

**MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS EM REDES
TELEFÓNICAS PÚBLICAS 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

Maio, 2016

Índice

1. Introdução	5
1.1. As conclusões da análise de mercado realizada em 2004	5
1.2. A Recomendação da CE e o processo de análise de mercados	7
1.2.1. Sentido provável de decisão aprovado em março de 2013	10
1.2.2. Aprovação de medidas provisórias e urgentes	12
1.2.3. Sentido provável de decisão aprovado em julho 2014	14
1.2.4. Atual análise de mercado	14
1.3. Factos ocorridos de relevância para o mercado em análise	17
1.3.1. Os serviços telefónicos prestados em local fixo e caracterização do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo	20
2. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas pública individuais num local fixo	26
2.1. Delimitação entre os serviços grossistas de interligação	28
2.2. Arquitetura da interligação	30
2.3. Definição do mercado do produto	34
2.3.1. A substituíbilidade entre redes telefónicas públicas num local fixo	35
2.3.2. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces	36
2.3.3. A terminação de chamadas em redes móveis	39
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>)	40
2.3.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede	41
2.3.6. Definição do mercado do produto - conclusão	42
2.4. Definição do mercado do geográfico	43
2.5. Conclusão	43
3. Mercados suscetíveis de regulação <i>ex-ante</i>	44
4. Avaliação de PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	46
4.1. Dominância individual	47
4.1.1. Análise da concorrência efetiva	47

4.1.2. Barreiras à entrada	52
4.1.3. Contrapoder negocial dos compradores	52
4.1.4. Dominância individual - conclusão	55
4.2. Dominância conjunta	55
4.3. Análise prospetiva	56
4.4. Avaliação de PMS - conclusão	56
5. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	59
5.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados	59
5.1.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso	60
5.1.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos	61
5.2. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações	62
5.3. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS	64
5.3.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (art.º 72.º da LCE)	64
5.3.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE)	70
5.3.3. Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência (art.ºs 67.º a 69.º da LCE)	74
5.3.4. Controlo de preços (art.º 74.º da LCE)	79
5.3.5. Separação de contas (art.º 71.º da LCE) e contabilização dos custos (art.º 74.º da LCE)	106
5.4. Conclusão	107

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 da Autoridade Nacional de Comunicações (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) e de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo (mercado 9 dessa Recomendação) e a correspondente análise de mercado e identificação de operadores com Poder de Mercado Significativo (PMS).

Nesse âmbito, a análise efetuada pela 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 que integravam então o ex-Grupo Portugal Telecom³ e que atualmente correspondem à MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO) 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 2004⁴ 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 À data da realização da primeira análise de mercado, o Grupo PT era constituído pela PT Comunicações, S.A. (PTC), pela PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A. (PT Prime) e pela TMN – Telecomunicações Móveis, S.A. (TMN).

⁴ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=409804>

Tabela 1 – Obrigações impostas ao ex-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
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminar indevidamente na prestação do acesso à rede, incluindo oferta de tarifa plana de interligação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de custeio e separação contabilística 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obrigação de fixar preços com base nos custos e controlos de preços

Fonte: Deliberação da 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
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não aplicável 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não aplicável 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não aplicável 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obrigação de permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis a operadores de redes públicas de comunicações eletrónicas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controlo de preços

Fonte: Deliberação da ANACOM de 17.12.2004

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

Em 9 de outubro de 2014, a CE publicou a revisão da Recomendação sobre mercados relevantes – Recomendação 2014/710/UE⁵, a qual substituiu a Recomendação da Comissão 2007/879/CE⁶ que, por sua vez, substituiu a Recomendação 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/CE⁷ do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (doravante “nova Recomendação”).

Ao contrário da anterior versão da Recomendação que previa sete mercados relevantes⁸, um a nível retalhista⁹ e os restantes seis a nível grossista¹⁰, a nova Recomendação passa a incluir apenas os seguintes quatro mercados:

- Mercado 1: Terminação grossista de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo
- Mercado 2: Terminação grossista de chamadas de voz em redes móveis individuais
- Mercado 3: a) Acesso local grossista num local fixo
b) Acesso central grossista num local fixo para produtos de grande difusão
- Mercado 4: Acesso de elevada qualidade grossista num local fixo

⁵ Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 16 de outubro de 2014:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=EN> (versão portuguesa retificada em 14 de maio de 2015 disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:121:FULL&from=PT#bookmark_nopage_009).

⁶ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:pt:PDF>

⁷ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=963124>.

⁸ Em bom rigor, o número de mercados relevantes para efeitos de definição e análise identificado pela CE era superior a sete, pois os mercados de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais, móveis ou em local fixo, eram definidos ao nível de cada rede telefónica, pelo que podiam existir pelo menos tantos mercados relevantes quantas as redes telefónicas públicas individuais.

⁹ Mercado 1: Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

¹⁰ 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.

Os mercados presentemente em análise correspondem aos atuais mercados 1, que por sua vez correspondiam ao mercado 3 da Recomendação 2007/879/CE e ao mercado 9 da 2003/311/CE.

De forma equivalente às anteriores versões da Recomendação, a atual é acompanhada de uma “Exposição de Motivos”¹¹ onde a CE justifica a definição dos novos mercados.

A Lei n.º 5/2004¹², de 10 de fevereiro (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE))¹³, aprovou o regime 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, a 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)¹⁴:

- 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 CE¹⁵ relativas à análise e avaliação do PMS no âmbito do quadro regulamentar

¹¹ “Exposição de Motivos” disponível em <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets> (apenas versão em inglês).

¹² Alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro e posteriormente alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro (artigos 39.º, 52.º, 94.º e 113.º e aditamento do artigo 52.º-A); pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho (artigos 45.º e 113.º); pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março (revogação do artigo 124.º); pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (artigo 106.º) e pela Lei n.º 127/2015, de 3 de setembro (artigo 106.º). Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=930940#.VtV4RU-O51N>.

¹³ 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 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.

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

¹⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965114>.

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 PMS¹⁶.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente¹⁷ 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 a 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 a ANACOM determine que o mercado relevante não é efetivamente concorrencial, compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as

¹⁶ 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”.

¹⁷ 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.”

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.

1.2.1. Sentido provável de decisão aprovado em março de 2013

A 1 de março de 2013, a ANACOM aprovou um sentido provável de decisão (SPD) sobre a definição, avaliação de PMS e a manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo. Esse SPD foi sujeito ao procedimento geral de consulta ao abrigo do art.º 8.º da LCE, e ao procedimento de audiência prévia dos interessados em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) então em vigor¹⁸, em ambos os casos por um período de 40 dias, e foi também submetido à Autoridade da Concorrência (AdC) para que esta se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

O SPD em causa concluía, de forma equivalente à análise agora efetuada, que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas individuais num local fixo têm PMS na prestação desse serviço, impondo-lhes diversas obrigações, entre as quais se destaca a obrigação de controlo de preços, à data baseada em *benchmark* de preços LRIC “puro”, tendo em consideração que não eram ainda conhecidos os resultados do modelo de custeio desenvolvido para Portugal.

Terminada a consulta em causa, a AdC emitiu o seu parecer tendo genericamente referido concordar com o SPD da ANACOM. Em concreto, a AdC referiu que não se opunha à

¹⁸ Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro, diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro.

definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem às avaliações de PMS realizadas pela ANACOM no referido SPD.

Referiu igualmente ser favorável à eliminação da assimetria de preços entre as empresas do ex-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, a ANACOM recebeu então respostas de 9 entidades, entre as quais uma associação de consumidores e 8 operadores.

Analisados os comentários, foi aprovado, em 12.07.2013, um relatório relativo ao SPD, 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.

Na sequência da carta de sérias dúvidas emitida pela CE, o vogal do Conselho de Administração Professor Doutor Hélder Vasconcelos decidiu, em 14.08.2013¹⁹, ao abrigo da competência conferida pelo n.º 3 do artigo 29.º dos Estatutos da ANACOM então em vigor, 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, 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;*

¹⁹ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1170655>.

- 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 22.08.2013²⁰.

1.2.2. Aprovação de medidas provisórias e urgentes

O Conselho de Administração da ANACOM, atento o exposto no ponto acima, 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. A ANACOM está vinculada, 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 eram proporcionais, atenta a necessidade de resolução dos problemas identificados, a existência de operadores com PMS, e os prejuízos que decorriam da sua não aplicação, nomeadamente em virtude do previsível atraso a que iria estar sujeita a aprovação de uma decisão definitiva sobre esta matéria;
- f. Existia enquadramento legal nacional e comunitário para a adoção imediata de medidas provisórias e urgentes, que não pressupunha que se efetuasse 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;

²⁰ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1171321>.

aprovou em 27.08.2013²¹, 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 do mercado relevante, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares*”, e determinou que essas medidas 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 da ANACOM.

Em 27.11.2013²², a 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 do mercado relevante, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares*”, aprovadas pela ANACOM em 27.08.2013.

Determinou ainda a 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 da ANACOM.

²¹ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1171704>.

²² Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1182350>.

1.2.3. Sentido provável de decisão aprovado em julho 2014

Na sequência dos procedimentos anteriores, em 10 de julho de 2014, a ANACOM aprovou um novo SPD incidindo sobre o então mercado 3, o qual foi submetido ao procedimento geral de consulta ao abrigo do art.º 8.º da LCE, e ao procedimento de audiência prévia dos interessados em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 101.º do CPA então em vigor, tendo sido igualmente solicitado à AdC que esta se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

No âmbito desse SPD, a AdC concordou na generalidade com o seu conteúdo, referindo especificamente estar de acordo com a definição dos mercados do produto e geográficos relevantes e mencionando ser totalmente justificada a manutenção/imposição de obrigações neste mercado grossista. No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, foram recebidas dentro do prazo 6 respostas, entre as quais uma de uma associação de consumidores. O resumo e respetiva análise dos contributos recebidos, que foram considerados na elaboração do presente SPD, encontram-se em relatório autónomo publicado em simultâneo com o atual documento.

1.2.4. Atual análise de mercado

Tendo em consideração algumas questões suscitadas no âmbito do procedimento de audiência prévia e de consulta pública que decorreu em relação ao SPD de julho de 2014, designadamente sobre os preços máximos fixados na interligação TDM e as questões relativas à migração das redes para *all-IP*, a ANACOM entendeu necessário publicar um novo SPD.

De igual forma, o tempo decorrido desde a publicação do último SPD obrigou a outras modificações de forma a refletir as alterações entretanto ocorridas no mercado, tendo-se também optado por, à semelhança do decidido a respeito dos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis (decisão da ANACOM de 06.08.2015), propor alterações em matéria de obrigações, nomeadamente a supressão da obrigação de separação de contas e de contabilização de custos.

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. De igual forma, com exceção das obrigações de não

discriminação e de separação de contas e de contabilização de custos, bem como a não sujeição da terminação das chamadas originadas fora do Espaço Económico Europeu (EEE) a algumas obrigações, são mantidas 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, e que estão atualmente em vigor, relacionam-se em particular com a obrigação de dar acesso à rede, no que respeita ao acesso à interligação IP, e com as obrigações de não discriminação (que passam a ser aplicadas a todos os operadores e não apenas à MEO), de contabilização de custos e separação de contas (que deixam de ser aplicáveis à MEO), e com a não sujeição da terminação das chamadas originadas fora do EEE às obrigações de não discriminação, controlo de preços, e parcialmente à obrigação de transparência. Relevam-se ainda as alterações que decorrem da especificação da obrigação de controlo de preços, de forma a permitir uma transição adequada para uma estrutura de interligação IP.

Nota-se a respeito das obrigações de acesso à rede e não discriminação 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.”

Ainda, 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 pela 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 então tinham notificado preços LRIC “puro” à CE, e que a partir de agora será estabelecido em função dos resultados do modelo de custeio entretanto desenvolvido pela Analysis Mason para a ANACOM – foi objeto de consulta pública e audiência prévia dos interessados em junho de 2014. Atendendo a que o modelo produz resultados para vários anos, o preço máximo aplicável para o serviço grossista de terminação de chamadas de voz em local fixo passa a ser fixado com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”, para 2016 e 2017, a preços de 2012, atualizados pelos dados da inflação (existentes e previstos) conforme referido no relatório dos procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativos ao sentido provável de decisão sobre o modelo de custeio de

terminação fixa, sendo que o valor em causa 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.²³ 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.) 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. e Sonaecom, numa primeira fase e, em seguida, com a DST/DSTELECOM e com a ONITELCOM. 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*.

²³ Desde 1.07.2010 passou a designar-se por Optimus – Comunicações, S. A. (Optimus).

- 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 metropolitanas de Lisboa e do Porto permitindo estender a oferta comercial de ambos nessas áreas. Esse acordo teve 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*”;
- Desde 2010 que vários operadores têm vindo 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 a 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 (AdC), a 2 de agosto de 2013²⁴, 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 de agosto de 2013²⁵, uma decisão de não oposição à operação de concentração entre a Optimus e a ZON, mediante condições e obrigações, nomeadamente ao nível do acordo de partilha de rede celebrado entre a Optimus e a Vodafone com o objetivo de assegurar que a última continue a ter acesso à infraestrutura de rede de fibra da Optimus; 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.);

²⁴ Disponível em http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2013_19_final_net.pdf

²⁵ Disponível em http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201318.aspx

- Em 27 de janeiro de 2014, a TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. alterou a sua denominação social para MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.;
- Em 16 maio de 2014, foi efetuado o registo comercial da fusão por incorporação da ZON TV Cabo Portugal, S.A. (ZON) na Optimus Comunicações, S.A. (OPTIMUS), tendo a nova empresa adotado a denominação social de NOS Comunicações, S.A. (NOS);
- Em julho de 2014, a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. e a Vodafone assinaram um acordo de partilha de investimento em rede de fibra ótica.
- Em 29 de dezembro de 2014 foi registada a fusão por incorporação da sociedade MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. na PT Comunicações, S.A. tendo a empresa resultante dessa fusão assumido a partir dessa data a designação social MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO);
- Em 25 de fevereiro de 2015, a Altice S.A.²⁶ notificou a Comissão Europeia sobre o controlo dos ativos portugueses da PT Portugal SGPS (detentora da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.). A partir do dia 2 de junho de 2015²⁷, a PT Portugal passou a ser uma subsidiária integral da Altice. No âmbito da apreciação ao processo de aquisição efetuada pela Comissão Europeia²⁸, a decisão de não oposição foi condicionada à alienação das subsidiárias Cabovisão e ONITELECOM;
- Em 12 de outubro de 2015, a AdC foi notificada da operação de concentração, que consiste na aquisição pela sociedade Cabolink S.à.r.L. (detida pelo fundo de investimento APAX France) do controlo exclusivo das sociedades Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A., Winreason, S.A e Oni SGPS, S.A., através da

²⁶ Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2015_077_R_0009&from=PT

²⁷ <http://altice.net/wp-content/uploads/2015/06/altice-portugal-telecom-Closing-Announcement-150602.pdf>

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4805_pt.htm

aquisição da totalidade do capital social da Cabovisão²⁹, tendo essa Autoridade aprovado uma decisão de não oposição à referida operação no dia 27 de novembro de 2015³⁰;

- A 20 de janeiro de 2016, a Altice emitiu um comunicado a anunciar a concretização da venda da Cabovisão e da Oni ao fundo APAX France³¹;
- A 26 de fevereiro de 2016, a Vodafone exerceu a sua opção de compra da rede de FTTH da ex-Optimus (no âmbito das obrigações impostas pela AdC à operação de fusão entre a OPTIMUS e a ZON), localizada nas zonas metropolitanas de Lisboa e Porto³²;
- Em 11 de março de 2016³³, a MEO passou a disponibilizar uma oferta comercial grossista de fibra ótica.

Sem prejuízo dos acontecimentos listados, o impacto de alguns dos acontecimentos nos mercados específicos da terminação de chamadas de voz em local fixo é reduzido ou praticamente inexistente.

1.3.1. Os serviços telefónicos prestados em local fixo e caracterização do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo

No final de 2015, existiam 17 entidades habilitadas a prestar o serviço telefónico prestado em local fixo (STF), das quais 14 encontravam-se ativas³⁴, dessas 5 prestavam o serviço exclusivamente por acesso direto, uma prestava o serviço exclusivamente em acesso indireto e as restantes 8 prestavam o serviço através dos dois tipos de acesso (*vide* Tabela 3).

²⁹ Disponível em

http://www.concorrencia.pt/vPT/Controlo_de_concentracoes/Decisooes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=46&yearNot=2015&pag=1&doc=True&est=1

³⁰

http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Noticias/Paginas/CCENT_2015_46_Dec.aspx?lst=1&pagenr=3&Cat=2015&dat=A+partir+de&txt=Palavra-chave

³¹ Disponível em <http://altice.net/wp-content/uploads/2016/01/20160120-ALT-Closing-Cabo-Oni.pdf>.

³² Disponível em http://www.apdc.pt/Artigo.aspx?channel_id=2C919481-296F-4AA7-986F-614D5D594EEA&content_id=A5C4B6AE-3FF6-4CC4-8F44-5D61B62E1562&lang=pt

³³ https://www.telecom.pt/pt-pt/media/noticias/Paginas/2016/marco/pt_avanca_com_oferta_grossista_para_a_rede_fibra.aspx

³⁴ Entidades que, de acordo com a informação estatística disponível, registaram tráfego no período em análise.

Tabela 3 – Prestadores do STF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prestadores habilitados	24	25	25	24	19	19	17	17
Prestadores em atividade	17	17	17	15	15	15	13	14
Prestad. com tráfego acesso direto e indireto	11	10	9	9	9	8	8	8
Prestad. só com tráfego acesso direto	5	6	7	6	6	7	5	5
Prestad. só com tráfego acesso indireto	1	1	1	0	0	0	0	1

Unidades: Número de prestadores

Fonte: Relatório STF do 4º trimestre de 2015

No que diz respeito ao serviço de VoIP nómada³⁵, na mesma data, existiam 20 prestadores habilitados a prestarem este serviço, mas apenas 13 se encontravam em atividade³⁶.

A tabela seguinte identifica os prestadores que à data de 31.12.2015 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

Entidade	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		√
Dialoga - Serviços Interactivos, S.A.	√	
G9Telecom, S.A.	√	√
IP Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A.	√	√
MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.	√	√
NOS Madeira Comunicações, S.A.	√	√
NOS Açores Comunicações, S.A.	√	√
NOS Comunicações, S.A.	√	√
ONITELECOM - Infocomunicações, S.A.	√	√
Orange Business Portugal, S.A.	√	√
OVHHOSTING - Sistemas Informáticos, Unipessoal, Lda.		√
VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A.	√	
VOIP-IT, Lda.		√
VoIPUNIFY Telecom, Lda.		√
VOXBONE, S.A.		√

Fonte: ANACOM

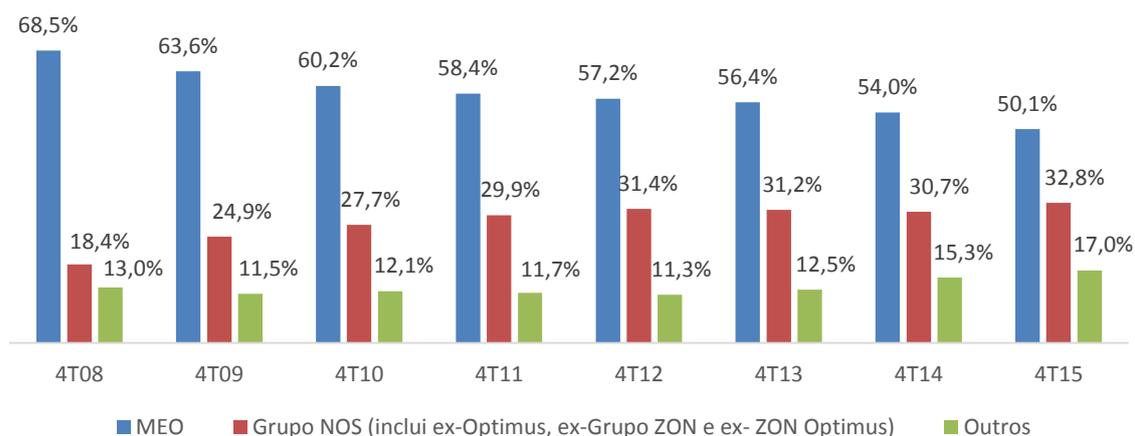
³⁵ Vide: 2.3.2.1 para a definição de VoIP.

³⁶ 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 nível do retalho verifica-se que a taxa de penetração dos acessos telefónicos principais atingiu, no final de 2015, o total de 45,1 acessos por 100 habitantes, o registo mais elevado desde que a ANACOM compila esta informação. Nos anos mais recentes, designadamente 2014 e 2015, tem-se assistido a uma diminuição no total de acessos suportados na rede tradicional (analógicos e RDIS), que aliás desde o 2º trimestre de 2015 passaram a ser minoritários, situação que tem sido mais do que compensada pelo aumento dos restantes acessos, em particular, o número de acessos VoIP.

É de assinalar que são sobretudo os prestadores alternativos os responsáveis pelo aumento do parque de acessos telefónicos, registando-se um progressivo aumento da quota de mercado desses prestadores, quer através de acessos grossistas disponibilizados pela MEO³⁷, quer através da construção de rede própria.

Gráfico 1 - Evolução das quotas de mercado em acessos telefónicos



Fonte: ANACOM (Relatório STF do 4º trimestre de 2015)

Em paralelo, há a registar a crescente preferência dos consumidores pela aquisição de serviços de comunicações eletrónicas em pacote, ofertas que têm vindo a incluir cada vez mais o serviço telefónico prestado em local fixo. Aliás, note-se que há uma percentagem

³⁷ Apesar de durante uma parte do ano de 2015 a MEO integrar o Grupo Altice juntamente com a Onitelecom e a Cabovisão, operadores que também prestam o serviço telefónico em local fixo e o correspondente serviço grossista de terminação de chamadas em local fixo, tendo presente que só passaram a integrar o mesmo grupo em junho de 2015 e que em novembro de 2015 já existia uma decisão não oposição à alienação das duas últimas empresas, optou-se por referir isoladamente a MEO, incluindo a Onitelecom e a Cabovisão em “outros”. Nota-se que a venda da Onitelecom e da Cabovisão a uma terceira entidade – a AXAP France – concretizou-se em janeiro de 2016.

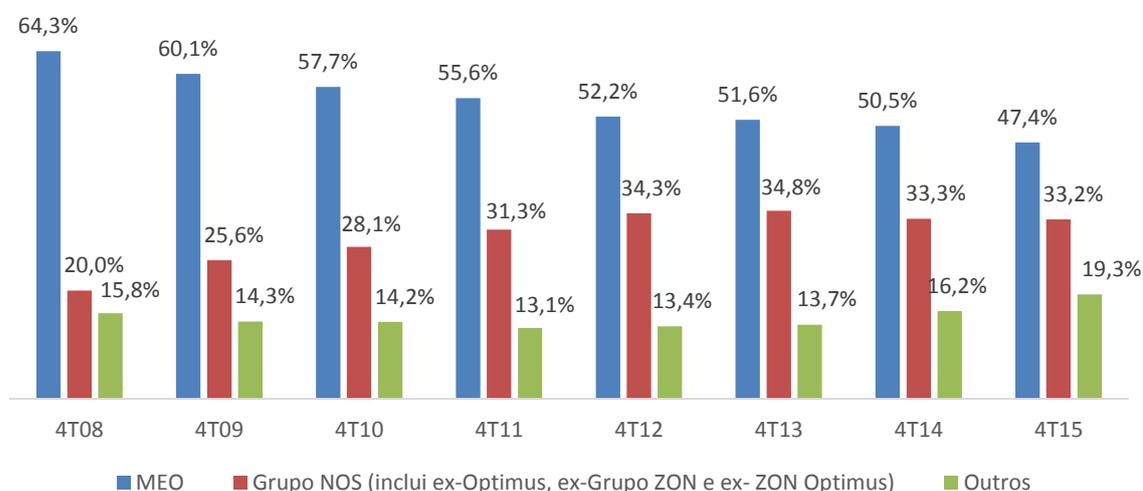
elevada de clientes que contratualiza o acesso à rede telefónica em local fixo no âmbito de um pacote de serviços (88% no final de 2015).

Refira-se no entanto que ainda existem cerca de 12% de clientes do STF que contratualizam o serviço de forma isolada, sendo que os clientes em causa integram normalmente agregados familiares de menor dimensão e são constituídos frequentemente por pessoas mais idosas, e pertencentes a classes sociais mais baixas.

Em termos de tráfego, verifica-se que o número de minutos originados em prestadores do serviço telefónico prestado em local fixo tem vindo a diminuir, sendo que em 2015 este tráfego registou um decréscimo de 15%, uma diminuição que foi superior à redução média dos últimos cinco anos (-6.7%).

Analisada a evolução das quotas de mercado em termos de tráfego de voz, medida em minutos, verifica-se que a quota da MEO tem vindo a perder relevância, registando no final de 2014 o valor de 50,5%, e no final de 2015, 47,4%.

Gráfico 2 - Quotas de mercado do tráfego de voz do SFT (em minutos)



Fonte: ANACOM (Relatório STF do 4º trimestre de 2015)

Em relação ao tráfego originado nas redes móveis e terminado nas redes fixas, após uma ligeira diminuição entre 2009 e 2011, verificou-se um acréscimo deste tráfego a partir do ano 2012 (na ordem dos 18% a 23% ao ano).

Relativamente aos tarifários existentes, verifica-se que, na sua grande maioria, integram algum tipo de tráfego gratuito, em particular quando disponibilizados em ofertas em pacote.

No entanto, ainda existem ofertas *stand alone*, em que o tráfego não é gratuito e em que existe diferenciação entre chamadas para a própria rede e para outras redes.

O serviço telefónico prestado em local fixo embora registe uma redução na sua utilização, conforme já referido, fator que poderá estar a ser influenciado pelo aumento da utilização de serviços similares OTT (*over the top*), eventualmente mais relevante no caso das chamadas internacionais, é um serviço que mantém uma importância considerável, tendo aumentado o número de acessos totais, bem como a percentagem de lares que não tendo ainda acesso ao serviço a ele pretende aderir (segundo dados da Marktest no final de 2015, cerca de 9,2% dos lares referiam que iriam aderir de certeza ao serviço ou que talvez viessem a aderir, percentagem que tem aumentado desde 2010 apesar de o universo de lares sem STF ter vindo a reduzir-se).

Em relação aos serviços OTT, nota-se que entre os indivíduos residentes em lares com acesso à internet, e que utilizam internet, quando questionados sobre os serviços que costumam usar, cerca de 49% (no 4º trimestre de 2015) refere realizar chamadas de voz pela Internet (por exemplo através do Skype ou Viber). O valor em causa, não obstante ser significativo e apresentar uma tendência crescente, não dá uma indicação clara da frequência com que esses serviços são usados, designadamente por comparação com a realização de chamadas de voz tradicionais. Por outro lado, existem diferenças significativas, em termos de qualidade, entre o serviço telefónico em local fixo e os serviços OTT, entendendo-se que estas ainda condicionam a evolução prospetiva dos últimos serviços.

Assim sendo, não existem evidências que permitam concluir sobre a existência de uma substituíbilidade relevante da prestação do serviço telefónico em local fixo por parte de serviços OTT.

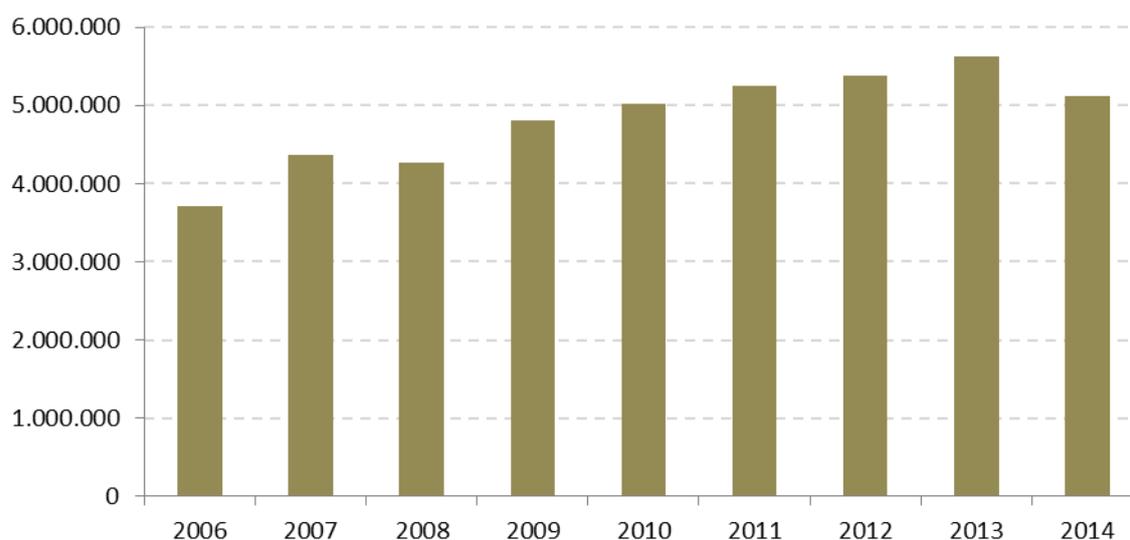
De igual forma, também não se pode concluir que a prestação do serviço telefónico móvel condicione de forma significativa a prestação do serviço telefónico em local fixo. Aliás note-se que no final de 2015 uma percentagem importante de indivíduos (de acordo com dados da Marktest) dispunha dos dois tipos de acessos (fixo e móvel), na ordem dos 73,9%, enquanto 4,9% só dispunham de um acesso fixo.

Quanto à prestação do serviço grossista de terminação de chamadas, esta 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 que prestam

o serviço telefónico num local fixo são prestadores do serviço de terminação de chamadas em local fixo. De igual forma se entende que no âmbito da prestação de serviços de VoIP (incluindo VoIP nómada), os prestadores em causa disponibilizam serviços de terminação, viabilizando a receção de chamadas por parte dos seus clientes.

O gráfico seguinte ilustra a evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (incluindo nas redes VoIP). O tráfego terminado nas redes fixas nacionais registou, entre 2006 e 2014, conforme se constata no Gráfico 3, um acréscimo na ordem dos 37% e uma taxa composta de crescimento anual de 4%, pese embora se registre uma descida entre 2013 e 2014.

Gráfico 3 – Evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)



Fonte: ANACOM

Nota: Inclui estimativa de tráfego associada à oferta de interligação por capacidade da ex-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 70%), 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 4 representa essa evolução, sendo de sublinhar o aumento da proporção de tráfego terminado nas redes dos outros prestadores de serviços (OPS) e, conseqüentemente, a diminuição da percentagem de tráfego terminado na MEO em clientes do serviço telefónico prestado em local fixo.

Note-se em relação à MEO que a Altice, em 2 de Junho de 2015, adquiriu 100% do capital da PT Portugal, SGPS e a MEO passou a partir desta data a integrar o grupo económico Altice onde se incluíam, à data, a Onitelecom e a Cabovisão. Não obstante, conforme anteriormente referido, o referido processo de aquisição foi aceite pela Comissão Europeia mediante o compromisso da Altice alienar a Onitelecom e a Cabovisão, que já ocorreu em janeiro de 2016 na sequência da decisão de não oposição da AdC à operação de concentração de aquisição pela sociedade Cabolink S.à.r.L. (detida pelo fundo APAX France) do controlo da Cabovisão, Winreason e Oni SGPS, S.A., através da aquisição da totalidade do capital social da Cabovisão.

Gráfico 4 – 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: ANACOM

Nota: O Grupo PT, em 2004, englobava a PTC, PT Prime e TMN.

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 pretendida³⁸.

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 final³⁹, 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 oferta⁴⁰.

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 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)*⁴¹.

³⁸ Cf. Linhas de Orientação §44.

³⁹ Cf. Linhas de Orientação §44.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

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 vizinhas⁴².

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 substituibilidade do lado da procura e à substituibilidade do lado da oferta.

2.1. Delimitação entre os serviços grossistas de interligação

A CE, na anterior Recomendação dos Mercados Relevantes (2007/879/CE, de 17 de dezembro de 2007), referia 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”⁴³.

Na Exposição de motivos relativa à Recomendação 2007/879/CE, a CE previa, ainda, que a delimitação entre os serviços de originação, de terminação de chamadas e os serviços de trânsito pudessem variar em função da topologia de rede, cabendo às ARN definir os elementos que constituem cada parte.

Na Exposição de motivos relativa à nova Recomendação, a CE refere, entre outros aspetos, que o mercado relevante estará limitado à rede de cada operador, que em linha com uma abordagem tecnologicamente neutra, deverá incluir a terminação na RTPC (rede telefónica pública comutada) e em redes IP e que coincide com a cobertura geográfica de cada rede⁴⁴.

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 Recomendação

⁴² Cf. Linhas de Orientação §56.

⁴³ Cf. Recomendação 2007/879/CE (*vide* no anexo a definição do mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:PT:PDF>).

⁴⁴ Cf. nova Recomendação - Exposição de motivos pág. 28 a 31.

2003/311/CE (*vide* Deliberação de 08.07.2004⁴⁵ sobre os mercados grossistas de originação e terminação de chamadas e Decisão final de 25.05.2005⁴⁶ sobre o mercado 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 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 MEO, 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 MEO, a terminação local, a terminação em trânsito simples e a terminação em trânsito duplo, quando aplicável (*vide* Figura 1 abaixo).

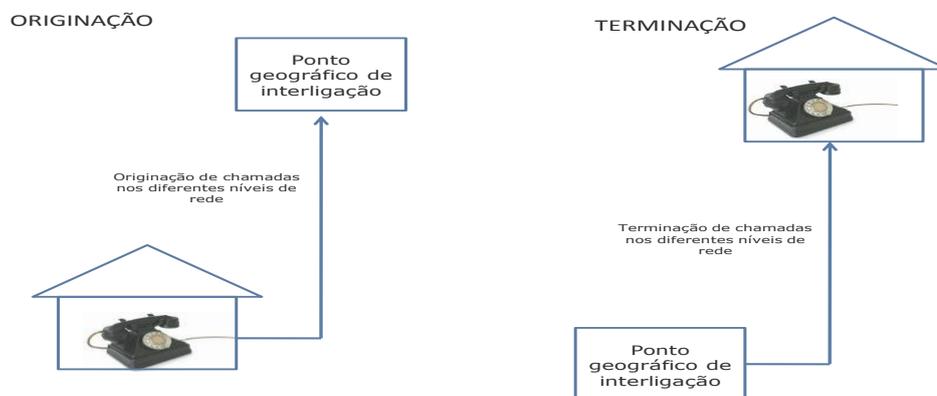
De notar que como resultado da análise efetuada em 2005 se concluiu que o mercado de trânsito era um mercado concorrencial; mercado que, aliás, também já não era abrangido pela Recomendação 2007/879/CE, nem pela atual Recomendação.

Posteriormente, em 2014, a ANACOM procedeu a nova análise do mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo que manteve a delimitação dos três mercados de interligação acima apresentada.

⁴⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=409607>

⁴⁶ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=152662>

Figura 1 – Definição de Originação/Terminação adotada pela ANACOM



Fonte: ANACOM

Figura 2 – Definição dos serviços de trânsito adotada pela ANACOM



Fonte: ANACOM

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

2.2. Arquitetura da interligação

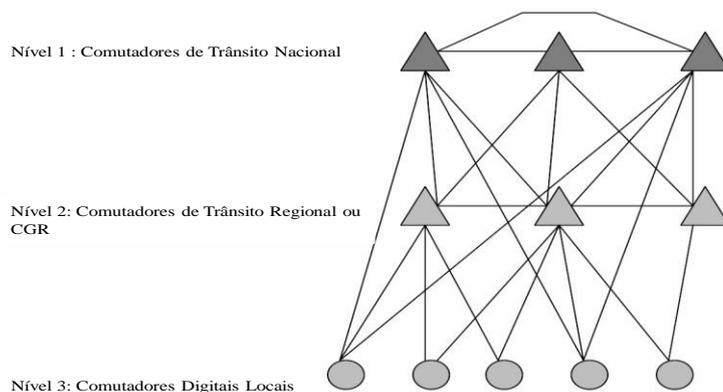
A situação atual das redes de comunicações eletrónicas em Portugal varia de operador para operador. A rede comutada do operador histórico (a MEO) segue uma topologia e dimensionamento tradicional para uma rede que começou a ser construída há muitos anos. Por esse motivo, a Oferta de Referência de Interligação (ORI) desse operador identifica os seguintes níveis hierárquicos⁴⁷:

⁴⁷ Note-se que no âmbito da ORI, a MEO define o serviço de terminação, como “o serviço pelo qual a MEO 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.

- 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 fixa da MEO, 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 MEO⁴⁸



Fonte: ANACOM

Conforme inscrito na ORI ⁴⁹, a rede da MEO é constituída por seis comutadores de trânsito nacional (Nível 1), 51 de trânsito simples ou CGR (Nível 2) e por 95 comutadores digitais

Tipos:

Local - quando a chamada entregue pelo OPS num dado Ponto Geográfico de Interligação (PGI) Local se destina a um utilizador da MEO 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 MEO cujo número pertence a esse mesmo PGI.

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

VoIP nómada - quando a chamada entregue pelo OPS num dado Ponto Geográfico de Interligação se destina a um utilizador da MEO cujo número pertence aos níveis de numeração VoIP nómada.”

⁴⁸ Onde CGR corresponde a centro de grupo de redes.

⁴⁹ ORI V2/ 2015 de 2015.11.24 (MEO).

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 MEO e um PGI de um OPS efetua-se com base no sistema de sinalização n.º 7 (SS7)⁵⁰ usando o protocolo ISUP (*ISDN User Part*), suportando-se na 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 MEO, 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.

Em detalhe, nas redes all-IP⁵¹ 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ Redes em que não apenas a parte core se suporta em IP, mas também a parte do acesso e da interligação.

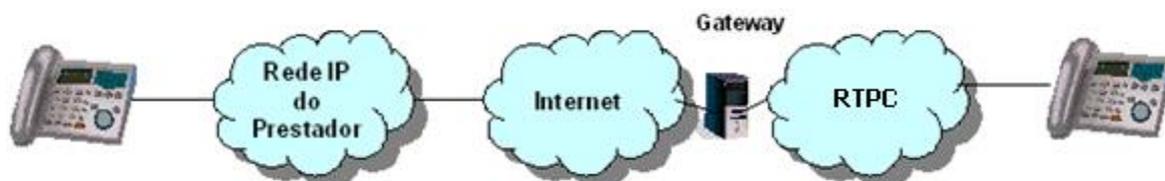
(número de telefone) ou um endereço IP (por exemplo, um endereço *Session Initiation Protocol* (SIP)) –, encaminhando-o na rede IP (se o seu destino for um utilizador da mesma rede ou um prestador com o qual detenha uma interligação IP), ou para uma *gateway* caso o destino seja a rede RTPC.

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 diretamente 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: ANACOM

Figura 5 – Configuração típica de uma interligação IP-IP



Fonte: 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 MEO. 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 em análise.

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, a 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 perspetiva 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 maioritariamente prestado com recurso aos interfaces de tráfego grossista assentes no SS7. Atento o princípio da neutralidade tecnológica, a 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.

A 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 VoIP⁵². A este respeito importa relevar que os clientes finais não percecionam 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

⁵² Em conformidade com a análise efetuada no ponto seguinte, estas ofertas excluem as simples ofertas Vol, envolvendo sempre a atribuição de recursos de numeração.

características que são visíveis para o seu comprador. Neste sentido, note-se que os serviços grossistas que são entregues com recurso a novas 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 internacionais 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.⁵³

⁵³ 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.

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 pela 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 a 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 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 nomádica⁵⁴.

2.3.3. A terminação de chamadas em redes móveis

De acordo com a análise realizada em julho de 2004, a 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.

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

⁵⁴ A generalidade das ARN incluíram no mercado relevante os serviços baseados em tecnologia VoIP.

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, a 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 MEO na sua rede fixa oferece serviços de terminação de chamadas no nível local, em trânsito simples, em trânsito duplo e VoIP nómada. A análise do caso específico dos serviços VoIP nómada foi desenvolvida no ponto 2.3.2.1.

Os restantes operadores apresentam normalmente uma estrutura de rede que não é hierárquica pelo que disponibilizam pontos de interligação (e os correspondentes serviços de terminação) sem diferenciação de níveis ou escalões.

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 (ou alugada a terceiros) 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. Embora existam algumas diferenças entre os preços de terminação de chamadas nos vários níveis de rede não se pode concluir de forma inequívoca que não existe substituíbilidade.

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.

A evolução para as redes *all-IP* – processo que decorre atualmente embora não necessariamente ao mesmo ritmo para todos os operadores – e consequentemente a disponibilização de interligação IP, determinará alterações na entrega do tráfego de terminação, deixando de ser relevante a existência de vários níveis de interligação. Nas redes de nova geração, o controlo e o transporte das chamadas estão dissociados, pelo que deixa de fazer sentido o conceito de comutação local associado à central mais próxima do cliente, uma vez que o transporte da chamada é efetuado em IP e a sua gestão e controlo são centralizadas em plataformas que não estão associadas à localização do cliente.

Não obstante deixarem de existir diferentes níveis de interligação, o recurso ao trânsito poderá continuar a constituir um meio que possibilita aos operadores acederem a todos os pontos de interligação a que precisam de se ligar para entregar o tráfego de terminação IP.

A correspondência entre os níveis hierárquicos associados à interligação TDM, nos casos em que existem, e o nível único de interligação IP, não é imediata. No entanto, em muitos casos, para efeitos de definição do mercado relevante a interligação IP é enquadrada no mesmo mercado em que se inclui a interligação TDM de nível local e de trânsito simples.

Nesta fase de transição, em que a grande maioria do tráfego (designadamente o de origem nacional) ainda é entregue em TDM, é relevante manter no mesmo mercado, à semelhança do passado, e pelo menos até ao momento em que a interligação IP estiver disponível, os serviços de terminação TDM nos diferentes níveis da rede.

Tendo em conta o exposto, considera-se que os serviços de terminação nos diferentes níveis da rede integram o mesmo mercado relevante.

2.3.6. Definição do mercado do produto - conclusão

Face ao exposto nos pontos anteriores, a 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 critérios⁵⁵:

- 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 *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 *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 da ANACOM na Internet⁵⁶ sobre a articulação entre a 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 nova Recomendação continuam a ser identificados com base nos três critérios cumulativos

⁵⁵ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos 2.2 (pág. 8).

⁵⁶ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=774&contentId=128076>.

acima referidos⁵⁷, considera-se 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.

⁵⁷ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos p.11: “*Given the analysis conducted by the Commission in the Explanatory Note of retail markets and their related wholesale markets, for the markets listed in the Recommendation, a presumption exists that the three criteria are met.*”

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)⁵⁸. 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 *ex-ante*, 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 *ex-ante* (ou a “ameaça” de regulação *ex-ante*) 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*”⁵⁹.

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*

⁵⁸ LCE art.60.º, nº3.

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.

⁵⁹ 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^{60 61}.

No entanto, refere a CE nas Linhas de Orientação⁶², 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, a 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 vigor⁶³. Nessa conformidade, em termos de análise de concorrência, as empresas que integram grupos económicos 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 os referidos grupos.

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

⁶⁰ Cf. Linhas de Orientação §75.

⁶¹ 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.

⁶² Cf. Linhas de Orientação §78.

⁶³ 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 CE⁶⁴, 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. A MEO, mesmo desconsiderando o facto de no final do segundo trimestre de 2015 se encontrar integrada no Grupo Altice, 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 na sua rede. É assim o prestador de STF com maior dimensão neste mercado, superior à dos dois prestadores que têm a segunda e terceira maiores quotas, sendo de notar que a nível dos acessos ainda mantém quotas de mercado acima dos 50%. A nível do tráfego, a MEO tem uma quota muito próxima de 50%, sendo que ultrapassava esse valor quando enquadrada no Grupo Altice.

⁶⁴ Neste contexto, a CE refere na exposição de motivos que: “While a 100% market share provides a very strong presumption of SMP, in accordance with competition law principles, a finding that there is no SMP may occur if there is sufficient countervailing buyer power, which would render any non-transitory price increase unprofitable. This has been taken into account by the Explanatory Note to the 2007 Recommendation, which stated that the fact that each operator is a monopolist on its own network does not automatically mean that it has significant market power, and that the extent to which countervailing buyer power effectively constrains the ability of terminating operators to charge excessive termination charges has to be assessed on a case-by-case basis in the context of the SMP assessment. As noted in the Explanatory Note to the Termination Rates Recommendation, termination being a situation of two-way interconnection where two wholesale termination prices have to be negotiated, these could potentially be used as leverage in the negotiations. This would suggest that each terminating operator is facing a certain degree of bargaining power from its counterparts. Such reasoning could eventually lead to rates being set at a close-to-costs level among symmetrical networks. This type of agreements could however lead to excessive pricing on the termination markets, thus still allowing for anti-competitive behaviour in the form of e.g. foreclosure or collusion.”

Tabela 5 – Evolução das quotas de acessos principais do STF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MEO (1)	68,5%	63,6%	60,2%	58,4%	57,2%	56,4%	54,0%	50,1%
Ex-PT Comunicações/MEO	67,9%	62,8%	59,3%	57,4%	57,1%	56,3%	54,0%	-
Ex-PT Prime	0,4%	0,6%	0,8%	1,0%	-	-	-	-
Ex-TMN	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-
Cabovisão (1)	6,4%	5,7%	5,8%	5,7%	5,4%	5,0%	4,6%	3,9%
ONITELECOM (1)	1,2%	1,0%	1,0%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%
Grupo NOS							30,7%	32,8%
Ex-Grupo ZON Optimus (2)	-	-	-	-	-	31,2%	-	-
Ex-Grupo ZON/TV Cabo	4,3%	10,6%	14,8%	17,4%	19,7%	-	-	-
Ex-Optimus	14,1%	14,3%	12,9%	12,5%	11,7%	-	-	-
Vodafone	2,9%	3,8%	4,2%	4,4%	4,7%	6,4%	9,6%	12,4%
Outros Prestadores Alternativos	2,5%	1,0%	1,1%	0,8%	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%

(1) Em junho de 2015, a Altice completou a aquisição de 100% do capital da PT Portugal, SGPS que detém a MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia S.A., passando o Grupo Altice a integrar a MEO, a Onitelem e a Cabovisão; em novembro de 2015 foi aprovada pela AdC a decisão de não oposição à operação de aquisição pela Cabolink S.à.r.L. do controlo da Cabovisão e da Onitelem; esta operação foi concretizada em janeiro de 2016; optou-se por manter as quotas separadas na tabela, atendendo a que o período em que o Grupo Altice integrou as 3 empresas tem impacto apenas em parte do ano de 2015.

(2) 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, atualmente designadas por 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: ANACOM, relatório do STF – 4.º trimestre de 2015.

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

Tabela 6 – Evolução das quotas de tráfego de voz do STF

	4T08	4T09	4T10	4T11	4T12	4T13	4T14	4T15
MEO	64,3%	60,1%	58,5%	55,6%	51,9%	51,6%	50,5%	47,4%
Ex-PT Comunicações	57,5%	53,8%	52,7%	50,4%	51,6%	51,4%	50,4%	-
Ex-PT Prime	6,0%	5,3%	5,1%	4,6%	-	-	-	-
Ex-TMN	0,9%	1,0%	0,7%	0,5%	0,3%	0,2%	0,1%	-
Cabovisão	3,3%	3,6%	3,7%	3,9%	4,3%	4,1%	3,8%	3,6%
ONITELECOM	2,7%	2,2%	2,0%	1,8%	1,2%	0,9%	0,6%	0,5%
Grupo NOS							33,3%	33,2%
Ex-Grupo ZON Optimus	-	-	-	-	-	34,8%	-	-
Ex-Grupo ZON/TV Cabo	4,5%	10,3%	14,3%	18,3%	23,0%	-	-	-
Ex-Optimus/Sonaecom	15,5%	15,3%	13,3%	13,0%	11,6%	-	-	-
Vodafone	4,8%	5,6%	5,3%	5,2%	5,7%	6,9%	9,7%	12,5%
Outros Prestadores Alternativos	5,0%	2,9%	2,9%	2,2%	2,3%	1,8%	2,1%	2,7%

Fonte: ANACOM, relatório do STF – 4.º trimestre de 2015.

Para além do referido quanto às quotas de mercado, importa também relevar que as empresas presentes nestes mercados grossistas têm uma dimensão distinta. Embora a MEO tenha vindo a perder preponderância, continua a ser o operador de maior dimensão, com uma presença global, 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 7 – Indicadores de dimensão dos principais operadores relativos ao ano de 2014

	Volume de negócios (euro)	Número de Colaboradores
AR Telecom	6 877 576	49
CABOVISÃO	97 720 557	230
ONITELECOM	84 201 925	227
MEO	2 416 975 362	7 639
VODAFONE	978 798 600	1 434
Grupo NOS	1 276 362 322	1 353
NOS Açores	15 967 072	30
NOS Madeira	26 508 389	51
NOS Comunicações	1 233 886 861	1 272
Total empresas do sector	5 769 171 000	13 690

Fonte: ANACOM, Diretório de empresas do sector das comunicações, Edição de 2015 e Mercado das Comunicações na economia nacional (2010-2014)

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 MEO para os serviços de terminação na rede telefónica pública estão definidos na sua oferta de referência de interligação⁶⁵.

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 ex-PTC à ANACOM caracterizam-se por acréscimos dos preços deste serviço. Mesmo nos casos em que foram apresentadas propostas no sentido da descida dos preços, veio a constatar-se que, pela aplicação do princípio da orientação

⁶⁵ Note-se que a MEO na sua rede móvel (para serviços *homezone*) tem uma estrutura tarifária específica que difere da aplicada na rede fixa.

dos preços para os custos, os preços que vieram a ser fixados foram mais reduzidos do que os propostos pela ex-PTC. No 4.º trimestre de 2013 ocorreu uma descida no preço de terminação que resultou de uma intervenção regulatória a qual também não mereceu a concordância desse operador.

Os preços do serviço de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo praticados pelos demais operadores neste mercado foram, à semelhança do que acontece com os preços de terminação na rede MEO, 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, na ocasião, do ex-Grupo PT, que levaram ao estabelecimento de uma regra segundo a qual os preços a cobrar pelos OPS deveriam ter por base um desvio máximo de 20 por cento em relação aos preços praticados pelo ex-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.

A 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 pela ANACOM na deliberação de 2005. Durante esse período identificaram-se dois operadores com um desvio positivo dos preços médios praticados face ao valor definido pela ANACOM.

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 pela ANACOM, o que evidencia que nestes mercados os preços de terminação só descem 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 CE⁶⁶ 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 à MEO, e (ii) a compra de serviços de terminação de chamadas aos restantes operadores.

⁶⁶ 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 da MEO

Difícilmente um operador que adquire serviços grossistas de terminação de chamadas à MEO 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. Qualquer operador, independentemente da sua base de clientes, procura ou terá mesmo de garantir o acesso generalizado dos seus clientes a todos os clientes dos outros operadores, sendo também obrigado a assegurar a interoperabilidade de serviços, pelo que se manterá reduzida a sua capacidade para exercer de forma credível as eventuais ameaças acima referidas. Este facto é especialmente potenciado no caso de se tratar de chamadas destinadas à MEO, operador que detém a maioria dos assinantes do serviço telefónico em local fixo.

Em concreto, quando está em causa a terminação de chamadas na MEO, não é expectável que um operador exerça pressão sobre esta empresa ameaçando não contratar os respetivos serviços de terminação.

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 da MEO. Nesta situação, seria provável que esses clientes optassem por contratar serviços telefónicos a outro operador, mudando para operadores que garantissem a conectividade das chamadas. Também se poderia equacionar que os operadores pudessem condicionar a fixação dos preços de terminação, elevando substancialmente os preços das suas tarifas de retalho para as chamadas destinadas aos prestadores dos serviços de terminação que praticassem preços entendidos como muito elevados. No entanto, para esta estratégia ser bem-sucedida, seria necessário que todos os operadores aumentassem em simultâneo os seus preços de retalho em todos os seus tarifários, pois caso contrário o cliente facilmente optaria por simplesmente mudar de operador, tornando a estratégia em causa ineficaz.

Em conclusão, considera-se que, na ausência de regulação, o contrapoder negocial dos compradores é insuficiente para condicionar o comportamento da MEO 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.

A MEO, 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 negocial.

Considera-se, no entanto, pelas razões que seguidamente se explicitam, que a MEO não possui contrapoder negocial suficiente para condicionar os preços de terminação praticados pelos restantes operadores de rede fixa. A análise da evolução dos preços de terminação fixos praticados pelos demais operadores demonstra que estes, desde 2005, sempre estabeleceram os respetivos preços nos níveis máximos permitidos pela regulação, e em alguns casos até acima desses valores, sem que a MEO (à data as empresas do ex-Grupo PT) tenha conseguido exercer pressão concorrencial suficiente para condicionar a fixação desses preços.

O facto de a MEO ter 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 comercial dos compradores - conclusão

Tendo presente a análise efetuada nos pontos anteriores, a 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 comercial 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 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, a ANACOM considera que, face à análise desenvolvida neste capítulo, a MEO atendendo (i) 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, na ordem dos 50% do mercado e com uma diferença face aos seus concorrentes mais imediatos mais de 15 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

A 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 do grupo NOS (que agrega a NOS Comunicações, S.A. e ainda a NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações S.A) nos mercados telefónicos de rede fixa são muito inferiores às da MEO.

4.4. Avaliação de PMS - conclusão

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

Esta conclusão é sustentada no facto de existir uma quota de 100%, em virtude da prestação do serviço de terminação de chamadas de voz em local fixo ser efetuada em regime de monopólio, na permanência de elevadas barreiras à entrada, na evidência de que os preços de terminação só diminuem em virtude de intervenção regulatória e na ausência de contrapoder negocial significativo por parte de outros prestadores, que limite a capacidade dos prestadores dos serviços telefónicos em local fixo agirem de forma largamente independente. Assim, considera-se que estes operadores têm condições e incentivos para, na ausência de regulação *ex-ante*, atuar de forma largamente independente de concorrentes e clientes e praticar preços de terminação excessivos, aumentando as suas receitas e os custos dos concorrentes.

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.

No entanto, considera-se que a prestação de serviços de comunicações telefónicas em local fixo (incluindo serviços de VoIP e VoIP nómada) e a detenção dos correspondentes recursos de numeração confere a um prestador o poder de agir e controlar a terminação de chamadas nesses números, a nível dos preços de terminação aplicados, independentemente do tipo de contrato que tenha com o operador de rede de suporte, o qual até pode ser objeto de modificações ao longo do tempo ou ser substituído, em momento posterior, por uma prestação suportada inteiramente em rede própria. Nesta conformidade, 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;

Dialoga - Serviços Interactivos, S.A.;

G9SA - Telecom, S.A.;

IP Telecom, Serviços de Telecomunicações, S.A.;

MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.;

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.;

VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A.;

VOIP-IT, LDA;

VOIPUNIFY TELECOM, LDA;

VOXBONE, S.A..

Sem prejuízo da necessidade de efetuar novas análises de mercado em relação a prestadores de serviços de comunicações telefónicas prestados em local fixo que iniciarem a atividade após a aprovação desta decisão, a ANACOM, caso venha a ser chamada a intervir em momento anterior à realização das referidas análises, ao abrigo do procedimento de resolução administrativa de litígios previsto nos artigos 10.º a 12.º da LCE, nomeadamente em relação à disponibilização do serviço grossista de terminação de chamadas de voz, incluindo os preços grossistas de terminação de voz nas redes fixas praticados pelos referidos prestadores, considerará em princípio que as obrigações impostas nesta análise constituem a referência adequada para as decisões a adotar nesse contexto em relação aos novos entrantes.

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, a ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam⁶⁷. 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, a 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

⁶⁷ 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 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 estivéssemos 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 final⁶⁸.

Note-se que o preço de retalho de uma chamada incorpora o custo que cada operador suporta com o acesso à terminação de operadores terceiros. 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.

⁶⁸ 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, a 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.

A 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 à 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*⁶⁹, de maio de 2006.

Seguidamente, a 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 da ANACOM aprovou a decisão final relativa à análise do mercado de terminação grossista, e, tendo em conta as Linhas de Orientação, esta Autoridade 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

⁶⁹ Disponível em:

http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpfs.is%2Fupload%2Ffiles%2Ferg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf&ei=iwyUVeXXLsmoyATntYjQCA&usq=AFQjCNEUFKQ8Qiif2IM-NI7Z499e5n3ExA&bvm=bv.96952980.d.aWw&cad=rja

ou a fixação de condições não razoáveis prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista ou os interesses dos utilizadores finais”.

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 à MEO e dada a sua dimensão, nomeadamente atendendo a que a proporção do tráfego terminado nesta empresa 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 a MEO 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, 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 conseqüente transição da interligação TDM para a interligação IP. Não obstante, e tal como se apurou nos contatos promovidos pela ANACOM junto dos operadores 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 distinta 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, a 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, a 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 a cessação imediata do 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 fixa da MEO 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 MEO 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 MEO deve apresentar à ANACOM uma proposta de arquitetura de interligação em IP, que deverá contar com o contributo ativo dos OPS, no prazo máximo de 4 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 migração de PGI. A referida proposta deve ter em conta os contributos que os diversos OPS queiram apresentar, devendo ser para esse efeito oportunamente solicitados.

De modo a agilizar a articulação com os OPS, e sem prejuízo de outros contatos entre a MEO e cada um dos operadores relevantes para a preparação da referida proposta, o regulador irá promover a realização de uma reunião aberta aos vários operadores interessados. Neste espaço, a ter lugar no período de 2 meses após a publicação da decisão final sobre o mercado em apreço, a MEO deverá apresentar as linhas gerais do que pretende que venha a ser a proposta de arquitetura de interligação em IP, sendo que os operadores alternativos terão a oportunidade de apresentar as suas sugestões e preocupações. A informação aí recolhida deverá ser devidamente ponderada na proposta que vier a ser apresentada pela MEO, em particular, e nos casos em que não seja possível acomodar as pretensões veiculadas nesse espaço, deverá a MEO, em conjunto com a apresentação da proposta, justificar as razões que impediram essa inclusão.

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 pela ANACOM, na sequência da proposta a apresentar pela MEO e que integrará também o contributo dos vários OPS.

Conclusão

Conforme acima referido, a 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 da ANACOM e

do interessado. Relacionada com esta obrigação existe no âmbito do antigo mercado 4 (mercado grossista de acesso à infraestrutura de rede num local fixo da Recomendação 2007/879/CE) 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.

A 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, a 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.

A ANACOM considera ainda que se justifica, dada a dimensão da rede da MEO, 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 à ANACOM uma proposta de arquitetura de interligação em IP, que deverá contar com o contributo ativo dos OPS, no prazo máximo de 4 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 ANACOM irá realizar no prazo de 2 meses após a publicação da decisão final sobre estes mercados, uma reunião entre todos os operadores, em que a MEO deverá apresentar as linhas gerais do que pretende que venha a ser a proposta de arquitetura de interligação em IP, tendo os operadores alternativos a possibilidade de apresentar as suas sugestões e preocupações. A MEO, na sua proposta final (no referido

prazo de 4 meses), deverá justificar as razões que impediram a consideração das propostas dos operadores alternativos.

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.

De salvaguardar que o indicado acima não prejudica a disponibilização de interligação em IP 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 da MEO, a obrigação de não discriminação a que presentemente esta empresa se encontra sujeita é particularmente importante, já que a impedirá de alavancar o poder de mercado que tem na terminação para mercados adjacentes.

Em particular, pretende-se com esta obrigação evitar uma discriminação indevida entre operadores concorrentes da MEO no retalho, ou entre estes e os operadores móveis, nomeadamente neste último caso, salvaguardando-se que os valores cobrados pela terminação na rede da MEO não são diferentes em função da chamada ser originada na rede móvel ou na rede fixa.

Neste sentido, a 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 em conformidade com a análise efetuada no capítulo respetivo.

No contexto da anterior análise do mercado de terminação foi imposta ao ex-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 ex-PTC determinadas ofertas e campanhas lançadas pelo então 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).

A 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 pela MEO, quer pela então Optimus no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia ao SPD de 1.03.2013, 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 então 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 algum tempo desde a decisão provisória da ANACOM, esta Autoridade considera que já não se justifica a manutenção da modalidade de interligação por capacidade, podendo a MEO 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 da 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 da ANACOM.

Em relação aos restantes operadores com PMS, releva-se que na carta relativa ao processo PT/2013/1491, remetida à ANACOM, em 12.08.2013, a CE manifestava 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, 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 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.

A obrigação de não discriminação deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas de voz em local fixo devem ser idênticos independentemente da origem da chamada e independentemente do operador que entrega essa chamada no operador com PMS, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo. Os preços de terminação devem também ser idênticos independentemente dos compradores do serviço, pelo que, atento o referido no capítulo 5.3.4.6 a respeito da terminação de chamadas

provenientes de fora do Espaço Económico Europeu (EEE), não se aplica esta obrigação a essas chamadas.

A respeito desta obrigação releva-se ainda que não impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador.

Esta obrigação implica ainda que não seja recusada, obstaculizada ou dificultada a terminação de chamadas entregues por um operador que não o da sua origem (tráfego de trânsito) através da imposição de procedimentos ou práticas específicas para o efeito. Esta obrigação concretiza-se apenas na aceitação de tráfego entregue via trânsito e não conduz a que os prestadores do serviço de terminação de chamadas fiquem condicionados na forma como entregam a terceiros o tráfego de que são proprietários, podendo optar pela forma de interligação, direta ou em trânsito, que entenderem mais adequada.

Conclusão

Face ao exposto acima e em relação à MEO, a 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, 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 da 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 da ANACOM.

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

Esta obrigação não se aplica à terminação de chamadas provenientes de fora do EEE.

A obrigação de não discriminação não impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas

de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador.

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

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*”⁷⁰. Além disso, “*ARN pode determinar, nomeadamente aos operadores que também estejam sujeitos a obrigações de não discriminação, a publicação de ofertas de referência de acesso ou interligação (...)*”⁷¹, incluindo o modo de publicitação.

Decorre da última análise de mercado a imposição às empresas do ex-Grupo PT de uma obrigação de transparência que se consubstancia no dever de publicar uma ORI relativa à sua rede fixa e de publicar informação específica relacionada com diversas matérias, nomeadamente: (i) preços, termos e condições, (ii) informação técnica, e (iii) informação

⁷⁰ Cf. art.º 67.º da LCE.

⁷¹ Cf. art.º 68.º da LCE.

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 obrigação referida tem os seguintes dois objetivos principais: (i) monitorizar possíveis comportamentos anti concorreciais, nomeadamente comportamentos que possam pôr em causa o cumprimento da obrigação de não 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 e a obrigação de publicação da ORI que lhe está associada, 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 MEO 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 MEO 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 MEO 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 MEO, 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 MEO 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 MEO deve também publicar os preços, termos e condições associados à prestação do serviço de terminação de chamadas em local fixo 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 migração de PGI a incluir na proposta de arquitetura de interligação em IP a apresentar pela MEO (*vide* 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 MEO 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. A 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 a MEO), 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, a ANACOM considera adequado impor também a esses operadores a obrigação de transparência.

Assim, para além da MEO, 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, ainda que a publicação dessa informação seja feita por remissão para a informação constante no sítio da Internet do operador que disponibiliza a rede de suporte, nos casos em que tal for aplicável.

As obrigações de disponibilização de preços, de configuração da rede, localização dos PGI e estrutura tarifária, aplicável a todos os operadores, incluindo a MEO, abrangem a prestação do serviço de terminação de chamadas em local fixo independentemente de se suportar na rede fixa ou na rede móvel – *homezone*.

No âmbito desta obrigação, a 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. Atento o referido no capítulo 5.3.4.6, considera-se que esta obrigação de publicação dos preços de terminação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE, aplicando-se no entanto a estas chamadas as restantes determinações que integram a presente obrigação.

A 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 MEO, deve a empresa manter a publicação e atualização de uma ORI relativa à sua rede fixa, 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 MEO, 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.

Sem prejuízo dos prazos decorrentes do plano de migração para IP aplicáveis à MEO e restantes operadores, 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 MEO), 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.

As obrigações de disponibilização de preços, de configuração da rede, localização dos PGI e estrutura tarifária, aplicáveis a todos os operadores, incluindo a MEO, abrangem a prestação do serviço de terminação de chamadas em local fixo independentemente de se suportar na rede fixa ou na rede móvel – *homezone*.

A 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 despende 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 MEO, 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 Terminações⁷².

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

⁷² 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>

de chamadas vocais em redes individuais de comunicações eletrônicas (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 Recomendação 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 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 alternativa⁷³, no máximo, até 01.07.2014.

⁷³ 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.

Note-se que a CE, na carta que enviou à 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 LCE⁷⁴ e da Diretiva Quadro⁷⁵ 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 adotadas pela CE, e no caso em particular da Recomendação relativa às Terminações, deve ser comunicado à CE e devidamente justificado.

5.3.4.2. A obrigação imposta em 2004

A 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 então Grupo PT, de forma a promover a eficiência e uma concorrência sustentável. Referiu então a 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 objetivos 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

⁷⁴ Art.º 6º da Lei n.º 5/2004, com a redação dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro.

⁷⁵ 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.

que, na aplicação deste princípio, a ANACOM se baseou na informação constante do SCA da MEO, 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, a 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 ex-Grupo PT. Posteriormente, por deliberação de 26.10.2005, a 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)⁷⁶.

A respeito da obrigação de controlo de preços imposta aos OPS, a 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 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 ex-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 ex-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

⁷⁶ Deliberação de 26.10.2005 (http://www.anacom.pt/streaming/chamadas_rfixa_delib19out2005_2.pdf?contentId=303666&field=ATTACHED_FILE).

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 mais 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 conseqüentemente 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. Da análise das propostas de preços da ex-PTC para a terminação grossista e da evolução de preços de terminação dos OPS (*vide* 4.1.1.2 acima) 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, a 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), a 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 em 2014, a 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 regulados⁷⁷ 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*, a 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

⁷⁷ Cf. pág. 17 da *Explanatory Note*: “(...) Given the two-sided 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.”

recetor em receber uma chamada, que não paga⁷⁸), 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.

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*.

⁷⁸ 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.

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 visível, tendo em conta também que as chamadas retalhistas originadas na MEO foram reguladas até agosto de 2014, trata-se de um efeito que ainda assim pode ser sentido, e alguns dos operadores mais pequenos só poderão

combatê-lo eficazmente com preços de terminação fixados ao nível dos custos marginais de um operador eficiente. Com essa fixação permite-se a manutenção de forma sustentada das ofertas assentes em *flat rates* independentes das redes de destino das chamadas telefónicas.

A ANACOM reconhece que existem muitas ofertas assentes em *flat-rates* em que pelo menos uma parte do tráfego é gratuita. Mas também existem ofertas em que nem as chamadas são gratuitas para todas as redes fixas, nem são indiferenciadas em função da rede de destino. Assim, existe 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.

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, contribuindo para uma maior concorrência no mercado retalhista.

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, a 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 a maior parte dos reguladores europeus (24 entre um total de 28) já notificou a CE sobre as obrigações de controlo de preços impostas nestes mercados e definiu preços baseados em LRIC “puro”.

De assinalar entre os que não aplicam a Recomendação relativa às Terminações, a situação da Holanda. O regulador da Holanda⁷⁹ fez uma primeira notificação de preços baseados em LRIC “puro”, em 2012, 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 “+”.

⁷⁹ 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

Já em 2013, o regulador holandês⁸⁰, após consulta nacional, tornou a notificar à CE preços LRIC “puro”, no entanto, o Tribunal holandês anulou novamente essa decisão⁸¹.

Neste contexto são também de assinalar as notificações efetuadas pelo regulador alemão, e as cartas de sérias dúvidas emitidas pela CE ao abrigo do artigo 7.º A da Diretiva-Quadro em relação aos projetos de decisão notificados, as quais têm merecido a concordância do BEREC, bem como as subseqüentes recomendações da CE, pelo facto de não serem adotados preços de terminação com base num modelo de custeio LRIC “puro”, sendo adotados em alternativa preços LRIC “+”.

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 a MEO. 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 não se justifica 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 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 então PTC, era ainda substancialmente elevada, e por consequência a quantidade de tráfego globalmente terminada nos OPS era muito reduzida.

⁸⁰ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/beb1d5ab-bcc8-4128-9837-dfc7db68bd00/NL-2013-1481%20Adopted_EN.pdf

⁸¹ Disponível em <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/CBb/Nieuws/Pages/Afgiftetarieven%20telefoonmarkt.aspx>

Em paralelo, os preços de terminação das empresas do grupo 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 então Grupo PT.

A situação atual difere da situação do mercado em 2004/2005. Tendo passado 15 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, a 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 manter de forma sustentada produtos inovadores e estruturas tarifárias baseadas em *flat rates*.

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 seguinte⁸²:

“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 Terminações⁸³, onde a respeito da fixação de preços simétricos e da sua relação com o nível de preços de terminação, a CE refere o seguinte:

“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

⁸² Cf. §17 da referida Recomendação da CE

⁸³ 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 .

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 manifestou discordância dos 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 da Hungria⁸⁴, da Itália⁸⁵, Polónia⁸⁶ e Roménia⁸⁷.

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 se mantêm aplicáveis preços de terminação simétricos para todos os operadores.

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

A 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:

“Em circunstâncias excecionais, 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

⁸⁴ 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)

⁸⁵ Caso IT/2011/1196 mediante o qual a Itália propunha manter a assimetria até 31.12.2012, disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/c0b9d30a-4126-4bc5-ab5f-e6b0ac4e998e/IT-2011-1196%20Acte%282%29_EN+date+nr%20CORR.pdf

⁸⁶ 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

⁸⁷ Caso RO/2011/1271, disponível em https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/0a8586bd-aab2-4464-9386-ccd63eaf14cc/RO-2011-1271%20Acte_EN%2Bdate%2Bnr.pdf

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, a 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 a 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, a 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, a 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, a 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 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 a 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, a 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 a 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 ex-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.

Nesta conformidade, mantendo-se as mesmas razões que motivaram a aprovação por parte da 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 de terminação sejam fixados num valor máximo correspondente ao que resulta do modelo de custeio LRIC “puro” para 2016⁸⁸ (a preços de 2012 e atualizado pelos dados da inflação existentes e previstos), ou seja 0,0644 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

Existindo ainda operadores como a MEO, 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 em concreto 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 terminação⁸⁹.

⁸⁸ O modelo de custeio desenvolvido pela ANACOM na base da opção LRIC “puro” aponta para que o custo do serviço grossista de terminação fixa, apurado de acordo com a Recomendação da CE se situe, em 2016, em torno de 0,0633 cêntimos por minuto (a preços de 2012), ou 0,0644 cêntimos por minuto considerando uma inflação próxima de 0,27% em 2013, -0,28% em 2014, 0,49% em 2015 e uma inflação prevista de 1,2% em 2016. Este último valor corresponde ao constante do Orçamento do Estado para 2016, disponível no sítio de Internet

http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624445794c56684a53556c664d6a49755a47396a&fich=pp112-XIII_22.doc&inline=true à data de 20 de abril de 2016.

⁸⁹ A este respeito, recorda-se que desde 01.10.2013 a MEO pratica na sua rede fixa 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”.

Relativamente aos restantes operadores com PMS, a 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 MEO no nível de interligação local.

Os valores a fixar, que corresponderão sempre a um teto máximo, são determinados num momento de transição em que as redes tradicionais estão a evoluir para redes IP, tendo como corolário que a nível da interligação a estrutura hierárquica apresentada pela MEO se altere designadamente, e num primeiro momento, no sentido da redução do número de pontos de interligação e da simplificação dessa mesma estrutura.

Até agora os operadores para beneficiarem de preços de nível local, na interligação com a MEO, são obrigados a interligar-se em cerca de 140 pontos de interligação, com os custos de transmissão e de interligação que necessariamente lhes estão associados. Os operadores de menor dimensão ou recorrem a serviços de trânsito para se interligarem nos pontos de nível local, ou interligam-se diretamente em pontos de interligação de trânsito simples ou de trânsito duplo, pagando em todo o caso um preço de interligação superior. Esta estrutura de preços que corresponde a uma arquitetura de rede hierárquica está muito ligada a uma rede TDM que irá ser sujeita a uma alteração significativa quando evoluir para uma rede *all-IP* em que a interligação se fará também de forma diferente, não sendo então relevantes os diferentes níveis de interligação.

Tendo em consideração o exposto, as obrigações impostas também devem evoluir, adaptando-se ao período de transição para uma nova realidade. Neste contexto, devem ser adotadas medidas com vista a permitir que a MEO, que apresenta ainda uma estrutura de rede hierárquica, possa iniciar a reestruturação da sua rede – sem prejuízo de não deixar de prestar serviços de interligação TDM e de não desligar pontos de interligação onde outros operadores se encontram interligados. Devem também os restantes operadores poder beneficiar da possibilidade de entregar tráfego destinado a qualquer cliente da MEO, interligando-se para o efeito num menor número de pontos de interligação (ainda antes de ser disponibilizada a interligação IP), bem como deve ser permitido aos que atualmente só estão interligados em níveis superiores que passem a pagar pela interligação de trânsito simples o equivalente ao que pagam pela 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 MEO 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 MEO 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.

passando os dois níveis a equiparar-se. Neste contexto, deverão ser acordados os preços a pagar quando, para entregar o tráfego de terminação, os operadores recorrem a serviços de trânsito de outros ou ao serviço de trânsito duplo da MEO.

Note-se a este respeito que no mercado dos serviços grossistas de trânsito, que não se encontra regulado, estão disponíveis ofertas que concorrerão com os serviços de trânsito duplo que têm vindo a ser disponibilizados pela MEO e que podem também ser usadas para encaminhar tráfego com vista à sua entrega nos pontos de interligação definidos para receção de tráfego de terminação. É expectável que esses serviços de trânsito também exerçam alguma pressão sobre os preços dos serviços de trânsito duplo.

Assim, na prestação do serviço de terminação de chamadas a MEO fica obrigada a:

- Manter a estrutura de interligação atualmente existente, não desligando pontos de interligação onde se encontram interligados outros operadores, sem prejuízo das alterações que possam decorrer no quadro da Oferta de Referência de Interligação e em conformidade com os prazos aí constantes, designadamente os referidos no ponto 5.3.3;
- Aceitar, mediante pedido dos interessados, e no prazo máximo de 3 meses, a redução do número de pontos de interligação nos quais um operador alternativo se tem de interligar para que possa entregar tráfego de terminação para a totalidade dos clientes da MEO, a um preço de interligação equivalente ao do nível local, o que deve ser feito através da migração da interligação em PGI locais para os respetivos PGI regionais (trânsito simples), garantindo que o número total de pontos de interligação necessário para abranger a totalidade dos clientes da MEO não ultrapasse os 60 PGI (esta obrigação não implica a obrigatoriedade de os operadores alternativos deixarem de estar interligados em qualquer dos PGI de nível local);

Note-se que fora do âmbito das negociações referidas, a migração para níveis hierárquicos superiores deverá acontecer fundamentalmente no âmbito da migração para a interligação em IP, sem prejuízo de, existindo capacidade disponível e em observância da obrigação de não discriminação, os pedidos de migração de interligação em TDM de níveis hierárquicos inferiores para superiores deverem ser deferidos;

- Cobrar o mesmo preço de terminação nos PGI de nível local e de trânsito simples (preço LRIC “puro”), o qual é fixado com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro” para 2016, a preços de 2012 atualizados pelos dados da inflação (existentes e previstos), resultando num valor máximo de 0,0644 cêntimos de euro por minuto⁹⁰, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo, conforme explicitado no relatório dos procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativos ao SPD sobre o modelo de custeio de terminação fixa, aprovado em 10.07.2014;
- Cobrar o preço LRIC “puro” na terminação de chamadas para a gama de numeração 30, o qual é fixado no valor máximo de 0,0644 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo, em conformidade com o referido no ponto anterior;
- Negociar o preço da interligação de trânsito duplo com os operadores que a ele têm de recorrer para entregar parte ou a totalidade do respetivo tráfego, o qual, na ausência de acordo e até que seja disponibilizada uma interligação IP que viabilize a entrega da totalidade desse tráfego por essa via, não deverá ultrapassar o nível de preço atualmente praticado, ou seja 0,1642 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

Os operadores alternativos, na prestação do serviço de terminação de chamadas, ficam vinculados a obrigações equivalentes às impostas à MEO (em termos de preços), no caso das respetivas redes apresentarem uma estrutura hierárquica e ou de estarem a praticar preços diferenciados em função do nível de interligação nas condições estabelecidas na decisão da ANACOM de 27.11.2013. No entanto, tanto quanto é do conhecimento da ANACOM nenhum dos operadores alternativos atualmente em atividade apresenta uma estrutura de rede deste tipo, nem pratica preços diferenciados. Efetivamente todos os operadores em atividade cobram um preço único para terminar chamadas nas respetivas

⁹⁰ O modelo de custeio desenvolvido pela ANACOM na base da opção LRIC “puro” aponta para que o custo do serviço grossista de terminação fixa, apurado de acordo com a Recomendação da CE se situe, em 2016, em torno de 0,0633 cêntimos por minuto (a preços de 2012), ou 0,0644 cêntimos por minuto considerando uma inflação próxima de 0,27% em 2013, -0,28% em 2014, 0,49% em 2015 e uma inflação prevista de 1,2% em 2016. Este último valor corresponde ao constante do Orçamento do Estado para 2016, disponível no sítio de Internet

http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624445794c56684a53556c664d6a49755a47396a&fich=ppl12-XIII_22.doc&Inline=true à data de 20 de abril de 2016.

redes, o qual tem sido equivalente ao preço máximo fixado pela ANACOM em 2013, ou seja 0,1114 cêntimos de euro por minuto, faturado ao segundo desde o primeiro segundo.

Assim, em conformidade com as alterações determinadas à MEO, os restantes operadores ficam igualmente sujeitos a praticar um preço máximo de terminação de 0,0644 cêntimos de euro, por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

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 0,0644 cêntimos de euro, representa uma redução de 0,047 cêntimos de euro por cada minuto de terminação.

A ANACOM determina também que, em 2017, o preço em causa será atualizado com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro” para esse ano (a preços de 2012, que serão atualizados pelos dados da inflação existentes e previstos) conforme referido no relatório dos procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativos ao SPD sobre o modelo de custeio de terminação fixa, aprovado em 10.07.2014, devendo o valor máximo que resultar desse cálculo vigorar a partir de 1 de outubro de 2017.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos operadores detentores de PMS nestes mercados até ao final do 1º semestre do exercício em questão a atualização resultante para o exercício de 2017, publicando também esta informação na sua página de Internet.

5.3.4.6. A terminação de chamadas originadas fora do EEE

Sem prejuízo da necessidade de aplicar preços LRIC “puro”, reconhece-se que num contexto em que os operadores tenham que estabelecer relações comerciais com operadores que exerçam a sua atividade num ambiente não regulado ou sujeito a medidas menos restritivas pode a imposição destas tarifas reduzir-lhes alguma capacidade negocial, criando em última instância maiores distorções do que as que procura resolver.

Note-se que de acordo com a Diretiva-Quadro, as ARN devem contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, nomeadamente para a eliminação dos obstáculos ainda existentes à oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas a nível europeu.

As medidas regulatórias aprovadas pelas ARN devem assim apoiar o desenvolvimento do mercado interno, evitando que haja um tratamento desigual das empresas que se encontrem em circunstâncias semelhantes.

No caso em apreço, não está em causa o desenvolvimento do mercado interno, nem empresas que estejam em condições equivalentes às empresas europeias. Desde logo, releva-se que no caso particular das terminações fixas a falta de harmonização das metodologias adotadas para a fixação dos preços praticados pelos operadores de fora do EEE, os quais maioritariamente não estão sujeitos a obrigações regulamentares *ex-ante*, incluindo obrigações de preços, como orientação para os custos, nomeadamente decorrente da aplicação da Recomendação relativa às Terminações, nem a qualquer tipo de reciprocidade, coloca os operadores em causa em circunstâncias muito distintas dos operadores que estão em atividade no EEE.

De facto, os operadores comunitários podem ter que pagar a operadores de países fora do EEE tarifas de terminação significativamente mais elevadas do que aquelas que serão praticados no EEE, o que, agravado pelas eventuais assimetrias de tráfego entre os operadores comunitários e os extracomunitários, conduzirá a uma maior penalização dos operadores que operam no EEE.

Sem prejuízo das distorções de concorrência identificadas nos mercados grossistas de terminação de chamadas em local fixo, relativas a recusa (ou atrasos) de negociação e ou acesso, bem como a nível de preços excessivos, o impacto destas distorções é particularmente relevante por afetar os mercados retalhistas a jusante, onde o operador procurar reforçar a sua posição alavancando o poder de mercado que possui a nível grossista. No caso específico das terminações de chamadas originadas fora do EEE não estão em causa os mesmos mercados retalhistas, já que operadores nacionais e extracomunitários operam em mercados diferentes, pelo que a jusante não concorrem diretamente entre si.

Adicionalmente, uma eventual assimetria de preços será também em última instância prejudicial para os consumidores dos países do EEE, dado que serão refletidos nos seus preços de retalho o valor acrescido das tarifas de terminação grossista que os operadores nacionais terão que suportar para terminar as chamadas nos países fora do EEE, ao contrário do que acontecerá com os consumidores destes mesmos países que beneficiarão do efeito dos seus operadores irem pagar preços LRIC “puro”.

Note-se, neste âmbito, que o tráfego internacional para países fora da UE assume algum relevo, indicando um dos operadores que este corresponde a mais de 20% do total do tráfego internacional, sendo que os preços de terminação pagos pelos operadores nacionais a operadores de países fora do EEE são várias vezes superiores aos preços de terminação cobrados pelos operadores em atividade em Portugal, para além de que, pelo menos no que respeita a um dos principais operadores no mercado, o tráfego é desbalanceado em detrimento do operador nacional (o tráfego terminado nos operadores de fora do EEE é muito superior ao tráfego terminado no operador nacional).

Por último, importa salientar que, a nível comunitário esta prática também já se verifica, tanto a nível dos mercados de terminação fixa⁹¹, como dos mercados de terminação móvel, salientando-se para o efeito as notificações feitas pelos reguladores francês, croata e húngaro que, por razões similares à identificadas pela ANACOM, também decidiram aplicar de forma diferenciada a obrigação de controlo de preços em função das chamadas serem ou não originadas no EEE, decisões que não mereceram a oposição da CE.

Assim, e por se considerar que os objetivos de regulação de promoção da concorrência, defesa dos consumidores e consolidação do mercado interno não são prejudicados pelo facto de a terminação do tráfego originado fora do EEE não estar sujeita à obrigação de controlo de preços, entende-se que é razoável dar a possibilidade de os operadores fixarem preços que lhes garantam uma maior equivalência tarifária.

Face ao exposto, a ANACOM considera que, a obrigação de controlo de preços não deverá abranger as chamadas originadas em países de fora do EEE.

Neste contexto, a ANACOM considera que nada impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador, por exemplo através do número identificador do chamador (“*calling party number*” no caso da SS7), ou através de outro meio, nomeadamente de entre os que se encontram identificados na Recomendação da UIT sobre “*International calling*”

⁹¹ A CE reconheceu na sua carta de comentários à República Checa sobre a notificação do seu mercado de terminação fixa e a decisão de excluir as chamadas terminadas no seu país mas originadas fora do EEE, que a Recomendação relativa às Terminações seria, em princípio, aplicável apenas aos serviços de terminação grossistas resultantes de chamadas originadas em países pertencentes ao EEE (disponível em: https://circabc.europa.eu/sd/a/63a12efc-b25e-4569-85eb-24ed4adc3ebc/CZ-2014-1581%20ADOPTED_EN.pdf)

party number delivery”, sendo que o tráfego não identificado poderá não beneficiar do preço regulado.

5.3.4.7. Conclusão

A 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, a ANACOM desenvolveu um modelo de custeio para as terminações fixas, o qual foi submetido a consulta pública e audiência prévia dos interessados, na sequência da aprovação do respetivo SPD, em 10.07.2014.

Com base nos resultados do referido modelo, e nos termos descritos no relatório dos procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativos ao SPD sobre o modelo de custeio de terminação fixa, a ANACOM determina que o preço máximo do serviço de terminação de chamadas nas redes telefónicas públicas em local fixo é fixado com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”, para 2016 e 2017, a preços de 2012, atualizados pelos dados da inflação (existentes e previstos).

Assim, é fixado, para 2016, o valor máximo de 0,0644 cêntimos por minuto⁹², que deverá entrar em vigor dez dias úteis após a aprovação da decisão final referente ao presente processo, e para 2017, para vigorar a partir de 1 de outubro desse ano, o valor que resultar do referido modelo de custeio atualizado pelos dados da inflação.

O preço máximo de terminação fixado deve ser aplicado indiferenciadamente aos níveis de interligação local e de trânsito simples, mesmo no caso em que os operadores apresentam uma arquitetura de interligação hierárquica.

⁹² O modelo de custeio desenvolvido pela ANACOM na base da opção LRIC “puro” aponta para que o custo do serviço grossista de terminação fixa, apurado de acordo com a Recomendação da CE se situe, em 2016, em torno de 0,0633 cêntimos por minuto (a preços de 2012), ou 0,0644 cêntimos por minuto considerando uma inflação próxima de 0,27% em 2013, -0,28% em 2014, 0,49% em 2015 e uma inflação prevista de 1,2% em 2016. Este último valor corresponde ao constante do Orçamento do Estado para 2016, disponível no sítio de Internet

http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624445794c56684a53556c664d6a49755a47396a&fich=ppl12-XIII_22.doc&Inline=true à data de 20 de abril de 2016.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos operadores detentores de PMS nestes mercados até ao final do 1º semestre do exercício em questão a atualização resultante para o exercício de 2017, publicando também esta informação na sua página de Internet.

Adicionalmente, a MEO fica obrigada a aceitar, mediante pedido dos interessados, e no prazo máximo de 3 meses, a redução do número de pontos de interligação nos quais um operador alternativo se tem de interligar para que possa entregar tráfego de terminação para a totalidade dos clientes da MEO, a um preço de interligação equivalente ao nível local, o que deve ser feito através da migração da interligação em PGI locais para os respetivos PGI regionais (trânsito simples), garantindo que o número total de pontos de interligação necessário para abranger a totalidade dos clientes da MEO não ultrapasse os 60 PGI (esta obrigação não implica a obrigatoriedade de os operadores alternativos deixarem de estar interligados em qualquer dos PGI de nível local).

O preço da interligação de trânsito duplo deverá ser sujeito a negociação, mas na ausência de acordo, e até que seja disponibilizada uma interligação IP que viabilize a entrega da totalidade do tráfego anteriormente entregue em trânsito duplo, não deverá ultrapassar o nível de preço atualmente praticado, ou seja 0,1642 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

A obrigação de controlo de preços não abrange as chamadas originadas de operadores de fora do EEE.

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 alternativos é proporcional porque esses prestadores já beneficiaram durante vários anos de uma assimetria que presentemente já não se justifica (e efetivamente já não se encontra em vigor desde outubro de 2013) e que 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 lhe 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 foi imposta na anterior análise de mercados essencialmente como complemento das obrigações de não discriminação e de transparência e pela sua utilidade a nível da implementação do sistema de contabilização de custos. Por sua vez, a obrigação de contabilização de custos foi imposta associada à obrigação de controlo de preços de forma a garantir a demonstração dos custos associados à prestação do serviço.

Note-se que esta obrigação foi imposta num contexto em que os preços de terminação grossista foram regulados de acordo com o princípio de orientação para os custos.

No presente SPD, a ANACOM determina que o modelo de custeio apropriado para estabelecer o preço de terminação é o LRIC “puro”, o qual permite a fixação dos preços ao nível do custo incremental de longo prazo de um operador eficiente.

Neste contexto, em que a determinação dos preços de terminação se baseia num modelo de custeio desenvolvido pelo regulador, e em que o sistema de custeio da MEO não se suporta na mesma metodologia, as obrigações de separação de contas e de contabilização de custos perdem relevância. Apesar de se reconhecer a utilidade dos dados relativos à rede fixa da MEO para eventuais atualizações do atual modelo LRIC “puro” ou para a sua calibração, entende-se que a importância que estas obrigações assumiram no passado para o mercado da terminação fixa está atualmente diminuída.

Por outro lado, releva-se que a MEO continuará a manter a necessidade de ter um sistema de contabilização de custos para poder responder à obrigação de separação de contas imposta no âmbito de outros mercados.

Acresce que a ANACOM ressalva a possibilidade de, nomeadamente no contexto de futuras atualizações do modelo de custeio ou de processos de investigação específicos devidamente justificados, poderem vir a ser solicitadas informações de custeio, e outras que possam ser necessárias, a todos os prestadores presentes no mercado que mantêm assim a obrigação de dar resposta a esses pedidos de informação na medida dos elementos de que disponham.

Face ao exposto, entende-se que a manutenção da imposição da obrigação de separação de contas e de contabilização de custos à MEO no âmbito do mercado em apreço não encontra justificação e seria um encargo desproporcionado no contexto atual.

Analisada a relevância de impor a outros operadores que não a MEO as obrigações de contabilização de custos e de separação contabilística, a ANACOM considera que, por maioria de razão, também não existem razões para impor a esses operadores as obrigações referidas. Considera, por isso, que não é também neste caso justificável a imposição dessas medidas. 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

A ANACOM, não considera justificável nem proporcional a aplicação das obrigações de separação de contas e de contabilização de custos aos operadores que operam no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, sendo removidas as obrigações que neste contexto eram impostas à MEO. Ressalva-se, porém, a possibilidade de, nomeadamente no contexto de futuras atualizações do modelo de custeio LRIC “puro”, poderem vir a ser solicitadas informações de custeio, e outras que possam ser necessárias, a todos os operadores presentes no mercado.

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 à MEO no mercado em análise durante o período de vigência da presente análise.

Tabela 8 – Obrigações impostas à MEO 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
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 4 meses 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminar relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação ▪ Não discriminar relativamente a tarifários ▪ Obrigação não aplicável à terminação de chamadas originadas fora do EEE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 ▪ Publicar uma ORI ▪ Publicar preços, termos e condições, informação técnica e informação de qualidade de serviço (a obrigação de publicação de preços não se aplica à terminação de chamadas originadas fora do EEE) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”) ▪ Preços de interligação fixados em conformidade com o definido no ponto 5.3.4.5. ▪ Obrigação não aplicável à terminação de chamadas originadas fora do EEE

Relativamente aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, a ANACOM considera adequado impor as obrigações sumariadas na Tabela 9 relativa aos OPS.

Tabela 9 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo

Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	Obrigação de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigação de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigação de controlo de preços
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminar relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação ▪ Não discriminar relativamente a tarifários ▪ Obrigação não aplicável à terminação de chamadas originadas fora do EEE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária (a obrigação de publicação de preços não se aplica à terminação de chamadas originadas fora do EEE) ▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação ▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos outros operadores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”) ▪ Preços de interligação fixados em conformidade com o definido no ponto 5.3.4.5. ▪ Obrigação não aplicável à terminação de chamadas originadas fora do EEE

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 10 – Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2004

OBRIGAÇÃO	Decisão 2004		Decisão atual	
	Gr. PT	OPS	MEO	OPS
Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interligação TDM ▪ Interligação IP (a 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
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias 			X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 4 meses 			X	
Obrigações de não-discriminação				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminar relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação e relativamente a tarifários 	X		X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilizar uma oferta de interligação por capacidade (IpC) 	X			
Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar uma ORI (rede fixa) 	X		X	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar preços, termos e condições, informação técnica e informação sobre qualidade de serviço (rede fixa) 	X		X	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária 			X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação 	X		X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos operadores 			X	X
Controlo de preços				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”) 			X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar o mesmo preço máximo de terminação, na interligação local e de trânsito simples 			X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permitir o princípio da reciprocidade diferida 		X		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negociar preços de trânsito duplo, os quais na ausência de acordo não deverão ultrapassar 0,1642 cêntimos de euro por minuto 			X	X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aceitar, no prazo máximo de 3 meses, propostas para redução do número de pontos de interligação que permitam chegar à totalidade dos clientes da MEO 			X	
Separação de contas e de contabilização de custos				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolver sistema de custeio e separação contabilística 	X			

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Evolução das quotas de mercado em acessos telefónicos	22
Gráfico 2 - Quotas de mercado do tráfego de voz do SFT (em minutos).....	23
Gráfico 3 – Evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)	25
Gráfico 4 – Proporção de tráfego terminado na rede telefónica publica individual num local fixo de cada operador	26

Índice de tabelas

Tabela 1 – Obrigações impostas ao ex-Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública individual num local fixo.....	6
Tabela 2 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	6
Tabela 3 – Prestadores do STF	21
Tabela 4 – Prestadores do Serviço telefónico em local fixo e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos	21
Tabela 5 – Evolução das quotas de acessos principais do STF.....	49
Tabela 6 – Evolução das quotas de tráfego de voz do STF	49
Tabela 7 – Indicadores de dimensão dos principais operadores relativos ao ano de 2014	50
Tabela 8 – Obrigações impostas à MEO enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	108
Tabela 9 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	109
Tabela 10 – Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2004	110

Índice de figuras

Figura 1 – Definição de Originação/Terminação adotada pela ANACOM	30
Figura 2 – Definição dos serviços de trânsito adotada pela ANACOM	30
Figura 3 – Diagrama esquemático da estrutura de rede da MEO	31
Figura 4 – Configuração típica de uma interligação IP-RTPC ou RTPC-IP	33
Figura 5 – Configuração típica de uma interligação IP-IP	33

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
OTT	Over the Top
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
Grupo NOS	Inclui a NOS (NOS – Comunicações, S.A.), a NOS Madeira (NOS Madeira Comunicações, S.A.) e a NOS Açores (NOS Açores Comunicações, S.A.)
MEO	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 OPTIMUS	ZON OPTIMUS SGPS, S.A. e suas participadas ZON TV Cabo Portugal, S.A. e Optimus, Comunicações, S.A.
ZON	ZON TV Cabo Portugal, S.A. (ZON)

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
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
UE	União Europeia