais

12. No que se refere a esta questão, a **ONITELECOM** concorda com a análise efectuada pelo ICP-ANACOM, assim como com as conclusões. Uma sub-segmentação do segmento de clientes não residenciais, *“face ao reduzido nível de concorrência existente e dominância clara do Grupo PT no mercado, não seria de todo justificável”* (pp. 3-4). De acordo com a ONITELECOM a subsegmentação *“visaria tão somente libertá-la [PT] de obrigações regulatórias no segmento das grandes contas”* (pp. 3-4).
13. A **NOVIS TELECOM** concorda com a análise efectuada pelo ICP-ANACOM.
14. Por outro lado, o **GRUPO PT** considera que deverá ser identificado um segmento específico para grandes clientes empresariais pelas seguintes razões:

³ Cf. secção 1.2. e secção 2.1.2.2. do documento “Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo-Definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS”.

- As necessidades dos utilizadores são distintas.

O Grupo PT refere um conjunto de dados que considera definidores de um perfil distinto por parte deste segmentos: (i) 60% da facturação das grandes empresas corresponde a serviços de dados contra 10% das PME; (ii) as grandes contas empresariais exigem soluções completas, pelo contrário os clientes residenciais de menor dimensão adquirem maioritariamente serviços de maior simplicidade e com estruturas tarifárias pouco sofisticadas;

- Verificam-se diferenças nas soluções tecnológicas utilizadas para prestar os serviços (plataformas baseadas em VPN IP);
- Verifica-se, igualmente, a adopção de diferentes modelos de negociação de preços. Os grandes clientes têm uma gestão cada vez mais sofisticada dos seus gastos, incluindo leilões de tráfego ou estabelecimento de cotações preços (o Grupo PT apresenta exemplos de um leilão de tráfego e de um concurso público);
- Existe contrapoder dos clientes pelas seguintes razões: (i) a natureza das soluções que adquirem (normalmente em pacote) confere aos grandes clientes um poder negocial distinto das PME's, o que obriga à elaboração de propostas tarifárias individualizadas;(ii) os modelos de determinação de preços acima referidos; (iii) os grandes clientes assumem já uma dimensão muito considerável, sendo que no Grupo PT, a facturação do “segmento *Top Corporate*” representa 14% da facturação total do Grupo;
- Existe uma pressão concorrencial acrescida resultante dos “*mercados de redes VPN IP*” (pp. 12-14);
- “*Elevada competitividade e rivalidade entre operadores que não tem paralelo com o observado noutros segmentos de mercado*” (pp. 12-14);
- “[C]ontrariamente ao que é tradição nas autoridades da concorrência, a ANACOM opt[ou] por circunscrever o mercado de forma mais lata em vez de procurar restringi-lo” (pp. 14-15).

15. **O ICP-ANACOM considera** que os argumentos apresentados pelo Grupo PT repetem, genericamente, os argumentos apresentados anteriormente no âmbito da Consulta Pública Preliminar lançada em 30 de Maio de 2003⁴. Estes argumentos tinham já sido considerados para efeitos da análise efectuada.

O Grupo PT não apresenta evidência adicional que permita contrariar os argumentos apresentados pelo ICP-ANACOM no documento “Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo-Definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS”⁵, nomeadamente no que diz respeito às seguintes questões:

- Aplicação do teste SSNIP, tanto no que se refere à substituíbilidade do lado da procura como à substituíbilidade do lado da oferta, não justifica a criação de um mercado relevante;
- Arbitrariedade da definição de grande cliente;
- Quotas de mercado e condições concorrenciais.

O Grupo PT não apresenta, igualmente, alguns dados que permitiriam fundamentar uma decisão alternativa, nomeadamente:

- O peso individual de cada cliente na facturação do Grupo, apesar de ser este o elemento necessário para avaliar o poder dos compradores (e não o total da facturação);
- O peso do tráfego e da receita sujeitos aos mecanismos alternativos de determinação de preços.

Por outro lado, convirá referir que a análise e as conclusões que o ICP-ANACOM publicou sobre esta matéria são compatíveis com a prática das restantes autoridades reguladoras nacionais que até ao momento publicaram análises de mercado.

Por último, e ao contrário do invocado pelo Grupo PT, a Autoridade da Concorrência, no âmbito do parecer elaborado nos termos do Art.º 61.º da Lei n.º 5/2004, pronunciou-se especificamente sobre esta questão, tendo referido que, para efeitos da regulação *ex-ante*, e tendo em conta a informação disponibilizada pelo ICP-ANACOM, concordava com a abordagem e as conclusões apresentadas.

A análise da substituíbilidade entre serviços fixos e serviços móveis

16. Apresentam-se de seguida alguns comentários do GRUPO PT quanto à questão da substituíbilidade fixo-móvel.

17. O **GRUPO PT** afirma que “*a substituíbilidade assimétrica [determina] claramente a separação de ambos os mercados*”, existindo assim “*uma separação clara entre os mercados de serviços fixos e serviços móveis*” (p.9).

⁴ Vd. <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=65370>.

⁵ Vd. resumo na secção 1.3.7. do documento mencionado.

O Grupo PT concorda, assim, com a conclusão apresentada pelo ICP-ANACOM mas apresenta um fundamento alternativo, aliás já referido no âmbito da Consulta Pública Preliminar já mencionada⁶.

O ICP-ANACOM considera que, de acordo com os princípios do direito da concorrência e com as Linhas de Orientação da Comissão Europeia⁷, esta posição do GRUPO PT não será metodologicamente coerente. De facto, a existência da “*substituibilidade assimétrica*” referida pelo Grupo PT (do fixo para o móvel, mas não do móvel para o fixo) justificaria a inclusão dos dois tipos de serviços no mesmo mercado relevante. (Refira-se, no entanto, que o ICP-ANACOM não concorda com as conclusões do GRUPO PT sobre a substituibilidade entre serviços fixos e móveis⁸). Caso se verificasse a “*substituibilidade assimétrica*” referida pelo Grupo PT e, conseqüentemente, se alargasse a definição deste mercado relevante, as conclusões quanto à existência de PMS não seriam alteradas, embora se tornasse necessário designar pelo menos mais uma empresa do Grupo PT como operador com PMS.

18. O **GRUPO PT** considera que existe uma forte pressão concorrencial dos serviços móveis sobre os serviços fixos devido à “*queda estrutural e grave nos volumes do tráfego fixo que ocorrem em paralelo com o crescimento dos volumes do negócio móvel*”. Esta queda dos volumes do negócio fixo é justificada por uma “*pressão estrutural não recíproca do serviço móvel sobre o serviço fixo*”. Esta ligação causal fundamenta-se no seguinte:

- “*Referências ao efeito de substituição fixo-móvel...feitas por empresas de consultoria quer por bancos de investimento ou mesmo em literatura científica*” (p.12);

Tanto o ICP-ANACOM, como os restantes reguladores da U.E. que já se pronunciaram sobre esta matéria, como certamente a Comissão Europeia, tomaram conhecimento dos resultados deste tipo de estudos, não tendo os mesmos permitido concluir que os dois serviços se encontrem no mesmo mercado ou limitem o poder de mercado de um operador dominante nos mercados fixos.

O ICP-ANACOM, tal como referido, no secção 1.3.4.1. do documento “*Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo-Definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS*”, considera que a substituição identificada neste tipo de estudos é justificada fundamentalmente por factores não preço relacionados com as características próprias dos serviços móveis, não limitando, por esta razão, o comportamento de um monopolista hipotético.

- Em particular, o Grupo PT refere um destes estudos: uma tese de Março de 2000 que, a partir da análise de curvas de difusão, concluiu que, na ausência dos serviços móveis, a penetração do serviço fixo seria superior em 10%.

⁶ Vd. <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=65370>.

⁷ Linhas de Orientação da Comissão Europeia relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas ((2002/C 165/03).

⁸ Vd. <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=103448>.

O ICP-ANACOM considera que, de acordo com a conclusão apresentada o efeito da “*substituibilidade assimétrica*” anteriormente referida parece ser limitado, o que suporta alguns dos argumentos apresentados pelo ICP-ANACOM na secção 1.3.4.1. do documento “Mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo-Definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS”⁹.

- O Grupo PT refere igualmente os resultados de um estudo encomendado à McKinsey & Company segundo o qual “*Portugal apresenta um grau de substituição fixo-móvel muito elevado*”(p. 11):
 - 80% das chamadas de voz realizadas por utilizadores de móvel e fixo ocorrem em situações em que o utilizador pode optar entre os dois serviços;
 - 56% os portugueses, quando estão em casa efectuam mais de 40% das chamadas usando o telefone móvel. Segundo o Grupo PT, esta “forte substituibilidade” é explicada pelo reduzido diferencial de preços percebido pelos utilizadores em Portugal;
 - A percentagem de clientes que não instalam telefone fixo quando mudam de casa tem vindo a aumentar (para justificar esta posição o Grupo PT associa graficamente os novos contratos de crédito à habitação e as novas instalações);
 - 53% dos consumidores que desligaram o fixo referem que o fizeram por possuir um telefone móvel e 20% referem que o fixo é muito caro comparado com o móvel. [Nota: numa amostra de 200 pessoas só com móvel, 30 desligaram o fixo]
 - 35% dos clientes que tencionam desligar o telefone fixo [61 numa amostra de 800] afirmam que o fazem por considerar que o fixo é muito caro quando comparado com o móvel.

⁹ O ICP-ANACOM refere que “*mesmo que tal efeito de substituição tenha ocorrido anteriormente, não é lícito concluir que o mesmo se mantenha a partir da extrapolação da evolução passada do serviço móvel. De facto, assiste-se já a uma redução significativa da taxa de crescimento deste serviço.*”

O ICP-ANACOM considera que:

- Em geral, nenhum dos dados apresentados justifica a existência de substituíbilidade nos termos dos §49 e §50 das Linhas de Orientação da Comissão. De referir que o Grupo PT não apresenta evidência sobre: o efeito da alegada substituíbilidade sobre o comportamento maximizador de lucro de um monopolista hipotético; a eventual sustentabilidade do fenómeno de “substituição” descrito; a evolução paralela dos preços; o diferencial de preços; as motivações para a utilização do serviço telefónico móvel;
- Por outro lado, a sugestão de que os dois primeiros indicadores referidos seriam indícios indirectos da existência da substituíbilidade definida nas Linhas de Orientação não é compatível com a manutenção da estrutura do tráfego do serviço telefónico móvel originado e terminado;
- No que diz respeito à percepção do diferencial de preços, o ICP-ANACOM dispõe de informação específica e directa sobre esta questão que contraria a conclusão apresentada. Esta informação apresenta uma qualidade estatística superior àquela do estudo referido pelo Grupo PT;
- Quanto à instalação de acessos em casas novas, verifica-se que a informação gráfica apresentada não permite identificar uma tendência. O gráfico em causa sugere, aliás, que as duas variáveis consideradas (crédito à habitação e novas instalações) serão pró-cíclicas. Os resultados apresentados pelo Grupo PT foram recalculados pelo ICP-ANACOM, tendo os resultados obtidos confirmado as opiniões expressas acima;
- Sobre as motivações para a escolha do móvel e para a substituição do fixo pelo móvel, o ICP-ANACOM dispõe de informações específicas segundo as quais o factor preço tem uma importância muito reduzida nestas decisões. Estes resultados apresentam uma qualidade estatística superior àquela do estudo referido pelo Grupo PT. De referir, por último, que a utilização deste tipo de inquéritos para aferir o comportamento futuro e hipotético dos consumidores, tal como a PT pretende fazer, apresenta dificuldades metodológicas que reduzem a fiabilidade dos resultados obtidos¹⁰.

19. O **GRUPO PT** considera que a “forte pressão concorrencial” acima descrita deve ser “reconhecid[a] e devidamente salientad[a]...no âmbito da definição dos mercados relevantes” (p. 9).

O ICP-ANACOM considera, novamente, que a posição do **GRUPO PT** é metodologicamente incoerente visto que se pretende simultaneamente concluir que os dois serviços não estão no mesmo mercado e que a pressão concorrencial dos móveis deve ser reconhecida no âmbito da definição de mercado.

¹⁰ Cf. R., Harrison, G. & Rutström, E. (1995), “Home Grown Values and Hypothetical Surveys: Is the Dichotomous Choice Approach Incentive Compatible?”, *American Economic Review*, 85 (1): 260-266 e Hausman, J. (1993), *Contingent Valuation: A Critical Assessment*, Contributions to economic analysis, North Holland.

20. O **GRUPO PT** refere ainda que “...num ambiente de queda constante do número de acessos, é necessário reflectir que coeteris paribus, uma interpretação estrita do teste do monopolista hipotético conduziria necessariamente à conclusão de que a avaliação de PMS do Grupo PT não poderia ser efectuada no âmbito restrito do mercado de acesso a redes telefónicas. De facto, o aumento dos preços de acesso da PT Comunicações, no contexto do rebalanceamento tarifário, ainda que inferior a 4% ao ano, ocorreu em paralelo à diminuição do volume e receita do negócio de acesso, apesar da inexistência de redes alternativas de dimensão nacional” (p.25).

O **ICP-ANACOM** considera que:

- A utilização estrita do teste do monopolista hipotético neste âmbito exigiria, entre outras questões, que os resultados (e não o tráfego ou as receitas) do operador se reduzissem na sequência do aumento de preços. Ora, de acordo com a informação constante do sistema de contabilidade analítica da PT, tal não aconteceu;
- Se a aplicação estrita do teste do monopolista hipotético realmente conduzisse à conclusão mencionada, então o Grupo PT deveria defender a inclusão dos dois tipos de acessos no mesmo mercado relevante. Ou seja, os argumentos apresentados pelo Grupo PT não parecem ser coerentes com as conclusões desta entidade quanto à definição de mercado relevante.

2.1.2. Definição dos mercados geográficos

21. Com excepção do Grupo PT, os participantes nesta consulta pública manifestaram-se implícita ou explicitamente de acordo com a análise e as conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM.
22. A **ONITELECOM** concordou com a definição dos mercados geográficos apresentadas pelo ICP-ANACOM, justificando esta posição com a abrangência da rede da PTC e com a inexistência de discriminação geográfica de preços.
23. O **GRUPO PT** não concorda com a definição de mercado geográfico relevante, considerando que a concorrência não é homogénea em todo o território nacional. De acordo com o Grupo PT, devem ser analisadas situações como a da Cabovisão, que se encontra presente em 60 concelhos e que atingiu uma quota nacional de cerca de 6 % nos acessos, e outros operadores de cabo que possuem ofertas retalhistas de acesso a redes telefónicas públicas num local fixo. De acordo com este Grupo, estes operadores são apontados como tendo “conseguido ganhar uma quota de mercado muito significativa nas zonas geográficas onde estão presentes” (p.16).

O **ICP-ANACOM** informa que analisou a situação concreta referida pelo Grupo PT, tendo concluído que, para efeitos da avaliação de PMS, uma definição mais estreita do mercado geográfico não seria relevante.

2.2. Avaliações de PMS

Introdução

24. Genericamente, as opiniões dos participantes sobre as avaliações de PMS são as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda com a designação das empresas do Grupo PT como entidades que detêm PMS nos mercados em análise. Esta conclusão será reforçada pelo facto de “*diversas análises internacionais referirem a PT como um dos operadores incumbentes com maior rentabilidade (RoI) o que reforça, em termos genéricos, a situação de detentora de PMS daquela Empresa*” (p. 6).
- A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com a designação das empresas do Grupo PT como detendo PMS. Contudo, refere que deve ser feita uma análise prospectiva tendo em conta que a rede da TV Cabo constitui uma rede alternativa de acesso a serviços telefónicos num local fixo, devendo a regulação promover uma gestão independente e em relação de concorrência das duas redes (cabo e cobre).

Sobre esta questão, o **ICP-ANACOM** remete para a posição expressa no n.º 10

- Considera o **GRUPO PT**, em termos genéricos, que:
 - A dinâmica das quotas de mercado não foi adequadamente considerada.

A este propósito, o **ICP-ANACOM informa** que procedeu a análise dinâmica das quotas de mercado nos termos do §75 das Linhas de Orientação da Comissão Europeia. O ICP-ANACOM considera, no entanto, que não é expectável que as quotas de mercado do Grupo PT nestes mercados caiam abaixo dos 50% até à realização da próxima análise de mercado. Nos termos das Linhas de Orientação acima referidas, empresas com quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50% -, são consideradas dominantes, salvo em situações excepcionais.

- Não existe PMS no segmento dos grandes clientes empresariais;
- Na análise das barreiras à expansão não foram devidamente consideradas as opções à disposição dos concorrentes;
- Não foi devidamente reconhecido o efeito concorrencial imposto pelos serviços móveis;
- O ICP-ANACOM não considerou devidamente a existência de factores dinâmicos;
- Os efeitos de alavancagem num mercado retalhista podem ser evitados através da imposição de obrigações no mercado grossista a montante.

Estas questões serão tratadas de seguida em secções próprias.

PMS no segmento dos grandes clientes empresariais

Sobre esta questão o **ICP-ANACOM lembra** que não foi possível definir um mercado do produto nos termos pretendidos pelo Grupo PT. Alguns dos argumentos utilizados no n.º15 são também aplicáveis neste ponto.

25. O **GRUPO PT refere** que não existe PMS no segmento de grandes clientes empresariais. Os fundamentos apresentados são os seguintes:

- Maior número de fornecedores a actuar nesse segmento de mercado.

No que respeita ao número de fornecedores a actuar no segmentos de grandes contas empresariais, verifica-se a existência de “concorrência indirecta” de empresas de consultoria e/ou de equipamentos de telecomunicações que oferecem soluções de tipo “VPN”, encaradas pelos clientes como substitutas dos serviços de comunicações tradicionais;

Tomando como hipótese o mercado do produto que o Grupo PT pretende ver definido, o **ICP-ANACOM verifica** que estes eventuais concorrentes não foram identificados na fase de Consulta Pública Preliminar. Não é igualmente apresentada evidência sobre as quotas de mercados deste tipo de operadores, nem sobre o efeito desta concorrência em termos das variáveis comportamentais e de “*performance*” relevantes.

- Grau de rivalidade entre esses operadores. O Grupo PT refere a existência de leilões de tráfego (apresenta um exemplo gráfico de um leilão de preços), concursos públicos e a existência de “pedidos de cotações”.

Tomando como hipótese o mercado do produto que o Grupo PT pretende ver definido, o **ICP-ANACOM considera** que os efeitos destes novos modelos de determinações de preços deveriam ser avaliados em termos de peso na facturação e no tráfego e em termos de rentabilidade. A mera referência a estas situações não é suficiente para fundamentar a alteração da posição do ICP-ANACOM.

- Contrapoder negocial dos clientes. Os principais clientes deste segmento seriam o Estado, grupos financeiros e restantes grandes clientes empresariais, cuja experiência, poder de aquisição e centralização das compras lhes garantiam um poder de negociação elevado face ao Grupo PT.

Tomando como hipótese o mercado do produto que o Grupo PT pretende ver definido, o **ICP-ANACOM considera** que o peso individual de cada cliente seria importante para a avaliação do seu contrapoder.

De referir ainda que, de acordo com os dados fornecidos pelo Grupo PT, e especificamente para o mercado da voz, quase três quartos dos “grandes clientes empresariais da PT” não possuem ligações a outros fornecedores de serviços de voz, o que confirma alguns elementos avançados pelo ICP-ANACOM no projecto de decisão.

26. O **ICP-ANACOM considera** que as dificuldades relativas à definição deste segmento de mercado, anteriormente referidas, impedem a análise de PMS pretendida pelo Grupo PT. Mesmo que esta fosse realizada nos moldes pretendidos por esta entidade, não existe informação suficiente para corroborar a conclusão referida (Vd. acima). O Grupo PT não referiu igualmente algumas das questões mencionadas no documento original, nomeadamente, a existência de contratos de médio prazo entre empresas do Grupo PT e grandes clientes. O ICP-ANACOM relembra que, de acordo com as Linhas de Orientação da Comissão Europeia, “*quotas de mercado muito elevadas - superiores a 50 % - constituem, por si só, salvo em circunstâncias excepcionais, prova da existência de uma posição dominante*” (§75 das Linhas de Orientação), e que a análise realizada com base na informação disponível não permitiu identificar as mencionadas condições excepcionais.

Pressão concorrencial dos serviços móveis

27. Em geral, sobre a pressão concorrencial dos serviços móveis sobre os serviços fixos, o **ICP-ANACOM considera** que esta deveria ser justificada em termos dos critérios de avaliação de PMS descritos pelo ICP-ANACOM no documento da Consulta Pública Preliminar, nomeadamente os critérios de rivalidade e rentabilidade. O ICP-ANACOM considera que, com base nestes critérios, não é evidente uma redução do poder de mercado por via do efeito concorrencial dos serviços móveis.

28. O **GRUPO PT** considera que o efeito concorrencial dos serviços móveis deveria ser tido em consideração para efeitos da avaliação de PMS. Este efeito concorrencial resultaria da substituibilidade fixo-móvel, responsável pela queda do tráfego e do número de acessos do serviço fixo de telefone e das receitas deste serviço¹¹. Para além dos argumentos já apresentados na secção 2.1.1, o Grupo PT refere que a queda dos acessos se deve:

- À elevada penetração de planos pré-pagos que “*dificulta acções de rebalanceamento tarifário...dos preços do acesso*” (p.24);

O **ICP-ANACOM considera** que este efeito não é evidente, quer em termos de evolução de preços, quer em termos da evolução da rentabilidade.

- Ao “*enquadramento regulamentar mais favorável aos serviços móveis*” (p. 24);

¹¹ O ICP-ANACOM não consegue confirmar os cálculos ou recolher alguns dos elementos referidos, nomeadamente relativamente a evolução de receitas e da evolução do número de clientes não residenciais. É difícil conciliar algumas das afirmações sobre a evolução do número e clientes residenciais (p.23 Vs. p.24).

O **ICP-ANACOM considera** que o Grupo PT poderá estar a sobre-avaliar os efeitos das questões regulamentares neste âmbito. Com efeito, durante todo o período de monopólio legal de que beneficiaram as comunicações fixas, a densidade telefónica foi sempre bastante reduzida e só começou a aumentar exactamente no período em que surgiram os serviços móveis e se iniciou o processo de liberalização.

- Por outro lado, o Grupo PT, tendo em conta a penetração dos serviços móveis entre os jovens, teme que “*o futuro da rede de acesso [esteja] obviamente posto em causa*” (p.24).

O **ICP-ANACOM considera** que, mesmo que ao longo do ciclo de vida as preferências destes consumidores não se alterem, os efeitos previstos pelo Grupo PT não se concretizarão até à realização da próxima análise de mercado.

Barreiras à expansão e barreiras à entrada

29. Pronunciaram-se explicitamente sobre a questão das barreiras à expansão e entrada a ONITELECOM e o GRUPO PT. Os restantes participantes neste processo não levantaram objecções e comentários à análise do ICP-ANACOM sobre estas questões. Genericamente, a posição das duas entidades é a seguinte:

- A **ONITELECOM** considera que para além das barreiras legais identificadas, deveriam ter sido considerados os custos das taxas de licenciamento municipal de estações radioeléctricas e a problemática do acesso ao domínio privado. A ONITELECOM refere ainda que a questão do rebalanceamento tarifário dos preços de acesso deve ser esclarecida pelo ICP-ANACOM, uma vez que o quadro comunitário determinou há muito a conclusão desse rebalanceamento no quadro das obrigações de orientação para os custos. A ONITELECOM acrescenta ainda que a “*manutenção de tarifas de acesso abaixo dos custos, constitui, para além de uma apreciável barreira à entrada, um inaceitável factor de distorção da concorrência*” (p. 6).

A propósito do rebalanceamento tarifário, o **ICP-ANACOM informa** que desde a entrada em vigor da Convenção de Preços do Serviço Público de Telecomunicações 1998-2000, desapareceram as limitações regulamentares ao rebalanceamento tarifário. Esta questão tem sido monitorizada com base nos resultados do sistema de contabilidade analítica da PT e poderá ser acompanhada com base nos estudos de evolução de preços que o ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet.

- O **GRUPO PT** refere que:
 - Não foram devidamente consideradas as opções disponíveis para os operadores concorrentes, nomeadamente a desagregação do lacete local, a tecnologia FWA e a disponibilidade de pré-selecção, considerando estranho que a análise de

PMS seja efectuada com base num cenário de mercado não regulado, tal como referido na nota de pé de página n.º 87 do documento do ICP-ANACOM.

O referido Grupo considera que o lançamento de diversos produtos assentes na desagregação do lacete local pelos novos operadores, com preços agressivos e aparentemente sem assinatura mensal e a experiência de outros países, espelham a viabilidade desta alternativa. O “*aparente menor sucesso da desagregação do lacete local deve-se unicamente à falta de iniciativa e investimento dos operadores concorrentes*” (p. 21), visto que os preços grossistas praticados pela PTC estão “*alinhados ou são inferiores à média europeia*” (p. 21).

O ICP-ANACOM informa que, de acordo com as Linhas de Orientação da Comissão Europeia, a análise de PMS deve ser efectuada “*tomando como hipótese a ausência de obrigações regulamentares*” nos mercados analisados e nos mercados a montante e a jusante. Este entendimento foi recentemente reforçado na carta que a Comissão dirigiu à Autoridade Reguladora Nacional da Finlândia (FICORA)¹². A Comissão Europeia voltou a fazer esta recomendação na reunião de pré-notificação solicitada pelo ICP-ANACOM e realizada no dia 25 de Fevereiro de 2004, em Bruxelas. De facto, se assim não fosse, a ARN estaria a colocar em causa a própria existência dessas obrigações: (1) A ARN declara o mercado efectivamente concorrencial devido à existência de um conjunto de obrigações regulamentares; (2) Como o mercado é efectivamente concorrencial a ARN é obrigada a retirar as referidas obrigações; (3) O fundamento para justificar a existência de concorrência efectiva deixa de existir.

- Não foi devidamente considerada a existência de outros meios alternativos de acesso tais como o cabo, soluções “wireless”, fibra e circuitos.

O ICP-ANACOM informa que os meios alternativos de acesso foram considerados nas fases de definição de mercados relevantes e de análise de PMS, tendo várias destas opções merecido referência explícita no texto do projecto de decisão. No entanto, tendo em conta a informação disponível, o **ICP-ANACOM considerou** que as alternativas baseadas noutras soluções tecnológicas não parecem constituir uma ameaça que reduza o poder de mercado no período que mediará até à próxima análise do PMS nestes mercados.

- Em relação a “outras barreiras” mencionadas, o Grupo PT considera que as mesmas não representam desvantagens para os concorrentes; a posição concorrencial destes operadores alternativos deve-se sobretudo ao “*baixo investimento e modelo de negócio associado e, porventura, à fraca iniciativa comercial por parte desses operadores*”(p.22).

¹² De acordo com a Carta SG (2003) D/233817 da Comissão Europeia, de 18.12.2003, “...The existence of indirect calling options (such as carrier selection and pre-selection or their equivalent) appears to be the only substantial reason why barriers to entry can be considered low. However, the Commission is of the view that a key principle for market analyses is to assess whether effective competition is or is not entirely or primarily a result of regulation in place, and whether the status of competition in the defined market is likely to be different in the absence of such regulation. Against this background, Ficora does not justify its conclusions in light of existing regulatory obligations, and does not consider what the outcome of the market analysis is likely to be in the absence of such obligations.”

30. O **GRUPO PT** considera ainda que a “factura única” não é “*um problema impeditivo do desenvolvimento do mercado, e da concorrência*” (p.20).

Alavancagem do poder de mercado

31. De acordo com a **NOVIS TELECOM**, “*a alavancagem é exercida entre os serviços retalhistas de banda estreita e banda larga, mas também sobre novos serviços que só a PTC tem capacidade para desenvolver por possuir infra-estrutura de acesso local*”.

32. O **GRUPO PT** refere que os efeitos de alavancagem num mercado retalhista podem ser evitados através da imposição de obrigações no mercado grossista a montante.

33. O **ICP-ANACOM** considera que estas posições não afectam o trabalho desenvolvido.

Análise Prospectiva

34. Alguns dos participantes produziram comentários sobre a análise “*forward looking*” realizada pelo ICP-ANACOM:

- O **GRUPO PT** refere que na análise prospectiva do mercado não foi tida em devida consideração a existência de factores dinâmicos. De acordo com este Grupo, deveriam ser levados em conta recentes desenvolvimentos tecnológicos, nomeadamente as tecnologias VoIP, Wi-Fi, WiMax e *Powerline Communications* que poderão “*ter um impacto significativo no sector das comunicações electrónicas no prazo de dois/três anos*” (p.25) ou em “*2007/2008*” (p.26).
- A **NOVIS TELECOM** refere que o desenvolvimento da tecnologia *Powerline Communications* pela ONITELECOM (Grupo EDP) pode alterar as condições concorrenciais para algum mercado específico, podendo justificar a revisão dos mercados identificados.

O **ICP-ANACOM** levou explicitamente em conta algumas destas tecnologias, como resulta da leitura do projecto de decisão, tendo concluído que “*considera que todos os factores que justificam a designação das empresas do Grupo PT que actuam nos mercados dos acessos em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo como empresas com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS...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 18 meses*”¹³. Desta forma, os comentários apresentados não colocam em causa a análise prospectiva realizada.

¹³Vd. <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=100061>.

O ICP-ANACOM considera que o actual projecto de decisão não colocará em causa o desenvolvimento dos serviços baseados em novas tecnologias, que aliás estão a ser acompanhados internamente, e tenderá a promover, simultaneamente, a concorrência nestes mercados.

3. Mercados dos Serviços Publicamente Disponíveis num Local Fixo

35. O segundo documento objecto desta consulta tem o título “**MERCADOS DOS SERVIÇOS TELEFÓNICOS PUBLICAMENTE DISPONÍVEIS NUM LOCAL FIXO - Definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS**” e encontra-se disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet¹⁴.

36. O referido documento constitui o projecto de decisão do ICP-ANACOM relativo à definição dos mercados referidos no título e à avaliação de PMS nesses mercados e apresenta as seguintes conclusões:

- O Projecto de decisão identifica os seguintes mercados relevantes:
 - Mercado dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais;
 - Mercado dos serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes residenciais;
 - Mercado dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes não residenciais;
 - Mercado dos serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes não residenciais;
 - Mercado dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo.

Os mercados em causa abrangem a totalidade do território nacional.

- O ICP-ANACOM considerou no âmbito do mesmo documento que as empresas do Grupo PT que actuam nos mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo detém PMS nestes mercados.

37. Apresentam-se de seguida de forma detalhada os comentários dos participantes nesta consulta assim como a posição do ICP-ANACOM sobre as várias questões.

3.1. Definição de mercados relevantes

38. Em geral, as opiniões dos participantes na Consulta Pública sobre a definição dos mercados relevantes em causa foi a seguinte:

- A **ONITELECOM** concorda genericamente com os mercados de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo definidos com significativo grau de rigor e detalhe pelo ICP-ANACOM. Este operador considera que a inclusão

¹⁴ http://www.anacom.pt/streaming/2Mercados+3+a+6.pdf?categoryId=100279&contentId=168531&field=ATTACHED_FILE.

das chamadas de curta e longa distância nacional no mesmo mercado do produto carece de melhor fundamentação;

- A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com as conclusões do ICP-ANACOM relativamente à definição dos mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo;
- O **GRUPO PT**, embora reconhecendo que o ICP-ANACOM apresentou de forma detalhada as análises efectuadas, considera que no âmbito da definição de mercados relevantes deve ser reconhecida e salientada a forte pressão concorrencial que os serviços móveis exercem sobre os serviços fixos, discordando ainda do não reconhecimento de um segmento para grandes clientes empresariais, da definição do mercado geográfico e da definição de um mercado para chamadas para números não geográficos;
- Os restantes participantes não apresentaram objecções explícitas às conclusões do documento referido no n.º 35.

39. Apresentam-se, de seguida, de forma detalhada os comentários dos participantes nesta consulta assim como a posição do ICP-ANACOM sobre as várias questões relativas à definição do mercado relevante.

3.1.1. Definição dos mercados do produto

Introdução

40. Genericamente, as posições dos participantes na consulta pública sobre a questão da definição dos mercados do produto são as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda genericamente com os mercados de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo definidos com significativo grau de rigor e detalhe pelo ICP-ANACOM. A ONITELECOM concorda com análise apresentada pelo ICP-ANACOM no que diz respeito à distinção entre os mercados de serviços telefónicos e: (i) os mercados de acesso à rede telefónica pública num local fixo; (ii) o correio electrónico; (iii) os circuitos alugados; (iv) o SMS. O mesmo operador refere que dependendo do nível de crescimento que o serviço de mensagens na rede fixa venha a registar, poderá vir a ser relevante a definição de um mercado específico para este serviço. A ONITELECOM concorda, igualmente, com a definição de mercados relevantes distintos para os clientes residenciais e não residenciais, justificada no seu entender em grande medida pelas políticas de preços praticadas. Este operador considera que a inclusão das chamadas de curta e longa distância nacional no mesmo mercado do produto carece de melhor fundamentação.
- A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com as conclusões do ICP-ANACOM relativamente à definição dos mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo.

- O **GRUPO PT** considera que o ICP-ANACOM deveria:
 - Ter levado em consideração o efeito concorrencial dos serviços móveis sobre os fixos;
 - Ter criado um segmento de mercado específico para os grandes clientes empresariais;
 - Não ter criado um mercado adicional para os números não geográficos.

Apresentar-se-ão de forma detalhada e discutir-se-ão os argumentos apresentados contra a análise e as conclusões constantes do documento “Mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo-Definição de mercados e avaliações de PMS”.

A análise da substituibilidade entre serviços fixos e serviços móveis

41. A **ONITELECOM** concorda com a análise apresentada pelo ICP-ANACOM no que se refere à substituibilidade entre serviços de comunicações publicamente disponíveis num local fixo e serviços móveis, salientando que os custos médios de originação de chamadas em rede fixas e móveis são substancialmente distintos e que sempre condicionarão as tarifas de retalho, o que reforça as conclusões da análise.
42. O **GRUPO PT** reconhece que existe uma separação clara entre os mercados dos serviços fixos e dos serviços móveis, considerando que os dois serviços não são actualmente substitutos efectivos ao nível de retalho, tanto do lado da procura como do lado da oferta, quando utilizados para chamadas de voz ou de acesso à Internet. Contudo, este respondente, apesar de concordar com a definição de mercados distintos para os serviços móveis e fixos, entende que no âmbito da definição de mercados relevantes deve ser reconhecida e salientada a forte pressão concorrencial que os serviços móveis exercem sobre os serviços fixos.

A maioria dos argumentos utilizados para fundamentar esta posição foram já apresentados e comentados na secção homónima referente ao mercado dos acessos à rede telefónica pública num local fixo (remete-se o leitor para os n.º s 16 e sgs). Os argumentos originais são os seguintes:

- Um estudo de uma empresa de consultoria:
 - Explica a substituição do móvel pelo fixo com base nas características intrínsecas dos serviços móveis;
 - Os operadores móveis e os produtores de equipamentos desenvolverão uma estratégia pró-activa de captura de quota de voz aos operadores fixos;
 - O desenvolvimento dos serviços 3G implicará uma migração dos actuais utilizadores de ADSL. O acesso em banda larga através de serviços móveis atingirá uma quota de 29% em 2008;
- Um estudo de uma outra empresa de consultoria descreve o “*ciclo vicioso de factores comportamentais que contribuem para o fenómeno de substituição fixo-móvel nas situações em que o utilizador pode optar entre os dois serviços*” (p. 11).

Sobre estes argumentos adicionais o **ICP-ANACOM**:

- Sublinha os comentários anteriormente apresentados sobre o tipo de substituibilidade que justificaria a inclusão dos dois tipos de serviço no mesmo mercado e os determinantes da procura dos serviços móveis;
- Chama a atenção para um estudo de um outro consultor, mencionado na secção 1.3.4. do relatório referido no n.º 6, segundo o qual “*a substituição em larga escala não será muito atractiva para os próprios operadores móveis*”;
- Declara que logo que se tornem visíveis os efeitos do desenvolvimento dos serviços 3G sobre estes mercados, e se tal for necessário, o ICP-ANACOM procederá à revisão das suas conclusões, tal como referido no projecto de decisão objecto desta consulta pública.

Segmentação do mercado: Chamadas de curta distância, de longa distância nacional, internacionais e fixo-móvel

43. Quanto à segmentação do mercado por tipo de chamada, a **ONITELECOM** considera que a inclusão das chamadas de curta e longa distância nacional no mesmo mercado do produto carece de melhor fundamentação. O mesmo operador concorda com a definição de mercados distintos para os serviços telefónicos nacionais e internacionais, uma vez que as ofertas existentes de acesso indirecto promovem a diferenciação entre as chamadas nacionais e internacionais.

Como resulta do projecto de decisão “Mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo - Definição de mercados e avaliações de PMS”, o **ICP-ANACOM considera** que o mesmo tipo de argumento utilizado para separar os mercados nacionais e internacionais justifica a agregação de chamadas de curta e longa-distância nacional.

44. A **ONITELECOM** realça a “*indeterminação da análise quanto à futura consideração (ou não) de um mercado relevante correspondente às comunicações fixo-móvel, excluídas da presente análise*” (p. 8).

O **ICP-ANACOM** chama a atenção para o facto de as chamadas fixo-móvel terem sido consideradas na análise, tanto na fase de definição de mercados relevantes, como na fase de avaliação de PMS, tendo-se concluído que estas se incluem nos respectivos mercados relevantes dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo.

Chamadas para números não geográficos fixos

45. Sobre a criação de um mercado relevante específico para as chamadas dirigidas para números não geográficos:
- O **GRUPO PT** não concorda com a definição de um mercado isolado para as chamadas para números não geográficos fixos, não compreendendo a necessidade

de isolar este mercado e fazendo igualmente referência ao facto da Recomendação da Comissão Europeia¹⁵ sobre mercados relevantes não contemplar este mercado.

- A **ONITELECOM** concorda com a identificação de um mercado distinto para os serviços telefónicos destinados a números não geográficos fixos, já que estes apresentam características próprias, nomeadamente ao nível de preços. Para este operador, o mercado definido constitui um possível mercado adicional aos que se encontram listados na Recomendação.
- A **NOVIS TELECOM** considera que a delimitação de um mercado para números não geográficos suscita algumas reservas, nomeadamente porque exclui os serviços assentes em números não geográficos alojados em redes móveis, cujos serviços concorrem com serviços de números não geográficos alojados em redes fixas. Por outro lado, refere este operador que os serviços de audiotexto ou de Internet não são substitutos, por exemplo, das chamadas para números do nível 8. Contudo, a **NOVIS TELECOM** “*não se opõe a tal delimitação [de mercados]*” (p. 7) visto que a mesma não deverá trazer impactos práticos na regulamentação do mercado, tanto ao nível da designação das empresas com PMS como ao nível das obrigações impostas.

Segmentação de mercado por tipo de cliente: grandes clientes

46. Quanto à questão da criação de um segmento de mercado para grandes clientes empresariais, a **ONITELECOM** concorda com a abordagem seguida pelo ICP-ANACOM, considerando que, face ao reduzido nível de concorrência existente e à dominância do Grupo PT, aquele não seria justificável.
47. O **GRUPO PT** considera que o ICP-ANACOM deveria ter criado um segmento de mercado para os grandes clientes empresariais.

<p>Tendo em conta que os argumentos utilizados são idênticos aos apresentados no âmbito dos mercados dos acessos à rede telefónica pública num local fixo, o ICP-ANACOM remete o leitor para a síntese dos argumentos e para os comentários apresentados nos n.ºs 12 e sgs.</p>
--

¹⁵ Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação ex ante, de 11 de Fevereiro de 2003 (C(2003) 497).

3.1.2. Definição dos mercados geográficos

48. Quanto à definição do mercado geográfico, as opiniões expressas pelos participantes na consulta pública foram as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda com a fixação do território nacional como correspondendo ao mercado geográfico para os mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo, face ao nível de abrangência da rede da PTC e à inexistência de discriminação de tarifas consoante as áreas geográficas.
- O **GRUPO PT** considera que no sector das comunicações electrónicas são sobretudo a cobertura das redes e o âmbito das licenças e serviços que delimitam as áreas relevantes. Discorda, no entanto, com o ICP-ANACOM quanto à irrelevância de uma definição mais fina do mercado geográfico para efeitos da avaliação de PMS.

O ICP-ANACOM remete para o comentário apresentado no n.º 23.

3.2. Avaliações de PMS

Introdução

49. Genericamente, as opiniões dos participantes sobre as avaliações de PMS são as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda em termos gerais com as análises desenvolvidas, com o significativo grau de rigor e detalhe e com as conclusões avançadas, nomeadamente com a designação das empresas do **GRUPO PT** que actuam nos mercados relevantes identificados como sendo detentoras de PMS. Apesar da concordância da **ONITELECOM** com a análise e conclusões apresentadas, este operador referiu dois aspectos específicos:
 - Concretamente no que diz respeito à **rentabilidade**, a **ONITELECOM**, na impossibilidade de se comentarem as margens calculadas (informação confidencial), refere que diversas análises internacionais apontam a **PT** como um dos operadores incumbentes com maior rentabilidade (RoI), o que na opinião deste operador reforça o PMS daquela empresa.
 - Especificamente sobre a questão do **contrapoder dos clientes**, a **ONITELECOM** considera que a análise pode ser reforçada com a referência das barreiras à mudança de operador, nomeadamente os procedimentos burocráticos associados à portabilidade e oferta do lacete local, os prazos e riscos associados a estas duas funcionalidades, em particular quando estão combinadas e no caso de lacetes não activos, e a eventual existência de descontos globais de facturação, que prejudicam a mudança de operador num único serviço/localização. O mesmo operador considera igualmente que deve ser

alargada pelo ICP-ANACOM a referência aos contratos de médio prazo que dificultam a mobilidade de clientes, nomeadamente com a explicitação do caso particular da Administração Pública;

- A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com a análise e com as conclusões sobre a designação das empresas do Grupo PT como detendo PMS;
- O **GRUPO PT**, embora reconhecendo que o ICP-ANACOM apresentou de forma detalhada as análises efectuadas:
 - Não concorda com a análise dinâmica da evolução das quotas de mercado realizada;

Tendo em conta a identidade entre os argumentos agora apresentadas e os argumentos apresentados anteriormente, o **ICP-ANACOM remete** para o comentário produzido sobre esta matéria no n.º 24.

- Considera que não existe PMS no segmento das grandes contas empresariais;

Tendo em conta a identidade entre os argumentos agora apresentadas e os argumentos apresentados anteriormente, o **ICP-ANACOM remete** para os comentários produzidos sobre esta matéria no n.º 25 e sgs.

- Refere que não foi reconhecido o efeito concorrencial dos serviços móveis sobre os serviços fixos;

Tendo em conta a similitude entre os argumentos agora apresentadas e os argumentos apresentados anteriormente, o **ICP-ANACOM remete** para os comentários produzidos sobre esta matéria no n.º 27 e sgs..

- Afirma que não foi tida em consideração a existência de factores dinâmicos que deverão ser equacionados numa análise prospectiva de mercado.

Tendo em conta a semelhança entre os argumentos agora apresentadas e os argumentos apresentados anteriormente, o **ICP-ANACOM remete** para os comentários produzidos sobre esta matéria no n.º 34.

- Considera que na análise das barreiras à expansão não foram devidamente consideradas as opções disponíveis para os operadores concorrentes;
- Refere que não existe inércia por parte dos utilizadores.

Estas últimas questões serão tratadas em secções próprias.

50. Não foram objecto de quaisquer comentários por parte dos respondentes as secções da Consulta Pública relativas ao grau de concentração, dimensão do(s) líder(es) de mercado, barreiras legais, economias de escala e/ou gama e/ou experiência, infra-

estruturas dificilmente duplicáveis, integração vertical e/ou acordos de exclusividade, superioridade tecnológica não acessível às restantes empresas presentes no mercado, acesso a recursos financeiros/mercados de capitais, rivalidade: preços, rivalidade: outros aspectos, alavancagem de poder de mercado e dominância conjunta.

Barreiras à expansão e à entrada

51. Sobre esta questão, a **ONITELECOM** salienta, para além das barreiras à expansão identificadas pelo ICP-ANACOM, a suspensão dos benefícios sociais aos clientes da PTC que optem pela selecção ou pré-selecção de outros operadores e a incapacidade de replicação por estes operadores de certas ofertas daquela empresa, nomeadamente pela ausência de ofertas planas de interligação, o que condiciona particularmente a concorrência no mercado das comunicações.
52. O **GRUPO PT** considera que não existem barreiras à expansão significativas neste mercado, apontando a desagregação do lacete local ou a disponibilidade de pré-selecção como fontes de concorrência. O mesmo Grupo refere, igualmente, a existência de outros meios alternativos de acesso tais como o cabo, soluções “wireless”, fibra e circuitos. Para o respondente e tal como tinha referido na resposta à Consulta Pública Preliminar, as ofertas grossistas de desagregação do lacete local e interligação permitem a qualquer operador expandir a sua oferta como resposta a um eventual aumento significativo e duradouro dos preços. O Grupo PT estranha também que a análise de PMS seja efectuada com base num cenário de mercado não regulado.

Sobre os argumentos apresentados, e que já tinham sido sintetizados na secção homónima referente aos mercados dos acessos à rede telefónica pública num local fixo, o **ICP-ANACOM remete** para os comentários constantes do n.º 29 sobre esta matéria e chama a atenção para as recomendações da Comissão Europeia aí transcritas.

53. Ainda no que se refere às barreiras à expansão, o **GRUPO PT** refere a inexistência de custos afundados significativos para os operadores de pré-selecção, pelo que a aparente desvantagem dos operadores concorrentes, manifestada na fraca adesão à pré-selecção, portabilidade e desagregação do lacete local, só pode ser explicada pelo baixo investimento, modelo de negócio associado e fraca iniciativa comercial. Segundo o Grupo PT, o actual quadro regulatório permite a entrada no mercado, via pré-selecção, de operadores com estruturas de custo muito leves e sem qualquer intenção de investimento futuro em infra-estrutura. A título de exemplo, o Grupo PT refere a Tele2.

O **ICP-ANACOM remete** para os comentários anteriores sobre a necessidade de efectuar a análise da concorrência efectiva sem levar em consideração as obrigações regulamentares actualmente impostas (Vd. n.º 29).

Inércia dos consumidores

54. O Grupo PT discorda da existência de inércia por parte dos utilizadores, apontada pelo ICP-ANACOM como uma possível barreira à expansão dos concorrentes. O Grupo

refere que o estudo ECSI citado pelo ICP-ANACOM reportava ao início do processo de liberalização e a presença de operadores concorrentes era muito menor do que actualmente.

Considera o mesmo Grupo que actualmente os clientes têm um conhecimento muito mais completo dos diferentes operadores e que na sua grande maioria apresentam uma elevada sensibilidade aos preços. É referido um estudo sobre PME's clientes do Grupo PT segundo o qual mais de metade destas empresas admitia escolher ofertas da concorrência, mesmo se o desconto oferecido fosse inferior a 2%.

O Grupo PT sugere que o reduzido investimento em infra-estruturas não permite a existência de rivalidade tarifária (sendo frequente a prática de indexação dos preços dos concorrentes ao tarifário da PT). Da mesma forma, o reduzido investimento resulta na inexistência de perda de quota de mercado do Grupo PT porque para além da reduzida rivalidade tarifária, os concorrentes apresentam também reduzida capacidade de inovação e de lançamento de novos serviços.

Como tal, de acordo com o Grupo PT, é compreensível a pouca propensão a mudar de operador quando existem poucas razões objectivas para o fazer. O Grupo dá o exemplo da Tele2 para ilustrar que um maior dinamismo tarifário pode traduzir-se directamente na aquisição de clientes.

Os estudos de mercado de que o **ICP-ANACOM** dispõe são recentes e confirmam as afirmações realizadas no projecto de decisão. De referir que os números referentes à mudança de operador e as quotas destes corroboram os estudos referidos.

Por outro lado, a utilização de estudos de opinião para determinar o comportamento futuro dos consumidores na sequência de um evento hipotético – tal como faz a PT -, produz resultados pouco fiáveis¹⁶.

¹⁶Cf. R., Harrison, G. & Rutström, E. (1995), "Home Grown Values and Hypothetical Surveys: Is the Dichotomous Choice Approach Incentive Compatible?", American Economic Review, 85 (1): 260-266 e Hausman, J. (1993), Contingent Valuation: A Critical Assessment, Contributions to economic analysis, North Holland.

4. Mercado Grossista de Originação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo

55. A definição do mercado relevante referido no título deste capítulo e a respectiva avaliação do PMS foram realizadas no documento “**MERCADOS GROSSISTAS DE ORIGINAÇÃO E TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO – Definição dos Mercados Relevantes e Avaliações de PMS**” e encontra-se disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet¹⁷.

O referido documento constitui o projecto de decisão do ICP-ANACOM relativo à definição do mercado referido no título e à avaliação de PMS nesses mercados e apresenta as seguintes conclusões:

- Definiu-se o seguinte mercado:
 - Mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.O mercado em causa abrange a totalidade do território nacional.
- Identificaram-se as seguintes empresas com poder de mercado significativo:
 - Empresas do Grupo PT que operam no mercados relevante identificado.

56. Apresentam-se, de seguida, de forma detalhada os comentários dos participantes nesta consulta assim como a posição do ICP-ANACOM sobre as várias questões.

4.1. Definição de mercados relevantes

57. De seguida, descrevem-se sumariamente os comentários enviados ao ICP-ANACOM relativamente à definição dos mercados relevantes, nomeadamente mercado do produto e mercado geográfico, e apresenta-se a posição do ICP-ANACOM.

4.1.1. Definição dos mercados do produto

Introdução

58. Sobre a definição dos mercados do produto, as opiniões dos participantes neste processo foram as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda genericamente com a análise, que considera rigorosa e detalhada, e com as conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM. A **ONITELECOM** manifestou explicitamente o seu acordo às conclusões referentes à

¹⁷ http://www.anacom.pt/streaming/3mercados_interligacao.pdf?categoryId=103420&contentId=168533&field=ATTACHED_FILE.

inexistência de substituíbilidade entre os serviços de originação e as ligações de retalho, a originação de chamadas na rede móvel, e à inclusão no mesmo mercado da originação de serviços de voz e de originação de Internet por chamada, da originação de chamadas destinadas a números geográficos e não geográficos fixos e à originação de chamadas para clientes residenciais e não residenciais.

A ONITELECOM salienta a necessidade de identificação do mercado grossista de acesso à rede telefónica pública comutada.

O **ICP-ANACOM informa** que o problema referido poderá ser tratado como um obrigação imposta para resolver um problema de concorrência num mercado retalhista.

- A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com as conclusões e análises do ICP-ANACOM relativamente à definição do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, tanto no que respeita ao mercado do produto como ao mercado geográfico.

A Novis Telecom refere que apesar de o mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública estar contemplado no agrupamento de mercados abrangido pela presente consulta e de nesse âmbito se ter concluído pela existência de PMS das empresas do Grupo PT, o mercado grossista correspondente não é tratado no presente documento.

O **ICP-ANACOM informa** que o problema referido poderá ser tratado como um obrigação imposta para resolver um problema de concorrência num mercado retalhista.

- O **GRUPO PT** discorda fundamentalmente das análises e conclusões que conduzem ao não reconhecimento da existência de alternativas aos mercados de originação e também da não identificação de realidades geográficas não homogéneas do ponto de vista da concorrência efectiva. Por outro lado, o Grupo PT considera que pode ser necessária uma segmentação adicional do mercado de originação.

Discutem-se de seguida as questões levantadas pelo Grupo PT.

Substituíbilidade entre originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo e acesso directo

59. A **ONITELECOM** concorda com a inexistência de substituíbilidade entre o acesso directo e a originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, em virtude do elevado nível de investimento que requer a construção de uma rede e das alternativas existentes apresentarem um peso pouco relevante, como é o caso da oferta desagregada do lacete local.

60. O **GRUPO PT** considera que deve ser ponderada a “*existência de alternativas de acesso ‘last mile’... para efeitos de alargamento do mercado de originação*”, nomeadamente a OLL.

Na secção 1.4.1.1.1 do documento “Mercados grossistas de originação e terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo-Definição de mercados relevantes e avaliações de PMS”, o **ICP-ANACOM** referiu que: “*mesmo que a substituição de originação de chamadas pelo aluguer do lacete completo fosse economicamente viável e embora existam expectativas de aumento de adesão a médio prazo, a actual adesão à OLL (vide Tabela 4) não será numericamente suficiente para restringir o comportamento de um monopolista hipotético.*”¹⁸ Os comentários produzidos não alteram esta posição.

61. Por outro lado, o **GRUPO PT** considera que uma análise “*breakeven*” entre a originação de chamadas e a mensalidade do acesso completo deve considerar a mensalidade de retalho. Acresce que, segundo o referido Grupo, é necessário considerar na análise os custos da componente de acesso local da oferta de revenda de banda larga, uma vez que a desagregação do lacete local se assume como uma estratégia mais rentável para uma oferta conjunta de banda larga e voz.

De facto, conforme apontado pelo Grupo PT, a análise de viabilidade económica do aluguer do lacete local desagregado enquanto substituto da originação de chamadas realizada pelo ICP-ANACOM, não contemplava a receita da assinatura mensal de retalho. A referida análise de viabilidade não tinha igualmente em consideração outros custos inerentes ao aluguer do acesso completo, tal como era referido no documento.

Tendo em conta o comentário produzido, o **ICP-ANACOM** recalculou o quadro em questão levando em conta todos os custos e as eventuais receitas resultantes da decisão em análise¹⁹.

Os resultados obtidos constam da **Tabela 1** e referem-se ao número de minutos mensais necessários para tornar indiferente a aquisição de originação e o aluguer do acesso completo, por cliente final.

Os valores calculados são sempre consideravelmente superiores à média de tráfego mensal originado por cliente. Verifica-se que em média não se tornaria rentável a substituição da originação de chamadas pelo aluguer do acesso completo, tendo por base o período de tempo de dez anos.

¹⁸ Vd. <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=103319>.

¹⁹ A análise considerou o custo da mensalidade grossista de aluguer do lacete, o valor da assinatura de retalho paga pelo utilizador final, os custos relacionados com a verificação da elegibilidade, instalação e co-instalação, nomeadamente em espaço aberto (a situação mais frequente).

Em particular, no que se refere à co-instalação em espaço aberto, com o objectivo de se determinarem custos médios por lacete, por central e por operador para as rubricas de análise de viabilidade e instalação e mensalidade dos módulos, considerou-se o número médio de lacetes de banda estreita por central por operador. Ficaram ainda por considerar os custos inerentes à energia e ao controlo de acessos sem controlo automático.

Os cálculos efectuados não consideram a actualização das receitas e dos custos.

Tabela 1 – Break even entre originação de chamadas e acesso completo

Minutos de facturação mensal por linha – ORI 2003		
Nível	H. Normal	H. Económico
Originação Local	1 267	1 978
Originação Trânsito Simples	889	1 381
Originação Trânsito Duplo	579	910
Horário Normal – dias úteis das 9 às 21 horas. Horário Económico – dias úteis das 21 às 9 horas, fins de semana e feriados todo o dia.		
Minutos de facturação mensal por linha – ORAI 2003		
Nível	H. Normal	H. Económico
Originação Local	986	1 406
Originação Trânsito Simples	651	1 064
Originação Trânsito Duplo	394	603
Horário Normal – dias úteis das 9 às 18 horas. Horário Económico – dias úteis das 18 às 9 horas, fins de semana e feriados todo o dia.		
Os cálculos efectuados tiveram por base o preço médio por minuto para uma chamada de 3 minutos.		
Considerou-se que o acesso completo era contratado por 10 anos.		

Serviços de originação aos vários níveis de rede

62. Quanto à integração dos vários serviços de originação aos vários níveis de rede no mesmo mercado:

- A **ONITELECOM**, considera que a mesma “*não resulta de modo suficiente da existência de substituibilidade efectiva*” (p.11), reconhecendo-se no entanto que tal não desvirtua as conclusões finais de PMS.
- O **GRUPO PT** considera que a análise tem que considerar a crescente substituição dos serviços grossistas de originação em trânsito simples e trânsito duplo por serviços alternativos, entre os quais o de circuitos alugados, resultante da implementação de redes próprias que permitem aos operadores alternativos interligarem-se em pontos mais próximos da origem do tráfego e transportá-lo nas suas próprias redes. A título de exemplo, o Grupo PT refere que de Janeiro de 2002 a Janeiro de 2004, a quota de originação local no total de tráfego de originação aumentou de 48% para 62% e a quota da originação em trânsito duplo diminuiu de 17% para 5%. Para o Grupo PT, a esta tendência não são alheias a descida dos preços dos circuitos alugados e uma maior descida comparativa da originação a nível local, o que poderá justificar uma segmentação adicional deste mercado em função dos tipos de serviços.

O **ICP-ANACOM** considera que a sugestão resultante deste comentário poderia conduzir, potencialmente e a curto-prazo, ao aumento das barreiras à entrada de novos operadores de pequenas dimensões.

4.1.2. Definição dos mercados geográficos

63. Quanto à definição do mercado geográfico:

- A **ONITELECOM** concorda com a fixação do território nacional como correspondendo ao mercado geográfico de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.
- A **NOVIS TELECOM** concorda com a definição de um mercado geográfico nacional.
- O **GRUPO PT** não concorda com a identificação do território nacional como mercado geográfico relevante de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

A síntese dos argumentos apresentados e o **comentário do ICP-ANACOM** são idênticos aos apresentados no n.º 23.

4.2. Avaliações de PMS

64. Genericamente, as opiniões dos participantes sobre as avaliações de PMS são as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda com a análise de critérios e indicadores apresentados pelo ICP-ANACOM para o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo e com a conclusão de que as empresas do Grupo PT detêm PMS;
- A **NOVIS TELECOM** concorda globalmente com avaliação efectuada pelo ICP-ANACOM no que se refere à designação das empresas do Grupo PT como detendo PMS. A Novis Telecom destaca a análise do contrapoder negocial do comprador efectuada pelo ICP-ANACOM. Refere igualmente este operador que as empresas do Grupo PT dispõem de todos os incentivos para iniciarem um processo de aumentos de preços unilateral (na ausência de intervenção regulamentar). Assim sendo, este operador considera que o mecanismo disciplinador não actua sobre as empresas do Grupo PT dada a sua posição dominante neste mercado, que lhe advém do seu quase monopólio no mercado de acessos directos e, por

consequente, do peso relativamente pequeno do tráfego *off-net* para as demais redes fixas na sua actividade.

- O **GRUPO PT** manifestou o seu desacordo relativamente às seguintes questões:
 - Não é considerada a pressão concorrencial exercida por “*acessos à rede no sítio do utilizador*” (p.13), nomeadamente o FWA e a OLL (esta última oferta garantiria também um aumento do contrapoder dos utilizadores do serviço de originação). Citando a Comissão, o Grupo PT refere que “*essas alternativas poderão ser viáveis no contexto de um mercado retalhista alargado...ou nos casos em que as despesas finais sejam suficientemente elevadas*”;

Como resulta da análise efectuada, o **ICP-ANACOM** não dispõe de informação que permita justificar que as alternativas referidas sejam “*numericamente suficiente[s]*” para restringir o comportamento de um monopolista hipotético.

- “*A consulta não pondera devidamente o poder de mercado dos diversos operadores [referem-se explicitamente os critérios de rivalidade tarifária e contrapoder dos utilizadores] incluindo os que actualmente possuem um quota de mercado reduzida...e consequentemente extrai apressada e infundadamente conclusões relativamente ao poder de mercado do Grupo PT*” (p. 15).

O **ICP-ANACOM** informa que procedeu à análise do PMS nos termos das Linhas de Orientação da Comissão Europeia, com base na informação disponível. Tendo em conta o §75 das Linhas de Orientação, dificilmente o **ICP-ANACOM** poderia designar “*operadores... que actualmente possuem um quota de mercado reduzida*” como detendo PMS. A análise da concorrência entre as empresas no mercado, da concorrência potencial e do contrapoder dos clientes não permitiu encontrar qualquer factor excepcional que justificasse a existência de concorrência efectiva.

- A análise prospectiva realizada não levou em conta “*diversas tecnologias que podem ter um impacto significativo no sector das telecomunicações...mais concretamente as tecnologias VoIP, Wi-Fi e WiMax*” (p.16).

O **ICP-ANACOM** remete para os comentários produzidos no n.º 34.

65. Não foram objecto de quaisquer comentários por parte dos respondentes as secções da Consulta Pública relativas às quotas de mercado, grau de concentração, dimensão do(s) líder(es) de mercado, barreiras legais, economias de escala e/ou gama e/ou experiência, infra-estruturas dificilmente duplicáveis, acesso a recursos financeiros/mercados de capitais, rivalidade: preços, rivalidade: outros aspectos e dominância conjunta.

5. Mercado Grossista de Terminação de Chamadas em Redes Telefónicas Públicas Individuais num Local Fixo

66. A definição do mercado relevante referido no título deste capítulo e a respectiva avaliação do PMS foram realizadas no documento “**MERCADOS GROSSISTAS DE ORIGINAÇÃO E TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO – Definição dos Mercados Relevantes e Avaliações de PMS**” e encontra-se disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet²⁰.

O referido documento constitui o projecto de decisão do ICP-ANACOM relativo à definição do mercado referido no título e à avaliação de PMS nesses mercados e apresenta as seguintes conclusões:

- O Projecto de decisão identifica o seguinte mercado relevante:
 - Mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

O mercado geográfico relevante de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo corresponde à cobertura geográfica de cada rede de terminação.

- Relativamente ao mercado de terminação de chamadas, o ICP-ANACOM considera que todos os operadores de rede públicas telefónicas fixas têm PMS no fornecimento de serviços de terminação na sua própria rede.

67. Apresentam-se, de seguida, os comentários dos participantes nesta consulta assim como a posição do ICP-ANACOM sobre as várias questões.

5.1. Definição de mercados relevantes

68. De seguida, descrevem-se sumariamente os comentários enviados ao ICP-ANACOM relativamente à definição dos mercados relevantes, nomeadamente mercado do produto e mercado geográfico, e apresenta-se a posição do ICP-ANACOM.

5.1.1. Definição dos mercados do produto

69. Sobre a definição dos mercados do produto, as opiniões dos participantes neste processo foram, genericamente, as seguintes:

- A **ONITELECOM** concorda com a delimitação do mercado identificada pela ANACOM. São no entanto levantadas algumas dúvidas no que se refere à

²⁰ http://www.anacom.pt/streaming/3mercados_interligacao.pdf?categoryId=103420&contentId=168533&field=ATTACHED_FILE.

inexistência de substituíbilidade entre os serviços de terminação e o serviço de trânsito acrescido de terminação local, uma vez que, de acordo com a Oni, “*não existe uma correspondência directa entre os serviços de terminação em trânsito simples/duplo e os serviços de trânsito em trânsito simples/duplo, e os desvios de preços apresentados poderão não ser suficientes para afirmar com certeza a inexistência de substituíbilidade entre esses serviços*” (pp. 12-13).

No que respeita à não segmentação do mercado nos vários níveis de rede (Local, Trânsito Simples, Trânsito Duplo), a ONI concorda com a metodologia definida pelo ICP-ANACOM.;

- A **NOVIS TELECOM** considera que a separação da originação fixa e móvel “*é controversa, tendo vindo a defender-se argumentos que a contraditam*” (p.5). Esta crítica não é desenvolvida;
- O **GRUPO PT** partilha do entendimento do ICP-ANACOM no que respeita à identificação de mercados de terminação em redes telefónicas públicas individuais;
- A **COLTEL** discorda com uma definição tão estreita do mercado relevante, considerando que dos critérios estabelecidos pela Comunicação da Comissão Relativa à Definição de Mercado Relevante para Efeitos do Direito Comunitário da Concorrência, assim como da Recomendação, não resulta que cada operador constitua um mercado separado dos outros.

O ICP-ANACOM recorda, a este propósito que o mercado definido pela Comissão Europeia na Recomendação sobre Mercados Relevantes é o mercado da “*Terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo*”²¹. O ICP-ANACOM procedeu à definição destes mercados utilizando os métodos descritos pela Comissão nas Linhas de Orientação e na Recomendação.

²¹ Na Pág. 20 da Exposição de Motivos, a Comissão Europeia explica que “*Quando se examina a possibilidade de substituição na procura e na oferta para definir um mercado relevante para efeitos de análise da concorrência, é normal começar com uma definição restrita e alargá-la depois em função das circunstâncias. Neste caso, o ponto de partida é a terminação de chamadas num local, assinante ou número especificado. No entanto, é difícil, para uma empresa que oferece terminação de chamadas grossista a outras empresas que pretendem terminar chamadas, efectuar uma discriminação de preços nos encargos de terminação para diferentes assinantes ou locais na sua rede. Deste modo, o mercado relevante tem, no mínimo, a dimensão de cada operador de rede.*

Para decidir se se justifica uma definição mais lata, é necessário examinar as possibilidades de substituição na procura e na oferta que possam condicionar a fixação dos encargos de terminação numa dada rede. Caso todos os (ou, no mínimo, um número substancial de) locais ou assinantes fixos numa dada zona geográfica estejam ligados a duas ou mais redes, haverá possibilidades alternativas de terminação de chamadas em determinados locais. Outra eventual fonte de substituição na oferta seria a possibilidade técnica de as chamadas para um dado local ou utilizador final serem terminadas por uma empresa diferente da que explora a rede que serve o local em causa. Actualmente, não é possível tal substituição na oferta”.

5.1.2. Definição dos mercados geográficos

70. Apenas a **ONITELECOM** se manifestou explicitamente sobre o mercado geográfico constante do projecto de decisão do ICP-ANACOM, manifestando a sua concordância com o mesmo.

5.2. Avaliações de PMS

Introdução

71. Genericamente, as opiniões dos participantes sobre as avaliações de PMS são as seguintes:

- A **NOVIS TELECOM** “*discorda em absoluto da sua designação como operador com PMS neste mercado*” (p.7) considerando que apenas as empresas do Grupo PT deverão ser designadas como tendo PMS. Refere a Novis que a conclusão do ICP-ANACOM relativamente à existência de PMS por parte dos operadores alternativos foi baseada em exclusivo nas quotas de mercado, sem terem sido considerados outros argumentos que comprovam o contrário.

O **ICP-ANACOM** chama a atenção para o facto de que a análise constante do projecto de decisão levou em consideração outros factores, como resulta da leitura do projecto de decisão.

Por outro lado, os diferenciais de preços existentes entre os preços da PTC e dos restantes operadores serão justificados por factores económicos.

- A **ONITELECOM** discorda das conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM, colocando algumas reservas relativamente ao contrapoder dos compradores e, conseqüentemente, à designação de todos os operadores de redes públicas telefónicas fixas como detendo PMS no fornecimento e serviços de terminação na sua própria rede. Contudo, refere que, caso a ANACOM mantenha a proposta de designação de todos os operadores como detentores de PMS neste mercado, as medidas regulamentares a aplicar deverão ser distintas para os diferentes operadores, tendo em conta as dimensões de cada rede e a clara dominância do operador incumbente;
- O **GRUPO PT** concorda com as conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM;
- A **COLTEL** considera que não deverá ser designada com PMS no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, na medida em que não goza de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos seus concorrentes, dos clientes e consumidores. Esta posição é justificada da seguinte forma:

- O ICP-ANACOM não terá levado em consideração na sua análise alguns argumentos importantes, nomeadamente, a dimensão relativa dos vários participantes no mercado e o facto da COLTEL de não ser um operador verticalmente integrado, considerando igualmente que é contraprodutivo *“dificultar a entrada [aos novos operadores] ao admitir que dispõem de PMS, apesar de terem acabado de entrar no mercado geral e ainda não se terem conseguido afirmar contra a PTC”* (p.9).

O ICP-ANACOM considerou este tipo de argumentos durante a sua análise de mercado.

- O contrapoder dos clientes, que é *“o argumento mais forte”* (p.9). Por um lado, a COLTEL considera que *“uma pequena rede terá poder muito reduzido face a uma rede maior, na negociação do serviço de terminação de chamadas”* (p. 9) e a argumentação apresentada pelo ICP-ANACOM para colocar em causa este tipo de análise é paradoxal: *“Parece um paradoxo...que a razão para considerar que um novo entrante tenha PMS e, conseqüentemente, lhe sejam impostas obrigações regulamentares adicionais, se fundamente no facto do operador histórico...ter a sua liberdade de negociação de acordos de interligação cerceada por controles regulamentares...”*;

O ICP-ANACOM informa que o argumento referido foi já utilizado por outras autoridades reguladoras nacionais, não tendo a Comissão Europeia manifestado oposição à utilização do mesmo²².

- *“Existe contrapoder negocial dos clientes nos mercados retalhistas [que] repercute-se fortemente nos mercados a montante”* (p. 10). Esta situação afecta a COLTEL em particular devido ao perfil dos clientes da empresa.

72. Discutem-se de seguida mais detalhadamente alguns dos comentários produzidos.

Comportamento da empresa no mercado: preços e rentabilidade

73. No que respeita ao diferencial de preços apresentado pelo ICP-ANACOM e que fundamenta parcialmente a decisão relativa às avaliações de PMS:

- O **GRUPO PT** refere que a análise da evolução dos preços de terminação não permite concluir que estes estão sujeitos a efeitos resultantes da existência de reciprocidade entre operadores ou do contrapoder negocial dos compradores.
- A **ONITELECOM** considera que os preços dos diferentes operadores não são directamente comparáveis, uma vez que as estruturas de interligação dos novos

²² Esta posição não viola a recomendação da Comissão referida em n.º 25, visto que a imposição da obrigação em causa não é realizada no âmbito do mercado que se encontra a ser analisado, nem em mercados a montante / jusante. De referir que este tipo de argumentação foi já utilizado por outras Autoridades Reguladoras Nacionais, não tendo a Comissão Europeia manifestado oposição ao mesmo.

operadores são completamente distintas das estruturas da PT, em número, níveis e zonas de cobertura.

- A **NOVIS** explica que estas diferenças são justificadas pelas diferenças de custos, nomeadamente: (i) o facto da estrutura de rede destes operadores ser bastante distinta da estrutura da rede do operador histórico; (ii) a existência de economias de escala e/ou de gama e/ou de experiência de que beneficia o Grupo PT e que se aplicam ao serviço de terminação (na medida em que a rede de suporte é a mesma); (iii) a existência de barreiras legais que, no anterior quadro legal discriminavam os novos operadores, nomeadamente no que se refere à construção de redes públicas; (iv) o facto de o acesso a recursos financeiros/mercados de capitais por parte do Grupo PT ser facilitado pela sua posição de empresa dominante no mercado nacional de telecomunicações, permitindo-lhe um custo do capital inferior ao dos restantes operadores.

O **ICP-ANACOM** reconhece que, em termos conceptuais, alguns dos factores descritos poderiam justificar diferenças nos preços de terminação. No entanto, não é apresentada evidência que demonstre que os diferenciais de preços efectivamente existentes sejam justificados na sua totalidade por estes factores. Por outro lado, existem também alguns argumentos teóricos que justificariam uma maior eficiência das redes de novos operadores.

Contrapoder comercial dos compradores

74. Quanto ao contrapoder dos compradores, argumento utilizado pela maioria dos respondentes para justificar a sua oposição às conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM, detalham-se de seguida as posições dos participantes da consulta e os comentários do ICP-ANACOM.
75. A **NOVIS TELECOM**, a **COLTEL** e a **ONITELECOM** consideram que as diferenças existentes entre a dimensão das redes dos novos operadores e da PTC justificariam a existência de contrapoder por parte deste último operador na aquisição de terminação e a não designação dos novos operadores como detentores de PMS. Por uma questão de reciprocidade e de necessidade absoluta de terminar chamadas na rede de maiores dimensões e na ausência de regulação torna-se difícil aos pequenos operadores resistir a pressões para diminuição dos encargos de terminação.

O **ICP-ANACOM considera** que a evidência existente não permite comprovar os argumentos apresentados.

76. A **NOVIS TELECOM** e a **COLTEL** apresentam como uma manifestação deste contrapoder o facto da PT fazer reflectir eventuais aumentos de preços de terminação nos preços das chamadas originadas na sua rede e terminadas nas redes dos outros operadores. Este facto prejudica por exemplo os clientes empresariais dos novos operadores visto que aumenta o preço para as entidades que pretendem entrar em

contacto com estes clientes. A COLTEL afirma que o perfil dos seus clientes torna a empresa sensível a este tipo de pressão. A NOVIS TELECOM refere ainda uma deliberação da ANACOM de Setembro de 2000 na qual o regulador interveio na fixação dos preços de retalho das chamadas inter-redes alegando os efeitos concorrenciais perversos da política de preços da PT para as chamadas originadas na sua rede e terminadas nas redes dos outros operadores.

O ICP-ANACOM esclarece que a deliberação em causa, tomada numa fase inicial do processo de liberalização total com a informação disponível na altura, resultou da verificação da conformidade dos preços praticados pela PT com os princípios tarifários, nomeadamente com o princípio da orientação para os custos. A referência aos hipotéticos efeitos concorrenciais do tarifário proposto deverá ser relida à luz da posição do ICP-ANACOM expressa na secção 1.5.1.1 do documento da consulta sobre mercados grossistas.

Por outro lado, o ICP-ANACOM constata que as diferenças de preço mantêm-se, passados 4 anos, não dispondo o ICP-ANACOM de informação de que o hipotético efeito se tenha verificado.

77. No que se refere ao contrapoder dos operadores alternativos entre si, a **NOVIS TELECOM** refere que a inexistência de conflitos entre os operadores fixos nas negociações de preços de terminação demonstra que o nível de preços definido não contribui para o estrangulamento deste mercado sendo prova *“de que a relação é equilibrada e, por conseguinte, esse contrapoder é efectivo”* (p.11). Outro argumento avançado pela NOVIS TELECOM que indica a existência de contrapoder nas relações dos operadores alternativos entre si, é o facto da dimensão destes ser equilibrada, o que implica uma dependência bilateral. Esta conclusão é aliás, de acordo com a NOVIS TELECOM, corroborada pelo ICP-ANACOM ao comprovar que os preços de terminação dos novos operadores são muito próximos entre si.

O ICP-ANACOM não produziu a afirmação que lhe é atribuída. Por outro lado, não é possível identificar qualquer tipo de contrapoder comercial pela ausência de alternativa técnica à terminação em cada rede individual.

78. O **GRUPO PT** considera que *“não existe qualquer contra poder comercial da parte da PTC (dada a obrigação de interligação), ou de qualquer outro operador, se os restantes operadores não forem regulados de forma igual”*. De facto, estes últimos *“terão incentivos para estabelecer tarifas de terminação muito acima das praticadas pelo operador histórico (como se verifica actualmente)”*.

Os relatores: