

**MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA
PÚBLICA NUM LOCAL FIXO**

**- Definição do mercado relevante, avaliação de PMS e imposição, manutenção,
alteração ou supressão de obrigações regulamentares –**

– Sentido provável de decisão –

Versão Pública

Julho, 2014

Índice

1. Introdução	4
1.1. As conclusões da análise de mercado realizada em 2004	4
1.2. A Recomendação da CE e o processo de análise de mercados	6
1.2.1. A aprovação de medidas provisórias e urgentes	9
1.3. Factos ocorridos de relevância para o mercado em análise	14
1.3.1. Caracterização do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo	16
2. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas pública individuais num local fixo	20
2.1. Delimitação entre os serviços grossistas de interligação	21
2.2. Arquitetura da interligação	23
2.3. Definição do mercado do produto	27
2.3.1. A substituibilidade entre redes telefónicas públicas num local fixo	28
2.3.2. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces	29
2.3.3. A terminação de chamadas em redes móveis	32
2.3.4. A terminação de chamadas num local fixo através da utilização de redes de acesso suportadas em frequências GSM/UMTS (produtos <i>homezone</i>)	33
2.3.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede	34
2.3.6. Definição do mercado do produto - conclusão	36
2.4. Definição do mercado do geográfico	36
2.5. Conclusão	36
3. Mercados suscetíveis de regulação <i>ex-ante</i>	37
4. Avaliação de PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	39
4.1. Dominância individual	40
4.1.1. Análise da concorrência efetiva	40
4.1.2. Barreiras à entrada	46
4.1.3. Contrapoder negocial dos compradores	46
4.1.4. Dominância individual - conclusão	48
4.2. Dominância conjunta	49

4.3. Análise prospetiva	49
4.4. Avaliação de PMS - conclusão	49
5. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	52
5.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados	52
5.1.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso	53
5.1.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos	54
5.2. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações	55
5.3. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS	57
5.3.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (art.º 72.º da LCE)	57
5.3.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE)	62
5.3.3. Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência (art.ºs 67.º a 69.º da LCE)	66
5.3.4. Controlo de preços (art.º 74.º da LCE)	71
5.3.5. Separação de contas (art.º 71.º da LCE) e contabilização dos custos (art.º 74.º da LCE)	94
5.4. Conclusão	96

1. Introdução

1.1. As conclusões da análise de mercado realizada em 2004

Por deliberação de 8 de julho de 2004¹, o Conselho de Administração do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) aprovou a definição dos mercados grossistas de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo (mercado 8 da Recomendação da Comissão Europeia (CE) 2003/311/CE², de 11 de fevereiro (doravante “anterior Recomendação”) e de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo (mercado 9 da anterior Recomendação) e a correspondente análise de mercado e identificação de operadores com Poder de Mercado Significativo (PMS).

Nesse âmbito, a análise efetuada pelo ICP-ANACOM concluiu que o mercado relevante correspondia ao mercado da terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo e que cada mercado correspondia à cobertura geográfica de cada rede de terminação.

Foram identificadas com PMS as empresas do Grupo Portugal Telecom (Grupo PT) e todos os restantes operadores de rede fixa que atuavam no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

A deliberação de 17 de dezembro de 2004³ aprovou as obrigações a impor no referido mercado, constantes das tabelas seguintes.

¹ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=227146>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:114:0045:0049:PT:PDF>.

³ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=409804>

Tabela 1 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública individual num local fixo

Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigações de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigações de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação	Obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	Obrigações de controlo de preços e de contabilização de custos
▪ Obrigação de publicar uma oferta de referência (OR); ▪ Obrigação de publicar preços, termos e condições; ▪ Obrigação de publicar informação técnica; ▪ Obrigação de publicar informação de qualidade de serviço	▪ Não discriminar indevidamente na prestação do acesso à rede, incluindo oferta de tarifa plana de interligação	▪ Sistema de custeio e separação contabilística	▪ Obrigação de permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis a operadores de redes públicas de comunicações eletrónicas – Obrigação de responder a pedidos razoáveis de acesso à rede	▪ Obrigação de fixar preços com base nos custos e controlos de preços

Fonte: Deliberação do ICP-ANACOM de 17.12.2004

Tabela 2 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo

Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigações de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigações de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação	Obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso;	Obrigações de controlo de preços e de contabilização de custos
▪ Não aplicável	▪ Não aplicável	▪ Não aplicável	▪ Obrigação de permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis a operadores de redes públicas de comunicações eletrónicas	▪ Controlo de preços

Fonte: Deliberação do ICP-ANACOM de 17.12.2004

1.2. A Recomendação da CE e o processo de análise de mercados

Em 17 de dezembro de 2007, a CE publicou a Recomendação sobre mercados relevantes revista – Recomendação 2007/879/CE⁴, a qual substitui a Recomendação da Comissão 2003/311/CE, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE⁵ do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (doravante “Recomendação”).

A atual Recomendação prevê sete mercados relevantes⁶, um a nível retalhista⁷ e os restantes seis a nível grossista⁸.

Tal como na anterior versão da Recomendação, a atual é acompanhada de uma “Exposição de Motivos”⁹ onde a CE justifica a definição dos novos mercados.

Os mercados presentemente em análise, atuais mercados 3 (mercado 9 da “anterior Recomendação”) têm a seguinte designação:

- Mercado 3: Terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo.

A Lei n.º 5/2004¹⁰, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011¹¹, de 13 de setembro (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE))¹², aprovou o regime

⁴ Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 28 de dezembro de 2007:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:PT:PDF>.

⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/content.jsp?contentId=547618>.

⁶ Em bom rigor, o número de mercados relevantes para efeitos de definição e análise identificado pela CE é superior a sete, pois os mercados de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais, móveis ou em local fixo, são definidos ao nível de cada rede telefónica, pelo que podem existir pelo menos tantos mercados relevantes quantas as redes telefónicas públicas individuais.

⁷ Mercado 1: Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

⁸ Que são os seguintes:

Mercado 2: Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo;

- Mercado 3: Terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo;
- Mercado 4: Fornecimento grossista de acesso à infraestrutura de rede num local fixo;
- Mercado 5: Fornecimento grossista de acesso em banda larga;
- Mercado 6: Fornecimento grossista de segmentos terminais de linhas alugadas; e
- Mercado 7: Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

⁹ “Exposição de Motivos” disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=555903> (apenas versão em inglês).

¹⁰ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=159011>.

¹¹ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1097032>.

¹² Este diploma transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2002/19/CE (Diretiva “Acesso”), 2002/20/CE (Diretiva “Autorização”) e 2002/21/CE (Diretiva Quadro), todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2009/140/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de

jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

Compete à ARN, o ICP-ANACOM, definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas (art.º 18.º da LCE).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da LCE)¹³:

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

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

Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação e as Linhas de Orientação da CE¹⁴ relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (daqui em diante designadas por “Linhas de Orientação”).

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

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

O procedimento de análise de mercado tem como objetivo investigar a existência de concorrência efetiva. Não existe concorrência efetiva caso seja possível identificar empresas com PMS¹⁵.

25 de novembro, a Diretiva n.º 2002/22/CE (Diretiva “Serviço Universal”), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, alterada pela Diretiva n.º 2009/136/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, e a Diretiva n.º 2002/77/CE (relativa à concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas), da Comissão Europeia, de 16 de setembro.

¹³ Cf. Diretiva-Quadro, art.ºs 7.º e 14.º a 16.º.

¹⁴ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965114>

¹⁵ Também conforme as Linhas de Orientação (§24), “No âmbito do quadro regulamentar, os mercados serão definidos e o PMS avaliado com metodologias idênticas às do direito da concorrência. (...) e a avaliação da concorrência efetiva pelas ARN devem ser coerentes com a jurisprudência e a prática em matéria de concorrência. Com vista a garantir essa coerência, as presentes orientações baseiam-se em: 1. Jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no que diz respeito à definição de mercado e à noção de posição dominante na aceção do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 2.º do regulamento relativo ao controlo das concentrações”.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente¹⁶ ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

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

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

Caso o ICP-ANACOM determine que o mercado relevante não é efetivamente concorrencial, compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as obrigações regulamentares específicas adequadas, ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam (art.º 59.º).

As obrigações impostas (cfr. n.º 3 do art.º 55.º):

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

Um SPD sobre a presente análise de mercados foi sujeito ao procedimento geral de consulta ao abrigo do art.º 8.º da LCE, e ao procedimento de audiência prévia dos

¹⁶ Note-se que, de acordo com o Acórdão TJCE, de 12 de julho de 1984, Hydrotherm, a noção de empresa “deve ser entendida como designando uma unidade económica do ponto de vista do objeto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais”.

De acordo com o art.º 3.º, n. os 1 e 2, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (que aprova o regime jurídico da concorrência), “1 - Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de funcionamento. 2 - Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência decorrentes, nomeadamente: a) De uma participação maioritária no capital; b) Da detenção de mais de metade dos votos atribuídos pela detenção de participações sociais; c) Da possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou de fiscalização; d) Do poder de gerir os respetivos negócios.”

interessados em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), em ambos os casos por um período de 40 dias, e foi também submetido à Autoridade da Concorrência (AdC) para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

Por comunicação de 13.05.2013, a AdC emitiu o seu parecer tendo genericamente referido concordar com o SPD do ICP-ANACOM. Em concreto, a AdC refere que não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem às avaliações de PMS realizadas pelo ICP-ANACOM no referido SPD.

Refere igualmente ser favorável à eliminação da assimetria de preços entre as empresas do GRUPO PT e os restantes operadores e com a escolha da metodologia de custeio de custos incrementais de longo prazo (LRIC) “puro” para estabelecer o preço de interligação.

No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, o ICP-ANACOM recebeu respostas de 9 entidades, entre as quais uma associação de consumidores e 8 operadores.

Analizados os comentários, foi aprovado, em 12.07.2013, um relatório relativo ao sentido provável de decisão (SPD) do ICP-ANACOM, o qual contém um resumo dos contributos recebidos e os entendimentos do regulador a esse respeito.

Na mesma data foi adotado um projeto de decisão final que foi notificado à CE nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da LCE.

A CE veio a pronunciar-se sobre o projeto de decisão em causa, em 12.08.2013, tendo suscitado sérias dúvidas quanto à sua compatibilidade com a legislação da UE e considerando que criava entraves ao mercado único, essencialmente por falta de imposição de uma obrigação de acesso para a interligação IP aos operadores com PMS.

1.2.1. A aprovação de medidas provisórias e urgentes

Na sequência da carta de sérias dúvidas emitida pela CE, o vogal do Conselho de Administração Professor Doutor Hélder Vasconcelos decidiu, em 14.08.2013¹⁷, ao abrigo da competência conferida pelo n.º 3 do artigo 29.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro, e em substituição da Presidente do Conselho de Administração, nos termos dos n.ºs 14, 15 e 16 da Deliberação n.º 810/2012,

¹⁷ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1170655>.

de 31 de maio, publicada na 2ª série do Diário da República n.º 117, de 19 de junho de 2012:

- a. *“Retirar o projeto de decisão relativo à definição do mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, à avaliação de PMS nesse mercado e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações, aprovado por deliberação de 12 de julho de 2013, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 57º-A da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro;*
- b. *Notificar o constante do ponto anterior à Comissão Europeia;*
- c. *Sujeitar a presente decisão a ratificação do Conselho de Administração na primeira reunião ordinária que tiver lugar.”*

A decisão referida no ponto anterior foi ratificada em reunião do Conselho de Administração do dia 22.08.2013¹⁸.

Entretanto, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM, atento o exposto, e considerando que:

- a. Se justificava uma atuação urgente para a salvaguarda da concorrência e defesa dos interesses dos utilizadores;
- b. A adoção de medidas de controlo de preços e de outras medidas regulatórias tem de se suportar num procedimento de análise de mercado, sendo impostas a operadores com PMS;
- c. O ICP-ANACOM está vinculado, nos termos na LCE (artigo 6.º) e da Diretiva-Quadro, à necessidade de tomar na melhor conta (*“utmost account”*) as Recomendações da CE, visando um objetivo de harmonização a nível europeu e de desenvolvimento do mercado interno;
- d. A CE, na carta de 12.08.2013, exigiu a adoção de medidas provisórias;
- e. As medidas consideradas são proporcionais, atenta a necessidade de resolução dos problemas identificados, a existência de operadores com PMS, e os prejuízos que decorrem da sua não aplicação, nomeadamente em virtude do

¹⁸ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1171321>.

previsível atraso a que irá estar sujeita a aprovação de uma decisão definitiva sobre esta matéria;

- f. Existe enquadramento legal nacional e comunitário para a adoção imediata de medidas provisórias e urgentes, que não pressupõe que se efetue o procedimento geral de consulta previsto no art.º 8.º da LCE, a audiência prévia dos interessados, prevista nos artigos 100.º e seguintes do CPA, e a notificação à CE, nos termos dos artigos 57.º da LCE e 7.º da Diretiva-Quadro;

aprovou em 27.08.2013¹⁹, ao abrigo do artigo 9.º da LCE, com efeitos imediatos, as medidas provisórias e urgentes constantes do documento *“Mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares”*, e determinou que essas medidas vigoravam até que estivesse finalizado o novo procedimento de definição, análise de mercado, e imposição de obrigações regulamentares relativo ao mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, incluindo a respetiva notificação à CE ao abrigo do artigo 57.º da LCE e decisão final do ICP-ANACOM.

Em 27.11.2013²⁰, o ICP-ANACOM tendo constatado que a implementação da obrigação de controlo de preços por parte de alguns dos operadores com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas em local fixo estava a comprometer os objetivos que estavam subjacentes à sua determinação, designadamente a necessidade de eliminar a assimetria de preços entre os diversos operadores com PMS nos mercados em causa, aprovou, com efeitos a partir de 01.12.2013, as medidas provisórias e urgentes incluídas, no documento designado *“Medidas Provisórias e Urgentes relativas à Implementação da Obrigação de Controlo de Preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede telefónica pública num local fixo”*.

Nas demais matérias foram mantidas as medidas provisórias e urgentes constantes do documento *“Mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS*

¹⁹ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1171704>.

²⁰ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1182350>.

e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares”, aprovadas pelo ICP-ANACOM em 27.08.2013.

Determinou ainda o ICP-ANACOM que estas novas medidas provisórias e urgentes vigorariam até que estivesse finalizado o novo procedimento de definição, análise de mercado, e imposição de obrigações regulamentares relativo ao mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, incluindo a respetiva notificação à CE ao abrigo do artigo 57.º da LCE e decisão final do ICP-ANACOM.

O presente documento de análise de mercado, envolvendo o processo de definição dos mercados, análise de concorrência e identificação das obrigações regulamentares *ex-ante* aplicáveis aos operadores com PMS, mantém na sua essência a definição dos mercados do produto e mercados geográficos e a análise de concorrência que já constava das medidas provisórias e urgentes constantes do documento referido no parágrafo anterior. De igual forma, mantém as obrigações regulamentares impostas aos operadores com PMS e que constam do documento que integra as medidas provisórias e urgentes, alterado pelas novas medidas provisórias e urgentes relativas à obrigação de controlo de preços.

Os aspetos distintivos deste documento face às medidas provisórias e urgentes aprovadas em 27.08.2013 e em 27.11.2013 relacionam-se em particular com a obrigação de dar acesso à rede, no que respeita ao acesso à interligação IP, e com a obrigação de não discriminação.

Nota-se a este respeito o que a CE referiu na carta de 12.08.2013, relativa ao processo PT/2013/1491 em que esta iniciou um procedimento de investigação (fase II):

“A ANACOM não tenciona impor uma obrigação de acesso aos operadores com PMS para a interligação IP (que faz parte do mercado definido), explicando que por enquanto tal obrigação de acesso não é necessária. Atendendo a que há ainda vários operadores que dependem de interligações tradicionais e que estão atualmente a migrar para uma rede de interligação IP, a ANACOM considera necessário estabelecer um contexto adequado para permitir esta migração. Por conseguinte, propõe a aplicação de uma obrigação suplementar à PTC, exigindo que apresente uma proposta de solução técnica para o acesso e a interligação IP num período de 12 meses após a entrada em vigor da decisão atualmente proposta, terminado o qual a ANACOM avaliará a necessidade de impor outras obrigações.

Embora reconhecendo que os operadores do mercado da terminação têm, em geral, um interesse económico na interligação, a Comissão considera que, na ausência de uma

obrigação de acesso expressamente imposta, nem mesmo uma obrigação geral de interligação que decorresse da legislação portuguesa permitiria uma resolução rápida dos eventuais problemas de acesso em comparação com uma obrigação de acesso mais específica imposta na sequência de uma análise do mercado.

Podem ocorrer problemas de acesso, por exemplo, numa fase precoce do desenvolvimento da interligação IP, em especial nas relações em que o tráfego não é equilibrado e em que uma das partes poderá absorver os custos mais elevados dos serviços de terminação (incluindo o trânsito através de uma terceira rede), sem necessidade de aumentar os preços retalhistas. Por esse motivo, os operadores poderão atrasar o acesso às suas redes, numa tentativa para eliminar do mercado concorrentes diretos de dimensão semelhante.

Em qualquer caso, como não é imposta uma obrigação de não discriminação aos operadores alternativos, a Comissão manifesta preocupação por não haver uma salvaguarda que impeça os operadores com PMS de aplicar condições diferentes aos operadores que se interligam. Consequentemente, a Comissão considera que a falta de uma obrigação de acesso para a interligação IP não é tecnologicamente neutra, como previsto no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro, nem é de molde a assegurar a ausência de distorção ou de restrição da concorrência nos mercados grossistas da terminação de chamadas vocais num local fixo, como exigido pelo artigo 8.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva-Quadro.”

Por último, releva-se que este documento também reflete as alterações que decorrem do preço máximo a definir para a terminação de chamadas em redes públicas em local fixo passar a ser fixado com base nos resultados do modelo de custeio desenvolvido para esse efeito pelo ICP-ANACOM.

Note-se que a determinação do preço de terminação de chamadas nas redes públicas em local fixo, fixado desde outubro de 2013 em função de um *benchmark* de preços dos países que já notificaram preços LRIC “puro” à CE, é objeto de consulta pública e audiência prévia dos interessados em documento separado. O valor obtido pelo modelo em causa é o que se encontra referenciado no capítulo 5.3.4.5 deste documento.

1.3. Factos ocorridos de relevância para o mercado em análise

Desde meados de 2004, quando foram publicadas as análises anteriormente referidas, ocorreram no mercado das comunicações eletrónicas os seguintes acontecimentos com relevo para o mercado em análise:

- A aquisição, em 2007, do controlo exclusivo pela Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A.²¹ sobre um conjunto de ativos que corresponde ao segmento residencial e *Small office home office* (SOHO) do negócio retalhista de comunicações de rede fixa (voz e Internet) da OniTelecom – Infocomunicações, S. A. (Onitelecom);
- A separação (*spin-off*) da PT Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S.A., (ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S. A. (ZON Multimédia)) da Portugal Telecom, SGPS, S.A., ocorrida a 7 de novembro de 2007;
- A aquisição, em 2008 pela ZON Multimédia, do controlo exclusivo sobre a Bragatel - Companhia de Televisão por Cabo de Braga, S.A., Pluricanal Leiria – Televisão por Cabo, S.A., Pluricanal Santarém – Televisão por Cabo, S.A. e TVTEL Comunicações, S.A.;
- A definição por parte do Governo, em julho de 2008, das orientações estratégicas para o desenvolvimento de Redes de nova geração (RNG) e a concretização de novas políticas daí decorrentes, nomeadamente a assinatura a partir de janeiro de 2009 de um protocolo entre o Governo e vários operadores, designadamente PT Comunicações, S. A. (PTC), ZON TV Cabo Portugal, S.A. (ZON) e Sonaecom, numa primeira fase e, em seguida, com a DST/DSTELECOM e com a Onitelecom. Esta iniciativa resultou em investimentos numa plataforma multisserviços, os quais, não obstante terem maior expressão ao nível das redes de acesso, em termos prospetivos poderão também ter impacto ao nível da rede *core*.
- No final de 2010, a Optimus – Telecomunicações, S. A. (Optimus) e a Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (Vodafone) formalizaram um acordo de partilha de infraestruturas de rede de fibra de nova geração nas áreas

²¹ Desde 1.07.2010 passou a designar-se por Optimus – Comunicações, S. A. (Optimus).

metropolitanas de Lisboa e do Porto permitindo estender a oferta comercial de ambos nessas áreas. Com base nesse acordo, essa rede de acesso tem vindo a ser desenvolvida com impacto ao nível do número de acessos que suportam o serviço telefónico em local fixo ou nómada com recurso à tecnologia Voz sobre o protocolo Internet (VoIP), como um serviço parte das ofertas “triple play”;

- Durante os anos de 2010 a 2014 vários operadores continuaram a desenvolver a sua rede multisserviços Protocolo Internet (IP) integrada, sendo que alguns revelam nos respetivos relatórios e contas deter presentemente uma rede IP totalmente integrada e baseada 100 por cento em normas internacionais;
- Em 5 de janeiro de 2012, a PTC informou o ICP-ANACOM que, em 29 de dezembro de 2011, procedeu à apresentação do registo da fusão da PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S. A. (PT Prime), por incorporação na PTC;
- Foi adotada pela Autoridade de Concorrência, a 2 de agosto de 2013²², uma decisão de não oposição à operação de concentração entre a Altice, empresa detentora da Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A. (Cabovisão) e a Winreason, sociedade holding detentora de participações em diversas sociedades, de entre as quais a Onitelecom;
- A AdC emitiu, em 26.08.2013²³, uma decisão de não oposição à operação de concentração entre a Optimus e a ZON, mediante condições e obrigações; Na sequência dessa decisão ocorreu a fusão por incorporação da OPTIMUS - SGPS, S.A. na ZON Multimédia - Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S.A. (que alterou a designação social para ZON OPTIMUS, SGPS, S.A.);
- Em maio de 2014, foi efetuado o registo comercial da fusão por incorporação da ZON TV Cabo Portugal, S.A. na Optimus Comunicações, S.A., tendo a nova empresa adotado a denominação social de NOS Comunicações, S.A. (NOS).

²² Disponível em http://www.concorrencia.pt/FILES_TMP/2013_19_final_net.pdf

²³ Disponível em http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201318.aspx

1.3.1. Caracterização do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo

O serviço grossista de terminação de chamadas corresponde ao serviço pelo qual um operador termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede, que lhe tenha sido entregue por outro operador com o qual estabeleceu um acordo de interligação. Deste modo, por definição, todos os operadores de Serviço telefónico em local fixo (STF) que prestam o serviço de acesso direto à rede telefónica pública num local fixo são prestadores do serviço de terminação de chamadas em local fixo.

No final do primeiro trimestre de 2014, existiam 19 entidades habilitadas a prestar o STF, das quais 15 encontravam-se ativas²⁴. Das 15 entidades que se encontravam em atividade, 7 prestavam o serviço exclusivamente por acesso direto, e as restantes 8 prestavam o serviço através dos dois tipos de acesso (*vide* Tabela 3).

Tabela 3 – Prestadores do STF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1.º T2014
Prestadores habilitados	24	25	25	24	19	19	19
Prestadores em atividade	17	17	17	15	15	15	15
Prestadores com tráfego de acesso direto e indireto	11	10	9	9	9	8	8
Prestadores só com tráfego de acesso direto	5	6	7	6	6	7	7
Prestadores só com tráfego de acesso indireto	1	1	1	0	0	0	0

Unidades: Número de prestadores

Fonte: Situação das comunicações 2011 e relatório STF do 1.º trimestre de 2014

No que diz respeito ao serviço de VoIP nómada²⁵, no final do 1.º trimestre de 2014, existiam 24 prestadores habilitados a prestarem este serviço, mas apenas 14 se encontravam em atividade²⁶.

²⁴ Entidades que, de acordo com a informação estatística disponível, registaram tráfego no período em análise.

²⁵ *Vide*: 2.3.2.1 para a definição de VoIP.

²⁶ Para além destes, existem ainda outros operadores registados que prestam serviços de voz sobre Internet mas em que a informação relativa ao sinal de voz é suportada sobretudo em ligações computador a computador e onde o nível de qualidade assenta no princípio de “best efforts”,

A tabela seguinte identifica os prestadores que à data de 30.05.2014 tinham recursos de numeração atribuídos – numeração geográfica e numeração nómada.

Tabela 4 – Prestadores do Serviço telefónico em local fixo e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos

Prestador	numeração geográfica	numeração VoIP nómada
AR Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.	✓	✓
Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A.	✓	
COLT Technology Services, Unipessoal, Lda.	✓	
Compatel, Limited		✓
G9SA - Telecomunicações, S.A.	✓	✓
MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.	✓	
NOS – Comunicações, S.A.	✓	✓
ONITELECOM - Infocomunicações, S.A.	✓	✓
Orange Business Portugal, S.A.	✓	
OVHHOSTING - Sistemas Informáticos, Unipessoal, Lda.		✓
PT Comunicações, S.A.	✓	✓
Refer Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A.	✓	✓
VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A.	✓	
VOIP-IT, Lda.		✓
VoIPUNIFY Telecom, Lda.		✓
VOXBONE, S.A.		✓
ZON TV Cabo Açoreana, S.A. ²⁷	✓	✓
ZON TV Cabo Madeirense, S.A. ²⁸	✓	✓

Fonte: ICP-ANACOM (à data de 30.05.2014)

Nota: A Compatel, Limited e a OVHHOSTING - Sistemas Informáticos, Unipessoal, Lda. não iniciaram atividade.

O gráfico seguinte ilustra a evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo. O tráfego terminado nas redes fixas nacionais registou, entre 2006 e 2013, conforme se constata no Gráfico 1, um acréscimo na ordem dos 58 por cento.

²⁷ Em 24.06.2014 alterou a designação para NOS Açores Comunicações, S.A.

²⁸ Em 24.06.2014 alterou a designação para NOS Madeira Comunicações, S.A.

Gráfico 1 – Evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)



Fonte: ICP-ANACOM²⁹

Nota: Inclui estimativa de tráfego associada à oferta de interligação por capacidade da PTC. Os minutos na modalidade de interligação por capacidade foram estimados tendo por base, em cada ano, o peso da terminação no total de tráfego temporizado.

Em paralelo com o aumento do número de minutos terminado na rede telefónica pública num local fixo registado desde a última análise de mercados em 2004 (acréscimo de 96 por cento), também a proporção de tráfego terminado em cada rede individual, no total de tráfego terminado nas redes fixas nacionais, registou uma variação significativa. O Gráfico 2 representa essa evolução, sendo de sublinhar o aumento da proporção de tráfego terminado nas redes dos outros prestadores de serviços (OPS) e, consequentemente, a diminuição da percentagem de tráfego terminada nas redes telefónicas do Grupo PT.

Note-se que entre 2011 e 2012 ocorreu a fusão da PT Prime por incorporação na PTC, esta ocorrência teve impacto no total de minutos cursados no mercado de terminação. De facto, até 2011, os minutos terminados no Grupo PT incorporaram alguma dupla contabilização de valores de tráfego decorrente de uma parte do tráfego de retalho da PT Prime terminado na PTC e também de tráfego de retalho da PTC terminado na PT Prime.

²⁹ Os prestadores de STF remetem periodicamente ao ICP-ANACOM um conjunto de informações estatística sobre os serviços de interligação fixos para efeitos da definição e análise dos respetivos mercados.

Assim, com a incorporação da PT Prime na PTC, o referido tráfego de terminação de chamadas deixou de ser contabilizado como tráfego proveniente de terceiros operadores.

Gráfico 2 – Proporção de tráfego terminado na rede telefónica pública individual num local fixo de cada operador

Início da Informação Confidencial (IIC)

CONFIDENCIAL

Fim da Informação Confidencial (FIC) Fonte: ICP-ANACOM

Nota: O Grupo PT engloba a PTC e a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO).

O gráfico relativo a 2013 inclui a estimativa de tráfego associada à oferta de interligação por capacidade da PTC - os minutos na modalidade de interligação por capacidade foram estimados tendo por base, em cada ano, o peso da terminação no total de tráfego temporizado.

2. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas pública individuais num local fixo

De acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações eletrónicas (*vide* 1.2), que segue o direito comunitário da concorrência, os mercados relevantes definem-se através da interseção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.

O processo de definição do mercado do produto tem como objetivo identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da utilização pretendida³⁰.

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante, que deve ser efetuado em função das circunstâncias nacionais, e ter em conta a Recomendação dos mercados relevantes e as “Linhas de Orientação”, inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final³¹, i.e. segundo a procura.

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

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituíbilidade do lado da procura, e (ii) a substituíbilidade do lado da oferta³².

Estas pressões concorrenciais poderão, alternativamente ou em conjunto, constituir fundamento para definir o mesmo mercado do produto.

Em termos teóricos, o grau de substituíbilidade ou complementaridade entre dois produtos pode ser estimado através da elasticidade cruzada da procura. No entanto, na prática, tal análise é complexa e os dados disponíveis escassos, pelo que uma das formas utilizadas

³⁰ Cf. Linhas de Orientação §44.

³¹ Cf. Linhas de Orientação §44.

³² Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial – esta possibilidade será considerada sempre que relevante.

na avaliação da existência de substituíbilidade do lado da procura e da oferta consiste na aplicação do denominado “teste do monopolista hipotético” - *Small but significant non-transitory increase in price* (SSNIP)³³.

O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogêneas em relação às áreas vizinhas³⁴.

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

2.1. Delimitação entre os serviços grossistas de interligação

A CE na sua Recomendação dos Mercados Relevantes refere a seguinte definição para o mercado de terminação de chamadas na(s) rede(s) telefónica(s) pública(s) num local fixo:

- A terminação de chamadas em redes telefónicas individuais num local fixo “inclui o encaminhamento de chamadas, sendo a sua delimitação definida de modo a ser coerente, num contexto nacional, com a delimitação do mercado de originação de chamadas e do mercado de trânsito de chamadas na rede telefónica pública num local fixo”³⁵.

A CE prevê, ainda, que a delimitação entre os serviços de originação, de terminação de chamadas e os serviços de trânsito possam variar em função da topologia de rede, cabendo às ARN definir os elementos que constituem cada parte³⁶.

No âmbito das análises efetuadas em 2004 e 2005 relativas à definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS nos mercados 8, 9 e 10 identificados na anterior Recomendação (*vide* Deliberação de 08.07.2004³⁷ sobre os mercados grossistas de originação e terminação de chamadas e em 25.05.2005³⁸ a Decisão final sobre o mercado

³³ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

³⁴ Cf. Linhas de Orientação §56.

³⁵ Cf. Recomendação (*vide* no anexo a definição do mercado 3)

³⁶ Cf. Recomendação - Exposição de motivos pág. 27

³⁷ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=143682>

³⁸ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=152662>

de trânsito da rede telefónica pública num local fixo), foram definidos três mercados de interligação com a seguinte delimitação:

- Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo (a análise deste mercado está a decorrer em processo autónomo)

A originação consiste no serviço pelo qual um operador e/ou prestador transporta uma chamada originada num ponto terminal da sua rede até um determinado ponto de interligação de outro operador. Engloba, no caso da oferta da PTC, a originação local, em trânsito simples e em trânsito duplo, quando aplicável (ver Figura 1 abaixo).

- Serviços de trânsito na rede telefónica pública

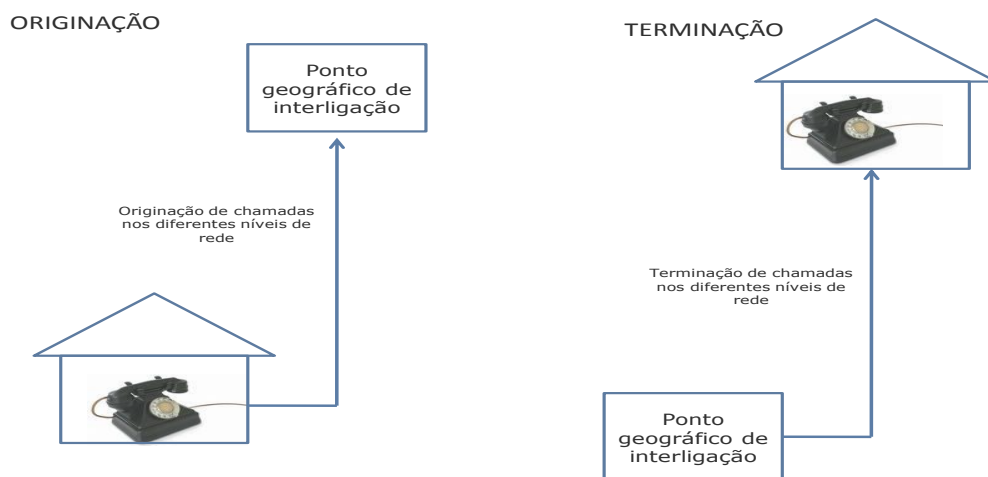
O trânsito é definido como o serviço que um operador presta quando transporta chamadas originadas e terminadas numa rede diferente da sua (ver Figura 2 abaixo).

- Terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

A terminação corresponde ao serviço pelo qual um operador e/ou prestador termina na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede que lhe tenha sido entregue por outro operador e engloba, no caso da PTC, a terminação local, a terminação em trânsito simples e a terminação em trânsito duplo, quando aplicável (vide Figura 1 abaixo).

De notar que como resultado da análise efetuada em 2005 se concluiu que o mercado de trânsito era um mercado concorrencial; mercado que, aliás, também já não é abrangido pela Recomendação.

Figura 1 – Definição de Originação/Terminação adotada pelo ICP-ANACOM



Fonte: ICP-ANACOM

Figura 2 – Definição dos serviços de trânsito adotada pelo ICP-ANACOM



Fonte: ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera que esta delimitação é o ponto de partida para a definição dos mercados de interligação.

2.2. Arquitetura da interligação

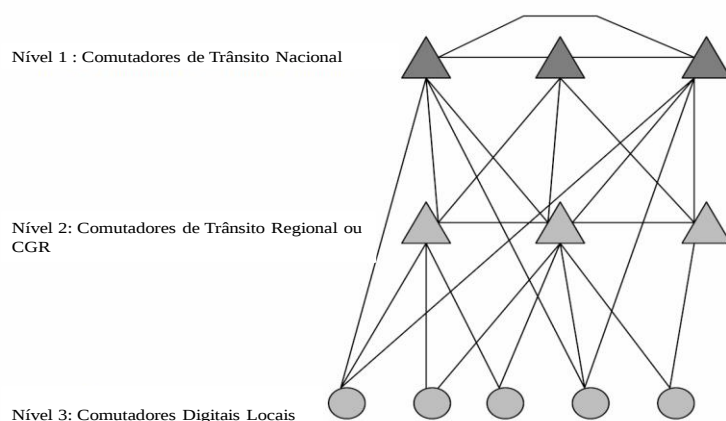
A situação atual das redes de comunicações eletrónicas em Portugal varia de operador para operador. A rede comutada do operador histórico segue uma topologia e dimensionamento tradicional para uma rede que começou a ser construída há muitos anos.

Por esse motivo, a Oferta de Referência de Interligação (ORI) identifica os seguintes níveis hierárquicos³⁹:

- Nível 1 - Comutadores de Trânsito Nacional;
- Nível 2 - Comutadores de Trânsito Regional ou Centro de Grupo de Redes (CGR);
- Nível 3 - Comutadores digitais locais.

Apresenta-se na Figura 3, de forma esquemática, a estrutura de rede da PTC, relevando-se a existência de algumas malhas diretas (entre comutadores do mesmo nível ou de níveis diferentes).

Figura 3 – Diagrama esquemático da estrutura de rede da PTC⁴⁰



Fonte: ICP-ANACOM

³⁹ Note-se que no âmbito da ORI, a PTC define o serviço de terminação, como “o serviço pelo qual a PT Comunicações termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede, que lhe tenha sido entregue por um OPS com o qual estabeleceu um Acordo de Interligação.

Tipos:

Local - quando a chamada entregue pelo OPS num dado Ponto Geográfico de Interligação (PGI) Local se destina a um utilizador da PT Comunicações cujo número pertence aos níveis de numeração deste PGI.

Trânsito Simples - quando a chamada entregue pelo OPS num dado Ponto Geográfico de Interligação Regional se destina a um utilizador da PT Comunicações cujo número pertence a esse mesmo PGI.

Trânsito Duplo - quando a chamada é entregue pelo OPS num Ponto Geográfico de Interligação Nacional.”

⁴⁰ Onde CGR corresponde a centro de grupo de redes.

Conforme inscrito na ORI ⁴¹, a rede da PTC é constituída por seis comutadores de trânsito nacional (Nível 1), 51 de trânsito simples ou CGR (Nível 2) e por 110 comutadores digitais locais (Nível 3), os quais disponibilizam Pontos Geográficos de Interligação (PGI) que podem ser de tipo nacional, regional e/ou local.

No âmbito da ORI, a interligação entre um PGI da PTC e um PGI de um OPS efetua-se com base no sistema de sinalização nº7 (SS7)⁴² usando o protocolo ISUP (*ISDN User Part*), suportando-se na Rede telefónica pública comutada (RTPC). Deste modo, o tráfego de voz em IP que possa chegar a um ponto de interligação, quando não exista uma interligação em IP, terá de ser convertido de modo a ser entregue ao prestador grossista no protocolo adequado.

Porém, neste contexto da arquitetura das redes, é importante também ter em atenção a evolução das redes e as suas implicações sobre a própria arquitetura de interligação. Com efeito, a oferta de serviços suportada em IP tem registado avanços significativos e, designadamente, têm vindo a ser anunciados e concretizados investimentos avultados neste domínio. É expectável que a introdução de RNG conduza a ganhos de eficiência relevantes com reflexos nos mercados em análise. Nos últimos anos, as redes de todos os operadores, incluindo a da PTC, têm evoluído no sentido de passarem a ser operadas em ambiente IP, traduzindo-se numa estrutura de rede de muita elevada capacidade com custos de investimento e manutenção muito mais reduzidos que, mantendo as características de fiabilidade semelhantes às da rede histórica, permite prestar adicionalmente outros serviços consideravelmente mais exigentes em termos da capacidade necessária.

No que respeita à estrutura das redes, nas RNG os comutadores podem não estar organizados em pirâmide uma vez que cada comutador local pode ser ligado a um ou mais comutadores de níveis distintos. Os pacotes de voz referentes a uma determinada chamada entre utilizadores finais podem seguir percursos distintos, ao mesmo tempo que a própria sinalização pode ainda ser encaminhada por um percurso diferente do conteúdo da chamada.

⁴¹ ORI V2.1/ 2013 de 2013.12.30 (PTC).

⁴² Na arquitetura de rede assente no SS7 estão definidos os seguintes elementos: ponto de sinalização – (*Signalling Point* – SP) corresponde a um nó de endereçamento da rede de sinalização e ponto de transferência de sinalização (*Signalling Transfer Point* – STP) – corresponde a um nó com funções de trânsito da rede de sinalização. O mesmo nó pode ter as duas funções incluídas.

Em detalhe, nas redes all-IP⁴³ a interligação com vista a garantir a prestação de serviços de telefonia depende de alguns elementos específicos. O servidor de controlo de chamada (tradicionalmente um *softswitch*) executa as funções de controlo das chamadas em redes IP. Esse servidor analisa o endereço do destinatário – que poderá ser um endereço E.164 (número de telefone) ou um endereço IP (por exemplo, um endereço *Session Initiation Protocol* (SIP)) –, encaminhando-o na rede IP (se o seu destino for um utilizador da mesma rede ou um prestador com o qual detenha uma interligação IP), ou para uma *gateway* caso o destino seja a rede RTPC.

O *gateway*, na interligação IP-RTPC ou RTPC-IP é o elemento que codifica e encapsula o tráfego de voz em pacotes IP usando, entre outros, o protocolo de transporte *Real Time Protocol* (RTP), sendo controlado pelo servidor de controlo de chamada.

A interligação entre a rede telefónica pública comutada e as redes IP é feita através de *gateways* RTPC/IP, usando do lado RTPC os protocolos SS7 ou Sistema de sinalização de assinante n.º 1 (DSS1) e do lado IP os protocolos SIP ou H.323, enquanto a interligação entre redes IP, pode ser feita directamente sendo apenas necessárias *gateways* se as sinalizações utilizadas não forem compatíveis.

As duas figuras seguintes ilustram a interligação efetuada entre uma rede IP e uma rede telefónica comutada, e entre redes IP.

Figura 4 – Configuração típica de uma interligação IP-RTPC ou RTPC-IP



Fonte: ICP-ANACOM

⁴³ Redes em que não apenas a parte *core* se suporta em IP, mas também a parte do acesso e da interligação.

Figura 5 – Configuração típica de uma interligação IP-IP



Fonte: ICP-ANACOM

Note-se, a respeito da interligação IP-IP, que a arquitetura de interligação mais adequada continuará, naturalmente, a ter de ser indicada pelo operador dessa rede, mas também dependerá das redes de outros operadores com os quais se pretende interligar, podendo ainda evoluir em função das próprias relações bilaterais entre operadores. Aliás, um dos aspetos de maior relevo na definição dessa arquitetura de interligação consistirá na definição do número de pontos de interligação necessários (e respetiva localização), número esse que é expectável vir a ser significativamente reduzido face ao que atualmente é necessário para interligação com a rede comutada da PTC. Contudo, na definição desse número, importa ter em consideração as questões de segurança e de resiliência das interligações.

A regulação dos serviços grossistas deve respeitar o princípio de neutralidade tecnológica, sendo essencial que acompanhe a transição tecnológica das redes para tecnologia IP, particularmente no que respeita a arquiteturas e protocolos de interligação. Por esse motivo, a par com a necessária consideração da estrutura da rede comutada, as novas redes e respetivas arquiteturas também serão consideradas no presente documento, na medida em que sejam relevantes no âmbito da prestação dos serviços grossistas de interligação.

2.3. Definição do mercado do produto

De acordo com a CE, a terminação de chamadas constitui o elemento menos replicável entre os *inputs* que são necessários para a prestação do serviço telefónico em local fixo, sendo que cada mercado tem a dimensão de cada rede.

Na análise ao mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, efetuada em 2004, o ICP-ANACOM concluiu pela inexistência de serviços substitutos

à terminação de chamadas numa determinada rede fixa, aliás em conformidade com as conclusões alcançadas pela CE.

Sendo necessário definir novamente o mercado do produto, o que é feito nas secções seguintes, considera-se que o ponto de partida para a definição do mercado do produto é o mercado em cada uma das redes. Poder-se-ia teoricamente definir um mercado restrito a cada utilizador (já que uma chamada não se substitui a outra chamada) ou restrito a uma determinada área geográfica; no entanto, considera-se que tal definição não é adequada já que os operadores não irão discriminar o serviço de terminação prestado a cada utilizador da sua rede, através da determinação de preços diferenciados para cada um, por tal não ser exequível, nem economicamente rentável.

Assim, considera-se que o mercado grossista da terminação de chamadas tem pelo menos a dimensão de cada uma das redes na qual é terminada uma chamada prestada em local fixo, sendo de seguida analisadas em conformidade com a citada Recomendação as possibilidades de substituição do lado da procura e do lado da oferta entre diferentes tipos de redes e diferentes tipos de tecnologia.

No caso da procura analisa-se, de acordo com a perspectiva do utilizador, as diferenças entre o produto em causa e os outros produtos em termos de características técnicas, tipo de utilização e diferenças de preços; no caso da oferta atende-se, nomeadamente, aos custos e barreiras à entrada no mercado por parte dos novos operadores.

2.3.1. A substituíbilidade entre redes telefónicas públicas num local fixo

Para que houvesse possibilidade de substituição entre diversas redes telefónicas públicas num local fixo ao nível da prestação do serviço de terminação, de tal forma que a definição do mercado fosse alargada até incluir todos os operadores que prestam o serviço telefónico em local fixo no mercado retalhista, seria necessário que um determinado operador pudesse substituir-se a outro na prestação desse serviço, ou que um determinado cliente tivesse a possibilidade de escolher prestadores diferentes para terminar as chamadas que recebe.

Contudo, à semelhança da análise efetuada em 2004, continua a verificar-se a impossibilidade técnica de uma chamada ser terminada por um operador distinto daquele que serve o cliente de destino.

Sobre as possibilidades de substituição ao nível de retalho, verifica-se que atualmente a maioria dos clientes de retalho, por óbvias razões de racionalidade económica, tem apenas

um acesso a uma rede telefónica pública fornecido por um único operador, o que inviabiliza essa substituição. Outra hipótese de substituição consistiria na mudança de operador por parte do cliente final em virtude de um aumento de preço da terminação grossista por parte do seu operador. Contudo, atendendo a que estamos perante um mercado em que o preço do serviço grossista de terminação é determinado pelo operador da rede que termina a chamada, a qual resulta de uma escolha do cliente chamado, este último, por não pagar nada, normalmente é razoavelmente insensível a este preço.

A existência de alguns grupos de utilizadores (sobretudo grupos fechados que valorizam mais os preços das chamadas recebidas) poderia ser suficiente para justificar um mercado de produto mais alargado, que integrasse o retalho com a parte grossista. No entanto, dada a possibilidade de os operadores poderem segmentar os seus clientes, disponibilizando ofertas específicas a esses grupo de utilizadores (baseadas em preços muito reduzidos dentro do grupo), enquanto mantêm para os restantes grupos menos sensíveis aos preços outro tipo de ofertas, leva a que os operadores globalmente continuem a não estar constrangidos na fixação dos preços de terminação nas respetivas redes. Face ao exposto, conclui-se que o mercado relevante continua a corresponder à terminação de chamadas em cada uma das redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

2.3.2. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces

Atualmente o serviço de terminação que integra estes mercados é apenas prestado com recurso aos interfaces de tráfego grossista assentes no SS7. Atento o princípio da neutralidade tecnológica, o ICP-ANACOM considera que devem estar incluídos nestes mercados de terminação todas as chamadas terminadas na rede telefónica pública num local fixo, independentemente da tecnologia usada e, em consequência, do interface entre as redes dos operadores no ponto de interligação.

O ICP-ANACOM reconhece, para efeitos da presente análise, o investimento que a maioria dos operadores tem realizado em redes IP e a consequente e progressiva substituição da arquitetura de rede baseada em comutação de circuitos e SS7, pelo protocolo IP, o que por sua vez se tem vindo a traduzir num crescimento de ofertas baseadas na tecnologia VoIP⁴⁴. A este respeito importa relevar que os clientes finais não percecionam

⁴⁴ Em conformidade com a análise efetuada no ponto seguinte, estas ofertas excluem as simples ofertas Vol, envolvendo sempre a atribuição de recursos de numeração.

necessariamente a diferença, no momento atual, entre um serviço telefónico tradicional e um serviço baseado na tecnologia VoIP.

De igual forma, independentemente da interligação ser feita através de interfaces TDM (*Time Division Multiplexing*) ou IP, as diferenças que se verificam entre os dois serviços a nível grossista não são percecionadas pelo cliente final.

Seguindo o princípio da neutralidade tecnológica, os produtos comercializados não são analisados pela forma como são produzidos ou pela tecnologia usada, mas em função das características que são visíveis para o seu comprador. Neste sentido, note-se que os serviços grossistas que são entregues com recurso a novos interfaces de interligação, incluindo o IP-IP, permitem aos operadores oferecer produtos semelhantes no mercado de retalho àqueles que se suportam nas ofertas grossistas existentes, razão pela qual pertencem de facto ao mesmo mercado relevante. Em particular, o facto de o tráfego poder ser transportado, antes e após a entrega, em redes TDM ou em redes IP, deve ser neutro na definição do produto sob a perspetiva do comprador, uma vez que será indiferente para este qual a tecnologia de transporte utilizada pelo operador que fornece o serviço grossista de terminação.

Assim, e novamente atendendo aos investimentos que a generalidade dos operadores tem feito em redes IP e à relativa facilidade com a que se pode efetuar a conversão entre os dois tipos de tráfego (TDM e IP), ainda que com alguns custos adicionais, considera-se que o serviço grossista de terminação de chamadas em pontos de interligação IP também deve integrar o mercado dos serviços grossistas de terminação.

2.3.2.1. Terminação de chamadas em clientes do serviço VoIP em local fixo e do serviço VoIP nómada (gama “30”)

Neste subcapítulo pretende-se verificar se as ofertas de voz sobre IP podem ser enquadradas nestes mercados relevantes.

A este respeito, releva-se que de acordo com a alínea hh) do artigo 3.º da LCE, o serviço telefónico acessível ao público está definido como “o serviço ao dispor do público que permite fazer e receber, direta ou indiretamente, chamadas nacionais ou nacionais e internacionais através de um número ou de números incluídos num plano nacional ou internacional de numeração”.

Em conformidade com a referida definição as ofertas do serviço de voz baseadas na tecnologia VoIP são inequivocamente ofertas de serviço telefónico.⁴⁵

Quanto aos serviços VoIP, importa verificar se podem ser todos incluídos neste mercado. Neste contexto, note-se que é possível distinguir as seguintes três formas de utilização da tecnologia VoIP, designadamente:

- **fixa**, se estiver sempre no mesmo local ou morada;
- **nómada**, quando houver a possibilidade de se ligar em diferentes locais do país (áreas geográficas diferentes) ou mesmo no estrangeiro;
- **móvel**, se houver a possibilidade de manter uma sessão ativa de voz em movimento na generalidade do território nacional.

No caso dos serviços VoIP móvel, a análise inclui-se na apreciação efetuada no capítulo específico relativo à terminação de chamadas nas redes móveis – *vide* capítulo 2.3.3.

Relativamente ao VoIP fixo e nómada, será de relevar as linhas gerais da abordagem regulatória para os serviços VoIP definidas pelo ICP-ANACOM em 23.02.2006. Nessa deliberação, o regulador considerou que em matéria de numeração e portabilidade, poderá ser atribuída numeração geográfica às ofertas VoIP prestadas em local fixo, sendo sempre do prestador de VoIP a responsabilidade do cumprimento deste requisito (utilização num único local fixo), ou seja quando for prestado o serviço telefónico em local fixo.

A mesma deliberação determinou também a abertura de uma nova gama de numeração não-geográfica - "30" - que distingue o serviço VoIP de uso nómada do serviço telefónico prestado num local fixo, tendo sido salientada a necessidade de implementação imediata da portabilidade de número na gama de numeração "30" pelos prestadores de serviços VoIP de uso nómada. Para serviços VoIP oferecidos por um prestador que se suporte no acesso em banda larga de terceiros ou de uso tipicamente nómada o ICP-ANACOM entende ser adequada a utilização de uma gama de numeração não-geográfica, que os distinga do serviço telefónico prestado num local fixo (e que tem uma gama de numeração

⁴⁵ Note-se que nesta definição não estão incluídos os serviços de voz prestados sobre a Internet, em que a informação relativa ao sinal de voz é suportada sobretudo em ligações computador a computador onde, ao nível da qualidade, a prioridade entre os vários pacotes que transportem esse sinal será idêntica à das restantes aplicações suportadas na Internet que, regra geral, é do tipo "*best efforts*". Adicionalmente, trata-se de uma configuração em que pode não ser garantida a interoperabilidade com outros serviços telefónicos ou aplicações. Exemplos de aplicações deste género incluem o Sapo Messenger, o Skype e o Google Voice; o serviço Vol apresenta funcionalidades que são manifestamente distintas daquelas oferecidas nas ofertas de serviço telefónico tradicional.

geográfica). Deste modo, ao mesmo tempo que se possibilitou o acesso destes prestadores a números do Plano Nacional de Numeração (PNN), para permitir aos seus clientes receber chamadas da RTPC em qualquer ponto do país com recurso a numeração não-geográfica, conseguiu-se acautelar um uso eficiente dos recursos de numeração.

Com efeito, atualmente em Portugal os serviços VoIP tanto utilizam as gamas de numeração geográfica, como as gamas de números nómadas (gama “30”), consoante o serviço prestado seja fixo ou nómada. Contudo, tendo em conta que as características do serviço VoIP prestado em local fixo e o serviço VoIP nómada, na maior parte dos casos, são semelhantes, resulta que, na perspetiva do cliente final, os serviços prestados com recurso à numeração geográfica ou à gama “30” não serão percecionados de forma distinta. Neste contexto, a nível retalhista existirá substituíbilidade entre os serviços baseados em tecnologia VoIP em local fixo e os serviços VoIP nómada.

A nível grossista, o serviço de terminação de chamadas VoIP tem vindo a ser prestado, com recurso à interligação RTPC-RTPC, podendo também ser prestado com recurso a interligação IP, notando-se que os elementos de rede usados não se alteram em função do tráfego ser VoIP prestado em local fixo ou VoIP nómada.

Note-se ainda que, em diversos países onde existem ofertas do serviço telefónico com base em tecnologia VoIP, não existe numeração nómada, já que o nomadismo é assegurado pelas ofertas com numeração geográfica, não se distinguindo destas últimas.

Face ao exposto, conclui-se que a terminação de chamadas VoIP em local fixo e a terminação de chamadas VoIP de uso nómada integram ambas o mercado de terminação grossista de chamadas na rede telefónica pública num local fixo que associada às redes fixas tradicionais, engloba assim o serviço de terminação em acessos identificados por numeração geográfica e numeração nomádica⁴⁶.

2.3.3. A terminação de chamadas em redes móveis

De acordo com a análise realizada em julho de 2004, o ICP-ANACOM concluiu que a terminação de chamadas na rede móvel não constitui um serviço substituto da terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo. Nesta secção será reanalisada esta matéria.

⁴⁶ A generalidade das ARN incluíram no mercado relevante os serviços baseados em tecnologia VoIP.

Do lado da procura, haverá que analisar se, atualmente, será possível substituir uma chamada para um número na rede fixa por uma chamada para um número na rede móvel. Com efeito, tal será viável nas situações em que o assinante possua em simultâneo um acesso fixo e um acesso móvel. Contudo, mesmo que essa condição seja satisfeita, constata-se que subsistem fatores que justificam a forma diferenciada como os dois serviços, fixo e móvel, são utilizados e que, inclusive, conduzem a diferentes perfis de utilização dos dois serviços. Com efeito, verifica-se que são percecionadas pelo utilizador diferenças entre os dois serviços, tais como: as inerentes aos próprios equipamentos terminais e que se traduzem em funcionalidades distintas, de que a mobilidade associada ao serviço móvel é a característica mais distintiva e uma qualidade da comunicação também diferente, bem como as condições de oferta dos dois serviços que também são distintas.

Note-se, ainda, que ao nível grossista o preço de uma terminação da rede fixa é substancialmente mais baixo que o de uma terminação na rede móvel, não sendo provável que o preço de uma terminação móvel pressione a fixação dos preços de terminação da rede fixa. Atendendo ao diferencial de preços atualmente verificado entre estes dois serviços grossistas, de forma a colocar ambos os tipos de terminação no mesmo mercado seria necessário um aumento muito substancial dos encargos com a terminação fixa para que um utilizador final considerasse substituir uma chamada para um número fixo por uma chamada para um número móvel.

Face ao exposto, conclui-se que a terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo e terminação de chamadas em redes móveis individuais não integram os mesmos mercados relevantes.

2.3.4. A terminação de chamadas num local fixo através da utilização de redes de acesso suportadas em frequências GSM/UMTS (produtos *homezone*)

A partir de 2005 surgiram no mercado diversas ofertas que permitem o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo, e que se suportam na tecnologia e rede Sistema global para comunicações móveis (GSM) e Sistema de comunicações móveis de 3ª geração (UMTS) para acesso aos clientes finais. Estas soluções que comumente se designam como ofertas *homezone* são percecionadas pelos clientes finais como substitutas das ofertas assentes nas redes fixas, atentos nomeadamente os seus preços e funcionalidades.

Ao nível da interligação, e mais concretamente do serviço de terminação de chamadas, os operadores que têm vindo a disponibilizar estas ofertas cobram pela terminação de chamadas vocais nos seus clientes *homezone* um valor equivalente ao cobrado pela terminação em redes fixas. Note-se a este respeito que, na perspetiva da procura, para o cliente grossista e para o cliente retalhista que origina a chamada, é indiferente o tipo de rede em que a chamada é terminada, sendo que estando em causa a prestação de um serviço retalhista em local fixo com tarifação correspondente a essa prestação e identificada pela gama de numeração respetiva, o serviço grossista de interligação que lhe está associado é o serviço de terminação em local fixo.

Do ponto de vista da oferta deve verificar-se se na sequência de um pequeno, mas significativo, aumento de preços duradouro nos preços da terminação em local fixo, os operadores móveis entrariam nesse mercado para oferecer o serviço de terminação em local fixo. Trata-se efetivamente de uma situação que já ocorre presentemente, sendo que todos os operadores de rede móvel presentes no mercado possuem ofertas *homezone*, suportadas nas respetivas redes rádio, oferecendo o serviço grossista de terminação de chamadas em local fixo suportado nas redes GSM/UMTS. Assim, concluiu-se que os dois tipos de serviços de terminação de chamadas integram o mesmo mercado.

2.3.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede

Na análise de mercado realizada em 2004, o ICP-ANACOM concluiu que os serviços de terminação de chamadas nos vários níveis da rede: local, trânsito simples e trânsito duplo eram oferecidos de forma simultânea e integravam o mesmo mercado relevante, ainda que tivesse realçado as diferenças entre as redes dos vários operadores.

A este respeito atualmente, os operadores que adquirem serviços de terminação de chamadas vocais podem terminar as chamadas no nível local ou escolher uma interligação num nível mais elevado da rede.

Com efeito, ao nível da oferta, a PTC oferece serviços de terminação de chamadas no nível local, em trânsito simples e em trânsito duplo. Os restantes operadores oferecem, consoante a estrutura de interligação da sua rede, serviços de terminação em um ou dois escalões de interligação com a respetiva diferenciação tarifária. Em consequência, são os operadores que adquirem estes serviços que decidem, tendo em conta a sua infraestrutura e atendendo às condições de interligação propostas, nomeadamente em termos de preços, o nível de interligação ao qual se pretendem interligar.

Do ponto de vista da procura, a substituíbilidade entre os diferentes níveis de interligação poderá estar limitada pelas diferenças de preço e a existência (ou não) de infraestrutura de rede própria para aceder aos diversos pontos de interligação. Com efeito, a substituição de uma terminação num nível superior por uma no primeiro nível de interligação estará dependente da diferença de preços compensar os custos de desenvolvimento de rede própria até esses pontos de nível inferior ou do aluguer de meios alheios ou ainda dos custos decorrentes da contratação de serviços de trânsito a operadores terceiros que permitam proceder a essa substituição. Contudo, com base na Tabela 5 abaixo, na qual estão refletidos desvios dos preços entre terminação de chamadas nos vários níveis de rede, constata-se que apesar das diferenças verificadas não se pode concluir de forma inequívoca que não existe substituíbilidade. Com base na Tabela 6 observa-se que, essa conclusão não se altera com a entrada em vigor em 01.10.2013 dos novos preços de terminação fixa a praticar pela PTC nos diferentes níveis (alteração decorrente da adoção das medidas provisórias e urgentes de 27.08.2013).

Tabela 5 – Desvio de preços entre terminação de chamadas nos vários níveis de rede

	H. Normal	H. Económico
Terminação em Trânsito Simples face à Terminação Local	24%	20%
Terminação em Trânsito Duplo face à Terminação Local	44%	40%
Terminação em Trânsito Duplo face à Terminação em Trânsito Simples	16%	17%

Nota: Os desvios de preço calculados tiveram por base preços médios por minuto para uma chamada média de três minutos
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
Fonte: ICP-ANACOM com base nos preços em vigor até 30.09.2013

Tabela 6 – Desvio de preços entre terminação de chamadas nos vários níveis de rede

	Preços a partir de 01.10.2013
Terminação em Trânsito Simples face à Terminação em Local	38%
Terminação em Trânsito Duplo face à Terminação em Local	60%
Terminação em Trânsito Duplo face à terminação em Trânsito Simples	16%

Fonte: ICP-ANACOM com base nos preços atualmente em vigor

Do lado da oferta, considera-se que os serviços de terminação local e os serviços de terminação em níveis mais elevados da rede já estão disponíveis no mercado por parte dos operadores que oferecem o serviço de terminação fixa, cabendo aos operadores que adquirem este serviço escolher, em função das suas redes e das condições concorrenciais, o nível de interligação no qual vão “entregar” o tráfego. Tendo em conta o exposto,

considera-se que os serviços de terminação nos diferentes níveis da rede são, do ponto de vista da oferta, substitutos.

Deste modo, designadamente atendendo à existência de uma oferta simultânea de terminação de chamadas nos vários níveis de rede, conclui-se que a terminação grossista de chamadas nos níveis local, trânsito simples e trânsito duplo integram o mesmo mercado relevante.

2.3.6. Definição do mercado do produto - conclusão

Face ao exposto nos pontos anteriores, o ICP-ANACOM conclui que o mercado relevante do produto tem a dimensão da rede de cada operador de rede que presta serviços de terminação sendo constituído pelos serviços de terminação de chamadas de voz nas redes dos operadores que fornecem o serviço telefónico num local fixo, prestados nos vários níveis de rede, independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado, incluindo a prestação dos serviços de terminação nas redes dos operadores que oferecem o serviço VoIP (de uso fixo ou nómada) e o serviço telefónico em local fixo suportado em frequências GSM/UMTS (serviços *homezone*).

2.4. Definição do mercado do geográfico

Na medida em que o mercado do produto foi definido como a terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, a delimitação geográfica do mercado coincide com a cobertura geográfica de cada rede de terminação, não havendo no seio destas, diferenciação de tarifas em função da zona geográfica específica, nem distintas condições competitivas.

2.5. Conclusão

Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede telefónica pública num local fixo são nacionais e correspondem à terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais, nos vários níveis de rede e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado.

3. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

A CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer cumulativamente aos seguintes três critérios⁴⁷:

- Obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência: persistência de fortes obstáculos à entrada, quer sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar; Considera-se que, em relação a este mercado, o critério é cumprido, tal como se explicita no capítulo 4 deste documento.
- Aspetos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, havendo necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*. A aplicação deste critério implica o exame da situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;

Considera-se que, em relação a este mercado, o critério é cumprido, tal como se explicita no capítulo 4 deste documento, concluindo-se assim que sem uma intervenção regulamentar *ex-ante* não existirá concorrência efetiva a curto/médio prazo.

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

Tal como resulta do parecer disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet⁴⁸ sobre a articulação entre o ICP-ANACOM e a AdC, a informação disponível e os diferentes instrumentos existentes, a frequência, o detalhe e a urgência das intervenções e o facto de existir PMS neste mercado (*vide* capítulo 4 deste documento) determinam que a regulação *ex-ante* seja essencial para minorar os efeitos das falhas destes mercados.

Uma vez que o mercado do produto definido no âmbito do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, é equivalente ao mercado relevante recomendado pela CE e que, segundo a CE, os mercados enumerados na Recomendação foram identificados com base nos três critérios cumulativos acima referidos⁴⁹, considera-se

⁴⁷ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos 2.2 (pág. 6).

⁴⁸ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=774&contentId=128076>.

⁴⁹ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos p.11: “For those markets listed, the Recommendation creates a

que o mercado definido neste procedimento de análise é relevante para efeitos de regulação *ex-ante*, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS no mesmo, sem necessidade de uma análise prévia do teste dos três critérios.

presumption for the NRA that the three criteria are met and therefore NRAs do not need to reconsider the three criteria.”

4. Avaliação de PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

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

O PMS pode ser detido por apenas uma empresa no mercado (dominância individual) ou por mais do que uma entidade (dominância conjunta)⁵⁰. Adicionalmente, nos casos em que uma empresa tem PMS num mercado relevante específico, pode também considerar-se como tendo PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para o outro mercado, fortalecendo assim o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

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

Quanto aos critérios para avaliação de PMS, segundo as linhas de orientação da CE, “a posição dominante é determinada em função de uma série de critérios e a sua avaliação baseia-se, (...), numa análise de mercado prospetiva baseada em condições de mercado existentes”⁵¹.

Nas Linhas de Orientação, a CE apresenta as quotas de mercado como sendo um indicador de poder de mercado indicando que “de acordo com a jurisprudência, quotas de

⁵⁰ LCE art.60.º, n.º3.

A ARN pode considerar que duas ou mais empresas gozam de uma posição dominante conjunta quando, mesmo na ausência de relações estruturais ou outras entre elas, operam num mercado que se caracteriza por uma falta de concorrência efetiva e no qual nenhuma empresa comum tenha poder de mercado significativo.

⁵¹ Cf. Linhas de Orientação §75.

mercado muito elevadas – superiores a 50 por cento - constituem, por si só, salvo em circunstâncias excepcionais, prova da existência de uma posição dominante”⁵² ⁵³.

No entanto, refere a CE nas Linhas de Orientação⁵⁴, a existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser determinada exclusivamente em elevadas (ou reduzidas) quotas de mercado, devendo por isso as ARN utilizar uma combinação de outros critérios, entre os referidos no mesmo documento.

4.1. Dominância individual

Será avaliada exclusivamente a existência de dominância individual, uma vez que em mercados com um único operador a dominância coletiva não se aplica.

Neste contexto, o ICP-ANACOM considera que os principais critérios para aferir o poder de mercado individual no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo são as quotas de mercado, os preços praticados, as barreiras à entrada no mercado e o contrapoder negocial dos compradores.

A análise efetuada tem em consideração a noção de empresa prevista na Lei da Concorrência atualmente em vigor⁵⁵. Nessa conformidade, em termos de análise de concorrência, as empresas que integram o Grupo PT foram analisadas conjuntamente, sem prejuízo de, em determinadas circunstâncias, nomeadamente por existirem diferenças nas arquiteturas de rede e na estrutura tarifária, se justificar referências específicas a cada uma das empresas que integram esse grupo.

4.1.1. Análise da concorrência efetiva

4.1.1.1. Quotas de mercado

Os prestadores de serviço telefónico prestado em local fixo em atividade em Portugal têm naturalmente uma situação monopolista quanto ao fornecimento de serviços grossistas de

⁵² Cf. Linhas de Orientação §75.

⁵³ Na prática decisória da CE, as preocupações quanto a situações de posição dominante individual têm surgido normalmente no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40 por cento, podendo, no entanto, haver casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores ou casos de empresas com quotas de mercado superiores e não serem consideradas como sendo empresas dominantes.

⁵⁴ Cf. Linhas de Orientação §78.

⁵⁵ Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

terminação de chamadas na respetiva rede telefónica pública num local fixo, em que cada operador possui 100 por cento de quota de mercado.

Quotas de mercado tão expressivas constituem um forte indício de poder de mercado significativo, contudo, como reconhece a própria CE⁵⁶, isto não significa necessariamente e por si só que todos os operadores tenham poder de mercado significativo, tal depende do grau do eventual contrapoder dos compradores e de outros fatores que eventualmente limitem esse poder de mercado, os quais serão analisados nos pontos seguintes.

Atualmente e sem prejuízo de a nível dos mercados grossistas todos os operadores terem 100% de quota de mercado, a nível retalhista, os diversos operadores presentes nesse mercado têm uma presença muito diferenciada. O Grupo PT continua a destacar-se dado o seu nível de quota de mercado tanto ao nível dos acessos equivalentes (incorporando todo o tipo de acessos), como ao nível do volume de tráfego que cursa nas suas redes. É assim o prestador de SFT com maior dimensão neste mercado, superior à dos dois prestadores que têm a segunda e terceira maiores quotas, sendo de notar que ao nível dos acessos equivalentes nos últimos dois anos essa quota de mercado manteve-se praticamente inalterada.

⁵⁶ Neste contexto, a CE refere na exposição de motivos que: *"However, such a market definition - call termination on individual networks - does not automatically mean that every network operator has significant market power; this depends on the degree of any countervailing buyer power and other factors potentially limiting that market power. Networks, in exchanging traffic in the absence of regulation, will normally face some degree of buyer power that could limit their associated market power. Without any regulatory rules on interconnection, a network with few subscribers may have limited market power relative to a larger one in respect of call termination. The existence of a regulatory requirement to negotiate interconnection in order to ensure end-to-end connectivity (as required by the regulatory framework) redresses this imbalance of market power. However, such a requirement would not permit any attempt by a smaller network to initially set excessive termination charges. The existence of buyer power and the ability of network operators to raise termination rates above the competitive level should be examined on a case-by-case basis in the context of the SMP assessment on this market. Accordingly, one should examine the ability of network operators to raise termination rates not only vis-à-vis the incumbent fixed network operator but also vis-à-vis other operators that may have less buying power"* (pág. 25).

Tabela 7 – Evolução das quotas de acessos principais do STF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grupo PT	68,5%	63,6%	60,2%	58,4%	57,2%	56,4%
PT Comunicações	67,9%	62,8%	59,3%	57,4%	57,1%	56,3%
PT Prime	0,4%	0,6%	0,8%	1,0%	-	-
MEO	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Prestadores Alternativos	31,5%	36,4%	39,8%	41,6%	42,8%	43,6%
Grupo ZON Optimus (1)	-	-	-	-	-	31,2%
Grupo ZON/TV Cabo	4,3%	10,6%	14,8%	17,4%	19,7%	-
Optimus	14,1%	14,3%	12,9%	12,5%	11,7%	-
Vodafone	2,9%	3,8%	4,2%	4,4%	4,7%	6,4%
Cabovisão	6,4%	5,7%	5,8%	5,7%	5,4%	5,0%
ONITELECOM	1,2%	1,0%	1,0%	0,8%	0,7%	0,6%
Outros Prestadores Alternativos	2,5%	1,0%	1,1%	0,8%	0,5%	0,5%

(1)A informação relativa a 2013 é incluída por referência à ZON Optimus (que agrega a NOS, a ZON TV Cabo Madeirense e a ZON TV Cabo Açoreana; estas últimas empresas alteraram a designação, em junho de 2014, respetivamente para NOS Madeira Comunicações, S.A. e NOS Açores Comunicações, S.A.), e nos anos anteriores é apresentada separadamente para o Grupo ZON e para a Optimus.

Fonte: ICP-ANACOM, relatório do SFT – 4.º trimestre de 2013.

Também a quota de mercado relativa ao tráfego nacional, manifesta um comportamento semelhante ao registado com relação aos acessos equivalentes.

Tabela 8 – Evolução das quotas de tráfego de voz do STF

	4T08	4T09	4T10	4T11	4T12	4T13
Grupo PT	65,1%	61,3%	59,7%	56,7%	52,7%	51,9%
PT Comunicações	58,0%	54,6%	53,7%	51,1%	52,4%	51,6%
PT Prime	6,2%	5,6%	5,3%	4,7%	-	-
MEO	0,9%	1,1%	0,8%	0,5%	0,4%	0,2%
Prestadores Alternativos	34,9%	38,7%	40,3%	43,6%	47,3%	48,1%
Grupo ZON Optimus (1)	-	-	-	-	-	34,4%
Grupo ZON/TV Cabo	4,5%	10,3%	14,5%	18,6%	23,4%	-
Optimus/Sonaecom	14,2%	14,5%	12,4%	12,5%	11,3%	-
Vodafone	5,2%	6,2%	5,9%	5,5%	5,9%	7,1%
Cabovisão	3,4%	3,6%	3,8%	4,1%	4,4%	4,1%
ONITELECOM	2,7%	2,2%	2,0%	1,8%	1,1%	0,8%
Outros Prestadores Alternativos	4,8%	1,9%	1,6%	1,2%	1,1%	1,1%

(1)A informação relativa a 2013 é incluída por referência à ZON Optimus (que agrega a NOS, a ZON TV Cabo Madeirense e a ZON TV Cabo Açoreana; estas últimas empresas alteraram a designação, em junho de 2014, respetivamente para NOS Madeira Comunicações, S.A. e NOS Açores Comunicações, S.A.), e nos anos anteriores é apresentada separadamente para o Grupo ZON e para a Optimus.

Fonte: ICP-ANACOM, relatório do SFT – 4.º trimestre de 2013.

Para além do referido quanto às quotas de mercado, importa também relevar que as empresas presentes nestes mercados grossistas têm uma dimensão distinta. Embora o

Grupo PT tenha vindo a perder preponderância, continua a ser o operador de maior dimensão, com uma presença global, e com uma capacidade de fornecer acessos em todo o território nacional e com recurso a várias tecnologias. Na tabela seguinte encontra-se ilustrado o volume de negócios e o número médio de trabalhadores das empresas que prestam o serviço telefónico em local fixo e que também são prestadores do serviço grossista de terminação de chamadas em local fixo.

Tabela 9 – Indicadores de dimensão dos principais operadores

	Volume de negócios	Número de Colaboradores
AR Telecom	9.367.141	58
CABOVISÃO	118.223.468	331
ONITELECOM	118.754.265	135
OPTIMUS	730.895.923	786
Grupo PT	2.927.627.744	7.206
PTC	1.774.317.741	6.150
MEO	1.153.310.003	1.056
VODAFONE	1.199.276.357	1.484
Zon Multimédia	700.006.876	756
Zon TV Cabo Açoreana	18.855.569	30
Zon TV Cabo Madeirense	28.035.614	52
Zon TV Cabo Portugal	653.115.693	674
Total sector	6.614.333.000	-

Fonte: ICP-ANACOM, Diretório de empresas do sector das comunicações, Edição de 2013 e Mercado das Comunicações na economia nacional (2008-2012)

4.1.1.2. Evolução dos preços de terminação de chamadas

De seguida, analisa-se o comportamento das empresas no mercado em termos de preços grossistas praticados, o qual é também um indicador do grau de concorrência no mercado.

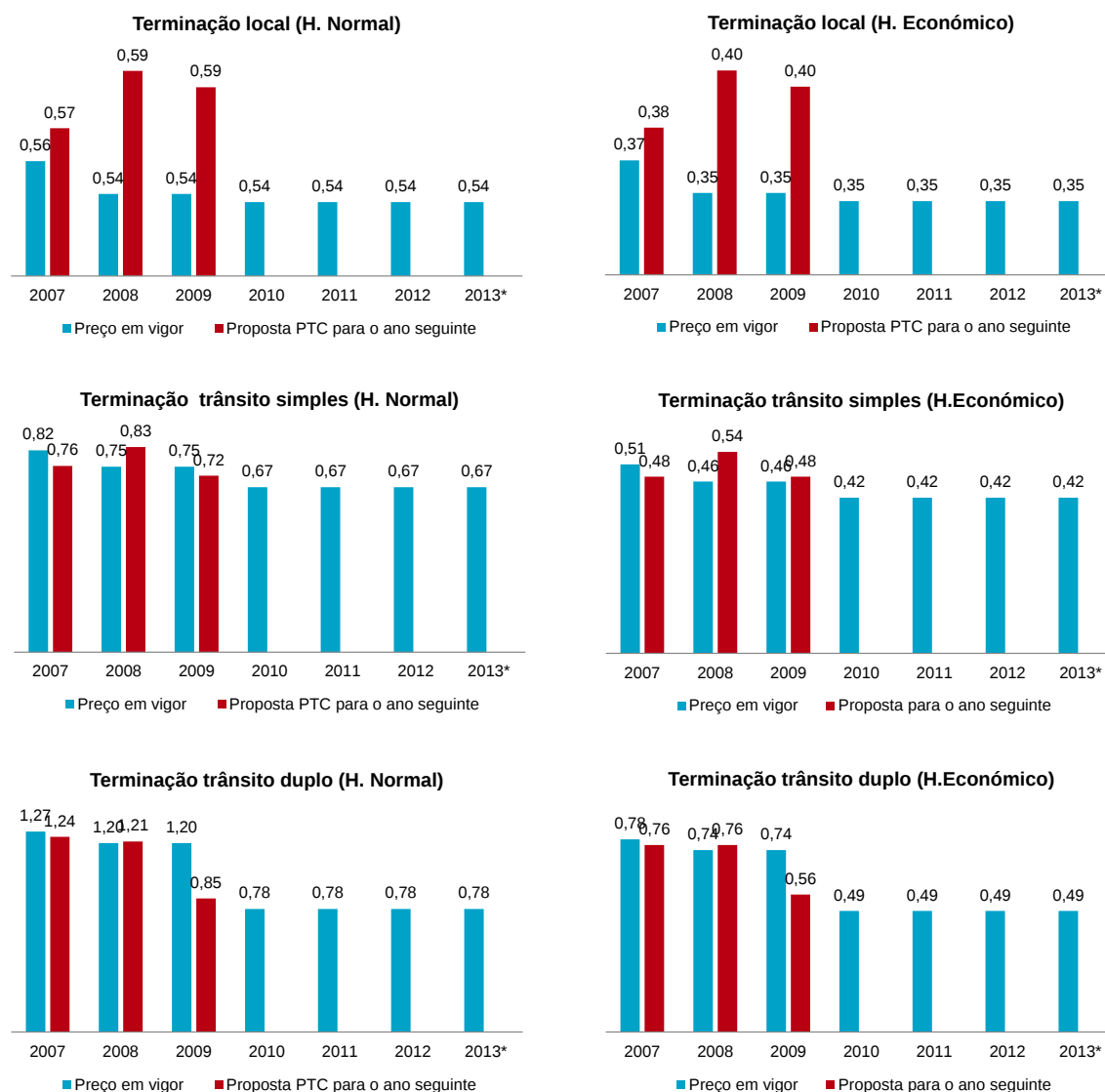
Os preços praticados pela PTC para os serviços de terminação na rede telefónica pública estão definidos na sua oferta de referência de interligação⁵⁷.

A análise do processo de definição de preços deste operador permite concluir que as reduções de preços têm resultado da intervenção regulatória. De modo geral, as propostas de preços apresentadas pela PTC ao ICP-ANACOM caracterizam-se por acréscimos dos preços deste serviço (*vide* gráfico abaixo). Mesmo nos casos em que foram apresentadas propostas no sentido da descida dos preços, veio a constatar-se que, pela aplicação do

⁵⁷ Note-se que a MEO (e a PT Prime anteriormente) tem uma estrutura tarifária específica que difere da aplicada pela PTC.

princípio da orientação dos preços para os custos, os preços que vieram a ser fixados foram mais reduzidos do que os propostos pela PTC.

Gráfico 3 – Preços de terminação de chamadas na rede da PTC



***Preços em vigor até 30.09.2013**

Fonte: ORI e propostas de revisão de preços apresentada pela PTC⁵⁸

Nota: Preços médios por minuto de uma chamada de duração média de três minutos

⁵⁸ A PTC apresentou duas propostas de tarifário para 2009, uma atendendo aos custos estimados com base no custo de capital calculado a partir dos valores envolvidos nas fases de privatização da empresa outra atendendo aos custos estimados com base no na avaliação do custo de capital a partir do seu valor contabilístico. Os preços, aqui, considerados refletem a segunda proposta.

Os preços do serviço de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo praticados pelos demais operadores neste mercado, com exceção das empresas do Grupo PT, foram, à semelhança do que acontece com os preços de terminação na rede do Grupo PT, objeto de intervenção regulatória (por deliberação de 17.12.2004, foi imposta a obrigação de controlo dos preços, com base no princípio da “reciprocidade diferida”, frisando-se as diferenças então existentes entre a situação dos OPS e a das empresas do Grupo PT, que levaram ao estabelecimento de uma regra segundo a qual os preços a cobrar pelos OPS devem ter por base um desvio máximo de 20 por cento em relação aos preços praticados pelo Grupo PT em 2004; tendo a deliberação de 26.10.2005 densificado que os preços dos tarifários a cobrar pelos OPS deveriam resultar numa receita média por minuto até 0,90 cêntimos de euro).

Não se estatuiu, nem em 17.12.2004, nem em 26.10.2005, que o Regulador interviria no sentido de reduzir os preços a praticar pelos OPS anualmente ou com qualquer outra periodicidade, mas referiu-se (cfr. o relatório da audiência prévia que antecedeu a Deliberação de 26.10.2005) que os OPS poderiam continuar a reduzir os respetivos preços de terminação. No entanto, a verdade é que tal não veio a acontecer.

O ICP-ANACOM acompanha regularmente os tarifários praticados pelos OPS neste mercado. Em 2009, a generalidade dos operadores praticou um tarifário com tarifação ao segundo após o primeiro segundo, que permitiu igualar o preço por minuto ao preço máximo de 0,009 euro, valor máximo definido pelo ICP-ANACOM na deliberação de 2005. Durante esse período identificaram-se dois operadores com um desvio positivo dos preços médios praticados face ao valor definido pelo ICP-ANACOM.

Note-se ainda que na sequência destas análises foram instaurados processos de contraordenação e consequentemente aplicadas coimas⁵⁹, aos dois prestadores do serviço telefónico em local fixo cujos respetivos tarifários de terminação resultaram numa receita média superior a 0,90 cêntimos de euro, ao longo de vários anos.

Pelo acompanhamento que é feito da evolução dos tarifários de terminação, pode concluir-se que a generalidade dos operadores não efetuou, nos últimos anos, qualquer alteração aos preços praticados alinhando-os com os valores máximos permitidos, registando-se ainda a situação assinalada de prática de preços acima dos valores permitidos pelo ICP-ANACOM, o que evidencia que nestes mercados os preços de terminação só descem

⁵⁹ Vide: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1130979> e <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1130935>.

por pressão regulatória, existindo um claro incentivo para que, na sua ausência, os preços de terminação sejam fixados num nível excessivo.

4.1.2. Barreiras à entrada

Atendendo à especificidade do mercado e do serviço que dele faz parte, que se caracteriza pela ausência de alternativa técnica à terminação em cada rede individual, não existe a possibilidade de substituir o fornecimento do serviço de terminação de um operador pelo serviço de terminação na rede de outro operador. Neste contexto, a entrada no mercado de um novo operador só pode ser concretizada através da construção de uma rede própria para terminação de chamadas, sendo que a construção de uma rede de acesso tem custos elevados, o que constitui por si uma forte barreira à entrada.

Deste modo, conclui-se que este mercado é caracterizado pela existência de uma forte barreira à entrada (trata-se de uma barreira à entrada de natureza tecnológica absoluta).

4.1.3. Contrapoder negocial dos compradores

A CE⁶⁰ define o poder do comprador como a *“ability of one or more buyers, based on their economic importance on the market in question, to obtain favourable purchasing terms from their suppliers. Buyer power is an important aspect in competition analysis, since powerful buyers may discipline the pricing policy of powerful sellers, thus creating a ‘balance of powers’ on the market concerned.”*.

Assim, é necessário examinar se existe algum operador/comprador com capacidade para exercer suficiente pressão sobre a empresa vendedora no sentido de condicionar a fixação dos preços grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo dessa rede, limitando o poder de monopolista de cada operador na terminação de chamadas na sua rede.

Tendo em conta a estrutura de mercado, na análise do contrapoder dos compradores são examinadas as relações dos compradores com os fornecedores de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo em duas perspetivas: (i) a compra de serviços de terminação de chamadas ao Grupo PT, e (ii) a compra de serviços de terminação de chamadas aos restantes operadores.

⁶⁰ Comissão Europeia (2002), *Glossary of terms used in EU competition policy - Antitrust and control of concentrations*, pág. 7.

4.1.3.1. Contrapoder dos compradores dos serviços de terminação de chamadas na rede telefónica pública do Grupo PT

Difícilmente um operador que adquire serviços grossistas de terminação de chamadas ao Grupo PT conseguirá exercer pressão no sentido de condicionar a fixação dos preços deste serviço. Esta conclusão é válida independentemente da origem da chamada.

A capacidade de um operador/comprador exercer pressão no sentido de condicionar a fixação dos preços de terminação doutro operador, ameaçando não contratar os serviços de terminação de chamadas deste último será sempre minimizada pela expectativa que os seus próprios clientes possuem de efetuarem chamadas para todos os destinos. Este facto é especialmente potenciado no caso de se tratar de chamadas para o universo do Grupo PT que detém a maioria dos assinantes do serviço telefónico em local fixo.

Em concreto, quando está em causa a terminação de chamadas nas empresas do Grupo PT, não é expectável que um operador exerça pressão sobre as empresas desse grupo ameaçando não contratar os serviços de terminação destas últimas. Se um operador, fixo ou móvel, decidisse não comprar este serviço, estaria a prejudicar os seus próprios clientes, que não teriam assegurada a conectividade extremo-a-extremo das chamadas efetuadas com destino aos clientes do Grupo PT. Nesta situação, seria provável que esses clientes optassem por contratar serviços telefónicos a outro operador, mudando para operadores que garantissem a conectividade das chamadas.

Em conclusão, considera-se que, na ausência de regulação, o contrapoder negocial dos compradores é insuficiente para condicionar o comportamento do Grupo PT enquanto empresa prestadora do serviço de terminação de chamadas e limitar a sua capacidade de agir em grande medida independentemente dos seus clientes, concorrentes e consumidores.

4.1.3.2. Contrapoder dos compradores dos serviços de terminação de chamadas na rede telefónica pública dos restantes operadores da rede fixa

De forma equivalente ao descrito no ponto anterior, e pela mesma ordem de razões, não se considera que os compradores (fixos e móveis) do serviço de terminação de chamadas têm suficiente contrapoder negocial para condicionar a fixação dos preços de terminação por parte dos operadores alternativos que prestam o serviço telefónico em local fixo.

O Grupo PT, como recetor da maior parte do tráfego de terminação de chamadas na rede fixa (*vide* 1.3.1), poderia neste caso constituir o elemento distintivo, já que em teoria esse

facto lhe poderia proporcionar como comprador uma capacidade acrescida de exercer algum poder de negociação

Considera-se, no entanto, pelas razões que seguidamente se explicitam, que a PTC (empresa de maior dimensão entre as que integram o Grupo PT como prestadores do serviço telefónico em local fixo) não possui contrapoder negocial suficiente para condicionar os preços de terminação praticados pelos restantes operadores de rede fixa.

O facto de a PTC ter recentemente deixado de ser o prestador do serviço universal no que respeita ao serviço de ligação a uma rede de comunicações pública em local fixo e à prestação dos serviços telefónicos acessíveis ao público, não deverá ter impacto significativo, pelo menos a curto/médio prazo, na sua capacidade para exercer algum contrapoder negocial, desde logo porque os seus clientes mantêm a expectativa de poder receber chamadas de todos os operadores, em conformidade com o que sempre aconteceu, pelo que se manterá reduzida a sua capacidade para exercer de forma credível eventuais ameaças de não fornecer o serviço de terminação a terceiros operadores.

De facto, se o contrapoder negocial dos compradores fosse suficiente para condicionar a fixação de preços de terminação, ter-se-ia assistido a movimentos de descida dos preços de terminação ao longo dos últimos anos, o que de uma forma geral não aconteceu, já que mesmo os operadores de menor dimensão praticaram preços em larga medida alinhados com os níveis máximos que lhes foi permitido praticar.

4.1.3.3. Contrapoder negocial dos compradores - conclusão

Tendo presente a análise efetuada nos pontos anteriores, o ICP-ANACOM não dispõe de informação que permita concluir que o contrapoder dos compradores restringe ou limita a fixação de preços de terminação praticados pelos operadores no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública.

4.1.4. Dominância individual - conclusão

A existência de elevadas barreiras à entrada nestes mercados, o histórico de preços praticados, bem como a inexistência de indícios que apontem para que o contrapoder negocial dos compradores seja exercido de forma a condicionar a fixação dos preços de terminação, não permitem contrariar a presunção de dominância que resulta do facto dos operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas em local fixo, terem 100 por cento de quota de mercado.

A informação disponível aponta para que todos os prestadores do serviço telefónico em local fixo que prestam o serviço grossista de terminação em local fixo têm PMS no fornecimento de serviços de terminação na sua própria rede.

Sem prejuízo do exposto, o ICP-ANACOM considera que, face à análise desenvolvida neste capítulo, o Grupo PT atendendo (ii) à dimensão da sua operação comercial, estando presente em vários mercados retalhistas e grossistas, (ii) ao número de acessos de que dispõe face à totalidade de acessos existentes no mercado, ainda superior a 50% do mercado e com uma diferença face aos seus concorrentes mais imediatos que ultrapassa os 20 pontos percentuais; (iii) ao volume de tráfego que termina na sua rede e (iii) às características próprias dessa rede, designadamente pela sua extensão face às outras redes concorrentes, continua a deter uma posição única e diferenciada nestes mercados, a qual justifica um tratamento diferente a nível da imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*.

4.2. Dominância conjunta

Não se aplicam a estes mercados os critérios de dominância conjunta.

4.3. Análise prospetiva

O ICP-ANACOM considera que todos os fatores que justificam a designação das empresas que atuam no mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo como empresas com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS.

Neste contexto, releva-se que as quotas de mercado da ZON Optimus (que agrega a NOS, a partir de 2014, e ainda a ZON TV Cabo Açoreana e a ZON TV Cabo Madeirense⁶¹) nos mercados telefónicos de rede fixa são muito inferiores às do GRUPO PT.

4.4. Avaliação de PMS - conclusão

O ICP-ANACOM considera que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas individuais num local fixo têm PMS

⁶¹ Estas empresas alteraram a sua designação em junho de 2014, passando a ser respetivamente NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações S.A.

neste mercado, incluindo-se neste grupo de operadores todos os que dispõem de recursos de numeração geográfica e nomádica (gama 30).

Alguns prestadores que prestam no mercado retalhista o serviço telefónico em local fixo ou o serviço de VoIP (incluindo VoIP nómada), e que dispõem de recursos de numeração (E.164) para esse efeito, poderão efetivamente não ter a nível grossista quaisquer receitas pela prestação do serviço de terminação de chamadas nos números em causa. Tal situação ocorre quando existe um acordo entre os referidos prestadores e terceiras entidades nas quais suportam a sua atividade, mediante o qual as receitas que decorrem da prestação do serviço de terminação de chamadas nos números do prestador que oferece o serviço retalhista pertencem ao prestador de suporte.

Nestas circunstâncias, considera-se que o prestador de serviços telefónicos em local fixo ou de serviços VoIP, detentor de recursos de numeração, não tendo receitas grossistas de terminação não presta o referido serviço de terminação de chamadas de voz em local fixo (que é assim da responsabilidade do prestador em que se suporta).

Sem prejuízo do referido, não existindo informação precisa sobre eventuais entidades que se encontram na situação descrita, os operadores identificados como tendo PMS no mercado em análise são os seguintes:

AR Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.;

Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A.;

Compatel, Limited

COLT Technology Services, Unipessoal, Lda;

G9SA - Telecomunicações, S.A.;

MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (integra o Grupo PT);

NOS Açores Comunicações S.A.;

NOS – Comunicações, S.A.;

NOS Madeira Comunicações S.A.

ONITELECOM - Infocomunicações, S.A.;

Orange Business Portugal, S.A.;

OVHHOSTING - Sistemas Informáticos, Unipessoal, Lda.

PT Comunicações, S.A. (integra o Grupo PT);

Refer Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A.;

VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A.;

VOIP-IT, LDA;

VOIPUNIFY TELECOM, LDA;

VOXBONE, S.A.;

5. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

Nas secções anteriores foi identificado e analisado o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes telefónicas públicas num local fixo, tendo-se concluído que todos os operadores que prestam o referido serviço grossista de terminação de chamadas têm PMS nos respetivos mercados.

Nos mercados onde se conclui que existe PMS, o ICP-ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam⁶². Neste contexto, de relevar a importância de conseguir resolver as falhas de mercado através de medidas impostas diretamente na sua origem, princípio aliás consagrado no próprio quadro regulamentar [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 85.º da LCE] que concede a primazia à imposição de obrigações aos mercados grossistas em detrimento da sua imposição nos mercados retalhistas a jusante. Porém, há ainda que referir que a primazia da imposição de obrigações nos mercados grossistas deverá estar devidamente alinhada com o objetivo consagrado no art.º 5.º da LCE de promover o investimento eficiente em infraestruturas e inovação.

Em termos globais, na imposição, manutenção, alteração e supressão de obrigações, o ICP-ANACOM tem em consideração alguns princípios que resultam da aplicação da LCE, dos documentos da CE e do ERG/BEREC e, obviamente, também dos princípios e objetivos regulatórios estabelecidos por esta Autoridade.

Julga-se adequado que estes princípios sejam conhecidos do mercado e tidos em consideração previamente à imposição de qualquer obrigação no mercado, razão pela qual se desenvolvem no capítulo 5.2 deste documento.

5.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados

Pretende-se neste capítulo apresentar de forma muito sintética as principais falhas de mercado que podem ocorrer e que, em determinadas circunstâncias, efetivamente ocorrem nestes mercados, as quais se traduzem nomeadamente em obstáculos ao desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante, com claros prejuízos para diversos *players* e para os consumidores em geral. Sem prejuízo do exposto, ao longo da

⁶² Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e art.º 56º, d) e art.º 59º, n.º 4 da LCE.

análise efetuada no capítulo 5.3, serão feitas referências sempre que necessário aos problemas concorrenciais específicos que se entendem como relevantes no âmbito da ponderação das eventuais obrigações a aplicar.

5.1.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso

A recusa de negociação e/ou de acesso pode incluir situações em que se verifica uma recusa absoluta, ou situações em que se verifica a oferta do serviço em condições injustificáveis. Em ambos os casos é um comportamento usado por empresas que procuram alavancar o poder de mercado que possuem em determinados mercados grossistas em benefício da sua posição nos mercados retalhistas, de forma a prejudicarem eventuais ou potenciais concorrentes.

Nestes mercados de terminação está em causa a prestação do serviço de interligação que é fundamental para garantir que os clientes de qualquer operador possam contactar e ser contactados por clientes de outros operadores. Torna-se assim uma condição indispensável para a oferta de um serviço telefónico retalhista, sem o qual muito dificilmente esse serviço teria viabilidade.

A recusa ou o atraso na disponibilização do serviço de terminação é tanto mais importante quanto afeta os novos operadores. Nestes casos, dada a sua reduzida base de clientes, a existência de interligação com outras redes é ainda mais vital.

Neste contexto, a recusa de negociação e/ou de acesso impede a entrada de novos operadores nos mercados fixos de retalho, e como tal é limitativa da livre concorrência.

Note-se adicionalmente que as solicitações de acesso à rede de outros operadores para possibilitar a terminação de chamadas podem conduzir ainda, num cenário hipotético de ausência de regulação, a diversos problemas adicionais, entre os quais:

- Atrasos na conclusão dos acordos de interligação, nomeadamente no que respeita ao estabelecimento de “*Service Level Agreements*” (SLAs) justos e razoáveis;
- Não disponibilização de ofertas grossistas que permitam a concorrência a nível de retalho em condições de igualdade;
- Imposição aos concorrentes de condições discriminatórias (sejam elas a nível de custos mais elevados do que os auferidos pelos próprios serviços ou a nível de qualidade de serviço).

A respeito dos problemas de acesso à rede, releva-se o referido pela CE na sua carta de comentários emitida em 12.08.2013, onde destaca o seguinte especificamente sobre a interligação IP:

“Todos os mercados da terminação podem ser caracterizados por problemas de concorrência semelhantes, ou seja, existem incentivos fortes e persistentes para que o operador dominante recuse o fornecimento de acesso e pratique preços excessivos.

(...)

Podem ocorrer problemas de acesso, por exemplo, numa fase precoce do desenvolvimento da interligação IP, em especial nas relações em que o tráfego não é equilibrado e em que uma das partes poderá absorver os custos mais elevados dos serviços de terminação (incluindo o trânsito através de uma terceira rede), sem necessidade de aumentar os preços retalhistas. Por esse motivo, os operadores poderão atrasar o acesso às suas redes, numa tentativa para eliminar do mercado concorrentes diretos de dimensão semelhante.”

5.1.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos

A prática de preços de terminação excessivos será um dos problemas mais relevantes que poderá ocorrer no âmbito de um mercado em que cada operador monopoliza a terminação de chamadas na sua própria rede. De facto, caso estivessemos perante um cenário não regulado, haveria uma tendência globalizada e incentivos para praticar preços de terminação mais elevados o que, por sua vez, conduziria a um aumento dos preços retalhistas em prejuízo do utilizador final⁶³.

Note-se que o preço da terminação incorpora o custo marginal que cada operador suporta na disponibilização de chamadas *off-net*. Assim sendo, o preço de uma chamada retalhista *off-net* aumentará quando aumenta o preço da terminação, pelo que, em princípio, se este for muito elevado, o primeiro sê-lo-á também, dependendo o resultado final da dinâmica concorrencial.

⁶³ Vide Explanatory Note SEC(2009)600 “(...) under the prevailing CPP principle in the EU, the calling party pays entirely for the call, and the wholesale termination rate paid by the originating operator is normally passed on to its end customer.”

Acresce que os preços de terminação excessivos conduzem também a distorções nas escolhas dos consumidores que podem conduzir a alterações nos padrões de tráfego com prejuízos para os operadores de menor dimensão.

Conforme melhor se explicitará no capítulo relativo à obrigação de controlo de preços (capítulo 5.3.4), estas distorções têm impacto não apenas na afetação dos recursos, ou seja a nível da eficiência estática, mas também produzem efeitos prejudiciais ao nível da concorrência no mercado a jusante, afetando a eficiência dinâmica.

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

De forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, em aplicação do nº 2 do art.º 66.º da LCE, para proceder à eliminação dos problemas concorrenciais e à redução do seu impacto, esta Autoridade deve impor às empresa(s) com PMS, as obrigações que considere mais adequadas assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente que:

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

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

O ICP-ANACOM tem por objetivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia (UE) e defender os interesses dos cidadãos (LCE, art.º 5.º). Incumbe especialmente ao ICP-ANACOM

assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infraestruturas e promover a inovação.

Para este efeito, de acordo com os art.^{os} 67.º a 76.º da LCE, as obrigações suscetíveis de serem impostas à(s) entidade(s) com PMS nos mercados relevantes identificados são:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos;
- A transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- A não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de serviços e informações;
- A separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação;
- O controlo de preços e contabilização de custos.

Quando a ARN conclua que as obrigações impostas nos termos dos artigos 67.º a 76.º não permitem garantir uma concorrência eficaz e que persistem problemas de concorrência ou falhas de mercado relevantes em relação ao fornecimento grossista de determinados mercados de produtos de acesso, a ARN pode, como medida excecional, nos termos do n.º 4 do artigo 66.º, impor às empresas verticalmente integradas a obrigação de separação funcional [cfr. alínea b) do n.º 1 do art.º 66º e art.º 76.º-A].

Na definição das obrigações, e em particular no que respeita à obrigação de controlo de preços e contabilização de custos nos mercados grossistas da terminação de chamadas é tida em consideração a Recomendação 2009/396/CE, de 7 de julho de 2009, relativa ao tratamento regulatório das tarifas de terminação de chamadas nas redes fixas e móveis na UE, doravante designada por Recomendação relativa às Terminações. Esta Recomendação visa colmatar as diferenças significativas identificadas entre os diversos Estados Membros na regulação dos preços de terminação das chamadas vocais e nas medidas de controlo de preços, nomeadamente quanto à variedade de mecanismos adotados e das práticas inerentes à sua implementação.

Na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG sobre a matéria, apresentada no documento “*Revised ERG Common Position on*

the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework”⁶⁴, de maio de 2006.

Seguidamente, o ICP-ANACOM, com base nos problemas concorrenciais identificados anteriormente e partindo das obrigações regulamentares que se encontram atualmente em vigor, impostas ao abrigo da anterior análise de mercado, identifica as obrigações que deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas e as eventuais novas obrigações que se justifique impor.

5.3. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS

Conforme já indicado, a 8 de julho de 2004, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou a decisão final relativa à análise do mercado de terminação grossista, e, tendo em conta as Linhas de Orientação, esta Autoridade nacional concluiu que cada operador detinha PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na sua própria rede, bem como que era adequado, proporcional e justificado impor ao nível nacional as obrigações constantes na Tabela 1 e Tabela 2, aprovadas por decisão de 17 de dezembro de 2004.

Assim, tendo em conta os princípios invocados em 5.2 acima e com particular ênfase na adequação da medida à resolução, ou minoração dos efeitos, do problema de concorrência que se pretende solucionar, nas secções seguintes passa-se a analisar as obrigações regulamentares atualmente em vigor, no sentido de aferir se deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas. Avalia-se ainda em que medida se justifica impor obrigações adicionais, de entre as que são suscetíveis de ser impostas nos mercados relevantes grossistas.

5.3.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (art.º 72.º da LCE)

Determina o n.º 1 do artigo 72.º da LCE que “a ARN *pode impor aos operadores a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos, nomeadamente nas situações em que a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista ou os interesses dos utilizadores finais*”.

⁶⁴ Disponível no link: http://erg.eu.int/documents/erg/index_en.htm.

Na ausência desta obrigação os operadores com PMS poderiam ter um incentivo para recusar o acesso à rede para a terminação de chamadas, ou pelo menos para o dificultar, de forma a prejudicar eventuais concorrentes nos mercados a jusante. Assim, a imposição de uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso pode ser necessária para promover a concorrência, designadamente por ser essencial para os operadores que entram no mercado poderem terminar chamadas noutras redes.

Em particular, no que respeita ao Grupo PT e dada a sua dimensão, nomeadamente atendendo a que a proporção do tráfego terminado nesse grupo face ao tráfego total do serviço telefónico em local fixo é bastante importante, a recusa de serviços de terminação de chamadas, ou a sua oferta em condições pouco razoáveis, teria um impacto significativo nos mercados retalhistas prejudicando a concorrência e consequentemente os clientes desses mercados.

Assim, entende-se que sem esta medida continuaria a existir um incentivo significativo para o Grupo PT dificultar o acesso à rede para terminação de chamadas por parte das empresas que são suas concorrentes no mercado a jusante, tornando esse processo pouco célere.

No caso dos outros operadores designados como tendo PMS, entende-se que na ausência de uma obrigação de acesso paralela à que se considera oportuno aplicar às empresas do Grupo PT, o processo negocial subjacente ao acesso à rede dos OPS também poderia ser dificultado, ou atrasado, face a um cenário em que esses operadores estão sujeitos a uma obrigação em matéria de acesso à rede. Os eventuais obstáculos que fossem criados prejudicariam a generalidade dos utilizadores em termos de interoperabilidade dos serviços.

Face ao exposto, considera-se que todos os operadores designados como tendo PMS neste mercado devem continuar a ser obrigados a responder a todos os pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas fixas na rede efetuados por outros operadores, bem como que o devem fazer em condições justas e razoáveis.

Ainda, e atendendo a que se trata de uma obrigação que se encontra em vigor há vários anos, a sua viabilidade técnica e económica já está demonstrada e já não se colocam quaisquer questões relativamente a eventuais riscos no investimento efetuado para disponibilizar esta oferta, a sua imposição é perfeitamente exequível, para além de não representar qualquer custo adicional. Sem prejuízo, poderão existir situações em que esta obrigação implicará um custo, nomeadamente decorrente do desenvolvimento tecnológico

das redes e da consequente transição da interligação TDM para a interligação IP. Não obstante, e tal como se apurou nos contactos promovidos pelo ICP-ANACOM junto dos operadores no início do presente ano relativamente à interligação em IP, nomeadamente no que respeita às questões técnicas e calendário exequível para essa transição, o impacto dessa transição, designadamente ao nível dos custos, afeta de forma diferente empresas diferentes.

Para as novas empresas que já têm uma estrutura *all-IP*, o custo de manter elementos de rede que lhe permitam converter o tráfego IP de forma a permitir uma interligação TDM será certamente mais elevado do que o recurso à interligação IP. Para outras, que ao longo dos anos investiram na interligação TDM, interligando-se em vários pontos com os demais operadores e em que as redes e respetivo tráfego não são ainda completamente IP, os custos da transição para a interligação IP poderão ser mais significativos.

Especificamente no que respeita à interligação IP, releva-se o referido pela CE na carta de 12.08.2013: *“Embora reconhecendo que os operadores do mercado da terminação têm, em geral, um interesse económico na interligação, a Comissão considera que, na ausência de uma obrigação de acesso expressamente imposta, nem mesmo uma obrigação geral de interligação que decorresse da legislação portuguesa permitiria uma resolução rápida dos eventuais problemas de acesso em comparação com uma obrigação de acesso mais específica imposta na sequência de uma análise do mercado.*

Podem ocorrer problemas de acesso, por exemplo, numa fase precoce do desenvolvimento da interligação IP, em especial nas relações em que o tráfego não é equilibrado e em que uma das partes poderá absorver os custos mais elevados dos serviços de terminação (incluindo o trânsito através de uma terceira rede), sem necessidade de aumentar os preços retalhistas. Por esse motivo, os operadores poderão atrasar o acesso às suas redes, numa tentativa para eliminar do mercado concorrentes diretos de dimensão semelhante”.

Face ao referido pela CE, o ICP-ANACOM reconhece que a não imposição de uma obrigação de acesso relativa à interligação IP poderia constituir uma medida discriminatória, atenta a necessidade de respeitar o princípio da neutralidade tecnológica, e a existência de uma obrigação similar de acesso à interligação em TDM. Note-se ainda que a CE também refere que os operadores com PMS nestes mercados *“estão também em posição de recusar o acesso a certos operadores (por exemplo, novos operadores, incluindo os estabelecidos noutros Estados-Membros), forçando-os a interligar-se*

indiretamente e a suportar, por isso, os custos adicionais resultantes da necessidade de comprar serviços de trânsito”, pelo que acrescenta “as diferenças na regulação da terminação de chamadas vocais em redes fixas (em que as condições de concorrência e os problemas de concorrência são os mesmos) podem aumentar os custos da oferta de serviços fixos e reduzir a capacidade de outros operadores e prestadores de serviços (incluindo os estabelecidos noutros Estados-Membros) para prestarem serviços de comunicações eletrónicas em Portugal”.

Assim, reconhecendo-se que os problemas concorrenciais existentes identificados no capítulo 5.1 podem afetar de igual forma a interligação TDM e a interligação IP, o ICP-ANACOM considera que a obrigação imposta a todos os operadores com PMS de dar resposta a todos os pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas de voz em local fixo, em condições justas e razoáveis, aplica-se de forma indiferenciada à interligação TDM e IP.

Adicionalmente, atento o referido quanto aos custos da interligação, considera-se que a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que seja retirado de imediato o acesso à interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada, designadamente por existirem operadores que não estão preparados para a muito curto prazo enviarem/receberem a totalidade do tráfego em IP, nomeadamente por ausência de equipamentos adequados, havendo também que ter em conta os custos envolvidos na migração.

Tendo em consideração que a rede da PTC é a que tem a dimensão mais relevante a nível nacional e a que acolhe o maior número de acessos e clientes, originando e terminando também o maior volume de tráfego, esta Autoridade entende que a PTC deve integrar na sua oferta de referência de interligação os aspetos relevantes relativos à arquitetura de interligação em IP que vier a adotar.

Para esse efeito, a PTC deve apresentar ao ICP-ANACOM uma proposta de arquitetura de interligação em IP, que deverá contar com o contributo ativo dos OPS, no prazo máximo de 6 meses após a publicação da decisão final relativa à presente análise, a qual será analisada pelo regulador, nomeadamente em articulação com todos os intervenientes no mercado. Esta proposta deverá contemplar nomeadamente informação sobre: (i) a arquitetura e topologia da nova rede, a qual deverá conduzir a uma redução dos PGI ao mesmo tempo que a questão da redundância também deverá ser acautelada, (ii) as características técnicas dos interfaces IP e descrição dos mecanismos a implementar para

garantir a qualidade de serviço, e os procedimentos associados à portabilidade do número (iii) o impacto previsto nos PGI existentes e alternativas sugeridas para limitar esse impacto, bem como plano de desativação de PGI (nomeadamente de nível local e para interligação TDM). A referida proposta deve ter em conta os contributos que os diversos OPS queiram apresentar, devendo ser para esse efeito oportunamente solicitados.

A aprovação da proposta em causa, que terá impacto sobre os diversos operadores presentes no mercado, determina para todos os operadores o início do período de transição com vista à disponibilização da interligação IP e o prazo máximo para a sua disponibilização com vista a incluir a totalidade do tráfego solicitado. Não obstante, tal não prejudica a sua disponibilização imediata, se tal for acordado entre os operadores presentes no mercado.

A este respeito, entende-se que, com vista a que todos possam beneficiar da interligação IP, todos os operadores com PMS nestes mercados ficam obrigados a disponibilizar serviços de interligação em IP, o que poderão fazer de forma gradual, em conformidade com o que vier a ser aprovado pelo ICP-ANACOM, na sequência da proposta a apresentar pela PTC e que integrará também o contributo dos vários OPS.

Conclusão

Conforme acima referido, o ICP-ANACOM considera que se deverá manter a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e de permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis imposta sobre todos os operadores designados como tendo PMS nestes mercados.

Qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade do pedido deve ser fundamentada, no prazo de 10 dias úteis após a sua comunicação, junto do ICP-ANACOM e do interessado. Relacionada com esta obrigação existe no âmbito do mercado 4 (mercado grossista de acesso à infraestrutura de rede num local fixo) a obrigação relativa à coinstalação em centrais que, entre outras funcionalidades, se destina a facilitar o acesso por outros operadores ao serviço de terminação em rede fixa, e que se manterá.

O ICP-ANACOM entende que a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, em termos da prestação do serviço de terminação de chamadas, imposta a todos os operadores com PMS nestes mercados, e abrangendo a interligação em TDM e interligação em IP, cumpre com os objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE e cumpre as condições definidas no n.º 3 do art.º 55.º do mesmo diploma, uma vez que a

sua imposição é justificada face ao impacto prejudicial na concorrência que resultaria da inexistência dessa obrigação. Não é discriminatória, porque é aplicada a todos os operadores com PMS, considerando-se essencial que todos prestem serviços de terminação de chamadas. Trata-se ainda de uma obrigação proporcional, por ser a necessária para garantir a concorrência nos mercados a jusante, sem contudo exigir que seja dada resposta a pedidos não razoáveis, pelo que é a obrigação menos restritiva que pode ser imposta para resolver o problema do acesso à rede. E é transparente, por estarem identificados os objetivos da medida proposta, sendo claro que pretende fomentar a concorrência e prevenir comportamentos que possam prejudicar os utilizadores finais.

Em relação especificamente à matéria da interligação em IP, o ICP-ANACOM considera que a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que seja retirado de imediato o acesso à interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada.

O ICP-ANACOM considera ainda que se justifica, dada a dimensão da rede da PTC, que este operador integre na sua oferta de referência de interligação os aspetos relevantes relativos à arquitetura de interligação em IP, devendo para o efeito apresentar ao ICP-ANACOM uma proposta de arquitetura de interligação em IP, que deverá contar com o contributo ativo dos OPS, no prazo máximo de 6 meses após a publicação da decisão final relativa à presente análise, a qual será analisada pelo regulador, nomeadamente em articulação com todos os intervenientes no mercado.

A aprovação da proposta em causa, que terá impacto sobre os diversos operadores presentes no mercado, determina para todos os operadores o início do período de transição com vista à disponibilização da interligação IP e o prazo máximo para a sua disponibilização com vista a incluir a totalidade do tráfego solicitado. Tal não prejudica a sua disponibilização num calendário mais exigente, ou mesmo imediata, se tal for acordado entre os operadores presentes no mercado.

5.3.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE)

A obrigação de não discriminação, em conformidade com o disposto no artigo 70.º da LCE, consiste, *“nomeadamente, na exigência de, em circunstâncias equivalentes, aplicar condições equivalentes a outras empresas que ofereçam serviços equivalentes e prestar serviços e informações a terceiros em condições e com qualidade idênticas às dos serviços*

e informações oferecidos aos seus próprios departamentos ou aos departamentos das suas filiais ou empresas associadas”.

Dada a dimensão do Grupo PT e atendendo ao facto das empresas que integram o grupo estarem verticalmente integradas, a obrigação de não discriminação a que presentemente o Grupo PT se encontra sujeito é particularmente importante, já que impedirá as empresas em causa de alavancar o poder de mercado que têm na terminação para mercados adjacentes.

Em particular, pretende-se com esta obrigação de não discriminação continuar a garantir que o Grupo PT não discrimine os demais operadores a favor das suas próprias atividades de retalho. Além disso, a obrigação em causa também deve ser considerada no quadro da prevenção da discriminação indevida entre operadores concorrentes do Grupo PT no retalho, ou entre estes e os operadores móveis, nomeadamente neste último caso, salvaguardando-se que os valores cobrados pela terminação na rede do Grupo PT não são diferentes em função da chamada ser originada na rede móvel ou na rede fixa.

Neste sentido, o ICP-ANACOM entende fundamental a manutenção de uma obrigação de não discriminação na oferta dos serviços grossistas de terminação de chamadas, sendo que também se torna necessário que seja complementada com uma obrigação de transparência, de separação de contas e de contabilização de custos, em conformidade com a análise efetuada nos capítulos respetivos.

No contexto da anterior análise do mercado de terminação foi imposta ao Grupo PT no âmbito da obrigação de não discriminação a obrigatoriedade de disponibilizar uma oferta de Interligação por Capacidade (IpC).

A IpC surgiu num contexto em que se considerou que face ao aparecimento de produtos e serviços competitivos e inovadores que então surgiam no mercado, o modelo de interligação temporizado não permitiria replicar totalmente e de forma competitiva por parte dos operadores concorrentes da PTC determinadas ofertas e campanhas lançadas pelo Grupo PT.

Referiu-se então que *“a introdução deste modelo poderia contribuir, em princípio, para os operadores efetuarem uma gestão mais adequada dos recursos de interligação, otimizando-os consoante as suas necessidades e perfis de tráfego, possibilitando a todos, incluindo o Grupo PT, a oferta de produtos e serviços inovadores e estimulando assim a utilização da rede fixa, com o benefício último dos utilizadores”.*

Com a introdução de um preço de terminação fixado com base num modelo *Long Run Incremental Costs* (LRIC), que calcula os custos prospetivos incrementais de longo prazo de um operador que utiliza a tecnologia mais eficiente disponível no horizonte temporal relevante, é razoável assumir-se que a modalidade de IpC não poderá conduzir a um nível maior de eficiência do que aquele que lhe é assegurado pelo preço fixado por esta via (vide 5.3.4 abaixo).

O ICP-ANACOM reconhece, assim, que a modalidade de IpC neste contexto perde a sua relevância com a fixação de um nível de preços orientado para os custos de um operador eficiente, pelo que atendendo às preocupações manifestadas quer pelo Grupo PT, quer pela Optimus no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia que precedeu esta análise, considera adequado permitir a descontinuação dessa oferta.

Atendendo ao exposto, sem prejuízo de no âmbito das medidas aprovadas em 27.08.2013 se ter determinado que a PTC poderia descontinuar a referida oferta no prazo de 3 meses após a publicação de decisão final relativa a estes mercados, devendo essa intenção ser comunicada aos OPS relevantes com uma antecedência de 2 meses, tendo também em consideração que não há qualquer expectativa de que surjam interessados na referida oferta, e tendo passado alguns meses desde a decisão provisória do ICP-ANACOM, esta Autoridade considera que já não se justifica a manutenção da modalidade de interligação por capacidade, podendo a PTC descontinuí-la com efeitos imediatos, sem prejuízo do disposto no parágrafo seguinte.

Em relação aos circuitos de interligação contratados para efeitos da IpC, tendo presente o já exposto, mantém-se válida a determinação do ICP-ANACOM em que se dispunha que os OPS pudessem optar por cancelar os referidos circuitos a partir de 01.10.2013, sendo que eventuais penalizações pelo cancelamento antecipado decorrentes do regime que ainda estava em vigor só podem ser aplicadas após avaliação do ICP-ANACOM.

Em relação aos restantes operadores com PMS, releva-se que a CE na carta relativa ao processo PT/2013/1491, remetida ao ICP-ANACOM em 12.08.2013, a CE manifesta preocupação por, ao não ser imposta uma obrigação de não discriminação aos operadores alternativos, não haver uma salvaguarda que impeça os operadores com PMS de aplicar condições diferentes aos operadores que se interligam, quer através de interligação TDM, quer através de interligação IP.

Efetivamente, sem uma obrigação de não discriminação, podem existir incentivos para que os operadores com PMS imponham a outras empresas condições discriminatórias,

nomeadamente a nível dos preços grossistas praticados, e sobretudo num quadro em que está a ser introduzida uma nova forma de interligação. Esse incentivo será maior quando as empresas que são potencialmente objeto de discriminação sejam concorrentes no mercado retalhista em que os operadores com PMS atuam, traduzindo-se numa forma de alavancagem do poder de mercado a nível grossista em benefício da sua posição no mercado retalhista.

Nesta conformidade, estando agora a ser introduzida uma nova modalidade de interligação, entende-se adequado que todos os operadores com PMS nestes mercados fiquem sujeitos a uma obrigação de não discriminação aplicando-se a terceiros e a nível interno, envolvendo aspetos tarifários e outros de natureza técnica associados à oferta do serviço, nomeadamente em termos da forma de interligação, qualidade de serviço e prazos de fornecimento e reparação. Nota-se que esta obrigação é complementada por uma obrigação de transparência, também aplicável a todos os operadores com PMS.

Conclusão

Face ao exposto acima e em relação às empresas do Grupo PT, o ICP-ANACOM entende que a obrigação de não discriminação continua a ser adequada e deverá, por isso, manter-se no horizonte temporal da presente análise, aplicando-se a terceiros e a nível interno, envolvendo aspetos tarifários e outros de natureza técnica associados à oferta do serviço, nomeadamente em termos de qualidade de serviço e prazos de fornecimento e reparação.

A obrigação de disponibilizar uma oferta de IpC deixa de ser aplicável, com efeitos imediatos, pelas razões identificadas. Em relação aos circuitos de interligação contratados para efeitos da IpC, tendo presente o já exposto, mantém-se válida a determinação do ICP-ANACOM em que se dispunha que os OPS pudessem optar por cancelar os referidos circuitos a partir de 01.10.2013, sendo que eventuais penalizações pelo cancelamento antecipado decorrentes do regime que ainda estava em vigor só podem ser aplicadas após avaliação do ICP-ANACOM.

Entende-se também adequado impor uma obrigação de não discriminação aos restantes operadores com PMS nestes mercados.

A obrigação de não discriminação imposta a todos os operadores com PMS enquadra-se nos objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE, nomeadamente ao promover a concorrência e ao assegurar o benefício máximo para os consumidores. Adicionalmente, a obrigação em questão cumpre as condições definidas no art.º 55.º do mesmo diploma,

visto que constitui uma medida proporcional e justificada, permitindo que não se discrimine entre compradores dos serviços em apreço e, deste modo, garantindo que todos os prestadores de serviços telefónicos retalhistas, e consequentemente os consumidores, não serão penalizados em virtude de eventuais práticas discriminatórias.

Trata-se também uma obrigação transparente pois estão identificados os problemas que se pretendem resolver e os objetivos a alcançar, bem como os seus efeitos e é não discriminatória.

5.3.3. Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência (art.ºs 67.º a 69.º da LCE)

A obrigação de transparência “*consiste na exigência de publicitar, de forma adequada, as informações relativas à oferta de acesso e interligação do operador, nomeadamente informações contabilísticas, especificações técnicas, características da rede, termos e condições de oferta e utilização, incluindo preços e todas as condições que limitam o acesso ou a utilização de serviços e aplicações, desde que permitidas pela lei ou pela regulamentação aplicáveis*”⁶⁵. Além disso, “*ARN pode determinar, nomeadamente aos operadores que também estejam sujeitos a obrigações de não discriminação, a publicação de ofertas de referencia de acesso ou interligação (...)*”⁶⁶, incluindo o modo de publicitação.

Decorre da última análise de mercado a imposição às empresas do Grupo PT de uma obrigação de transparência que se consubstancia no dever da PTC publicar uma ORI e de publicar informação específica relacionada com diversas matérias, nomeadamente: (i) preços, termos e condições, (ii) informação técnica, e (iii) informação sobre qualidade de serviço. Estas medidas foram fixadas com o objetivo de tornar acessível a informação de que os OPS necessitam para desenvolver as suas próprias ofertas e serviços e promover o desenvolvimento de um mercado efetivamente concorrencial.

Importa agora verificar se os objetivos subjacentes à imposição desta obrigação se mantêm e, em particular, aferir qual seria o impacto da sua supressão.

No mercado de terminação de chamadas, a imposição de uma obrigação de transparência concretizada na obrigação de a PTC publicar uma ORI, tem os seguintes dois objetivos principais: (i) monitorizar possíveis comportamentos anti concorrenciais, nomeadamente comportamentos que possam pôr em causa o cumprimento da obrigação de não

⁶⁵ Cf. art.º 67.º da LCE.

⁶⁶ Cf. art.º 68.º da LCE.

discriminação, e (ii) dar a conhecer aos OPS os termos e condições em que poderão adquirir este serviço grossista. Acresce ainda que a publicação da ORI permitirá tornar mais célere o processo de negociação dos acordos de interligação.

Considera-se que caso fosse suprimida a obrigação de transparência, a possibilidade de detetar comportamentos discriminatórios seria significativamente afetada, o que poderia comprometer a eficácia da obrigação de não discriminação e, conseqüentemente, o surgimento das situações adversas daí decorrentes.

Além disso, tratando-se de uma obrigação que se encontrava já em vigor no anterior quadro regulamentar, constata-se que a mesma é inteiramente exequível, bem como a sua imposição não representará para a PTC custos adicionais face aos que já tem presentemente. Esta obrigação contribui também para proporcionar uma maior previsibilidade e segurança ao mercado, promovendo a concorrência e, deste modo, beneficiando os consumidores finais.

Deve, assim, a PTC manter a publicação e atualização da ORI, no respetivo sítio na Internet. Considera-se que a informação atualmente publicada no âmbito desta oferta grossista continua a ser relevante e adequada, pelo que essa publicação deverá continuar a abranger as matérias anteriormente definidas, bem como continuar a assinalar de forma clara as alterações efetuadas entre versões destas ofertas.

Atendendo ao disposto no capítulo relativo à não discriminação a PTC não está sujeita à obrigação da publicação da oferta de interligação por capacidade.

Ainda, e a par com a publicação da ORI, será também de manter a obrigação, por parte da PTC, de publicar na Internet ou na plataforma Extranet já existente informação sobre a qualidade de serviço que se propõe disponibilizar. Nesse sentido, e novamente sem prejuízo de, numa base casuística, poderem ser identificados indicadores e parâmetros complementares que se considere apropriado integrar na ORI, deverá a PTC publicar de forma agregada, os níveis de qualidade previstos na ORI, designadamente a qualidade das redes dos operadores interligados, a qualidade dos circuitos para interligação de tráfego e para extensões internas para interligação de tráfego e o nível de perda em cada feixe de interligação.

A PTC deve também publicar os preços, termos e condições associados à prestação do serviço de terminação e deve publicar informação técnica, incluindo informação de configuração da rede, localização dos pontos de acesso à rede e *standard* técnicos (incluindo quaisquer restrições de uso e outras questões de segurança). A informação

relevante sobre a configuração da rede deve também incluir informação sobre a função e conectividade dos pontos de acesso.

Sem prejuízo do que vier a ser aprovado no âmbito do plano de desativação de PGI a incluir na proposta de arquitetura de interligação em IP a apresentar pela PTC, referido em 5.3.1 acima, impõe-se também neste contexto, a obrigação que já existe no âmbito da ORI, aplicada a todos os operadores, de comunicar quaisquer alterações que afetem a estrutura da rede da PTC ou da rede dos OPS, e que tenham implicações nos princípios de interligação, com uma antecedência de pelo menos 6 meses, permitindo assim aos operadores a realização das necessárias adaptações nas suas redes. O ICP-ANACOM admite que o prazo referido possa ser encurtado desde que sejam consultados todos os operadores que se encontram interligados, e que tal não suscite objeções por parte de nenhum dos beneficiários da oferta de interligação.

Adicionalmente, considera-se que outras alterações que também possam ter impacto nos operadores devem ser comunicadas com uma antecedência mínima de 2 meses pelo operador que as pretende introduzir.

Relativamente aos operadores com PMS nestes mercados (que não o Grupo PT), tendo em consideração que um dos objetivos da obrigação de transparência é fomentar a previsibilidade e a certeza associada ao ambiente em que os operadores desenvolvem as suas atividades, o ICP-ANACOM considera adequado impor também a esses operadores a obrigação de transparência.

Assim, para além da PTC, todos os operadores com PMS nestes mercados estão sujeitos a uma obrigação de transparência que, para além do referido quanto às alterações com impacto nos outros operadores que devem ser previamente comunicadas, deve ser materializada pela publicação no seu sítio de Internet de informação relativa à configuração da rede, incluindo a localização dos pontos de acesso à rede, bem como informação sobre a estrutura tarifária praticada relativamente aos serviços de terminação prestados por esses operadores.

No âmbito desta obrigação, o ICP-ANACOM caso venha a considerar necessário, nomeadamente para verificação do cumprimento de alguma obrigação regulamentar ou no âmbito da resolução de conflitos, poderá solicitar o envio dos acordos de interligação assinados entre os operadores. Poderá igualmente vir a solicitar, em conformidade com o referido no capítulo relativo à obrigação de separação de contas e contabilização de custos,

informação específica sobre custos, nomeadamente no âmbito da atualização do modelo de custeio das terminações fixas.

Conclusão

A obrigação de transparência é imposta a todos os operadores com PMS nestes mercados, devendo para o efeito publicar no sítio de Internet informação sobre a configuração da sua rede, incluindo a localização dos pontos de interligação com a rede, assim como informação clara e transparente sobre a estrutura tarifária aplicável ao serviço de terminação.

O ICP-ANACOM caso venha a considerar necessário poderá solicitar o envio dos acordos de interligação assinados entre os operadores, bem como de informação sobre custos, nomeadamente no âmbito da atualização do modelo de custeio.

No que respeita especificamente à PTC, deve a empresa manter a publicação e atualização de uma ORI, no respetivo sítio de Internet, e a publicação de informação sobre qualidade de serviço em conformidade com a obrigação a que tem estado sujeita, devendo essa disponibilização ser feita na Internet ou na plataforma Extranet já existente. Deve igualmente publicar os preços, termos e condições associados à prestação do serviço de terminação e deve publicar informação técnica, incluindo informação de configuração da rede, localização dos pontos de acesso à rede e *standards* técnicos, e, salvo alterações previstas e aprovadas no âmbito da proposta de arquitetura de interligação em IP a apresentar pela PTC, fica essa empresa também sujeita à obrigação de comunicação antecipada de alterações que afetem os princípios de interligação com os OPS, num prazo mínimo de 6 meses. Outras alterações com impacto nos OPS devem ser comunicadas até pelo menos 2 meses antes de produzirem efeitos.

Também os OPS estão obrigados a comunicar quaisquer alterações que afetem a estrutura das suas redes, e que tenham implicações nos princípios de interligação, com uma antecedência de pelo menos 6 meses. Relativamente a esta obrigação, imposta a todos os operadores presentes no mercado (incluindo a PTC), admite-se que o prazo referido possa ser encurtado desde que sejam consultados todos os operadores que se encontram interligados, e que tal não suscite objeções por parte de nenhum dos beneficiários da oferta de interligação. Os OPS também estão obrigados a comunicar outras alterações com impacto em terceiros operadores, num prazo de 2 meses antes de produzirem efeitos.

O ICP-ANACOM entende que a obrigação de transparência proposta, para ser aplicável a todos os operadores, cumpre com os objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE sendo justificada pela necessidade de dar a conhecer a todos os operadores os termos e condições, nomeadamente no que respeita a preços que efetivamente vigoram em cada momento, sendo assim essencial para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e acelerar a implementação da interligação entre os operadores. Não é discriminatória porque se aplica a todos os operadores com PMS, sendo necessária a todos a obtenção da informação em causa para se interligarem de modo expedito e eficiente. É proporcional porque não impõe um encargo significativo aos operadores com PMS, que em todo o caso será sempre inferior ao que cada operador terá necessariamente de despendar no âmbito das negociações de interligação, obrigando apenas a uma simples divulgação de informação sobre preços e sobre a configuração da rede, e é transparente quanto aos fins a que se destina.

Quanto às obrigações específicas impostas à PTC, salienta-se que se considera que são justificadas atenta a necessidade de prestar ao mercado todas as informações que são essenciais para a interligação com a rede que apresenta a maior dimensão no mercado e que recebe o maior volume de tráfego, sendo fundamentais para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e assim acelerar a implementação da interligação entre os operadores. As obrigações em causa são não discriminatórias e proporcionais porque refletem a escala da empresa à qual são aplicadas e visam garantir que o princípio da não discriminação não é posto em causa, assegurando a inexistência de condições adversas à concorrência nos mercados a jusante. São transparentes, dado que a sua imposição resulta claramente da necessidade de garantir o conhecimento das condições de prestação do serviço de terminação de chamadas, contribuindo para a estabilidade dos mercados.

5.3.4. Controlo de preços (art.º 74.º da LCE)

5.3.4.1. A Recomendação relativa às Terminações

No que respeita à definição da obrigação de controlo de preços, conforme já referido, atendeu-se ao especificado na Recomendação relativa às Terminações⁶⁷.

A Recomendação relativa às Terminações estabelece que as ARN deverão garantir que, a partir de 31.12.2012, os preços de terminação sejam fixados ao nível dos custos eficientes baseados na aplicação de um modelo *bottom-up* (BU) utilizando a metodologia de custeio LRIC de forma a que sejam calculados os custos prospetivos incrementais de longo prazo de um operador que utilize a tecnologia mais eficiente disponível no horizonte temporal relevante.

A Recomendação visa harmonizar a aplicação dos princípios da contabilização de custos nos mercados de terminação, estabelecendo uma abordagem comum para a terminação de chamadas vocais em redes individuais de comunicações eletrónicas (fixas e móveis), promovendo a eficiência e a concorrência sustentável e, maximizando os benefícios para os consumidores em termos de preços e de ofertas de serviços. A Recomendação da CE visa igualmente eliminar diversas distorções competitivas existentes entre mercados fixos e móveis.

Neste contexto, a Recomendação refere que “(...) *Quanto mais as tarifas de terminação se afastarem dos custos adicionais, tanto maiores serão as distorções da concorrência entre os mercados fixo e móvel e/ou entre os operadores com quotas de mercado e os fluxos de tráfego assimétricos*”, especificando quanto ao modelo LRIC que “(...) *se justifica aplicar uma abordagem CALP pura, segundo a qual o suplemento pertinente é o fornecimento grossista do serviço de terminação de chamadas e que inclui apenas os custos evitáveis*”.

Decorre da Recomendações relativa às Terminações, que no desenvolvimento do modelo de custeio usado para a fixação dos preços de terminação, as ARN devem apurar a diferença entre os custos totais de longo prazo de um operador hipotético eficiente que preste a totalidade dos serviços considerados e os custos totais de longo prazo incorridos

⁶⁷ Recomendação da Comissão de 7 de maio de 2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na EU (2009/396/CE); disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF>

por um operador hipotético eficiente que preste a totalidade dos serviços considerados, com exceção do serviço de terminação de chamadas de voz a terceiros.

A diferença apurada traduz o custo incremental (ou “evitável”) associado à prestação do serviço de terminação de chamadas, que dividido pelo número de minutos de terminação resulta no valor do custo unitário da prestação desse mesmo serviço. A Recomendação exclui assim deste cálculo os custos comuns incorridos pelos operadores no âmbito das suas atividades, bem como qualquer outro tipo de incrementos que permitam a recuperação de custos não relacionados com o tráfego de terminação, nomeadamente, os custos de investimento na rede com vista a aumentar a sua cobertura.

A Recomendação relativa às Terminações dispõe no sentido de que as ARN garantam a implementação, a partir de 31.12.2012, de um preço de terminação das chamadas ao nível de um operador hipotético eficiente. Caso os recursos ao dispor das ARN inviabilizem o desenvolvimento do modelo de custeio no prazo definido, a Recomendação prevê a possibilidade de estabelecer preços provisórios, com base numa abordagem alternativa⁶⁸, no máximo, até 01.07.2014.

Note-se que a CE, na carta que enviou ao ICP-ANACOM em 12.08.2013, criticou o facto de não se ter assegurado que os preços de terminação tivessem sido fixados num nível eficiente em 31.12.2012: *“A Comissão observa que a ANACOM prevê o estabelecimento de tarifas de terminação na rede fixa por referência a um benchmark com base no modelo BU-LRIC «puro» a partir de 1 de outubro de 2013, o que não respeita a Recomendação relativa às tarifas de terminação, segundo a qual as ARN devem assegurar que as tarifas de terminação sejam aplicadas a um nível eficiente em termos de custos (BU-LRIC puro) em 31 de dezembro de 2012”*.

Por último, releva-se que nos termos da LCE⁶⁹ e da Diretiva Quadro⁷⁰ os Estados Membros devem garantir que as ARN tenham na melhor conta (*“utmost account”*) as Recomendações da CE relativas à aplicação harmonizada das disposições da Diretiva e das diretivas específicas, nomeadamente no que respeita à harmonização a nível europeu e de desenvolvimento do mercado interno. Tratando-se de um objetivo a que os reguladores nacionais estão comprometidos, qualquer afastamento das Recomendações

⁶⁸ Esta metodologia alternativa deverá conduzir a resultados conformes com a Recomendação e compatíveis, em termos de eficiência com um mercado concorrencial; o resultado obtido não poderá exceder a média das tarifas de terminação fixadas pelas ARN que aplicam a metodologia de custeio recomendada.

⁶⁹ Art.º 6º da Lei n.º 5/2004, com a redação dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro.

⁷⁰ N.º 2 do art.º 19º da Diretiva 2002/21/CE, de 07.03.2002, alterada pela Diretiva 2009/140/CE, de 25.11.2009.

adotadas pela CE, e no caso em particular da Recomendação relativa às Recomendações, deve ser comunicado à CE e devidamente justificado.

5.3.4.2. A obrigação imposta em 2004

O ICP-ANACOM considerou na decisão de 17.12.2004 ser apropriado impor a obrigação de controlo de preços no mercado grossista de terminação às empresas do Grupo PT, de forma a promover, desse modo, a eficiência e uma concorrência sustentável. Referiu então o ICP-ANACOM que quando a duplicação das infraestruturas do incumbente é impossível (do ponto de vista físico ou económico) os preços de interligação tornam-se cruciais para o desenvolvimento da concorrência. Sublinhou igualmente que, no estabelecimento destes preços, para além da promoção da concorrência e da maximização dos benefícios para os consumidores, deveria ter-se como objetivo a preservação de incentivos para que o incumbente continue a investir na rede e a manutenção dos custos regulatórios, em termos de informação, dentro de limites aceitáveis.

Até outubro de 2013 os preços de terminação grossista foram regulados de acordo com o princípio de orientação para os custos (desde outubro de 2013 os preços foram fixados com base num *benchmark* de países que já notificaram preços LRIC “puro” à CE), sendo que, na aplicação deste princípio, o ICP-ANACOM se tem baseado na informação constante do SCA da PTC, bem como tendo também por referência adicional as práticas na UE e a consideração de critérios de eficiência económica.

A este respeito importa referir que na decisão de 2004 relativa à imposição das obrigações regulamentares nestes mercados foram consideradas diversas metodologias para estabelecer os preços de terminação.

Neste contexto foi considerada a definição de preços com base em custos históricos, em LRIC, em ECPR (*Efficient Component Pricing Rule*), em “*retail minus*” e num “*price-cap*” global. Da análise então efetuada, o ICP-ANACOM concluiu o seguinte:

“Do que ficou dito resulta claro que a escolha do método particular utilizado para estabelecer o preço de interligação depende da conjugação dos objetivos da regulação. (...) No caso em apreço, o ICP-ANACOM considera que, dada a situação de dominância do Grupo PT nos mercados grossistas de interligação à rede fixa, devem ser tomados em consideração, com particular atenção, os incentivos dados à promoção da concorrência, sem descurar no entanto a necessidade de fomentar os investimentos na rede. O estabelecimento de preços com base no modelo LRIC, numa versão que permita

recuperar, pelo menos parcialmente, os custos fixos, aparece assim como a medida regulatória adequada e proporcional.

O desenvolvimento de modelos de contabilização de custos do tipo LRIC é uma tarefa complexa, que exige, conforme se referiu, um vasto conjunto de informação, muita dela de carácter prospetivo. O ICP-ANACOM está a trabalhar com esse objetivo, mas considera que não será possível promover a respetiva implementação no imediato. A regra de regulação dos preços de acesso a aplicar deverá assim representar a aproximação possível ao modelo LRIC, enquanto não se dispuser dos resultados desse modelo.

Tendo em consideração as condições associadas ao mercado de interligação, nomeadamente a rápida evolução de variáveis com influência direta nos preços praticados, como sejam os volumes de tráfego, o número de operadores em atividade, a variedade de serviços oferecidos, entre outras, é entendimento do ICP-ANACOM que a revisão dos preços, numa fase transitória, deve ter por base tal evolução e as expectativas relacionadas com a eficiência produtiva e alocativa por parte do operador com PMS. Sendo esta a metodologia que permite melhor conjugar estas condições características do mercado, com a prossecução dos objetivos regulatórios, nomeadamente a fixação de preços que promovam a eficácia e a concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor, e possibilitando uma aproximação efetiva e gradual ao modelo LRIC.

Assim, o Grupo PT deverá garantir que os preços de interligação sejam estabelecidos com base em dados de custo de natureza prospetiva, considerando o ICP-ANACOM que a metodologia indicada constitui a mais apropriada no presente momento.”

A obrigação imposta aos restantes operadores com PMS, também definida na deliberação de 17.04.2004, assentava no princípio da reciprocidade diferida e estipulava que os preços de terminação de chamadas na rede desses operadores teriam por base um desvio máximo de 20% em relação aos preços praticados pelo Grupo PT. Posteriormente, por deliberação de 26.10.2005, o ICP-ANACOM especificou que os OPS deveriam fixar preços de terminação de tal forma que resultassem numa receita média por minuto até 0,90 cêntimos de euro (com base numa metodologia que entretanto foi então definida)⁷¹.

A respeito da obrigação de controlo de preços imposta aos OPS, o ICP-ANACOM, tendo em consideração as práticas correntes na UE, bem como a desvantagem concorrencial incorrida pelos OPS e a diferenciação temporal no que se refere a datas de início de

⁷¹ Deliberação de 26.10.2005 (<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=167800>).

atividade, entendeu então que poderia efetivamente existir um fator de desfasamento a aplicar ao princípio de reciprocidade. A aplicação desta obrigação visou assim permitir que os OPS se ajustassem às tarifas de terminação orientadas para os custos do Grupo PT durante o período em que lhes era permitido estabelecer preços superiores aos desse Grupo. Em simultâneo, e para além do contributo da medida para potenciar o investimento em infraestrutura própria, este remédio visava também encorajar os OPS a aumentar a eficiência ao aproximar os seus preços das tarifas reguladas do Grupo PT. Outra das razões do remédio aplicado em 2004 consistia em conceder uma maior previsibilidade relativamente aos preços praticados no mercado, com benefícios para o utilizador final. Com efeito, tornava-se importante garantir que preços de terminação excessivos não resultariam em preços retalhistas anormalmente elevados nas chamadas inter-redes (*off-net*), afetando adversamente o utilizador final.

Num cenário hipotético em que não existisse regulação de preços, e porque cada operador possui PMS no mercado de terminação de chamadas na sua rede individual, haveria uma tendência globalizada a favor do aumento dos preços de terminação, custo que seria transferido para o mercado de retalho a jusante e, desse modo, resultaria prejudicial para os consumidores, com consequências ao nível do bem-estar social.

Passados cerca de 10 anos da análise que foi desenvolvida e das respetivas conclusões, e mantendo-se o mercado fundamentalmente inalterado na sua definição (que continua restrita a cada rede), bem como mantendo-se inalteradas as suas características fundamentais, e consequentemente os problemas que decorrem dessas características, não se vislumbram razões para deixar de impor uma obrigação de controlo de preços a todos os operadores com poder de mercado significativo nestes mercados.

Note-se que caso se suprimisse a obrigação de controlo de preços, tal resultaria numa maior incerteza relativamente a estes preços grossistas e, da análise das propostas da PTC para a terminação grossista (*vide* 4.1.1.2 acima) e da evolução de preços de terminação dos OPS, antecipa-se também que se iria assistir a um agravamento dos preços para este serviço, com sérios riscos de ocorrência de preços anormalmente elevados, atenta a natureza monopolista da sua prestação e a ausência de quaisquer incentivos para a redução dos preços; situação que só pode ser contrariada eficazmente através de um controlo de preços suportado na orientação para os custos.

De igual forma, se considera que não há razões para alterar a conclusão relativa à adequação da metodologia de custeio assente em LRIC, como forma de fixar os preços de terminação.

5.3.4.3. A escolha do LRIC “puro”

Assim, no que respeita à escolha do modelo de custeio para estabelecer o preço de interligação, em conformidade com o referido na Recomendação relativa às Terminações, o ICP-ANACOM considera apropriado que estes preços sejam fixados ao nível dos custos eficientes baseados na aplicação de um modelo *bottom-up* utilizando a metodologia de custeio LRIC, contribuindo, deste modo, para a redução dos preços da terminação de forma significativa e potenciando o desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante.

Em relação à opção por um modelo LRAIC “+” (o qual incorpora um conjunto de custos comuns a vários serviços) ou LRIC “puro” (que assenta nos custos evitáveis do serviço de terminação, excluindo quaisquer custos comuns), o ICP-ANACOM, na análise efetuada da adequabilidade da metodologia preconizada na referida Recomendação, e da sua compatibilidade com os objetivos do quadro regulamentar nacional e europeu, considera que a escolha do segundo é a mais adequada à realidade nacional por ser o modelo que fomenta de forma mais efetiva a concorrência nos mercados a jusante entre operadores com quotas de mercado diferentes, que mais contribui para o “*level playing field*” nesses mercados, que mais contribui para o aumento da contestabilidade do mercado, para o reforço da capacidade de investimento dos operadores e para o bem-estar dos consumidores em geral.

Em qualquer caso, a escolha do modelo LRIC “puro” também encontra sustentação na aplicação da Recomendação da CE, não se identificando razões objetivas nem circunstâncias específicas nacionais para uma aproximação distinta da que já é aplicada nas terminações das redes móveis.

Sem prejuízo das especificidades na aplicação do modelo, analisadas em documento próprio sujeito a consulta pública, o ICP-ANACOM entende que o modelo LRIC “puro” não põe em causa o princípio da orientação dos preços para os custos aplicável neste mercado.

Em particular, note-se que se a aplicação de um modelo LRIC “puro” não permite a recuperação dos custos comuns, conforme indicado pela Comissão na referida Recomendação, essa recuperação deve acontecer no âmbito de outros serviços que não o de terminação de chamadas, designadamente através de produtos de retalho não

regulados⁷² e onde, ao contrário daquele, existe concorrência efetiva, promovendo-se assim a eficiência dos operadores contrariamente ao que sucederá com essa recuperação no quadro de um serviço de natureza monopolista.

Em linha com a orientação traçada na Recomendação relativa às Terminações e respetiva *Explanatory Note*, o ICP-ANACOM entende que a consideração de preços de terminação próximos dos custos marginais através da aplicação de preços equivalentes aos obtidos com a aplicação do modelo de custeio LRIC “puro” conduz a uma maior eficiência no funcionamento do mercado com benefícios ao nível da concorrência. Entre outros fatores, tendo em conta o regime de faturação aplicado no nosso país – sistema chamador-pagador (“*calling party pays*”) – em que o custo da chamada é na sua totalidade suportado pelo chamador, a presença de externalidades inerentes à chamada (ou seja o benefício para o recetor em receber uma chamada, que não paga⁷³), determina que as características do modelo LRIC “puro” sejam as mais adequadas face ao LRAIC “+”.

A opção LRIC “puro”, que apenas contempla custos evitáveis diretamente ligados à oferta do serviço de terminação, é a que mais se aproxima do objetivo de conferir ao mercado uma maior eficiência, maximizando-se, deste modo, os benefícios para os utilizadores e evitando-se que ocorra uma subsidiação cruzada entre operadores por via do aproveitamento de margens excessivas no serviço de terminação associadas a desbalanceamentos de tráfego e, por conseguinte, reduzindo as barreiras à entrada de novos operadores e à expansão dos *players* de menor dimensão.

A consideração de outros custos que não os considerados evitáveis para o serviço de terminação contribuiria para aumentar o custo das chamadas *off-net* com prejuízo sobretudo para os operadores de menor dimensão que mais dependem dessas chamadas.

⁷² Cf. pág. 17 da *Explanatory Note*: “(...) Given the twosided nature of call termination, not all related termination costs must necessarily be recovered from the wholesale charge levied on the originating operator. Even if wholesale termination rates were set at zero, terminating operators would still have the ability to recover their costs from non-regulated retail services.”

⁷³ O serviço de terminação trata-se assim de um serviço que pode ser integrado na noção de mercado “*two-sided*”, ou seja um mercado em que as partes, normalmente dois grupos diferentes de utilizadores, se juntam numa plataforma única, e onde existem importantes externalidades cruzadas de rede.

O serviço de terminação prestado por um determinado operador permite reunir os clientes de outros operadores quando estes estabelecem chamadas e os clientes próprios enquanto recetores dessas chamadas. Em ambos os casos existe uma externalidade positiva. Assim, existe naturalmente um benefício para o chamador (o cliente da outra rede), traduzindo-se na possibilidade de contactar o recetor, mas há também uma utilidade para o recetor da chamada (o cliente da rede que presta o serviço de terminação), que se traduz na possibilidade de receber chamadas. Atenta a natureza do serviço e os benefícios gerados para ambas as partes, os custos associados à terminação de chamadas não têm necessariamente de ser recuperados apenas com base no respetivo preço grossista.

Note-se a este respeito que nos mercados retalhistas fixos e móveis, dada a prevalência do referido sistema do chamador-pagador, existe o designado efeito de rede mediado pela tarifa (*tariff-mediated network externality*). Trata-se de um efeito que decorre da existência em simultâneo de preços de terminação em níveis superiores aos custos e da diferenciação tarifária que em algumas circunstâncias existe entre os preços retalhistas de chamadas *on-net* (para dentro da mesma rede) e *off-net* (para as outras redes). Essa diferenciação tarifária, ou discriminação de preços, potencia o efeito de rede existente nos mercados dos serviços telefónicos, traduzindo-se na utilidade de um determinado cliente de um serviço ser crescente com o número de clientes que utiliza esse serviço.

A diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net* contribui assim para criar um efeito de rede acrescido, em que a utilidade do cliente de uma dada rede dependerá do número de clientes dessa mesma rede com quem contacta e que o contactam a preços mais baixos, precisamente por serem preços de chamadas *on-net*.

Este efeito coloca os operadores de maior dimensão em vantagem, prejudicando os de menor dimensão, dado o maior peso relativo que as chamadas *off-net* têm no total de chamadas originadas por estes últimos operadores.

Dada a existência em simultâneo desta diferenciação tarifária e de preços de terminação acima dos custos marginais, os operadores de menor dimensão têm uma capacidade de reação limitada para fazer face à desvantagem competitiva resultante do efeito de rede acrescido. A eliminação ou atenuação desse efeito poderá passar pela descida dos preços *off-net* de forma a aproximá-los dos preços praticados nas chamadas *on-net* dos operadores de maior dimensão. No entanto, esta estratégia tem como efeito o aumento do tráfego *off-net*, criando situações de desbalanceamento de tráfego que se traduzem em transferências financeiras dos operadores de menor dimensão para os operadores de maior dimensão.

Atento o exposto, é de assinalar que neste contexto as vantagens obtidas pelos operadores de maior dimensão não decorrem de uma diferença real na eficiência produtiva, mas de uma distorção competitiva que, por via do preço de terminação acima dos custos, distorce os padrões de tráfego das chamadas retalhistas, aumentando o número de chamadas *on-net*, e reduzindo o número de chamadas *off-net*.

A nível da eficiência estática, a aplicação de um valor LRIC “puro”, que não inclui quaisquer custos comuns, implica uma menor distorção da estrutura de preços das chamadas de voz, pretendendo-se que dessa forma os preços dessas chamadas (chamadas *off-net*) possam

gradualmente vir a refletir os reais custos marginais que lhes são inerentes. Nesse cenário as escolhas marginais dos consumidores e os respetivos padrões de tráfego não estarão sujeitos a distorções tão importantes como as que resultam dos custos comuns serem considerados para efeito da fixação do preço grossista da terminação, sendo que esses custos sempre poderão ser recuperados por outra via, como se disse.

Em termos de eficiência dinâmica, dado as rendas excessivas que podem resultar dos preços de terminação acima dos custos, os operadores de maior dimensão poderão alavancar a sua posição competitiva nos mercados de retalho, criando também barreiras à entrada ou à expansão nesses mercados.

Embora no sector fixo, contrariamente ao que acontece no sector móvel, o efeito de rede mediado pela tarifa não seja tão acentuado, tendo em conta também que as chamadas retalhistas originadas na PTC têm estado reguladas, trata-se de um efeito que ainda assim pode ser sentido, e alguns dos operadores mais pequenos só poderão combatê-lo eficazmente quando os preços de terminação forem fixados ao nível dos custos marginais de um operador eficiente. Nessa ocasião estarão criados os incentivos para que os operadores possam lançar de forma sustentada produtos inovadores, nomeadamente assentes em *flat rates* independentes das redes de destino das chamadas telefónicas.

O ICP-ANACOM reconhece que existem já diversas ofertas assentes em *flat-rates* em que pelo menos uma parte do tráfego é gratuita. No entanto, tal não significa que não existam também ofertas em que nem as chamadas são gratuitas para todas as redes fixas, nem são indiferenciadas em função da rede de destino. Assim, existe ainda uma ampla margem para alterações decorrentes da redução dos preços de terminação, nomeadamente tendo presente que estes, anteriormente às decisões provisórias adotadas em 27.08.2013 e em 27.11.2013, se encontravam fixados acima dos custos e dado que mesmo os tarifários com chamadas gratuitas naturalmente não são disponibilizados de forma completamente gratuita e têm sempre associado um custo de acesso fixo.

Assistindo-se a uma redução do preço de terminação, e mantendo-se tudo o resto constante, haverá necessariamente uma redução do custo de recorrer ao referido serviço grossista. Assim, embora tal efeito dependa da dinâmica concorrencial existente no mercado retalhista, a redução do preço de terminação poderá ter como resultado o decréscimo do preço das chamadas *off-net* ou, na presença de *flat rates*, o aumento do número de minutos que integram as referidas ofertas nos casos em que não incluem

minutos ilimitados, ou a inclusão de mais tipos de chamadas ou ainda uma redução do preço da oferta.

A este respeito, importa ainda referir que pelo facto de em muitos casos não existirem preços *on-net/off-net* diferenciados, tal não significa que a capacidade concorrencial dos operadores de menor dimensão não saia beneficiada com a redução dos preços de terminação. Aliás, na presença de desequilíbrios de tráfego em detrimento de operadores de menor dimensão, a fixação de preços de terminação em níveis mais baixos contribuiu de forma imediata para melhorar o seu posicionamento financeiro face a operadores de maior dimensão. Tal situação permitirá ainda o reforço da capacidade competitiva dos operadores de menor dimensão.

Por outro lado, importa ter presente que sendo necessária a eliminação da assimetria nos preços de terminação, essa medida por si só não é suficiente para eliminar potenciais distorções derivadas dos preços de terminação praticados estar fixados ainda acima dos custos, pelo que é fundamental que os referidos preços desçam para os níveis permitidos pelo LRIC “puro”.

Assim, a fixação de preços de terminação com base em LRIC “puro”, para além de ser a opção que mais favorece a eficiência estática, é também a que do ponto de vista da eficiência dinâmica é a mais adequada, dado que permitirá reequilibrar a capacidade de investimento entre operadores de diferentes dimensões e, a prazo, contribuirá assim para uma maior concorrência no mercado retalhista.

Nota-se que este mercado retalhista ainda manifesta défices de concorrência, nomeadamente decorrentes das diferentes economias de escala entre os diversos operadores que nele exercem a sua atividade e das distorções concorrenciais identificadas neste capítulo, entendendo-se que é fundamental uma importante descida no preço de terminação.

Para além do referido quanto à aplicabilidade da metodologia de custeio assente em LRIC “puro”, importa acrescentar, conforme já referido, que qualquer desvio à Recomendação relativa às Terminações tem de ser objetivamente justificado, perante a própria CE, com base em razões específicas da realidade nacional que não se identificaram no que respeita ao mercado nacional, sem prejuízo de se procurar que o modelo que implementa a metodologia em causa capte as especificidades nacionais e tenha em conta a informação prestada pelos agentes a operar no mercado português.

Aliás a Recomendação da CE, a qual aponta para o modelo LRIC “puro”, tem como objetivo a harmonização das metodologias de cálculo de preços de terminação em que assenta a fixação em cada Estado Membro dos respetivos preços grossistas, contribuindo, deste modo, para a supressão de barreiras ao mercado interno. A este respeito saliente-se que o desenvolvimento do mercado interno da UE constitui um dos princípios da regulação que vincula todas as ARN, e no caso nacional encontra-se consagrado na LCE (artigos 5.º e 6.º) como um dos objetivos de regulação.

Assim, o ICP-ANACOM conclui que a metodologia de custeio LRIC “puro” é a opção de custeio mais adequada para determinar os preços de terminação fixa em Portugal, sendo que, naturalmente, o desenvolvimento do modelo e dos respetivos parâmetros têm em consideração as especificidades nacionais, para o que foi solicitada informação aos operadores nacionais, sem prejuízo das preocupações de eficiência que estão naturalmente incorporadas no modelo, conforme decorre da aplicação da Recomendação da CE. Neste contexto, é de assinalar que são vários os reguladores europeus que já notificaram a CE sobre as obrigações de controlo de preços impostas nestes mercados e que já definiram preços baseados em LRIC “puro”.

São exemplos dessas notificações as efetuadas pelo regulador francês⁷⁴, em que o preço LRIC “puro” está em vigor desde 01.01.2013, pelo regulador da Dinamarca⁷⁵, com preços LRIC “puro” que entraram em vigor em 01.01.2013, pelo regulador da Irlanda⁷⁶, de Malta⁷⁷ e da Bulgária⁷⁸ que definiram preços LRIC “puro” que vigoram desde 01.07.2013, e ainda pelos reguladores da República Checa⁷⁹, relativamente à qual a CE iniciou um procedimento de investigação nomeadamente salientando que o preço notificado é aproximadamente 2 vezes superior ao de outros países com preços LRIC “puro”, e da Itália⁸⁰, sobre o qual a CE também iniciou um procedimento de investigação incidindo não

⁷⁴ Disponível em http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/fr-2011-1234-1235-1236/ EN_1.0 &a=d

⁷⁵ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/199f018e-0ed4-422a-a317-eb1ed9c57e29/DK-2012-1400%20Adopted_EN.pdf

⁷⁶ Disponível em <https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/804dd9a2-e7b8-4a1a-b93f-7304b06a9a9b/IE-2012-1371-1372-1373%20adopted%20EN.pdf>

⁷⁷ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/dc450323-13f3-4019-97d5-0893200d5430/MT-2012-1401-1402%20adopted_EN.pdf

⁷⁸ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/596e3028-41cf-40f0-8d1a-f1b1fcdda185/BG-2013-1409-1410-1411%20Adopted_EN.pdf

⁷⁹ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/591e4d39-3582-48f8-993a-0fc71f1029fc/CZ-2012-1392-1393%20Adopted_EN.pdf

⁸⁰ Disponível em

sobre o resultado do modelo, mas sobre a trajetória de descida proposta. De referir que ambos estes reguladores acabaram por decidir retirar as respetivas notificações, tendo mais recentemente notificado novamente a CE, sem que esta tenha dado início a novos procedimentos de investigação.

O regulador da Holanda⁸¹ também notificou preços baseados em LRIC “puro”, mas uma decisão do Tribunal holandês levou a que os preços que vieram a ser fixados fossem os obtidos com base no modelo de custeio LRIC “+”.

Refira-se também que decorreram em 2013 consultas públicas nacionais, quer sobre o modelo de custeio a aplicar, quer especificamente sobre os preços LRIC “puro” a fixar, relevando-se as consultas da Espanha⁸², do Reino Unido⁸³ e da Holanda⁸⁴. O Reino Unido, entretanto já notificou a CE sobre os novos preços a aplicar, tendo a CE elogiado o facto de os preços de terminação passarem a ser fixados com base em LRIC “puro”, embora instasse o regulador a aplicá-los mais cedo do que a data anunciada⁸⁵ (janeiro de 2014). A Holanda⁸⁶, após consulta nacional, também notificou os novos preços à CE, no entanto, o Tribunal holandês anulou novamente os preços fixados com base em LRIC “puro”⁸⁷.

https://circabc.europa.eu/sd/d/2be8ee01-0663-4a9a-96fb-dbe7cb61f043/IT-2013-1413%20and%20IT-2013-1415%20Adopted_EN.pdf

⁸¹ Disponível em https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/a40a78f9-cb11-4725-8ea9-afcadab7600f/NL-2012-1284-1285%20Acte%281%29_EN%2Bdate%2Bnr.pdf

⁸² Disponível em http://www.cmt.es/consultas-publicas?p_p_id=101_INSTANCE_IF6E&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_IF6E_struts_action=%2fasset_publisher%2fview_content&_101_INSTANCE_IF6E_urlTitle=20121221_web_analysys_mason&_101_INSTANCE_IF6E_type=content&redirect=%2fconsultas-publicas%3fp_p_id%3d101_INSTANCE_IF6E%26p_p_lifecycle%3d1%26p_p_state%3dnormal%26p_p_mode%3dview%26p_p_col_id%3dcolumn-2%26p_p_col_count%3d1%26_101_INSTANCE_IF6E_struts_action%3d%252fasset_publisher%252fbusqueda&pag_anio=2012&

⁸³ Disponível em http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/nmr-13/?utm_source=updates&utm_medium=email&utm_campaign=nmr-feb-13

⁸⁴ Disponível em <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11321/Ontwerpbesluit-marktanalyse-vaste-en-mobiele-gespreksafgifte-2013-2015/>

⁸⁵ Disponível em http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/nmr-2013/statement/EC_letter.pdf

⁸⁶ Disponível em

⁸⁷ Disponível em <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/CBb/Nieuws/Pages/Afgiftetarieven%20telefoonmarkt.aspx>

Adicionalmente, no final de 2013 foram ainda efetuadas notificações em que são definidos preços LRIC “puro” por parte dos reguladores da Hungria⁸⁸, novamente da Itália⁸⁹, da Suécia⁹⁰ e da Croácia⁹¹, não tendo nenhum destes casos resultado num procedimento de investigação por parte da CE. Também a Dinamarca⁹², a par com uma nova revisão do mercado de terminação grossista de chamadas em local fixo, procedeu à atualização de alguns parâmetros do modelo LRIC que, em conformidade com a notificação, conduzem a novos preços de terminação em vigor desde 01.01.2014. Exemplos mais recentes de notificações relativas aos preços LRIC “puro” envolvem a Grécia⁹³ e novamente a República Checa⁹⁴.

5.3.4.4. A simetria nos preços de terminação

Se por um lado a manutenção da obrigação para todos os operadores continua a justificar-se pelas razões aliás apresentadas acima, haverá no entanto que aferir se existirão razões para haver diferenciação de preços entre os OPS e o Grupo PT. A este respeito é de notar que essa diferenciação de preços, pelas próprias razões que a sustentaram, consistia necessariamente numa medida temporária que objetivava criar as condições adequadas ao nível da relação custo-eficiência que permitisse no futuro evoluir para o objetivo de simetria na aplicação dos preços de terminação.

Os operadores que atualmente operam no mercado de terminação fixa de chamadas de voz encontram-se em geral em atividade há vários anos, pelo que relativamente à sua grande maioria não se justificaria a manutenção da diferenciação de preços.

A decisão sobre a assimetria adotada em 2004 e especificada em 2005 teve um enquadramento particular, dado que se pretendia então que permitisse sustentar os novos prestadores dos serviços telefónicos prestados a retalho num local fixo num mercado em

⁸⁸ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/1d941d54-161b-4c75-a78c-7a0dcbbba467b/HU-2013-1505-1506%20Adopted_EN.pdf

⁸⁹ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/93bca366-abc3-47b3-a7f9-830bf651f585/IT-2013-1507%20Adopted_EN.pdf

⁹⁰ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/62ae22b1-b66f-4142-8c3b-a0dc464bb000/SE-2013-1517%20Adopted_EN.pdf

⁹¹ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/ad74ecc6-9cca-42ff-84ab-612b7b446248/HR-2013-1523-1524%20Adopted_EN.pdf

⁹² Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/1bf5e1ac-23b0-4148-99f3-e7c1e5f729b9/DK-2013-1525%20Adopted_EN.pdf

⁹³ Disponível em: https://circabc.europa.eu/sd/a/5b9dd921-eec8-4ecc-8f9a-9c3a469f4959/EL-2014-1562-1563-1564%20Adopted_EN.pdf

⁹⁴ Disponível em: https://circabc.europa.eu/sd/a/63a12efc-b25e-4569-85eb-24ed4adc3ebc/CZ-2014-1581%20ADOPTED_EN.pdf

que o processo de liberalização plena no mercado fixo retalhista só se tinha iniciado há poucos anos, e em que a quota do operador histórico, a PTC, era ainda substancialmente elevada, e por consequência a quantidade de tráfego globalmente terminada nos OPS era muito reduzida.

Em paralelo, os preços de terminação das empresas do Grupo PT estavam fixados em valores mais elevados e distantes dos valores equiparados aos custos evitáveis de um operador eficiente.

Acresce à situação referida que os OPS que estavam a surgir teriam necessariamente economias de escala inferiores às das empresas do Grupo PT.

A situação atual difere da situação do mercado em 2005. Tendo passado mais de 13 anos desde a liberalização total do mercado de comunicações fixas, diversos operadores surgiram e assistiram-se a vários movimentos de concentração e separação, sendo que a maior parte dos prestadores que prestam atualmente serviços de terminação já estão presentes no mercado há diversos anos.

Acresce que esses prestadores têm tido a oportunidade de desenvolver as respetivas redes, normalmente sem estar sujeitos a condições de cobertura que os obriguem a ter presença na totalidade do território, podendo instalar-se nas regiões em que antecipam maiores níveis de rentabilidade, podendo assim atingir uma escala eficiente mais rapidamente.

Face ao que precede, o ICP-ANACOM considera que não se justifica que haja uma assimetria nos preços de terminação praticados pelos OPS, relevando-se que a fixação do preço de terminação num nível equiparado ao custo evitável da prestação do serviço por parte de um operador eficiente, conforme já exposto, permitirá o reforço das condições concorrenciais, criando condições para que os OPS possam lidar com os efeitos de rede mediados pela tarifa, e possam lançar produtos inovadores e novas estruturas tarifárias.

Aliás, releva-se que no âmbito da adoção das medidas provisórias e urgentes em 27.08.2013, alteradas pelas novas medidas provisórias e urgentes aprovadas em 27.11.2013, já foram eliminadas as assimetrias existentes.

Relativamente à existência de preços de terminação assimétricos, é de salientar a posição da CE expressa na Recomendação relativa às Terminações. A CE considera que qualquer desvio ao cálculo dos custos de um operador eficiente deve ser justificado por diferenças de custo objetivas que estejam fora do controlo do operador. Estas diferenças de custo só

existirão no caso da terminação móvel e devido a desequilíbrios resultantes da atribuição de espectro, devendo ser aplicadas por um período máximo de 4 anos após a entrada no mercado do operador beneficiário dessa assimetria.

Assim, sobre a questão da manutenção da assimetria de preços, a CE refere, embora apenas no que respeita às terminação nas redes móveis, o seguinte⁹⁵:

“Os novos operadores de serviços móveis podem também ter de suportar custos unitários mais elevados durante um período transitório até atingirem a escala mínima de eficiência. Nessas circunstâncias, as ARN poderão permitir-lhes, após terem determinado que existem, no mercado retalhista, obstáculos à entrada e à expansão, compensar os seus custos adicionais mais elevados comparativamente aos de um operador modelizado durante um período transitório máximo de quatro anos após a entrada no mercado.”

Contudo, no mesmo parágrafo, e em concreto sobre as terminações na rede fixa, a CE esclarece que:

“Esta situação é distinta do que acontece com os novos operadores nos mercados fixos, que têm a possibilidade de conseguir custos unitários baixos concentrando as suas redes em rotas de elevada densidade em determinadas zonas geográficas e/ou alugando recursos pertinentes da rede aos operadores históricos.”

Por outro lado é explicitado nas *Explanatory Notes* da Recomendação relativa às Terminações, que a manutenção de preços assimétricos potencia a entrada no mercado de operadores com práticas pouco eficientes e que, por isso, não se manterão no mercado no longo prazo. O mesmo documento refere também ser globalmente reconhecido que, face a uma situação equivalente em que se optasse pela fixação de preços grossistas simétricos, a aplicação de preços assimétricos resultará em preços de retalho mais elevados para o consumidor final.

De assinalar também, o texto do documento de trabalho da CE que acompanha a Recomendação relativa às Terminações⁹⁶, onde a respeito da fixação de preços simétricos e da sua relação com o nível de preços de terminação, a CE refere o seguinte:

⁹⁵ Cf. §17 da referida Recomendação da CE

⁹⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT accompanying the COMMISSION RECOMMENDATION on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU Implications for Industry, Competition and Consumers, disponível em http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0599_en.pdf .

“Symmetry at the level of truly cost-oriented (efficient) termination rates would reduce the payments of smaller market players, while rendering them capable of offering tariff packages and price plans with off-net prices comparable to that of the on-net charges of larger operators. This would in turn increase their ability to compete and thus encourage competition in the retail mobile markets to the ultimate benefit of consumers.”

Por último, salienta-se que a CE tem vindo a manifestar discordância com os reguladores que nas notificações mantêm preços de terminação assimétricos. São exemplos desses comentários os apresentados na sequência das notificações relativas aos preços de terminação fixa dos reguladores Hungria⁹⁷, da Itália⁹⁸, Polónia⁹⁹ e Roménia¹⁰⁰.

Face ao exposto, confirma-se, em conformidade com análise efetuada no âmbito das decisões provisórias e urgentes de 27.08.2013 e de 27.11.2013, que o princípio da reciprocidade diferida deixa de vigorar, e consequentemente deixa de ser aplicável a deliberação que determinou que o preço de terminação dos OPS deveria ser fixado de forma a que a sua receita média não ultrapassasse os 0,90 cêntimos de euro.

Nesta conformidade, devem os preços de terminação praticados pelos OPS ser fixados com base no modelo de custeio, ou seja preços fixados ao nível dos custos eficientes baseados na aplicação de um modelo BU utilizando a metodologia de custeio LRIC “puro”.

5.3.4.5. Os preços a aplicar

O ICP-ANACOM terminou a definição do modelo de custeio a usar na fixação dos preços de terminação.

Os preços de terminação definidos com base nos resultados do modelo de custeio devem entrar em vigor após a aprovação da decisão relativa a esse modelo.

Note-se que, na ausência de resultados produzidos pelo referido modelo, a Recomendação relativa às Terminações refere o seguinte:

⁹⁷ Caso HU/2011/1224, disponível em [https://circabc.europa.eu/sd/d/0ee295b1-049f-454f-abd9-da7bd75e77a3/HU-2011-1223-1224%20Acte\(3\)_EN+date%20et%20nr.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/d/0ee295b1-049f-454f-abd9-da7bd75e77a3/HU-2011-1223-1224%20Acte(3)_EN+date%20et%20nr.pdf)

⁹⁸ Caso IT/2011/1196 mediante o qual a Itália propunha manter a assimetria até 31.12.2012, disponível em http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=commissionsdecisions/it-2011-1196_endatenrpdf/ EN 1.0 &a=d

⁹⁹ Caso PL/2011/1222, disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/ea44348b-d06b-4d90-9001-626031988a45/PL-2011-1222%20Acte_EN+date+nr.pdf

¹⁰⁰ Caso RO/2011/1271, disponível em https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/0a8586bd-aab2-4464-9386-cdd63eaf14cc/RO-2011-1271%20Acte_EN%2Bdate%2Bnr.pdf

“Em circunstâncias excepcionais, caso uma ARN não consiga, nomeadamente devido aos fracos recursos, finalizar atempadamente o modelo de cálculo dos custos recomendado e possa demonstrar que uma metodologia diferente do modelo CALP ascendente baseado nos custos correntes obtém resultados conformes com a presente recomendação e compatíveis, em termos de eficiência, com os de um mercado concorrencial, poderá considerar a possibilidade de estabelecer preços provisórios com base nessa abordagem alternativa até 1 de Julho de 2014. Caso seja objetivamente desproporcionado para as ARN com recursos reduzidos aplicarem a metodologia recomendada para o cálculo dos custos a partir dessa data, essas ARN podem continuar a aplicar uma metodologia alternativa até à data de revisão da presente recomendação, a menos que o organismo criado para garantir a cooperação entre as ARN e a Comissão, incluindo os seus grupos de trabalho afins, forneça um apoio prático e orientações suficientes para ultrapassar a referida limitação de recursos e, em particular, o custo da aplicação da metodologia recomendada. O resultado eventualmente obtido com as metodologias alternativas não pode ser superior à média das tarifas de terminação fixadas pelas ARN que aplicam a metodologia de custeio recomendada.”

De forma a dar cumprimento à Recomendação relativa às Terminações o ICP-ANACOM determinou que, a partir de outubro de 2013, os preços de terminação a praticar pelos diversos prestadores de serviços telefónicos em local fixo e pelos prestadores do serviço VoIP com poder de mercado significativo fossem fixados por *benchmark*, com referência à média dos preços já calculados por outros reguladores da União Europeia com recurso à metodologia de custeio LRIC “puro”.

Recorda-se a este respeito que a CE na carta remetida em 12.08.2013, instou o ICP-ANACOM a adotar o mais rapidamente possível medidas provisórias com vista à fixação de preços de terminação com base num *benchmark* de preços LRIC “puro”:

“Na sequência da decisão da Comissão de dar início a uma investigação (fase II) da notificação da ANACOM, esta última não poderá adotar a medida proposta pelo menos durante um período adicional de três meses. O resultado poderá ser mais um atraso na adoção das tarifas propostas, que já representam benchmark de preços LRIC «puro» noutros Estados-Membros. Para evitar novos atrasos, a Comissão exige que a ANACOM introduza tarifas de terminação orientadas para os custos, fixadas por referência a um benchmark, o mais rapidamente possível, e, em qualquer caso, o mais tardar em 1 de outubro de 2013, mediante a adoção de medidas provisórias, conforme estabelecido no artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva-Quadro.

Essas tarifas de terminação fixa provisórias, que reproduzem os preços orientados para os custos, devem, pois, ser impostas o mais rapidamente possível, até que o modelo de custos BU-LRIC atualmente em desenvolvimento esteja pronto a ser aplicado. Com efeito, a Comissão considera que é urgente atuar para proteger os interesses dos consumidores, para que estes possam finalmente tirar proveito de tarifas de terminação orientadas para os custos.”

Nesta conformidade, o ICP-ANACOM aprovou as medidas provisórias e urgentes constantes do documento *“Mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares”*, onde se incluiu a determinação de novos preços de terminação a vigorar a partir de 1 de outubro de 2013, fixados por referência a um *benchmark* dos preços LRIC “puro” notificados à CE.

Adicionalmente, em 27.11.2013, o ICP-ANACOM após ter constatado que a implementação da obrigação de controlo de preços por parte de alguns dos operadores com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas em local fixo estava a comprometer os objetivos que estavam subjacentes à sua determinação, designadamente a necessidade de eliminar a assimetria de preços entre os diversos operadores com PMS nos mercados em causa, aprovou novas medidas provisórias e urgentes relativas à implementação da obrigação de controlo de preços.

O preço LRIC “puro” usado como referência para a fixação dos preços a praticar em Portugal na terminação de chamadas de voz em numeração geográfica ou em numeração não geográfica atribuída ao VoIP nómada foi assim fixado em 0,1114 cêntimos de euro por minuto.

A respeito da fixação dos preços grossistas de terminação de chamadas de voz em local fixo no nível do LRIC “puro”, os quais já se encontram em vigor desde 1.10.2013 no que respeita à interligação TDM, não obstante o impacto na redução das receitas dos operadores, o ICP-ANACOM considera que se justificou essa decisão, pelas seguintes razões:

- Era há muito do conhecimento do mercado que existe uma Recomendação (Recomendação relativa às Terminações) que, conforme já referido ao longo do relatório, tem de ser tomada na melhor conta, sendo que qualquer afastamento das suas disposições deve ser comunicado à CE e devidamente justificado, e

estabelecendo a mesma que as ARN deverão garantir que, a partir de 31.12.2012, os preços de terminação sejam fixados ao nível dos custos LRIC “puro”, implicando também que sejam fixados preços simétricos; note-se que da análise efetuada não se encontrou razões que justificassem o afastamento desta Recomendação.

- Acresce que, no âmbito da decisão relativa às condições da oferta de referência de interligação a vigorar em 2010, notificada à CE em abril de 2010, aquela entidade apresentou diversos comentários, salientando em particular que os preços de terminação de chamadas deviam ser fixados com base num custo LRIC, e exortou o ICP-ANACOM a, na sua próxima análise do mercado grossista de terminação de chamadas na rede fixa, alinhar a metodologia de contabilização de custos com os princípios de contabilização de custos constantes na Recomendação relativa às Terminações, bem como a assegurar que os preços de terminação para os operadores alternativos fossem fixados a um nível eficiente (simétrico) o mais rapidamente possível.

Note-se que na resposta à CE, o ICP-ANACOM especificou que iria desenvolver o modelo *bottom-up* de modo a possibilitar a sua entrada em vigor até à data limite de 31.12.2012, conforme previsto na Recomendação 2009/396/CE.

A este respeito importa salientar que a CE, em 12.08.2013, exigiu que o ICP-ANACOM fixasse os preços de terminação, por referência a um *benchmark*, “o mais rapidamente possível, e, em qualquer caso, o mais tardar em 1 de outubro de 2013”.

- Os operadores com PMS nestes mercados tiveram um longo período para se adaptar à descida nos preços de terminação e mantiveram de uma forma geral os preços inalterados ao longo de oito anos, no caso dos OPS, e desde 2010, no caso das empresas do Grupo PT, pelo que já tinham beneficiado durante o período em causa de preços substancialmente mais elevados dos que os que resultam da aplicação da Recomendação relativa às Terminações.
- Sendo necessária a fixação de preços com base numa referência de custos LRIC “puro”, atendendo a que tal resulta numa descida significativa dos preços da terminação com efeitos positivos no que respeita à eficiência produtiva e alocativa, proporcionando melhores condições competitivas, sobretudo para os operadores de dimensão mais reduzida, importava que o mercado pudesse beneficiar rapidamente desses efeitos.

- O impacto da redução dos preços de terminação, traduzindo-se numa descida das receitas dos operadores que prestam o serviço telefónico em local fixo seria em diversos casos atenuado, e relativamente a alguns operadores, seria mesmo compensado, pelo decréscimo dos custos de terminação pagos a terceiros operadores; note-se adicionalmente que nos casos em que os operadores possuem também uma operação móvel, há ainda a considerar a poupança na redução dos custos que esses operadores pagam pela terminação das chamadas em redes fixas.
- Estimou-se que o impacto para os consumidores finais pudesse ir até aos 11 milhões de euros (nas chamadas nacionais fixo-fixo e móvel-fixo) no período de um ano.

Para a estimativa desse impacto teve-se em consideração que a PTC tem estado sujeita a uma obrigação imposta em 14.12.2005, no âmbito dos mercados retalhistas de banda estreita, onde ainda tem PMS, segundo a qual os preços das chamadas originadas na rede da PTC e terminadas na rede de outros operadores que prestam o serviço telefónico em local fixo devem ser idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na rede da PTC, podendo ser corrigidos pela diferença, devida e quantificadamente justificada, entre a terminação das chamadas na rede da PTC e a terminação das chamadas na rede de cada operador. De acordo com esta obrigação, só são admissíveis diferenças entre os preços das chamadas com destino a diferentes operadores, desde que essa diferença resulte de diferentes valores de preços de terminação.

Tendo em atenção o exposto, pelo facto de a assimetria ter sido eliminada, os consumidores finais também seriam imediatamente beneficiados. Acresce que se considerou que por via da dinâmica do mercado (fixo e móvel) os operadores passariam pelo menos parte das poupanças que tiveram com a redução dos preços da terminação para os consumidores finais¹⁰¹, importando por isso que o alinhamento desses preços com os valores correspondentes aos que resultam da aplicação da Recomendação relativa às Terminações se passasse a processar com

¹⁰¹ De acordo com o documento da CE *"Implications for Industry, Competition and Consumers"* que acompanha a Recomendação relativa às Terminações, os operadores refletirão nos preços retalhistas as descidas dos preços de terminação, sendo que no caso do mercado móvel, onde o nível de concorrência observado será maior, a transferência para os consumidores finais será na ordem dos 33%, enquanto no mercado fixo, onde o nível de concorrência observado é menor, a transferência para o consumidor final das poupanças decorrentes da redução dos preços de terminação será apenas na ordem dos 20%.

a maior brevidade possível, considerando-se que para o efeito o início do 3.º trimestre de 2013 era uma data adequada, permitindo um período mínimo de adaptação dos operadores.

Nesta conformidade, mantendo-se as mesmas razões que motivaram a aprovação por parte do ICP-ANACOM, a 27.08.2013 e a 27.11.2013, das medidas provisórias e urgentes relativas a estes mercados, e em particular a fixação de preços de terminação, e conforme anunciado nessas decisões, esta Autoridade determina que os preços a praticar a nível da interligação TDM e da interligação IP são definidos em conformidade com o seguinte:

- Os preços de terminação a nível da interligação TDM e da interligação IP não devem ser superiores ao valor de 0,068 cêntimos de euro, conforme resulta do modelo de custeio¹⁰², devendo ser faturados ao segundo desde o primeiro segundo e sem qualquer taxa de ativação;
- Mantém-se o princípio da eliminação de todas as assimetrias entre os preços praticados pelas empresas do Grupo PT e os restantes OPS.

Os preços de terminação de chamadas em local fixo referidos no ponto anterior devem entrar em vigor 10 dias úteis após a aprovação das decisões finais relativas aos presentes mercados e ao modelo de custeio.

Note-se que em relação ao preço de 0,1114 cêntimos de euro, o novo preço máximo de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas em local fixo, na ordem dos 0,068 cêntimos de euro, representa uma redução de 0,0334 cêntimos de euro por cada minuto de terminação.

Existindo ainda alguns operadores, nomeadamente a PTC, que apresentam estruturas de interligação hierárquicas, com níveis de interligação correspondentes ao nível de interligação local, ao nível de interligação de trânsito simples e ao nível de interligação em trânsito duplo, é necessário definir os preços a praticar nos referidos níveis de interligação, bem como definir os preços a praticar pelos operadores com arquiteturas de rede mais simplificadas, designadamente com um preço único de terminação¹⁰³.

¹⁰² O resultado do modelo é de 0,0673 cêntimos por minuto (a preços de 2012), ou 0,068 cêntimos por minuto considerando uma inflação próxima de 0,27% em 2013 e uma inflação prevista de 1,0% em 2014 (em conformidade com o previsto no Orçamento Geral do Estado).

¹⁰³ A este respeito, recorda-se que desde 01.10.2013 a PTC pratica os preços de 0,1026 cêntimos de euro, no nível de interligação local, 0,1411 cêntimos de euro, no nível de interligação de trânsito simples, e 0,1642 cêntimos de euro, no nível de interligação de trânsito duplo, com um preço médio de interligação de 0,1114 cêntimos de euro que corresponde ao preço de resulta do *benchmark* de preços LRIC “puro”.

Tendo em consideração que o modelo de custeio foi desenvolvido de forma a refletir os custos de uma rede eficiente, assim como a transição de um modelo de interligação suportado em TDM para um modelo de interligação em IP, em que a estrutura de interligação é mais simplificada e com um menor número de PGI, entende-se que não se justifica fixar preços máximos diferenciados em função do nível de interligação a que respeitam, ainda que alguns operadores ainda apresentem atualmente essa diferenciação.

Releva-se que esta é a opção mais simples, sendo também aquela que mais facilita a transição para a interligação IP. Nota-se que a alternativa ao preço uniforme seria a fixação de preços diferenciados em função do nível de interligação a que o operador se encontra ligado. No entanto, os resultados do modelo de custeio, que se baseia no desenvolvimento de uma rede eficiente, assentam num nível de interligação único, pelo que a fixação de preços diferenciados com base numa estrutura de interligação hierárquica só poderia ser feita com recurso a *proxys* que não seriam coerentes com o facto de já existir um modelo de custeio desenvolvido e com resultados conhecidos.

No âmbito da fixação do preço de interligação poder-se-á considerar uma obrigação, no caso dos operadores que disponibilizam mais do que um ponto de interligação, de disponibilização de pelo menos dois pontos de interligação, que permitam a entrega do tráfego a todos os clientes do operador.

Relativamente aos restantes operadores com PMS (que não a PTC), o ICP-ANACOM determinou que os preços máximos de terminação de chamadas em local fixo a praticar são os seguintes:

- a. Nos casos em que o operador opte por disponibilizar uma estrutura tarifária com vários níveis de preços de interligação:
 - Deve obrigatoriamente disponibilizar o nível de preços de interligação local, de tal forma que seja possível entregar nesse nível o tráfego de terminação destinado a todos os clientes do operador.
 - Sempre que haja a disponibilização do nível de preços de interligação de trânsito duplo é obrigatória a disponibilização do nível de preços de interligação de trânsito simples.
 - Sempre que antes de ser entregue ao cliente recetor da chamada, o tráfego de interligação passe por um único comutador, o preço de terminação a aplicar não pode ser superior ao preço máximo fixado para a PTC no nível de interligação local.
 - Sempre que antes de ser entregue ao cliente recetor da chamada, o tráfego de interligação passe por dois comutadores, estando esses comutadores disponíveis para interligação com terceiros operadores, o preço de terminação a aplicar não pode ser superior ao preço máximo fixado para a PTC para o nível de interligação de trânsito simples.
 - Sempre que antes de ser entregue ao cliente recetor da chamada o tráfego de interligação passe por três ou mais comutadores, estando esses comutadores disponíveis para interligação com terceiros operadores, o preço de terminação a aplicar não pode ser superior ao preço máximo fixado para a PTC para o nível de interligação de trânsito duplo.
- b. Nos casos em que o operador opte por disponibilizar uma estrutura tarifária simplificada, com um único nível de preços: O preço de terminação a aplicar não pode ser superior a 0,1114 cêntimos de euro por minuto.

5.3.4.6. Conclusão

O ICP-ANACOM determina que todos os prestadores com PMS nestes mercados devem estar sujeitos a uma obrigação de controlo de preços assente no princípio da orientação para os custos. No que concerne à metodologia de custeio a aplicar no âmbito da determinação dos preços de terminação, é aplicado um modelo BU utilizando a metodologia de custeio LRIC “puro” orientado para os custos de um operador eficiente.

Conforme previsto na Recomendação da CE relativa às Terminações, o ICP-ANACOM desenvolveu um modelo de custeio para as terminações fixas, cujos resultados constam de documento próprio, também submetido a consulta pública e audiência prévia dos interessados.

Com base nos resultados do referido modelo, o ICP-ANACOM determina que o preço máximo do serviço de terminação de chamadas nas redes telefónicas públicas em local fixo é fixado em 0,068 cêntimos de euro, devendo entrar em vigor 10 dias úteis após a aprovação das decisões finais relativas aos presentes mercados e ao modelo de custeio. Este preço deve ser aplicado indiferenciadamente a cada um dos 3 níveis de interligação, mesmo no caso em que os operadores apresentam uma arquitetura de interligação hierárquica.

Face ao exposto, com relação ao cumprimento das condições constantes no art.º 55.º da LCE, considera-se que a obrigação de controlo de preços suportada no desenvolvimento do modelo LRIC “puro” é adequada ao problema identificado e é justificável, atendendo à necessidade de fazer face aos incentivos dos operadores com PMS nestes mercados em praticar preços excessivos e à necessidade de promover a concorrência, dando condições acrescidas para que todos os operadores possam lançar produtos inovadores e com estruturas tarifárias assentes em tarifas planas, com benefícios para os clientes em geral.

Trata-se de uma obrigação proporcional, porque é necessária para cumprir os objetivos para os quais foi desenhada e é aplicada a todos os operadores que poderiam por em causa o cumprimento desses objetivos. Neste âmbito, a sua aplicação aos prestadores que não integram o Grupo PT é proporcional porque esses prestadores já beneficiaram durante vários anos de uma assimetria que presentemente já não se justifica e não está em conformidade com o previsto na Recomendação relativa às Terminações, não se identificando razões relativamente a este aspeto para que haja um afastamento da Recomendação.

É também uma obrigação que não origina uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade, atendendo a que se considera essencial que todos os operadores com PMS Ihe devem estar sujeitos, dado o seu impacto positivo na concorrência e a sua contribuição para o aumento do bem-estar social; é também transparente em relação aos fins a que se destina.

5.3.5. Separação de contas (art.º 71.º da LCE) e contabilização dos custos (art.º 74.º da LCE)

A obrigação de separação de contas pode ser imposta *“relativamente a atividades específicas relacionadas com o acesso e interligação”* e *“consiste, nomeadamente, na exigência de os operadores, em especial os verticalmente integrados, apresentarem os seus preços por grosso e os seus preços de transferência interna de forma transparente com o objetivo, entre outros, de garantir o cumprimento da obrigação de não discriminação, quando aplicável, ou se necessário para impedir subvenções cruzadas.”*

Por seu lado, a obrigação de contabilização de custos permite que seja imposta uma obrigação de *“adoptar sistemas de contabilização de custos, para fins de oferta de tipos específicos de acesso ou interligação.”*

A manutenção da obrigação de transparência e de não discriminação ao Grupo PT poderá exigir a imposição de obrigações de reporte de informação financeira que permitam ao ICP-ANACOM monitorar o correto cumprimento dessas obrigações, que aliás estão presentemente em vigor e obrigam em particular a PTC. Atente-se que no caso da PTC, dada a sua escala, e por se tratar de um operador verticalmente integrado, a contabilização de custos e a separação de contas adquirem uma importância acrescida. A sua eventual supressão impediria a identificação de forma clara dos custos afetos aos diversos serviços regulados e a verificação da sua coerência global, o que se traduziria na impossibilidade de monitorizar de forma expedita o cumprimento de obrigações associadas aos preços, colocando entraves à identificação de situações de subsidiação cruzada entre serviços regulados. Os dados do seu sistema de contabilidade analítica são também relevantes no âmbito da calibração do modelo de terminações fixas, atento também o peso da PTC e o volume de tráfego terminado na sua rede, e poderão ser usados em futuras atualizações deste modelo.

Torna-se, por isso, imprescindível a manutenção destas obrigações impostas à PTC, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira prevista no n.º 3 do art.º 71.º, em

conformidade com o que a empresa tem vindo a fazer ao longo dos anos. Esta posição está alinhada com a da maioria das ARN.

Analizada a relevância de impor a outros operadores que não a PTC as obrigações de contabilização de custos e de separação contabilística, o ICP-ANACOM considera não ser justificável a imposição dessas medidas dado que, ao não lhes ser imposta a obrigação de não discriminação, fica obviada a necessidade da verificação do seu cumprimento feita pela via da imposição das obrigações de contabilização de custos e de separação contabilística.

Note-se, aliás, que diversos OPS que atuam no mercado de terminação grossista não têm operações tão diversificadas e abrangentes como as da PTC, estando assim presentes em menos mercados. Acresce que nenhum dos OPS está sujeito no âmbito deste ou de outros mercados relevantes, contrariamente à PTC, a uma obrigação similar. Por esse motivo, e para esses OPS, as medidas de contabilização de custos e separação contabilística, para além de desnecessárias no que respeita a detetar potenciais situações de subsidiação cruzada, também resultariam numa sobrecarga excessiva. Em todo o caso, no âmbito de futuras atualizações do modelo de custeio das terminações fixas poderá ser necessário solicitar alguma informação sobre custos aos operadores com PMS no mercado, devendo estes prestar a informação requerida, na medida em que esta esteja disponível.

Conclusão

No que respeita à PTC, conclui-se que as obrigações de separação de contas e de contabilização de custos no âmbito do mercado grossista de terminação deverão ser mantidas por forma a garantir a necessária monitorização de outras obrigações relacionadas impostas neste mercado.

O ICP-ANACOM, à semelhança da grande maioria de outras ARNs, não considera justificável nem proporcional a aplicação das obrigações supracitadas aos OPS que operam no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo. Ressalva-se, porém, a possibilidade de, nomeadamente no contexto de futuras atualizações do modelo de custeio, poderem vir a ser solicitadas informações de custeio, e outras que possam ser necessárias, a todos os operadores presentes no mercado.

As obrigações de separação de contas e de contabilização de custos impostas à PTC enquadram-se nos objetivos de regulação definidos no art.º 5º da LCE, particularmente no

que respeita à promoção da concorrência, cumprindo também com os requisitos definidos no n.º 3 do art.º 55.º da referida Lei.

Note-se, para além destas obrigações serem transparentes e não discriminatórias, dado serem apenas impostas ao operador que apresenta a maior dimensão nestes mercados, estas obrigações encontram ainda uma justificação objetiva no facto da informação financeira ser essencial para a verificação do cumprimento da obrigação de não discriminação. Por último, a proporcionalidade das medidas assenta no facto de, na definição dos requisitos da informação de custos e financeira requerida, ser apenas exigido o nível de detalhe suficiente para a concretização dos objetivos de verificação das outras obrigações, sendo coerente com a dimensão do operador a quem são impostas. São também proporcionais, pelo facto de serem aplicáveis a um operador com presença em vários mercados regulados. A este respeito é ainda de referir que a PTC dispõe há muitos anos de um sistema de contabilidade analítica para efeitos de custeio regulatório de carácter transversal e perfeitamente estabilizado, sujeito a auditorias anuais.

5.4. Conclusão

Face ao exposto e às conclusões extraídas da análise das obrigações em vigor no mercado grossista de terminação, passa-se a apresentar a tabela resumo das obrigações a impor às empresas do Grupo PTC no mercado em análise durante o período de vigência da presente análise, salientando-se ainda que o proposto acompanha a abordagem seguida na maioria dos EM.

Tabela 10 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

Obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	Obrigações de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigações de controlo de preços	Obrigações de separação de contas e de contabilização de custos quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação
▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis (interligação TDM e interligação IP) (a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que seja retirado o acesso à interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada) ▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias ▪ Integrar na sua oferta de referência os aspetos relevantes relativos à arquitetura de interligação em IP, devendo para o efeito apresentar uma proposta de arquitetura de interligação em IP no prazo de 6 meses (apenas para a PTC)	▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação ▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a tarifários	▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação ▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos outros operadores ▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária As obrigações seguintes aplicam-se apenas à PTC ▪ Publicar uma ORI ▪ Publicar preços, termos e condições, informação técnica e informação de qualidade de serviço	▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base no modelo de custeio LRIC “puro”) ▪ Preços de interligação fixados em conformidade com o definido no ponto 5.3.4.5. ▪ Eliminar valor da ativação da chamada e fixar preços ao segundo desde o primeiro segundo	▪ Sistema de custeio e separação contabilística (apenas para a PTC)

Relativamente aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, o ICP-ANACOM considera adequado impor as obrigações sumariadas na Tabela 11 relativa aos OPS.

Tabela 11 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo

Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo
Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo
Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo ▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis (interligação TDM e interligação IP) (a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que seja retirado o acesso à interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada) ▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo ▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação ▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a tarifários	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo ▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária ▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação ▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos outros operadores	Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base no modelo de custeio LRIC “puro”) ▪ Preços de interligação fixados em conformidade com o definido no ponto 5.3.4.5. ▪ Eliminar valor da ativação da chamada e fixar preços ao segundo desde o primeiro segundo

A tabela abaixo permite a comparação entre as obrigações impostas no âmbito da Decisão de 2004 e as que são agora impostas ao abrigo da análise em curso.

Tabela 12 – Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2004

OBRIGAÇÃO	Decisão de 2004		Decisão atual		
	Grupo PT	OPS	PTC	MEO	OPS
Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso					
▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis ▪ Interligação TDM ▪ Interligação IP (a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que seja retirado o acesso à interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada)	X	X	X X	X X	X X
▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias			X	X	X
▪ Integrar na oferta de referência os aspetos relevantes relativos à arquitetura de interligação em IP, devendo apresentar uma proposta de arquitetura de interligação em IP no prazo de 6 meses			X		
Obrigação de não-discriminação					
▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação	X		X	X	
▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a tarifários	X		X	X	X
▪ Disponibilizar uma oferta de interligação por capacidade (IpC)	X				
Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência					
▪ Publicar uma ORI	X		X		
▪ Publicar preços, termos e condições, informação técnica e informação sobre qualidade de serviço	X		X		
▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária			X	X	X
▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação	X		X	X	X
▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos OPS			X	X	X
Controlo de preços					
▪ Fixar preços com base nos custos de natureza prospetiva (transitoriamente com base em variáveis associados ao tráfego e nas expectativas relacionadas com a eficiência produtiva e alocativa do operador)	X				
▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base nos resultados do modelo de custeio LRIC "puro")			X	X	X
▪ Fixar o mesmo preço máximo de terminação, independentemente do nível de interligação a que o operador se liga			X	X	X
▪ Permitir o princípio da reciprocidade diferida		X			
▪ Eliminar valor da ativação da chamada e fixar preços ao segundo desde o primeiro segundo			X	X	X
Separação de contas e de contabilização de custos					
▪ Desenvolver sistema de custeio e separação contabilística	X		X		

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)	18
Gráfico 2 – Proporção de tráfego terminado na rede telefónica pública individual num local fixo de cada operador	19
Gráfico 3 – Preços de terminação de chamadas na rede da PTC.....	44

Índice de tabelas

Tabela 1 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública individual num local fixo	5
Tabela 2 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	5
Tabela 3 – Prestadores do STF	16
Tabela 4 – Prestadores do Serviço telefónico em local fixo e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos	17
Tabela 5 – Desvio de preços entre terminação de chamadas nos vários níveis de rede..	35
Tabela 6 – Desvio de preços entre terminação de chamadas nos vários níveis de rede..	35
Tabela 7 – Evolução das quotas de acessos principais do STF.....	42
Tabela 8 – Evolução das quotas de tráfego de voz do STF	42
Tabela 9 – Indicadores de dimensão dos principais operadores.....	43
Tabela 10 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	97
Tabela 11 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	98
Tabela 12 – Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2004	99

Índice de figuras

Figura 1 – Definição de Originação/Terminação adotada pelo ICP-ANACOM	23
Figura 2 – Definição dos serviços de trânsito adotada pelo ICP-ANACOM.....	23
Figura 3 – Diagrama esquemático da estrutura de rede da PTC	24
Figura 4 – Configuração típica de uma interligação IP-RTPC ou RTPC-IP	26
Figura 5 – Configuração típica de uma interligação IP-IP	27

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

GSM	Sistema global para comunicações móveis
IP	Protocolo Internet
IpC	Interligação por Capacidade
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRIC	Long Run Incremental Costs
OPS	Outros prestadores de serviços
ORI	Oferta de Referência de Interligação
PGI	Ponto geográfico de interligação
PMS	Poder de Mercado Significativo
RNG	Redes de nova geração
RTPC	Rede telefónica pública comutada
SIP	Session initiation protocol
SS7	Sistema de sinalização nº 7
STF	Serviço telefónico em local fixo
TDM	Time Division Multiplexing
UMTS	Sistema de comunicações móveis de 3ª geração
VoIP	Voz sobre o protocolo Internet

Anexo II

Lista de operadores

CABOVISÃO	Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A.
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom
MEO	Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A
NOS	NOS – Comunicações, S.A.
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.
OPTIMUS	Optimus – Telecomunicações, S. A.
PT PRIME	PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S. A.
PTC	PT Comunicações, S. A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON Multimédia	ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S. A.

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

ARN	Autoridade Reguladora Nacional
AdC	Autoridade de Concorrência
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
CE	Comissão Europeia
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Imobiliários
ERG	European Regulators Group
ICP-ANACOM	ICP - Autoridade Nacional de Comunicações
UE	União Europeia