



**PRONÚNCIA DA
MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA,
S.A.**

AO

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO RESPEITANTE À DEFINIÇÃO DO MERCADO
RELEVANTE, AVALIAÇÃO DE PMS E IMPOSIÇÃO, MANUTENÇÃO, ALTERAÇÃO
OU SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES NO MERCADO GROSSISTA
DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL
FIXO**

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

13 de julho de 2016

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	2
I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	3
II. COMENTÁRIOS GERAIS	5
A. A SITUAÇÃO DOS MERCADOS RETALHISTAS E A PROPOSTA DE REGULAÇÃO PARA O MR1	5
B. A OMISSÃO DA ATUAÇÃO DA ANACOM RELATIVAMENTE AOS PREÇOS DE TERMINAÇÃO	8
III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS	11
A. DEFINIÇÃO DO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO	11
B. AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO	12
C. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES	14
C.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	15
C.2. Obrigação de não discriminação	16
C.3. Obrigação de transparência na publicação de informação	17
C.4. Obrigação de controlo de preços	19

NOTA PRÉVIA

O presente documento constitui a pronúncia da MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“MEO”) à audiência prévia e à consulta pública relativa ao Sentido Provável de Decisão sobre o Mercado Grossista de Terminação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo, aprovado por Deliberação do Conselho de Administração da ANACOM em 25-05-2016 (“SPD 2016” ou “Projeto de Deliberação”).

Os comentários, contributos e sugestões da MEO apresentados neste documento tiveram em atenção a atual conjuntura do mercado e o quadro legal existente e não prejudicam a adoção de posições diferentes no futuro, caso se alterem as condições subjacentes à presente pronúncia. A pronúncia da MEO em nada prejudica as posições adotadas em processos judiciais que estejam relacionadas com o objeto do presente SPD, devendo considerar-se os seus comentários, contributos e sugestões no âmbito do exercício do direito/dever de colaboração com a ANACOM na adoção de decisões com impacto nos operadores e no mercado.

A MEO considera, para todos os efeitos, como **CONFIDENCIAIS** as passagens deste documento devidamente assinaladas como tal, com a indicação de **[IIC]** – Início de Informação Confidencial e **[FIC]** – Fim de Informação Confidencial, uma vez que as mesmas constituem segredo comercial e de negócio, sendo suscetíveis de revelar questões inerentes às atividades e vida interna da MEO.

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Antes de apresentar os seus comentários, contributos e sugestões ao atual Projeto de Deliberação, a MEO apresentará aqui — ainda que de forma resumida e com o objetivo de melhor enquadrar a sua pronúncia — a evolução mais recente da regulação do mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo (“MR1”).
2. Neste contexto cumpre começar por referir que, no dia 01.03.2013, o Conselho de Administração da -ANACOM aprovou — praticamente nove anos após a última análise de mercado (datada de 08.07.2004) — um SPD relativo à reanálise do MR1, então MR3 (doravante “SPD 2013”). Em termos gerais, neste SPD a ANACOM considerava que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em redes telefónicas individuais num local fixo detinham Poder de Mercado Significativo (“PMS”) nesse mercado.
3. Projetava, por isso, manter a regulação sobre o MR1, diferenciando, porém, as obrigações regulamentares que incidiriam sobre a MEO e sobre os outros Operadores e Prestadores de Serviços (“OPS”). Contudo, ao nível da obrigação de controlo de preços, a ANACOM propunha a eliminação da assimetria de preços entre a MEO e os restantes OPS que vigorou — injustificadamente, diga-se — desde 2004¹, aplicando um preço grossista uniforme de terminação fixado por referência a um *benchmark* até à adoção do modelo de custeio de terminação fixa.
4. Em 12.07.2013 a ANACOM aprovou o Relatório da Audiência Prévia e da Consulta Pública relativo ao SPD 2013 (“Relatório SPD 2013”), bem como o projeto de decisão relativo ao MR3 a notificar à CE e ao Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (“BEREC”).
5. Por carta de 12.08.2013, a Comissão Europeia (“CE”) manifestou sérias dúvidas quanto à compatibilidade do SPD 2013 com o Direito da União Europeia, designadamente no que respeita a um conjunto limitado de questões cujo foco residia na não imposição pela ANACOM de uma obrigação de acesso eficaz no tocante à interligação IP aplicável a todos os operadores (“Carta CE”).
6. Na sequência desta comunicação, a ANACOM, por decisão de 14.08.2013, determinou retirar o projeto de decisão notificado à CE e, por deliberação de 27.08.2013, adotou, ao abrigo do artigo 9.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro (“LCE”), um conjunto de medidas provisórias e urgentes, consubstanciadas na aplicação dos novos preços grossistas de terminação previstos no SPD 2013,

¹ E que motivou o recurso às instâncias judiciais por parte da MEO, aguardando-se agora a competente sentença judicial.

a partir 01.10.2013 e até à finalização de um novo procedimento de definição, análise de mercado e imposição de obrigações regulamentares relativo ao MR1.

7. Mais tarde, entendendo que a obrigação de controlo de preços imposta em agosto não estava a ser devidamente cumprida por alguns OPS, o Regulador decidiu, por deliberação de 27.11.2013, aprovar um conjunto de medidas adicionais provisórias e urgentes para o MR1.
8. Em 10-07-2014 surgiu um novo Projeto de Deliberação (SPD 2014), que retomava a análise iniciada pelo SPD 2013, em linha com as recomendações da CE, e substituía as medidas transitórias e urgentes anteriormente determinadas pela ANACOM.
9. Neste contexto, por decisão de 25-05-2016, tendo em consideração algumas questões suscitadas no âmbito da consulta sobre o SPD 2014, nomeadamente sobre os preços de interligação TDM e sobre a migração das redes para *all-IP*, e as alterações entretanto ocorridas no mercado, a ANACOM entendeu publicar o já referido SPD 2016, submetendo o mesmo a audiência prévia e consulta pública.
10. Em termos de conteúdo, este documento mantém no essencial a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a análise de concorrência e a lista de obrigações regulamentares que já constava originalmente do SPD 2013 e das medidas urgentes adotadas em 2013, e do SPD 2014. De facto, por comparação com as medidas provisórias e urgentes de 2013, atualmente em vigor, as principais alterações no atual Projeto de Deliberação prendem-se, em particular, com os seguintes aspetos:
 - (i) a extensão da obrigação de acesso à rede que passa a abranger o acesso à interligação IP;
 - (ii) a modificação da obrigação de não discriminação, que se torna aplicável a todos os OPS;
 - (iii) as obrigações de contabilização de custos e de separação de contas, que deixam de se aplicar à MEO;
 - (iv) a não sujeição da terminação de chamadas originadas fora do EEE às obrigações de não discriminação, controlo de preços e parcialmente à obrigação de transparência;
 - (v) a alteração dos preços de terminação, que passam a ser definidos em conformidade com um modelo de custeio de terminação fixa *bottom-up*, que utiliza a metodologia LRIC “puro”; e
 - (vi) alterações na especificação da obrigação de controlo de preços no contexto da transição para uma estrutura de interligação IP.
11. Atendendo à semelhança do presente Projeto de Deliberação com os SPD 2013 e SPD 2014, por razões de simplicidade e de economia da sua pronúncia, a MEO permite-se remeter, em termos

gerais, para as posições já manifestadas nas Pronúncias sobre os referidos SPD, as quais continuam, na sua larga maioria, a ser válidas face ao teor e conteúdo do SPD 2016.

12. Por esta razão, neste documento de resposta, a MEO procurará apresentar apenas os comentários e contributos que se justifiquem face às matérias que sejam novas ou que tenham um enquadramento diferente em relação ao SPD 2014, o que não prejudica que, em determinados casos, se reitere algumas das posições já assumidas, se necessário, atendendo também aos entendimentos da ANACOM vertidos no Relatório SPD 2014.

II. COMENTÁRIOS GERAIS

A. A SITUAÇÃO DOS MERCADOS RETALHISTAS E A PROPOSTA DE REGULAÇÃO PARA O MR1

13. No que diz respeito ao processo de análise de mercados, a MEO mantém e reitera a posição assumida nas Pronúncias ao SPD 2013 e ao SPD 2014 a propósito da necessidade de, previamente à definição dos mercados grossistas, se caracterizar devidamente os mercados de retalho a jusante. Conforme a MEO já teve oportunidade de manifestar, não só é esta a perspetiva metodológica mais correta (e recomendada pela CE), como também se trata de uma análise essencial para permitir avaliar a adequação da regulação do mercado grossista em função dos problemas concorrenciais concretos eventualmente detetados.
14. A este propósito, recorde-se que a ANACOM já concluiu, por decisão de 14-08-2014 que os mercados do acesso à rede telefónica pública num local fixo, os mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo e o mercado retalhista dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos deixaram de ser relevantes para efeitos de regulação *ex-ante*, não verificando o chamado “teste dos três critérios”. Consequentemente, a MEO deixou de estar vinculada ao cumprimento das obrigações que lhe foram impostas em 2004.
15. A MEO considera que a ANACOM continua a não refletir adequadamente essa realidade nos mercados grossistas conexos àqueles, reiterando que a evolução competitiva naqueles mercados retalhistas deveria ser tida em conta, se não na definição do mercado grossista relevante, pelo menos ao nível da avaliação de PMS e da aplicação de obrigações regulamentares.
16. Em particular, a ANACOM parece ter desconsiderado, sobretudo num plano prospetivo, o real impacto de várias tendências e evoluções que se têm vindo a manifestar nos correspondentes mercados retalhistas. Nas suas Pronúncias anteriores, a MEO salientou três fatores que contribuí-

ram e continuam a contribuir para uma alteração profunda do paradigma concorrencial nos mercados fixos retalhistas de acesso e voz, a saber:

- (i) a alteração da estrutura de mercado;
- (ii) a acentuação do constrangimento concorrencial exercido sobre a telefonia fixa por outras plataformas, designadamente pela telefonia móvel e pela expressão crescente dos serviços OTT (*over-the-top content*); e
- (iii) a modificação da estrutura da oferta, com a existência de tarifários “*all net*”, massificados desde, pelo menos, 2008.

17. No que toca a estes três fatores, a MEO remete para o que referiu a este propósito na Pronúncia ao SPD 2013, salientando apenas que desde então (maio de 2013) estes fatores não só se mantiveram como se reforçaram.
18. Com efeito, verifica-se desde logo que a quota de mercado da MEO relativa a acessos e tráfego nacional do Serviço Telefónico Fixo (“STF”) permanece numa trajetória descendente. Segundo os dados estatísticos mais recentes da ANACOM, desde o SPD 2013 a quota de clientes de acesso direto da MEO desceu de 52% no 4T de 2012 para 45,5% no 1T de 2016; e em termos de tráfego de voz, a quota da MEO desceu de 54% no 4T de 2012 para 45% no 1T de 2016. Consequentemente, as quotas dos OPS concorrentes da MEO têm vindo a subir, sendo que a quota de mercado do 2.º maior operador, em termos de acessos e tráfego, já representa um terço do mercado.
19. De notar, ainda, que o movimento de redução das quotas de mercado da MEO e de aproximação às quotas dos OPS é uma tendência que se tem verificado desde 2003, revelando-se, portanto, de carácter permanente.
20. No que toca ao fenómeno da substituição dos serviços telefónicos fixos pelos móveis, e mais recentemente pelos serviços OTT, a MEO mantém que se trata de uma evolução de significado e implicações inegáveis. No entanto, no atual Projeto de Deliberação mais uma vez se verifica que o referido fenómeno não é devidamente ponderado pela ANACOM.
21. Ainda que se admita que esta questão não seja determinante para a delimitação dos mercados relevantes — dada a natureza assimétrica da substituíbilidade entre os serviços — o constrangimento que o serviço de voz móvel e os serviços OTT exercem sobre o serviço de voz fixo é um fator importante para a avaliação competitiva dos mercados.

22. Aliás, convém precisar que os constrangimentos indiretos exercidos pelos serviços móveis e OTT sobre os serviços fixos não têm impacto apenas na situação concorrencial dos mercados retalhistas, podendo manifestar-se igualmente na limitação do poder dos operadores no mercado de terminação. De resto, a sua situação de monopolistas no mercado de terminação na sua rede não constitui condição suficiente para terem PMS.
23. Com efeito, os preços de terminação podem ser constrangidos – tornando não rentável um aumento de preço – por produtos substitutos do lado da procura, ao nível retalhista, que constituam uma alternativa razoável para efetuar uma comunicação para o utilizador em causa (mesmo que verifiquem uma relação de substituibilidade apenas assimétrica e pertençam a mercados distintos). Na verdade, uma vez que o chamador possa ser alcançado por outras vias, o tráfego pode ser desviado deixando de gerar receita de terminação fixa.
24. Tal é válido quer o chamador selecione como alternativa um número móvel pertencente ao mesmo utilizador quer selecione um prestador OTT, sendo certo que os constrangimentos, diretos e indiretos, devem ser tidos em conta independentemente de resultarem de redes de comunicações eletrónicas, de serviços de comunicações eletrónicas ou de outros serviços ou aplicações vistos pelos utilizadores como comparáveis (cf Recomendação de MR, considerando 10, que refere expressamente os OTT).
25. Por fim, a MEO mantém e remete para tudo o que referiu a propósito do fenómeno da massificação dos tarifários “*fixo-fixo all net*” desde, pelo menos, 2008, e lamenta que a ANACOM, não obstante ter reconhecido essa tendência, mais uma vez, não a tenha valorizado devidamente no atual Projeto de Deliberação.
26. Já no Relatório “Situação das Comunicações”, de 2013, é o próprio Regulador a reconhecer que “(...) *cerca de 81,5 por cento das ofertas residenciais recolhidas oferecem chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional, verificando-se um aumento de 7,9 pontos percentuais relativamente ao ano anterior. daquelas, 96,2 por cento oferecem chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional (mesma rede e outras redes) à noite e ao fim de semana, 82,1 por cento oferece chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional de outras redes em horário de pico e 85,9 por cento oferece chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional da mesma rede, em horário de pico*”².
27. Também no SPD 2016 se pode ler, na pág. 88, que “A ANACOM reconhece que existem muitas ofertas assentes em *flat-rates* em que pelo menos uma parte do tráfego é gratuita.”

² Cf. pág. 468.

28. Sucede, porém, que a ANACOM não valorizou este aspeto no contexto da resolução de uma falha de mercado identificada no passado, a dos efeitos de rede mediados pelo preço, tendo ao invés encarado o problema – que na verdade está extinto – por um novo prisma, fazendo-o perdurar. Este aspeto será retomado no capítulo relativo à imposição de obrigações.
29. Os elementos suprarreferidos a propósito da competitividade dos mercados retalhistas de acesso e voz e das tendências que atualmente os caracterizam deveriam, no entender da MEO, motivar uma reflexão cuidada por parte da ANACOM quanto à necessidade de manter uma intervenção regulatória tão pesada ao nível do MR1.
30. Na verdade, a questão à qual importa responder para aferir da necessidade e/ou da intensidade de regular o MR1, não é se cada operador é monopolista na terminação de chamadas na sua rede, mas sim se esse monopólio ao nível grossista gera problemas ao nível retalhista.
31. Conforme referido na Pronúncia ao SPD 2013 (cf. pág. 23) e na Pronúncia ao SPD 2014, a MEO está convencida de que, em larga medida, os problemas apontados ao funcionamento do MR 1 são o resultado da manutenção extemporânea de imposições regulamentares que se revelaram excessivas e inadequadas, causando distorções no comportamento dos operadores. Atualmente, no entender da MEO, o estabelecimento de um quadro regulatório que institua a simetria de obrigações e garanta a interligação em condições não discriminatórias, conjugado com fatores como: (i) os constrangimentos competitivos indiretos que impactam neste mercado; (ii) a maturidade das relações de interligação entre os operadores, (iii) a possibilidade de recurso à resolução administrativa de litígios e, por fim, (iv) a *ameaça* do regresso a uma regulação mais intensa e intrusiva (como a que existe atualmente), bastaria para disciplinar o comportamento das empresas e assegurar o funcionamento competitivo do mercado.
32. Importaria, de resto, questionar em que medida o quadro conceptual e formal de análise de mercados mantém justificação num contexto em que as obrigações impostas devem ser fundamentalmente simétricas, como é o caso do MR1. A MEO nota que esta discussão tem surgido em fóruns internacionais, pelo que se considera que o tema não pode passar despercebido em Portugal.

B. A OMISSÃO DA ATUAÇÃO DA ANACOM RELATIVAMENTE AOS PREÇOS DE TERMINAÇÃO

33. Outro comentário geral que a MEO não pode deixar de reiterar nesta sede diz respeito à (falta de) atuação da ANACOM relativamente aos preços de terminação praticados por outros OPS desde

2004. Contudo, por razões de economia da sua pronúncia, a MEO remete a sua posição para as págs. 5 a 10 da Pronúncia ao SPD 2013, para as quais já havia remetido na pronúncia de 2014, confirmando tudo o que ali afirmou, nomeadamente os aspetos relativos: (i) ao entendimento da obrigação de controlo de preços imposta aos OPS concorrentes da MEO em 2004; (ii) à omissão de atuação da ANACOM na fiscalização dos preços praticados pelos OPS e (iii) aos prejuízos causados à MEO pela não intervenção da ANACOM nesta matéria.
34. Sem prejuízo dessa remissão genérica, importa reforçar aqui a ideia de que a obrigação de controlo de preços imposta em 2004 aos outros OPS — e que determinava que os preços de terminação de chamadas na rede desses operadores teriam por base um desvio máximo de 20% em relação aos preços da MEO (então PTC) — exigia que os preços dos OPS se ajustassem, de forma regular e progressiva, ao valor praticado pela MEO em cada momento. Só assim se garantiria a “reciprocidade diferida” imposta pela ANACOM. Tratava-se, por isso, de uma medida dinâmica e não estática, ao contrário do que o Regulador defende, não se admitindo que o preço médio máximo permitido aos outros OPS se tenha cristalizado nos 0,9 cêntimos de euro.
35. Por esta razão, ao contrário do que é referido no Projeto de Deliberação (cf. págs. 51 e 81 a 84), a ANACOM tinha efetivamente a obrigação de intervir no mercado no sentido de reduzir os preços praticados pelos outros OPS, obrigando-os a manter um desvio máximo de 20% face aos preços da MEO, em cada momento.
36. E não se aceita a tentativa expressa no SPD 2016 da ANACOM de se demitir das suas responsabilidades de fiscalização (cf. pág. 51), tanto mais que foi o próprio Regulador que se vinculou, na deliberação de 17.12.2004, a verificar a diferença entre os preços de terminação praticados pela MEO e pelos demais OPS. A MEO contesta, assim, todas as passagens do atual Projeto de Deliberação em que a ANACOM tenta justificar a sua (não) atuação nesta matéria.³

³ Refira-se, a título exemplificativo, que, no caso da Grécia, as FTR dos OPS alternativos foram, até 27.05.2014, reguladas com base no princípio da reciprocidade diferida (Delayed Reciprocity), definida objetivamente como uma medida dinâmica. Assim, o preço máximo de terminação de chamada nas redes dos OPS no ano N era igual ao preço médio de terminação de trânsito simples da OTE (incumbente grego) no ano N-1, conforme se constata no quadro seguinte (fonte: Cullen International; documento “Fixed Termination Rates – Regulation”):

37. A ausência de atuação da ANACOM, no que respeita à aplicação do princípio da reciprocidade diferida por parte dos outros OPS na definição do preço de terminação de chamada nas suas redes por referência ao preço de terminação na rede da MEO, apesar de alertada por inúmeras vezes, causou avultados prejuízos à MEO.
38. Ilustra-se no quadro seguinte, o impacto nos custos da MEO, entre 01.01.2005 e 30.09.2013, derivado do facto de ter pago aos outros OPS preços de terminação superiores aos que resultariam da aplicação de um preço com um diferencial máximo de 20% face ao preço de terminação da PTC.

[IIC]

[FIC]

39. Mesmo por referência ao valor de 0,9 cêntimos de euro registaram-se, como se sabe, situações particularmente graves de incumprimento, que poderiam e deveriam ter sido evitadas pela ANACOM, caso esta tivesse, como lhe competia, agido atempadamente.

GR	DR	<p><i>Incumbent</i> Cost oriented (FL-LRAIC) price control, with prices approved with OTE CAS every year.</p> <p><i>ANOs</i> Delayed reciprocity corrected for inflation. ANOs' rate each year will be equal to the weighted average single transit level of OTE, as defined under OTE CAS of the previous year. Following EETT decision of March 26, 2013, CAS OTE 2013, the annual price cap for ANOs' termination for the year 2014 (Jan. 1, 2014 – Dec. 12, 2014) will be set at 0.45 €cents/min.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>€cent/min</th> <th>Jan. 1, 2009</th> <th>Jan. 1, 2010</th> <th>Jan. 1, 2011</th> <th>Jan. 1, 2012</th> <th>Jan. 1, 2013</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>OTE</td> <td>0.940</td> <td>0.669</td> <td>0.65</td> <td>0.57</td> <td>0.45</td> </tr> <tr> <td>ANOs</td> <td>0.892</td> <td>0.772</td> <td>0.669</td> <td>0.65 (in practice 0.61)</td> <td>0.57 (in practice 0.538)</td> </tr> </tbody> </table> <p>(EETT decision of July 22, 2010 on second round analysis of M2-3/2007) On July 26, 2013 EETT launched a public consultation for the 3rd round analysis of M2 & M3/2007. EETT proposes the cost-oriented termination charges to be set following the Bottom Up Pure LRIC model, which is under construction. If by the issuance of the final decision the above model has not yet finalised, EETT proposes to determine the fixed termination rates by the method of comparative pricing (benchmarking), with interim effect until the finalisation of the model.</p>	€cent/min	Jan. 1, 2009	Jan. 1, 2010	Jan. 1, 2011	Jan. 1, 2012	Jan. 1, 2013	OTE	0.940	0.669	0.65	0.57	0.45	ANOs	0.892	0.772	0.669	0.65 (in practice 0.61)	0.57 (in practice 0.538)
€cent/min	Jan. 1, 2009	Jan. 1, 2010	Jan. 1, 2011	Jan. 1, 2012	Jan. 1, 2013															
OTE	0.940	0.669	0.65	0.57	0.45															
ANOs	0.892	0.772	0.669	0.65 (in practice 0.61)	0.57 (in practice 0.538)															

40. Acresce que os prejuízos acima referidos foram fortemente agravados em resultado da consequente perda de competitividade da MEO quer na terminação de tráfego internacional de entrada destinado às redes fixas em Portugal, quer na formulação de pacotes e planos tarifários aplicáveis ao tráfego fixo-fixo nacional.
41. Uma última nota ainda a este propósito para referir que, face ao histórico descrito no Capítulo I *supra*, não podemos deixar de realçar dois aspetos: (i) a necessidade da ANACOM recorrer a um expediente especial e pouco utilizado — medidas urgentes — tendo em vista corrigir os preços de terminação ilícitos que há muito (9 anos) vinham sendo praticados pelos OPS, o que evidencia a importância da situação e a exigência da sua rápida resolução e (ii) a célere intervenção da ANACOM quando verificou que alguns operadores não estavam a cumprir as medidas urgentes e provisórias impostas em agosto de 2013, determinando novas medidas logo em novembro desse ano (em claro contraste com a complacência manifestada anteriormente perante idêntico comportamento dos OPS).
42. Com efeito, e ao contrário do que sucedeu anteriormente — em que se verificou uma omissão ilícita da ANACOM, causadora de fortes prejuízos à MEO — o Regulador, quando confrontado com situações de incumprimento por parte dos OPS, decidiu em finais de 2013 agir rapidamente, o que evidencia que dispunha de todas as condições e meios para pôr termo à situação de incumprimento que se verificava e se verificou durante bastante tempo em relação à prática de preços de terminação de chamadas que violavam as obrigações impostas na sequência da anterior análise do MR1.

III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

A. DEFINIÇÃO DO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO

43. Na pág. 43 do Projeto de Deliberação a ANACOM concluiu que “*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*”, incluindo, assim, a prestação de serviços de terminação nas redes dos operadores que oferecem o serviço VoIP (fixo ou nómada) e o serviço telefónico em local fixo suportado em frequências GSM/UMTS (*homezoning*).

44. Sem prejuízo do exposto no Capítulo anterior, a MEO está genericamente de acordo com as conclusões da ANACOM quanto à delimitação (em termos de produto e geográfica) do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo.

B. AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO

45. No que diz respeito à avaliação de PMS, a ANACOM concluiu na pág. 56 do Projeto de Deliberação 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)*”⁴.
46. Tal como já manifestado nas Pronúncias apresentadas aos SPD 2013 e SPD 2014, a MEO concorda em termos genéricos com a abordagem seguida pela ANACOM na avaliação de PMS, bem como com a conclusão final atrás citada. Contudo, a MEO mantém a sua discordância relativamente a muitas das considerações tecidas pela ANACOM a propósito da análise do critério da evolução do preço de terminação de chamadas (cf. págs. 50 e segs.). A este respeito, a MEO remete para tudo o que referiu na Pronúncia ao SPD 2013 (cf. págs. 20 a 25).
47. Por outro lado, renova-se a ressalva apresentada no capítulo anterior relativa à necessidade de ponderar, na análise de PMS, o constrangimento indireto exercido ao nível retalhista por outras formas de comunicação capazes de chegar ao destinatário evitando a terminação de chamada na rede fixa, já que esses meios alternativos são suscetíveis de limitar o poder de mercado do operador (monopolista) na sua rede.
48. Ainda a propósito da avaliação de PMS, a MEO reitera a sua discordância quanto à afirmação da ANACOM, na pág. 55, de que “*a MEO... continua a **deter uma posição única e diferenciada nestes mercados** [de retalho], a qual justifica um tratamento diferente a nível da imposição de obrigações regulamentares ex-ante*” (sem destaque no original). Idêntica afirmação constava do SPD 2013 e do SPD2014, tendo a MEO criticado veementemente esta conclusão nas pronúncias então apresentadas.
49. A crítica ali desenvolvida (cf. págs. 24 e 25 da Pronúncia ao SPD 2013) mantém-se perfeitamente válida, sendo até reforçada pela evolução do mercado, e a MEO reafirma que nas condições atuais

⁴ Ficam apenas excluídos os prestadores de serviços telefónicos em local fixo ou de serviços VoIP que, não tendo receitas grossistas de terminação, se considera que não prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em local fixo.

e prospetivas de concorrência do MR1 — e dos mercados retalhistas a jusante — não se justifica a existência de quaisquer assimetrias regulatórias entre a MEO e os seus concorrentes. Há vários argumentos que suportam esta conclusão e que evidenciam que a posição da ANACOM não é juridicamente sustentável.

50. Com efeito, a conclusão da ANACOM sobre um suposto PMS *premium* da MEO é dificilmente conciliável com a sua posição de que os mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública e de prestação de serviços telefónicos são concorrenciais.
53. Na verdade, essa posição repousa sobre factos que não depõem a favor da tese preconizada pela ANACOM para estabelecer a diferenciação proposta no MR1, de entre os quais destacamos os seguintes.
- a redução significativa do nível de assimetria entre a MEO e os seus principais concorrentes (em volume de negócios e número de trabalhadores);
 - a evolução das quotas de mercado, em que sistematicamente a MEO tem vindo a perder posição num mercado em que a sua presença era largamente maioritária;
 - o facto de a MEO ter deixado de ser o PSU e de, em contrapartida, a NOS ter ficado sujeita à obrigação de presença em todo o território nacional; e
 - a utilização, por parte dos outros operadores, de infraestrutura própria, desenvolvida a nível nacional, que permite significativas economias de escala e de gama e uma concorrência com elevado grau de liberdade comercial.
54. Dito isto, os quatro fundamentos apontados pela ANACOM na pág. 55 do Projeto de Deliberação para sustentar a conclusão sobre a posição única e diferenciada da MEO nos mercados retalhistas não são procedentes, e contrastam com o que a ANACOM reconheceu no âmbito dos mercados de acesso e voz.
55. Desde logo, no que se refere à *dimensão da operação comercial*, é manifesto que existem outras entidades que beneficiam de escala nacional e internacional, como é o caso da NOS e da Vodafone, e que marcam presença em vários mercados retalhistas e grossistas. Acresce que o facto de a MEO ser o maior operador de comunicações eletrónicas, como demonstrado na tabela 7 do SPD (página 50), não pode por si só ser tomado como indicador de uma posição privilegiada no mercado de terminação na rede fixa, pelo que se refuta totalmente este argumento da ANACOM.

56. No que se refere às *quotas de acesso e volume de tráfego*, como já se referiu existe uma clara tendência de decréscimo da posição da MEO e uma aproximação crescente das quotas de mercado entre os diversos OPS.
57. Por fim, no que se refere às *características próprias da rede*, designadamente pela sua extensão, também não se alcança a posição da ANACOM, já que quer a Vodafone quer a NOS são detentoras, para além das respetivas redes fixas cujas coberturas atingem já 2,4 milhões de casas (no caso da Vodafone) e 3,6 milhões de casas (no caso da NOS), de uma rede móvel nacional (a rede GSM/UMTS).
58. Em suma, não podemos deixar de continuar a discordar da conclusão da ANACOM a este propósito, atendendo a que os factos acima referidos não permitem sustentar que a MEO beneficie de uma posição única ou diferenciada nos mercados retalhistas, que deva ter repercussões em sede de imposição de obrigações.
59. Recordamos aqui que o artigo 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE determina que na fundamentação de aplicação de obrigações regulamentares específicas a ANACOM deve demonstrar que as obrigações em causa não causam discriminação indevida relativamente a qualquer entidade. Ora, face ao exposto, e considerando que não há motivos suficientes para a imposição assimétrica de remédios regulamentares, qualquer medida que venha a ser imposta pela ANACO, que cause uma discriminação entre a MEO e os restantes operadores não poderá deixar de ser questionada ao abrigo deste inciso legal.

C. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES

60. Tal como exposto no ponto anterior, não há qualquer justificação para que sobre a MEO impenha um quadro regulativo diferente do dos demais operadores, como a ANACOM sugere, nomeadamente ao nível das obrigações de transparência, não se podendo aceitar que a MEO seja discriminada nesta matéria.
61. Não obstante, a MEO assinala favoravelmente o facto de a ANACOM, apesar da avaliação que faz sobre a posição alegadamente diferenciada dos operadores presentes no mercado retalhista, ter prosseguido neste SPD a tendência de aumento da simetria da regulação entre os operadores no MR1. Destaca-se a sujeição de todos os operadores à obrigação de não discriminação e a desonegação da MEO das obrigações de separação de contas e de contabilização de custos.

62. Mas vejamos mais em detalhe algumas das obrigações que a ANACOM pretende impor à MEO.

C.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso

63. A ANACOM vem novamente prever que todos os operadores designados com PMS no MR1 devem continuar a ser obrigados a responder a todos os pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas na sua rede fixa, em condições justas e razoáveis. Na sequência da Carta CE, o atual Projeto de Deliberação, à semelhança do SPD2014, prevê que a obrigação de dar acesso se aplica a todos os operadores e de forma indiferenciada à interligação TDM e IP.
64. No que à interligação IP diz respeito, a ANACOM refere no SPD 2016 (cf. págs. 67 a 70) que a MEO deverá apresentar uma proposta de arquitetura de interligação em IP⁵ no prazo de quatro meses a contar da data da publicação da deliberação final, a qual deverá contar com o contributo ativo dos restantes OPS, sendo que a ANACOM promoverá uma reunião aberta aos vários operadores interessados, no intuito de agilizar a articulação entre a MEO e os OPS, a ter lugar até dois meses após a referida publicação.
65. De acordo com a ANACOM, a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que o acesso à interligação TDM seja retirado de imediato nos casos em que esta última esteja acordada, designadamente por existirem operadores que, devido aos custos envolvidos, não estão preparados para a muito curto prazo enviarem/receberem a totalidade do tráfego em IP.
66. A MEO regista positivamente a forma gradual como a ANACOM enquadra a migração para a interligação IP e o facto de se tratar de uma obrigação simétrica para todos os operadores, tal como a MEO desde sempre defendeu.
67. Neste sentido, concorda-se com o mecanismo apontado pela ANACOM de permitir ao mercado apontar uma solução de arquitetura que será depois submetida a avaliação. Trata-se de um processo de quase autorregulação que merece a concordância de princípio por parte da MEO. A MEO reconhece que deverá ter um papel relevante nesse processo, concordando-se com o período apontado (4 meses) para que seja apresentada uma proposta, salvaguardando-se, contudo, que,

⁵ De acordo com o Projeto de Deliberação, esta proposta deve contemplar 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.

para o cumprimento de tal prazo, os OPS deverão disponibilizar os seus contributos construtivos e em tempo útil.

C.2. Obrigação de não discriminação

68. Relativamente à obrigação de não discriminação, por comparação com a situação atualmente em vigor, são essencialmente três as novidades trazidas pelo Projeto de Deliberação: (i) a eliminação, com efeitos imediatos após a publicação da deliberação final, da obrigação da MEO disponibilizar uma oferta de interligação por capacidade, (ii) a extensão da obrigação de não discriminação a todos os OPS, o que está em linha com as *observações* apresentadas pela CE e (iii) a não aplicação desta obrigação à terminação de chamadas provenientes de fora do EEE.
69. A MEO manifesta a sua concordância com estas alterações.
70. Quanto à interligação por capacidade, a MEO já tinha tido oportunidade de expor na Pronúncia ao SPD 2013 as razões pelas quais considerava que esta oferta deveria ser suprimida (cf. págs. 10 a 14). Mantém-se, porém, tudo o que a MEO referiu a propósito dos prejuízos causados pela imposição desta oferta e pelas omissões subsequentes da ANACOM em corrigir os graves problemas deste produto.
71. Com efeito, e considerando apenas o impacto entre 01.01.2009 e 30.09.2013, a omissão de atuação do Regulador gerou um prejuízo acumulado para a MEO na ordem dos [IIC] [REDACTED] [FIC] (admitindo que a decisão seria equivalente ao respetivo sentido provável de decisão relativo à oferta de interligação de 23.12.2008), sendo que, no entender da MEO, ser-lhe-ia devido um valor adicional (face ao valor real faturado nesse período) de [IIC] [REDACTED] [FIC], tendo em conta a proposta efetuada pela MEO na resposta a esse sentido provável, de ajuste dos minutos do modelo teórico (para 403.960 minutos mensais por UC), conforme valores apresentados na tabela seguinte:

[IIC]

[FIC]

72. Quanto à extensão da obrigação de não discriminação a todos os operadores, como a MEO já tinha tido oportunidade de mencionar na Pronúncia ao SPD 2013, e de reiterar na Pronúncia ao SPD 2014, a fundamentação subjacente à imposição desta obrigação à MEO aplica-se, da mesma forma, aos restantes operadores. A não imposição desta obrigação aos demais operadores seria suscetível de distorcer a concorrência nos mercados de retalho, colocando a MEO numa situação de desvantagem competitiva, proibida pelo artigo 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE.
73. A CE veio dar razão ao comentário da MEO, salientando que, ao não ser imposta uma obrigação de não discriminação aos operadores alternativos, não haveria salvaguarda que impedisse estas entidades de aplicar condições diferentes aos operadores que com eles se interligassem, seja através de interligação TDM ou IP. A ANACOM parece pretender justificar no SPD 2016 a extensão da obrigação de não discriminação aos OPS pelo facto de agora ser introduzida a modalidade de interligação IP (cf. pág. 72). No entanto, como a MEO salientou e a CE reconheceu, essa extensão seria sempre devida mesmo que a obrigação de dar acesso só abrangesse, como no SPD 2013, a interligação TDM.

C.3. Obrigação de transparência na publicação de informação

74. Em matéria de obrigações de transparência, a MEO regista positivamente um conjunto de alterações introduzidas pela ANACOM no Projeto de Deliberação relativamente ao que constava a este respeito no SPD 2013 e que vão ao encontro dos comentários que tempestivamente apresentou.
75. Desde logo, a MEO concorda com a proposta do Regulador de estender aos OPS a obrigação de comunicar antecipadamente (2 meses) quaisquer alterações que, ainda que não afetem a interligação, tenham impacto nos outros operadores. Com efeito, seria incompreensível que os OPS

- pudessem realizar alterações com impacto em entidades que dependem dos seus serviços sem qualquer pré-aviso.
76. A MEO concorda igualmente com a redução do prazo mínimo da obrigação de comunicar antecipadamente alterações de rede que afetem os princípios de interligação, de 12 para 6 meses, prevenindo-se ainda a possibilidade de este prazo ser encurtado. Conforme teve oportunidade de referir nas Pronúncias ao SPD 2013 (cf. pág. 30) e ao SPD 2014, a MEO entende que este prazo é o mais ajustado e proporcional para o cumprimento desta obrigação, permitindo aos vários operadores introduzir as necessárias adaptações na sua rede.
77. Não obstante o exposto, a MEO continua a discordar da proposta da ANACOM de impor à MEO a obrigação de publicar uma ORI, ao passo que os restantes operadores ficam sujeitos apenas à obrigação de publicar nos seus sites informação relativa à configuração da rede, localização dos PGI e estrutura tarifária. A este respeito, a MEO remete para os comentários apresentados na Pronúncia ao SPD 2013 (cf. pág. 28 e 29) e na Pronúncia ao SPD 2014, reiterando que, nas condições atuais de mercado, considera totalmente injustificada a imposição de obrigações assimétricas à MEO.
78. Mais uma vez, o Regulador parece pretender justificar a imposição desta obrigação à MEO com o facto de a mesma *“já se encontrar em vigor”*, sendo por este motivo a sua imposição *“exequível”* e não representando, por isso, para a MEO *“custos adicionais face aos que já tem presentemente”* (cf. pág. 75 do SPD 2016). Salvo o devido respeito, o facto de a MEO ser o operador historicamente regulado e de, no passado, lhe terem sido impostas determinadas obrigações, não constitui fundamento legítimo para manter a regulação e, menos ainda, para aplicar uma obrigação de forma discriminatória face aos demais operadores.
79. Com efeito, do artigo 55.º da LCE não decorre, de maneira nenhuma, que uma qualquer obrigação regulamentar possa ser imposta (ou ser meramente mantida) pelo facto de já ter sido imposta no quadro regulamentar anterior, ser exequível e não representar custos adicionais para a entidade onerada. Pelo contrário, os critérios para a imposição ou manutenção são muito mais exigentes, implicando uma reconciliação da intenção de impor uma obrigação com os princípios da adequação, proporcionalidade e justificação, entre outros.
80. Ainda que se constate que a ANACOM procura justificar o respeito por estes princípios na pág. 79 do SPD 2016 — ainda que sem fundamentar de forma completa o preenchimento dos mesmos — a verdade é que não considera devidamente que a imposição desta obrigação cria uma discriminação.

minação indevida entre a MEO e os restantes OPS. Este aspeto é relevante porque o artigo 55.º é claro em estabelecer que a imposição ou manutenção de uma obrigação regulamentar só é lícita quando preencha, de forma cumulativa, todos os critérios e princípios ali referidos. Assim, basta que não se encontre preenchido um desses critérios para que fique prejudicada a imposição/manutenção da obrigação em causa. E é isso que se verifica neste aspeto em concreto do Projeto de Decisão.

81. Em suma a imposição de obrigações assimétricas neste caso constitui, no entender da MEO, uma violação de lei, nomeadamente por violação do artigo 55.º da LCE, sendo assim expectativa desta empresa que ocorra uma revisão desta matéria na decisão final a adotar pela ANACOM.
82. Por último, a MEO gostaria de chamar a atenção da ANACOM para uma passagem do texto que se inicia no último período da pág. 75 do SPD 2016, que contém uma referência à obrigação de publicação dos níveis de qualidade das redes dos operadores interligados. Ora, é manifesto que deverão ser os operadores interligados a publicar nos seus sites os níveis de qualidade das suas redes, continuando a MEO a publicar os da sua rede e os dos circuitos para interligação de tráfego, bem como o nível de perda em cada feixe de interligação. Assim, sugere-se que no texto final do Projeto de Decisão seja feita uma alteração no sentido de esclarecer adequadamente este aspeto.

C.4. Obrigação de controlo de preços

83. No que concerne à obrigação de controlo de preços prevista neste Projeto de Deliberação, sem prejuízo de se manter a posição expressa na Pronúncia SPD 2013, remetendo-se, em geral, para os comentários aí apresentados (cf. págs. 30 a 44) e confirmada na Pronúncia SPD 2014, a MEO não pode deixar de reiterar novamente o conjunto de observações que se seguem, nomeadamente a propósito: (i) do modelo de custeio escolhido e (ii) dos preços a aplicar. A MEO pronunciar-se-á ainda sobre o impacto da evolução da obrigação na estrutura da rede.
84. Como ponto prévio, entende a MEO ser de reiterar a sua concordância com o fim da assimetria da obrigação de controlo de preços, imposta em 2004 e que teve uma duração excessiva e totalmente injustificada, causando enormes prejuízos à MEO e beneficiando largamente alguns operadores alternativos. Concorda-se, assim, com a posição da ANACOM de estabelecer uma obrigação de controlo de preços uniforme para todos os operadores, como, de resto, já resultava das medidas urgentes e transitórias adotadas em agosto e novembro de 2013.

85. A MEO assinala também favoravelmente a exclusão do âmbito desta obrigação da terminação de chamadas com origem fora do EEE e concorda com os fundamentos avançados pela ANACOM para sustentar esta medida.
86. Quanto à escolha do modelo de custeio BU LRIC “puro”, a MEO remete para tudo o que já referiu a este propósito, quer na Pronúncia ao SPD 2013, quer no âmbito das pronúncias sobre o mercado de terminação de chamadas em redes móveis quer ainda para a resposta apresentada ao SPD específico sobre o modelo de custeio de terminação fixa.
87. Reitera-se apenas nesta oportunidade a discordância da MEO em relação à opção da ANACOM por este modelo, considerando que esta solução permanece sem ser justificada cabalmente, sobretudo porque o Regulador: (i) não avaliou devidamente os méritos de outras metodologias alternativas, nomeadamente o LRIC + e (ii) não realizou um *impact assessment* aprofundado das implicações e consequências da escolha do modelo BU LRIC “puro” no mercado nacional.
88. Tal como nos anteriores SPD, é manifesto no atual Projeto de Decisão que a escolha do modelo de custeio BU LRIC “puro” assenta (na prática, exclusivamente), no facto de ser esse o modelo sugerido no âmbito da Recomendação da CE de 07.05.2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação de chamadas em redes fixas e móveis (2009/396/CE) – “Recomendação CE” (cf. neste sentido, pág. 79 e segs. do Projeto de Decisão).
89. A MEO já teve oportunidade de explicar por diversas vezes os motivos pelos quais considera que uma colagem excessiva e “cega” aos termos da Recomendação CE não é adequada e muito menos exigida pelo quadro regulamentar em vigor. Não pretendendo reavivar essa discussão, importa ainda assim retomar muito brevemente o assunto, uma vez que existem desenvolvimentos a propósito da Recomendação CE no Tribunal de Justiça da União Europeia, que são relevantes.
90. Importa desde logo sublinhar que, pela sua natureza, as recomendações não têm efeitos vinculativos e não se destinam a criar direitos que os particulares possam invocar em Tribunal. Esta conclusão é confirmada pela leitura do artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva-Quadro, o qual admite expressamente que as ARN se possam afastar do texto das recomendações, desde que informem a Comissão e lhe transmitam a fundamentação da sua posição.
91. A MEO não desvaloriza que a Recomendação CE prossegue objetivos legítimos de harmonização quanto à fixação de preços de terminação de chamadas nas redes fixas e móveis. Contudo, considera que, assim como um afastamento dos termos da recomendação exige fundamentação nesse

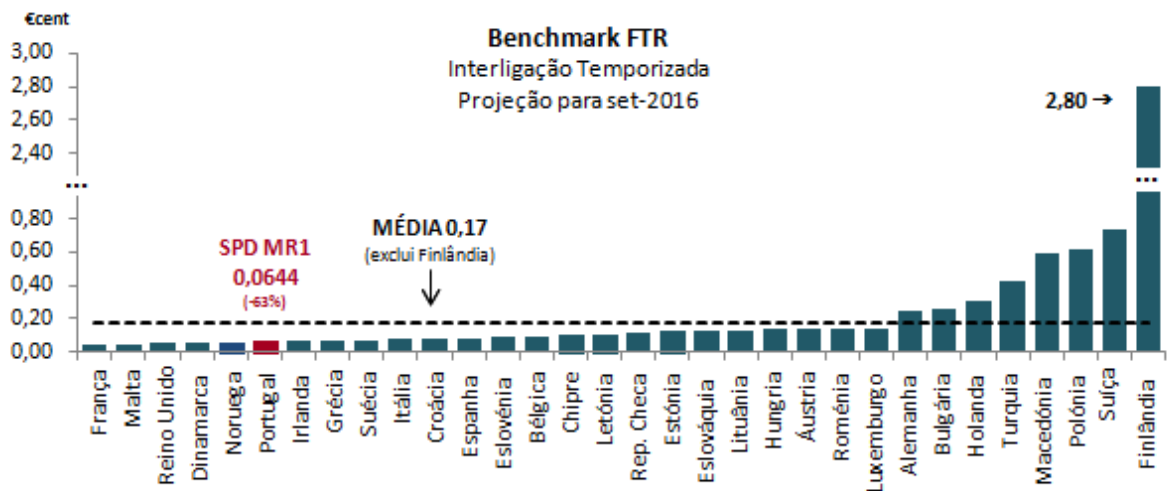
sentido, o alinhamento ou a aplicação dos seus termos deve ser feito da mesma forma, ou seja, com igual grau de sustentação, nomeadamente com base na realidade do mercado nacional em causa e por comparação com outras metodologias igualmente admissíveis. Não há, de facto, nenhuma regra que determine que a ANACOM está dispensada de fundamentar a escolha por determinada metodologia de cálculo de custos em decorrência da mera circunstância de essa metodologia ser a recomendada pela CE.

92. A discussão sobre a aplicação das recomendações da CE foi recentemente estimulada no Processo C-28/15, que corre termos no Tribunal de Justiça da União Europeia. Neste processo discute-se, precisamente, a aplicação da Recomendação CE e o grau vinculativo da mesma, tomando como referência o caso holandês que a ANACOM refere na pág. 89 do Projeto de Decisão.
93. Nas suas conclusões, o Advogado-Geral Paolo Mengozzi começou por constatar um facto que não oferece discussão, ou seja, que as recomendações não têm nem podem ter um efeito jurídico vinculativo, embora devam ser consideradas na decisão de casos concretos (cf. parágrafos 55 a 57). De seguida, abordou a possibilidade de ser considerado, pelos órgãos nacionais, um modelo de apuramento de custos alternativo ao sugerido na Recomendação CE, tendo reconhecido expressamente que essa possibilidade não é limitada pelo quadro regulamentar da UE (cf. parágrafos 41 e 52).
94. Por fim, concluiu que um órgão jurisdicional nacional pode afastar-se das recomendações emitidas e das decisões adotadas pelas ARN, com base nessas recomendações, nomeadamente aplicando diferentes metodologias de cálculo de custos, se considerar que as características específicas do mercado em causa assim o impõem (cf. parágrafo 78).
95. Embora o arrazoado apresentado nestas conclusões se aplique, de forma direta, aos tribunais nacionais, não há nenhuma razão para que o mesmo não seja igualmente considerado pelas ARN, até por força do disposto no já referido artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva-Quadro.
96. Em suma, a MEO continua a considerar que a escolha pela ANACOM do modelo BU LRIC “puro” permanece desprovida de justificação, sobretudo por nunca ter sido realizado uma avaliação do impacto deste modelo no mercado nacional, por comparação com outras metodologias alternativas, como expressamente admitido no Processo C-28/15. Aparentemente, a ANACOM escuda-se no facto de seguir a Recomendação CE para evitar fundamentar, de forma minimamente detalhada, a escolha do modelo BU LRIC “puro”, mas esta ausência de fundamentação não é

- admissível à luz do quadro regulamentar e à luz dos princípios que enformam a atividade administrativa.
97. Por outro lado, é surpreendente para a MEO que a ANACOM mantenha o argumento de que a opção pelo LRIC “puro” é justificada como forma de eliminar ou atenuar o fenómeno da diferenciação tarifária entre os preços retalhistas de chamadas *on-net* e *off-net* quando, de forma cada vez mais acentuada, a realidade do mercado demonstra que este fenómeno está a desaparecer, existindo atualmente diversas ofertas assentes em *flat-rates*, em que pelo menos uma parte do tráfego é gratuita, como é reconhecido pela própria ANACOM (cf. pág. 88 do Projeto de Deliberação).
98. Sucede, conforme referido acima, que a ANACOM não valorizou este aspeto no contexto da resolução de uma falha de mercado identificada no passado, a dos efeitos de rede mediados pelo preço, tendo ao invés encarado o problema – que na verdade está extinto - por um novo prisma, fazendo-o perdurar.
99. Segundo a ANACOM, “existe margem para alterações decorrentes da redução dos preços de terminação”, que poderão traduzir-se em decréscimo do preço das chamadas *off-net*, aumento do número de minutos nas *flat-rates*, ou redução do preço da oferta, entre outros.
100. Dir-se-ia, então, que a regulação é justificável enquanto, de acordo com a conceção subjetiva que o Regulador tem do mercado, existir margem para melhoria da respetiva situação.
101. A MEO não pode aceitar que um problema concorrencial seja objeto de interpretações discricionárias do Regulador, que variam em função da atuação que visa justificar, sobretudo quando as mesmas são apresentadas enquanto fundamento para a redução, drástica, do preço grossista de terminação.
102. Acresce que o argumento da ANACOM segundo o qual, “na presença de desequilíbrios de tráfego em detrimento dos operadores de menor dimensão, a fixação do preço de terminação de chamadas em níveis mais baixos contribui de forma imediata para melhorar o seu posicionamento financeiro face a operadores de maiores dimensões”, reforçando a sua capacidade competitiva, levado ao extremo conduz à defesa de um modelo de tarifação *bill and keep*, no qual efetivamente não existem quaisquer fluxos financeiros entre os operadores. No entanto, importa ter presente que este modelo origina outro tipo de desequilíbrios, nomeadamente ao nível dos investimentos e consequentemente na qualidade das redes que são maioritariamente recetoras de tráfego, tal como ocorre quando o preço de terminação é estabelecido a um nível inferior ao nível ótimo em termos económicos, o que será atualmente o caso do valor proposto no SPD em análise.

103. Quanto aos preços a aplicar, de acordo com os resultados do modelo de custeio, a ANACOM considera que os preços de terminação a nível da interligação TDM e da interligação IP não devem ser superiores ao valor de 0,0644 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo. Os novos preços devem entrar em vigor 10 dias úteis após a aprovação das decisões finais em relação ao MR1 e ao modelo de custeio (cf. pág. 101 do SPD 2016).
104. Sobre este nível de preços, a MEO não pode deixar de manifestar a sua discordância. De facto, e independentemente do modelo de custeio desenvolvido pela ANACOM para apuramento da tarifa de terminação de chamadas vocais em redes fixas individuais, trata-se de uma medida drástica e injustificada, não se alcançando os motivos pelos quais a ANACOM pretende impor uma queda tão acentuada nos preços de terminação.
105. Começa-se por chamar a atenção da ANACOM para o facto de que a nova redução tarifária surge na sequência das medidas provisórias e urgentes adotadas em agosto e novembro de 2013 que implicaram uma redução das tarifas de terminação para 0,1114 cêntimos de euro por minuto, o que correspondeu a uma queda de 72% face ao preço médio por minuto da MEO em 2013. Portanto, a ANACOM vem definir no SPD 2016 uma nova redução de 0,047 cêntimos por minuto, ou seja, uma redução de 42% face aos preços atualmente em vigor, sem qualquer período de transição associado.
106. Conforme se pode verificar nos gráficos seguintes, os novos preços de terminação colocarão Portugal no 6.º lugar do *ranking* dos países da UE com preços de terminação fixa mais reduzidos (quando com o preço atual ocuparia o 17.º lugar). Por outro lado, os novos preços de terminação apresentarão um desvio de **-63%** relativamente ao preço médio de terminação fixa praticado pelos outros Estados-Membros.

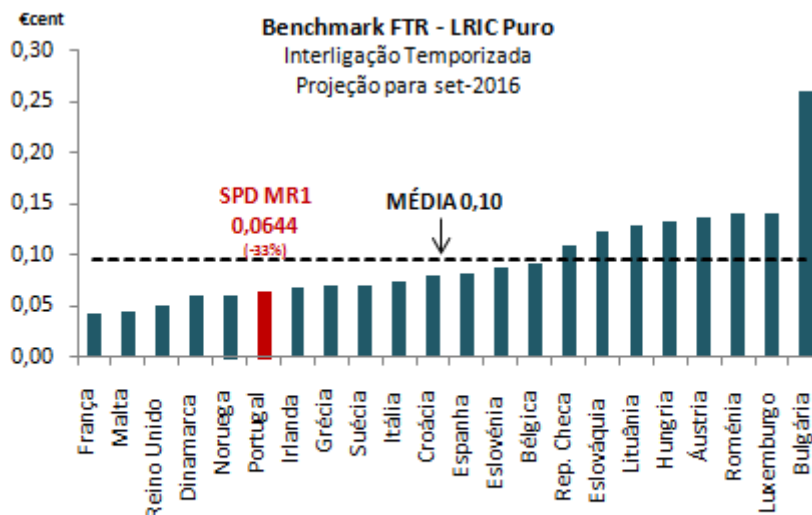
Pronúncia da MEO ao Sentido Provável de Decisão sobre o Mercado Grossista de Terminação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo



Fonte: Cullen

Nível local e/ou horário peak, quando aplicável

107. Confinando a análise aos países onde já foi implementado um modelo de custeio LRIC puro, semelhante ao adotado pela ANACOM, o panorama é o seguinte, com Portugal a situar-se 33% abaixo da respetiva média.



Fonte: Cullen

Nível local e/ou horário peak, quando aplicável

108. À exceção do facto de os preços agora propostos serem os que resultam do modelo de custeio (e admitindo aqui a correção do exercício seguido para o efeito, pois será de questionar as razões que justificam que o modelo LRIC “puro” resulte em valores bastante inferiores aos de outros países que também já o implementaram), a ANACOM não aponta qualquer outra razão no Projeto de Deliberação para uma queda tão acentuada nos preços de terminação.

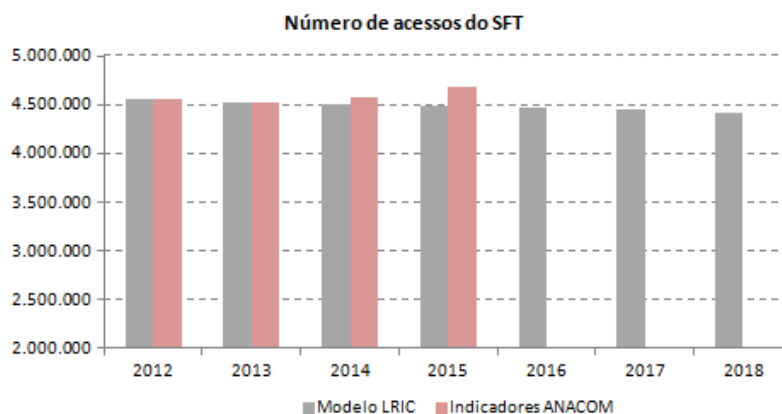
109. Esta posição não pode ser aceite e não se pode admitir que um exercício puramente técnico — o apuramento de preços de acordo com um dado modelo de custeio — obnubile todo um conjunto de objetivos e princípios definidos na lei e que servem, precisamente, para temperar o exercício das competências regulatórias. É inegável para a MEO que o quadro legal vigente não admite que a regulação seja apenas ditada por parâmetros técnicos, numa lógica puramente mecânica, matemática e informatizada, que desconsidere os objetivos de regulação do artigo 5.º e os princípios da proporcionalidade, adequação e razoabilidade, firmados no artigo 55.º da LCE.
110. Realça-se que o objetivo da regulação, para além da defesa dos interesses dos cidadãos, é também promover o investimento e a inovação e a concorrência na oferta de redes e serviços (cf. artigo 5.º da LCE). É para a MEO evidente que a redução de preços proposta pela ANACOM, pela sua amplitude e pelo *timing* de concretização, não assegura a necessária conciliação com estes objetivos fundamentais de política regulatória.
111. Ainda a este propósito, tem interesse referir o caso alemão. É conhecido que o regulador alemão até agora não seguiu a Recomendação da CE, tendo vindo a definir preços de terminação com base num modelo de custeio LRIC+ (como foi também propugnado no caso holandês), por considerar ser este o padrão que prevaleceria num mercado efetivamente concorrencial.
112. Sucede que num projeto de deliberação sobre remédios do mercado 2, que esteve em consulta até 10 de junho p.p., a BNetzA admite agora definir o preço de terminação nas redes móveis, a aplicar após novembro deste ano, com base num modelo BU LRIC puro. No entanto, esta não será a única referência para a determinação do preço, propondo-se a BNetzA usar outras fontes para calibrar o valor obtido, sendo indicados os modelos de custos *top down* dos operadores e comparações com os preços de outros países, ao abrigo do objetivo de harmonização dos resultados na União.
113. Trata-se de uma medida que, obviamente, se destina a evitar que os operadores alemães fiquem sujeitos a um preço de terminação que os coloque em desvantagem competitiva face aos de outros países. Apesar de estar em causa a terminação de chamada em redes móveis, o princípio é facilmente transposto para o contexto da terminação nas redes fixas.
114. Regressando ao SPD, importa ainda salientar que a proposta de decisão da ANACOM se baseia num modelo que está visivelmente desatualizado e desajustado, o que inquina a qualidade e robustez da decisão final e agrava as consequências em termos da proposta de redução de preços.

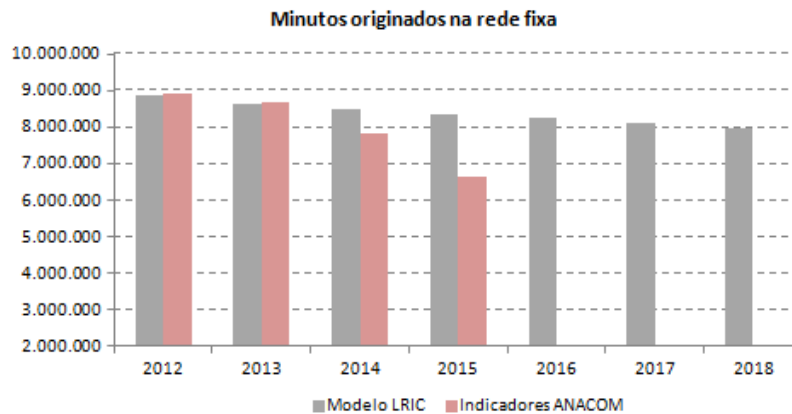
115. Como a MEO já teve oportunidade de sustentar noutras sedes, uma base de informação sólida, atualizada e completa é fundamental para sustentar qualquer medida de intervenção regulamentar e integra claramente a lista de melhores práticas no âmbito da regulação (*better regulation*). De resto, dificilmente se pode aceitar que uma medida regulatória, em especial a de controlo de preços, seja fundada em dados desatualizados e desajustados. Aliás, tal requisito é também fundamental para uma Análise de Impacto Regulatório (“AIR”) das obrigações regulamentares a adotar.

116. No caso presente, a ANACOM está a basear-se num modelo elaborado em 2013, com dados reais apenas até 2012, para a definição do preço a aplicar de 2016 (inclusive) em diante, sem sequer cuidar de substituir as estimativas de tráfego entre 2013 e 2015 pelos valores reais e de adequar as projeções de 2016 em diante, refletindo nomeadamente a redução que se tem vindo a registar desde 2014 no volume de tráfego terminado nas redes fixas nacionais, devido à substituição do telefone fixo pelo móvel e à adesão a soluções de comunicações alternativas (e.g. OTT), tendências que se perspetivam consolidar no futuro.

117. Salienta-se que, em algumas variáveis, se verificam tendências de evolução contrárias, como é o do número de acessos do STF, em que os valores reais indicam uma tendência de crescimento enquanto as estimativas incorporadas no modelo refletem uma tendência de decréscimo.

100. Os gráficos seguintes ilustram a divergência assinalada para os casos do número de acessos SFT e do tráfego originado na rede fixa.





118. Em suma, importa atualizar os parâmetros considerados no modelo, de forma a obter-se o preço a aplicar em 2016 com a melhor aderência possível à realidade, num esforço para limitar a elevada incerteza inerente a um modelo com um horizonte temporal tão alargado (45 anos).
119. Adicionalmente, destinando-se uma análise regulamentar e respetivos remédios a vigorar por 3 anos (embora na prática se assista a decisões com períodos de vigência bem mais longos), qualquer desfasamento relevante entre os dados de suporte e a realidade do mercado na data de aprovação da decisão terá efeitos nefastos agravados — de desconexão das medidas impostas com a evolução esperada do setor.
120. Por conseguinte, e sendo uma exigência muito forte do princípio da proporcionalidade, em especial na sua dimensão de necessidade e razoabilidade, que os dados e elementos que servem de base às análises de mercado sejam atualizados e ajustados, a MEO considera que a ANACOM deve rever o modelo de custeio com a informação mais atualizada possível, por forma a assegurar que os resultados, no mínimo, refletem com propriedade a realidade do mercado na data de adoção da decisão final.⁶
121. Quanto aos resultados concretos da medida projetada, não se percebem, de facto, as razões (extra modelo de custeio) que justificam que Portugal passe a figurar entre os países da UE com preços de terminação de chamadas de voz em redes fixas mais baixos, em claro prejuízo e desvantagem competitiva face à generalidade dos outros países.

⁶ Refira-se que o modelo LRIC de rede móvel sofreu uma atualização em 2015 (dados de procura reais até 2013), passados 3 anos da sua anterior versão de 2012 (dados de procura reais até 2010), pelo que não se compreende que passados 3 anos da última versão do modelo de custeio LRIC de terminação de rede fixa (com dados reais de procura até 2012/2013), não se proceda agora à sua revisão, e pelo contrário se determine a aplicação de uma tarifa de terminação com base num modelo desatualizado.

122. Desde logo, não se descortina qual o verdadeiro problema concorrencial que o Regulador terá identificado que justifique e exija, em conformidade com os princípios aplicáveis em matéria de imposição de obrigações regulamentares, este nível de redução nos preços de terminação e o consequente desnivelamento competitivo com operadores de outros países. Como já referido, os mercados retalhistas a jusante são competitivos, existe uma clara tendência de massificação das ofertas assentes em *flat-rates* e indiferenciação tarifária entre chamadas dentro e fora da mesma rede e, por fim, manifestam-se constrangimentos crescentes ao exercício de poder de mercado oriundos dos serviços móveis e OTT. Tudo razões que depõem contra a agressividade da proposta de preços do Regulador.
123. No entender da MEO os grandes beneficiários desta nova redução tarifária não serão os consumidores nacionais, mas antes os operadores (e, eventualmente, os clientes finais) de outros países no âmbito do tráfego internacional de entrada. Acontece que, novamente no SPD 2016, a ANACOM não avalia o impacto que a redução tarifária ora em análise terá na Balança Comercial.
124. Com esta nova redução dos preços de terminação em Portugal, acentuar-se-á a diferença entre o preço por minuto de tráfego internacional de saída destinado às redes fixas, pago por Portugal, e o preço que Portugal recebe pelo tráfego internacional de entrada para as redes fixas nacionais, substancialmente inferior ao primeiro, uma vez que os preços definidos pelo Regulador são significativamente inferiores aos preços atualmente praticados pela grande maioria dos operadores internacionais com os quais a MEO e os OPS nacionais estão interligados. Neste sentido, trata-se de uma redução tarifária que contribuirá de forma negativa para os resultados dos OPS nacionais e consequentemente para o saldo da Balança Comercial.
125. De facto, a MEO estima uma redução anual de [IIC] [REDAZÃO] [FIC] nos proveitos do tráfego internacional de entrada originado no EEE para as redes fixas nacionais, que auferem dos operadores internacionais, o que piora o rácio entre os proveitos deste tráfego e os custos suportados pela MEO com o tráfego originado nos seus clientes com destino às redes fixas internacionais, de [IIC] [REDAZÃO] [FIC] para [IIC] [REDAZÃO] [FIC], ou seja, os proveitos da entrada passam a representar [IIC] [REDAZÃO] [FIC] dos custos da saída, face aos atuais [IIC] [REDAZÃO] [FIC]. A este impacto negativo da MEO, acresce o impacto negativo dos demais operadores nacionais na sua relação com os operadores internacionais, com o respetivo efeito na Balança Comercial.
126. A MEO é, portanto, forçada a concluir que, a manter-se o preço apresentado no SPD 2016, e sem qualquer salvaguarda que mitigue a brusquidão da redução, esta medida deverá ser considerada

ilegal, designadamente, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 55.º e dos objetivos de regulação consignados no artigo 5.º da LCE.

127. Dito isto, a MEO regista com agrado que a ANACOM tenha acolhido as propostas desta Empresa de aplicação do preço único regulado resultante do modelo ao tráfego de terminação entregue nos níveis de interligação Local (L) e Trânsito Simples (TS) e a desregulação do preço associado ao nível de interligação Trânsito Duplo (TD), à semelhança de outros países nos quais o TD ou nunca foi regulado ou deixou de o ser (tendo tal sido aceite pela CE), ficando o TD sujeito a um preço máximo equivalente ao atualmente praticado de 0,1642 cêntimos de euro por minuto.
128. Não obstante, a MEO gostaria de fazer algumas observações relativas ao modo como a ANACOM encara a evolução das obrigações impostas no contexto da transição para a interligação IP, com impacto na estrutura da rede da MEO.
129. Em primeiro lugar, a ANACOM menciona, na página 98 do SPD 2016, que “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” (sublinhado nosso).
130. Ora, no contexto da implementação de um plano de migração de interligação TDM para interligação IP, a validar pela ANACOM, só se pode aceitar tal restrição caso a MEO pretenda desativar um PGI fora do calendário que venha a ser definido para a migração ou sem respeitar as obrigações de aviso prévio definidas para alterações à estrutura da rede. De facto, seria totalmente inaceitável que, após um plano de migração proposto e aprovado, a MEO se visse impedida de o concretizar por incumprimento de outros operadores face a tal plano. Acresce que mesmo que seja desativado um PGI TDM local ou regional, o tráfego para os clientes por ele servido pode continuar a ser entregue num PGI TDM nacional enquanto este se mantiver ativo.
131. Por outro lado, no que se refere à alteração da estrutura/tipologia da rede de interligação de outros operadores com a rede da MEO, nomeadamente a redução do número de pontos de interligação, atendendo ao impacto que a mesma pode implicar ao nível de alteração de fluxos de tráfego e eventual congestionamento de meios, tanto de comutação como de transmissão, qualquer alteração relevante deverá ser acordada entre os operadores envolvidos e a MEO só deverá ficar vinculada à sua implementação caso não se verifiquem constrangimentos técnicos comprováveis.

132. Refira-se, a título de exemplo, as situações de migração para os PGI regionais que correspondem aos PGI nacionais de Lisboa (Picoas 1, Picoas 2 e Boa-Hora) e Porto (Batalha 1, Batalha 2 e Devesas), onde se registam elevadas restrições de capacidade de interligação.
133. Entretanto, aproveitamos a ocasião para precisar que, atendendo às consolidações da rede que se têm vindo a verificar recentemente, o número atual de Pontos Geográficos de Interligação (PGI) locais corresponde a 133, em vez dos anteriores 140 mencionados no SPD 2016.
134. Por último, a MEO propõe que a alteração do preço de terminação entre em vigor no dia 1 do mês seguinte (mês N+1) ao da aprovação da decisão final (mês N), se entre as duas datas mediar um período não inferior a 10 dias úteis; ou, no caso de tal não se verificar, que entre em vigor no dia 1 do mês N+2, o que encontra justificação nos constrangimentos em termos de processamento de tráfego que as alterações a meio do mês envolvem.