

**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 –**

- Projeto de Decisão Final a notificar à Comissão Europeia –

Versão Pública

Julho, 2013

Índice

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. As conclusões da última análise de mercado	4
1.2. Factos ocorridos de relevância para o mercado em análise	6
1.2.1. Caracterização do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo	8
1.3. O processo de análise de mercados	11
2. DEFINIÇÃO DO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS EM REDES TELEFÓNICAS PÚBLICA INDIVIDUAIS NUM LOCAL FIXO	16
2.1. Definição do mercado do produto	17
2.2. Delimitação entre os serviços grossistas de interligação	18
2.3. Arquitetura da interligação	20
2.3.1. A substituibilidade entre redes telefónicas públicas num local fixo	24
2.3.2. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces	25
2.3.2.1. Terminação de chamadas em clientes do serviço VoIP em local fixo e do serviço VoIP nómada (gama “30”)	26
2.3.3. A terminação de chamadas em redes móveis	28
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>)	29
2.3.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede	30
2.3.6. Definição do mercado do produto - conclusão	32
2.4. Definição do mercado do geográfico	32
2.5. Conclusão	32
3. MERCADOS SUSCETÍVEIS DE REGULAÇÃO EX-ANTE	33
4. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO	35
4.1. Dominância individual	36
4.1.1. Análise da concorrência efetiva	36
4.1.1.1. Quotas de mercado	36
4.1.1.2. Evolução dos preços de terminação de chamadas	39
4.1.2. Barreiras à entrada	42

4.1.3. Contrapoder negocial dos compradores	42
4.1.3.1. Contrapoder dos compradores dos serviços de terminação de chamadas na rede telefónica pública do Grupo PT	43
4.1.3.2. Contrapoder dos compradores dos serviços de terminação de chamadas na rede telefónica pública dos restantes operadores da rede fixa	43
4.1.3.3. Contrapoder negocial dos compradores - conclusão	44
4.1.4. Dominância individual - conclusão	44
4.2. Dominância conjunta	45
4.3. Análise prospetiva	45
4.4. Avaliação de PMS - conclusão	46
5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO.....	47
5.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados	47
5.1.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso	48
5.1.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos	49
5.2. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações	49
5.3. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS	52
5.3.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (art.º 72.º da LCE)	52
5.3.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE)	55
5.3.3. Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência (art.ºs 67.º a 69.º da LCE)	58
5.3.4. Controlo de preços (art.º 74.º da LCE)	63
5.3.4.1. A Recomendação relativa às Terminações	63
5.3.4.2. A obrigação imposta em 2004	65
5.3.4.3. A escolha do LRIC “puro”	68
5.3.4.4. A simetria nos preços de terminação	74
5.3.4.5. Os preços a aplicar a partir de outubro de 2013	77
5.3.4.6. Conclusão	84
5.3.5. Separação de contas (art.º 71.º da LCE) e contabilização dos custos (art.º 74.º da LCE)	86
5.4. Conclusão	88

1. INTRODUÇÃO

1.1. As conclusões da última análise de mercado

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

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

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

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

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

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

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

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

Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigações de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigações de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação	Obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	Obrigações de controlo de preços e de contabilização de custos
<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 do ICP-ANACOM de 17.12.2004

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

Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigações de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigações de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação	Obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso;	Obrigações de controlo de preços e de contabilização de custos
<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 do ICP-ANACOM de 17.12.2004

1.2. 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.⁴ 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., (agora ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S. A. (ZON Multimédia)) da Portugal Telecom, SGPS, S.A., ocorrida a 7 de novembro de 2007;
- A aquisição, em 2008 pela ZON Multimédia, do controlo exclusivo sobre a Bragatel - Companhia de Televisão por Cabo de Braga, S.A., Pluricanal Leiria – Televisão por Cabo, S.A., Pluricanal Santarém – Televisão por Cabo, S.A. e TVTEL Comunicações, S.A.;
- A definição por parte do Governo, em julho de 2008, das orientações estratégicas para o desenvolvimento de Redes de nova geração (RNG) e a concretização de novas políticas daí decorrentes, nomeadamente a assinatura a partir de janeiro de 2009 de um protocolo entre o Governo e vários operadores, designadamente PT Comunicações, S. A. (PTC), ZON TV Cabo Portugal, S.A. e Sonaecom, numa primeira fase e, em seguida, com a DST/DSTELECOM e com a Onitelecom. Esta iniciativa resultou em investimentos numa plataforma multisserviços, os quais, não obstante terem maior expressão ao nível das redes de acesso, em termos prospetivos poderão também ter impacto ao nível da rede *core*. No final de 2010, a Optimus – Telecomunicações, S. A. (Optimus) e a Vodafone Portugal –

⁴ Desde 1.07.2010 passou a designar-se por Optimus – Comunicações, S. A. (Optimus).

⁵ Vide: <http://www.sonae.com/investidores/comunicados>

<http://www.zon.pt/institucional/PT/Investidores/press-releases/Paginas/noticias-e-comunicados.aspx>

⁶ <http://expresso.sapo.pt/cmvm-dispensa-opa-na-fusao-zonoptimus=f801353>

⁷ Entidades que, de acordo com a informação estatística disponível, registaram tráfego no período em

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

- Durante os anos de 2010, 2011 e 2012 vários operadores continuaram a desenvolver a sua rede multisserviços Protocolo Internet (IP) integrada, sendo que alguns revelam nos respetivos relatórios e contas deter presentemente uma rede IP totalmente integrada e baseada 100 por cento em normas internacionais;
- Em 5 de janeiro de 2012, a PTC informou o ICP-ANACOM que, em 29 de dezembro de 2011, procedeu à apresentação do registo da fusão da PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S. A. (PT Prime), por incorporação na PTC;
- Está presentemente a ser equacionada a fusão entre a ZON Multimédia e a Optimus por incorporação desta última na ZON, sendo que os Conselhos de Administração de ambos estes operadores já se manifestaram favoráveis a essa operação. Até à sua eventual concretização, o processo terá de passar por várias fases, designadamente, será necessária a não oposição por parte da Autoridade da Concorrência (AdC), e o envolvimento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)⁵, que a 18 de abril de 2013 deliberou deferir o pedido de declaração de derrogação do dever de lançamento de oferta pública de aquisição, para além do parecer do ICP-ANACOM, que já foi entretanto remetido à AdC em abril de 2013 e do parecer da ERC, que de acordo com a comunicação social⁶, foi remetido à AdC em fevereiro de 2013
- Por último, foi anunciada uma operação de concentração entre a Onitelecom e a Altice, empresa detentora da Cabovisão.

⁵ Vide: <http://www.sonae.com/investidores/comunicados>
<http://www.zon.pt/institucional/PT/Investidores/press-releases/Paginas/noticias-e-comunicados.aspx>

⁶ <http://expresso.sapo.pt/cmvm-dispensa-opa-na-fusao-zonoptimus=f801353>

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

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

No final do 1º trimestre de 2013, existiam 19 entidades habilitadas a prestar o STF, das quais 15 encontravam-se ativas⁷. Das 15 entidades que se encontravam em atividade, 6 prestavam o serviço exclusivamente por acesso direto, uma prestava o serviço apenas através de acesso indireto e as restantes 9 prestavam o serviço através dos dois tipos de acesso (*vide* Tabela 3).

Tabela 3 – Prestadores do STF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1ºT2013
Prestadores habilitados	25	24	25	25	24	19	19
Prestadores em atividade	17	17	17	17	16	15	15
Prestadores com tráfego de acesso direto e indireto	11	11	10	9	8	9	9
Prestadores só com tráfego de acesso direto	5	5	6	7	6	6	6
Prestadores só com tráfego de acesso indireto	1	1	1	1	1	0	0

Unidades: Número de prestadores

Fonte: Situação das comunicações 2011 e relatório SFT do 1º trimestre de 2013

No que diz respeito ao serviço de VoIP nómada⁸, no 1º trimestre de 2012 existiam 22 prestadores habilitados a prestarem este serviço, mas apenas 11 se encontravam em atividade⁹.

⁷ Entidades que, de acordo com a informação estatística disponível, registaram tráfego no período em análise.

⁸ *Vide*: 2.3.2.1 para a definição de VoIP.

⁹ Para além destes, existem ainda outros operadores registados que prestam serviços de voz sobre Internet mas em que a informação relativa ao sinal de voz é suportada sobretudo em ligações computador a computador e onde o nível de qualidade assenta no princípio de “*best efforts*”,

A tabela seguinte identifica os prestadores que em fevereiro de 2013 tinham recursos de numeração atribuídos – numeração geográfica e numeração nómada.

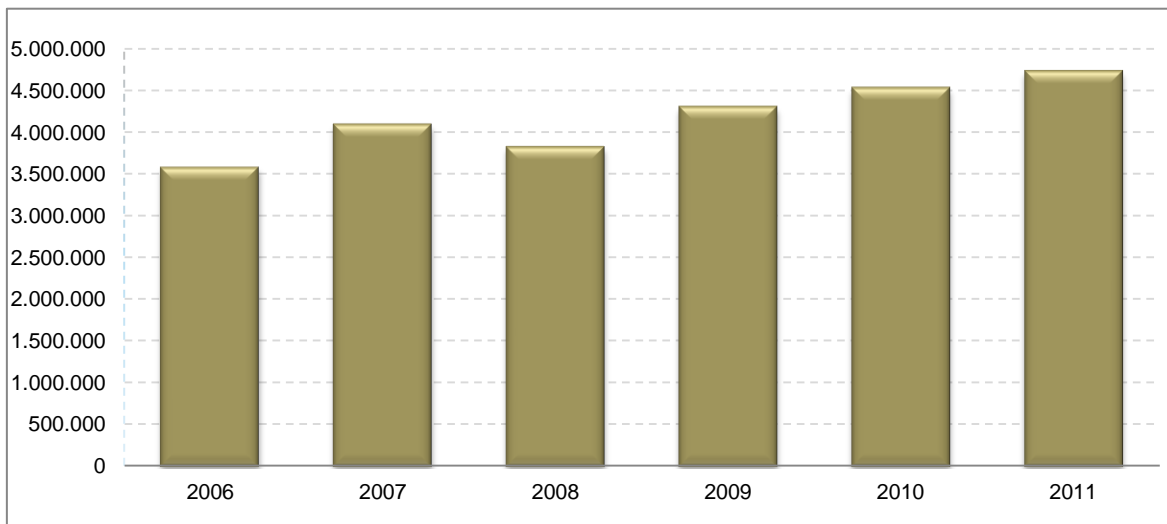
Tabela 4 – Prestadores do Serviço telefónico em local fixo e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos

	Numeração geográfica	Numeração VoIP nómada
AR TELECOM - ACESSOS E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES, S.A.	✓	✓
CABOVISÃO - SOCIEDADE DE TELEVISÃO POR CABO, S.A.	✓	
COLT TECHNOLOGY SERVICES – Unipessoal, Lda	✓	
G9SA - TELECOMUNICAÇÕES, S.A.	✓	✓
ONITELECOM - INFOCOMUNICAÇÕES, S.A.	✓	✓
OPTIMUS - COMUNICAÇÕES, S.A.	✓	✓
ORANGE BUSINESS PORTUGAL, S.A.	✓	
OVHHOSTING - SISTEMAS INFORMÁTICOS UNIPessoal, LDA.		✓
PT - COMUNICAÇÕES, S.A.	✓	✓
REFER TELECOM - SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, S.A.	✓	✓
TMN - TELECOMUNICAÇÕES MÓVEIS NACIONAIS, SA	✓	
VODAFONE PORTUGAL - COMUNICAÇÕES PESSOAIS, S.A.	✓	
VOIP-IT, LDA.		✓
VOIPUNIFY TELECOM, LDA.		✓
VOXBONE, S.A.		✓
ZON TV CABO AÇOREANA, S.A.	✓	✓
ZON TV CABO MADEIRENSE, S.A.	✓	✓
ZON TV CABO PORTUGAL, S.A.	✓	✓

Fonte: ICP-ANACOM (à data de 04.02.2013)

O gráfico seguinte ilustra a evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo. O tráfego terminado nas redes fixas nacionais registou, entre 2006 e 2011, conforme se constata no Gráfico 1, um acréscimo na ordem dos 32 por cento.

Gráfico 1 – Evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)¹⁰



Fonte: ICP-ANACOM

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 59%), também a proporção de tráfego terminado em cada rede individual, no total de tráfego terminado nas redes fixas nacionais, registou uma variação significativa. O Gráfico 2 representa essa evolução, sendo de sublinhar o aumento da proporção de tráfego terminado nas redes dos Outros prestadores de serviços (OPS) e, conseqüentemente, a diminuição da percentagem de tráfego terminada nas redes telefónicas do Grupo PT.

¹⁰ Os prestadores de STF remetem periodicamente ao ICP-ANACOM um conjunto de informações estatística sobre os serviços de interligação fixos para efeitos da definição e análise dos respetivos mercados.

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

Início da Informação Confidencial (IIC)

CONFIDENCIAL

Fim da Informação Confidencial (FIC)

1.3. O processo de análise de mercados

Em 17 de dezembro de 2007, a Comissão Europeia (CE) publicou a Recomendação sobre mercados relevantes revista – Recomendação 2007/879/CE¹¹, a qual substitui a Recomendação da Comissão 2003/311/CE, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE¹² do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (doravante Recomendação).

A atual Recomendação prevê sete mercados relevantes, um a nível retalhista¹³ e os restantes seis a nível grossista¹⁴.

¹¹ Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 28 de dezembro de 2007.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:PT:PDF>.

¹² Disponível em <http://www.anacom.pt/content.jsp?contentId=547618>.

¹³ Mercado 1: Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

¹⁴ 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;

Tal como na anterior versão da Recomendação, a atual é acompanhada de uma “Exposição de Motivos”¹⁵ onde a CE justifica a definição dos novos mercados.

O mercado presentemente em análise, atual mercado 3 (mercado 9 da “anterior Recomendação”) tem a seguinte designação:

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

A Lei n.º 5/2004¹⁶, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011¹⁷, de 13 de setembro (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE))¹⁸, 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, o ICP-ANACOM, definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas (art.º 18.º da LCE).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da LCE)¹⁹:

- 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.

-
- 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.

¹⁵ “Exposição de Motivos” disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=555903> (apenas versão em inglês).

¹⁶ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=159011>.

¹⁷ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1097032>.

¹⁸ 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.

¹⁹ Cf. Diretiva-Quadro, art.ºs 7.º e 14.º a 16.º.

Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação e as Linhas de Orientação da CE²⁰ relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (daqui em diante designadas por “Linhas de Orientação”).

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

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

O procedimento de análise de mercado tem como objetivo investigar a existência de concorrência efetiva. Não existe concorrência efetiva caso seja possível identificar empresas com PMS²¹.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente²² ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

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

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

²⁰ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965114>

²¹ 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”.

²² 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.”

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

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

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

A presente análise de mercados foi sujeita 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), em ambos os casos por um período de 40 dias, e foi também submetida à Autoridade da Concorrência (AdC) para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

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

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

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

Analisados os comentários, foi preparado um relatório relativo ao sentido provável de decisão (SPD) do ICP-ANACOM, o qual contém um resumo dos contributos recebidos e

os entendimentos do regulador a esse respeito. O relatório faz parte integrante deste projeto de decisão final a notificar à Comissão Europeia nos termos do número 1 do artigo 57º da LCE.

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* 1.3), 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 pretendida²³.

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 final²⁴, 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 oferta²⁵.

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

²³ Cf. Linhas de Orientação §44.

²⁴ Cf. Linhas de Orientação §44.

²⁵ 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.

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)*²⁶.

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 homogéneas em relação às áreas vizinhas²⁷.

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

2.1. Definição do mercado do produto

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

Na análise ao mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, efetuada em 2004, o ICP-ANACOM concluiu pela inexistência de serviços substitutos à terminação de chamadas numa determinada rede fixa, aliás em conformidade com as conclusões alcançadas pela CE.

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

²⁶ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

²⁷ Cf. Linhas de Orientação §56.

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.

2.2. Delimitação entre os serviços grossistas de interligação

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

- A terminação de chamadas em redes telefónicas individuais num local fixo “inclui o encaminhamento de chamadas, sendo a sua delimitação definida de modo a ser coerente, num contexto nacional, com a delimitação do mercado de originação de chamadas e do mercado de trânsito de chamadas na rede telefónica pública num local fixo”²⁸.

A CE prevê, ainda, que a delimitação entre os serviços de originação, de terminação de chamadas e os serviços de trânsito possam variar em função da topologia de rede, cabendo às ARN definir os elementos que constituem cada parte²⁹.

No âmbito das análises efetuadas em 2004 e 2005 relativas à definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS nos mercados 8, 9 e 10 identificados na anterior Recomendação (*vide* Deliberação de 08.07.2004³⁰ sobre os mercados grossista de originação e terminação de chamadas e em 25.05.2005³¹ a Decisão final 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 (que será tratado posteriormente em documento autónomo)

²⁸ Cf. Recomendação (*vide* no anexo a definição do mercado 3)

²⁹ Cf. Recomendação - Exposição de motivos pág. 27

³⁰ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=143682>

³¹ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=152662>

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

- Serviços de trânsito na rede telefónica pública

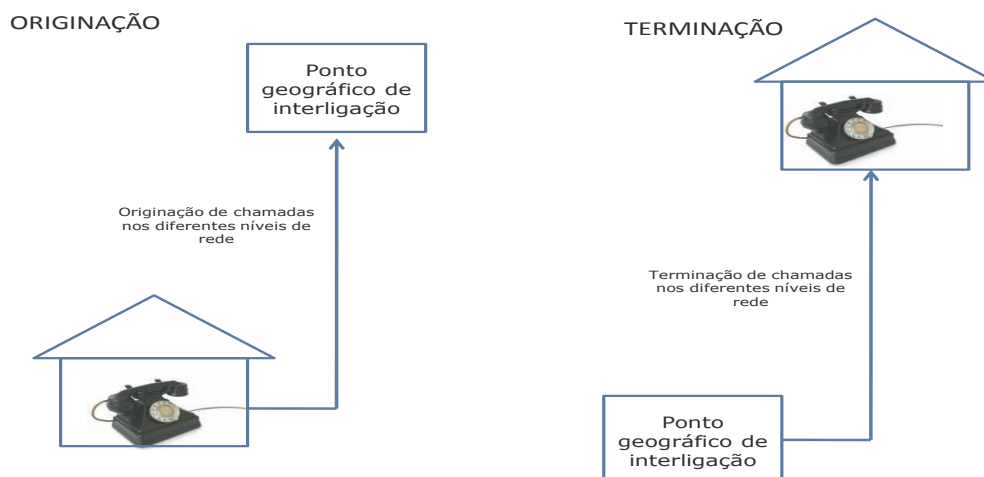
O trânsito é definido como o serviço que um operador presta quando transporta chamadas originadas e terminadas numa rede diferente da sua (ver **Figura 2** abaixo).

- Terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

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

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

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



Fonte: ICP-ANACOM

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



Fonte: ICP-ANACOM

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

2.3. Arquitetura da interligação

A situação atual das redes de comunicações eletrónicas em Portugal varia de operador para operador. A rede comutada do operador histórico segue uma topologia e dimensionamento tradicional para uma rede que começou a ser construída há muitos anos. Por esse motivo, a Oferta de Referência de Interligação (ORI) identifica os seguintes níveis hierárquicos ³²:

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

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

³² Note-se que no âmbito da ORI, a PTC define o serviço de terminação, como “o serviço pelo qual a PT Comunicações termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede, que lhe tenha sido entregue por um OPS com o qual estabeleceu um Acordo de Interligação.

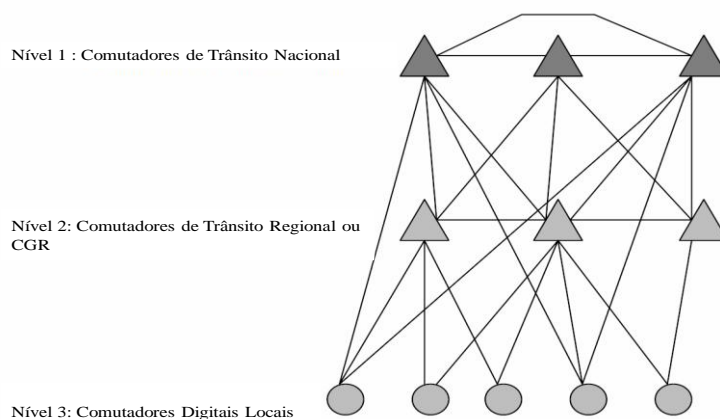
Tipos:

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

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

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

Figura 3 – Diagrama esquemático da estrutura de rede da PTC³³



Fonte: ICP-ANACOM

Conforme inscrito na ORI em vigor à data de publicação do SPD³⁴, a rede da PTC é constituída por seis comutadores de trânsito nacional (Nível 1), 54 de trânsito simples ou CGR (Nível 2) e por 122 comutadores digitais locais (Nível 3), os quais disponibilizam Pontos Geográficos de Interligação (PGI) que podem ser de tipo nacional, regional e/ou local.

No âmbito da ORI, a interligação entre um PGI da PTC e um PGI de um OPS efetua-se com base no sistema de sinalização n^o7 (SS7)³⁵ usando o protocolo ISUP (*ISDN User Part*), suportando-se na Rede telefónica pública comutada (RTPC). Deste modo, o tráfego de voz em IP que possa chegar a um ponto de interligação, quando não exista uma interligação em IP, terá de ser convertido de modo a ser entregue ao prestador grossista no protocolo adequado.

Porém, neste contexto da arquitetura das redes, é importante também ter em atenção a evolução das redes e as suas implicações sobre a própria arquitetura de interligação.

³³ Onde CGR corresponde a centro de grupo de rede.

³⁴ ORI V2/ 2012 de 27.04.2012 (PTC)

³⁵ 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.

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

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

Em detalhe, nas redes all-IP³⁶ a interligação com vista a garantir a prestação de serviços de telefonia depende de alguns elementos específicos. O servidor de controlo de chamada (tradicionalmente um *softswitch*) executa as funções de controlo das chamadas em redes IP. Esse servidor analisa o endereço do destinatário – que poderá ser um endereço E.164 (número de telefone) ou um endereço IP (por exemplo, um endereço *Session Initiation Protocol* (SIP)) –, encaminhando-o na rede IP (se o seu destino for um utilizador da mesma rede ou um prestador com o qual detenha uma interligação IP), ou para uma *gateway* caso o destino seja a rede RTPC.

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

A interligação entre a rede telefónica pública comutada e as redes IP é feita através de *gateways* RTPC/IP, usando do lado RTPC os protocolos SS7 ou Sistema de sinalização de assinante n.º 1 (DSS1) e do lado IP os protocolos SIP ou H.323, enquanto a

³⁶ Redes em que não apenas a parte *core* se suporta em IP, mas também a parte do acesso e da interligação.

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: ICP-ANACOM

Figura 5 – Configuração típica de uma interligação IP-IP



Fonte: ICP-ANACOM

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

A regulação dos serviços grossistas deve respeitar o princípio de neutralidade tecnológica, sendo essencial que acompanhe a transição tecnológica das redes para

tecnologia IP, particularmente no que respeita a arquiteturas e protocolos de interligação. Por esse motivo, a par com a necessária consideração da estrutura da rede comutada, as novas redes e respetivas arquiteturas também serão consideradas no presente documento, na medida em que sejam relevantes no âmbito da prestação dos serviços grossistas de interligação.

2.3.1. A substituibilidade 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.

Na realidade a existência de alguns grupos de utilizadores (sobretudo grupos fechados que valorizam mais os preços das chamadas recebidas) poderia ser suficiente para justificar um mercado de produto mais alargado, que integrasse o retalho com a parte grossista. No entanto, dada a possibilidade de os operadores poderem segmentar os seus clientes, disponibilizando ofertas específicas a esses grupo de utilizadores (baseadas em preços muito reduzidos dentro do grupo), enquanto mantêm para os

restantes grupos menos sensíveis aos preços outro tipo de ofertas, leva a que os operadores globalmente continuem a não estar constrangidos na fixação dos preços de terminação nas respetivas redes. Face ao exposto, conclui-se que o mercado relevante continua a corresponder à terminação de chamadas em cada uma das redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

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

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

O ICP-ANACOM reconhece, para efeitos da presente análise, o investimento que a maioria dos operadores tem realizado em redes IP e a consequente e progressiva substituição da arquitetura de rede baseada em comutação de circuitos e SS7, pelo protocolo IP, o que por sua vez se tem vindo a traduzir num crescimento de ofertas baseadas na tecnologia VoIP³⁷. No entanto, e pese embora ao nível do acesso retalhista à rede não ser de modo algum clara a substituição entre um acesso em banda estreita e um acesso de banda larga apenas com o objetivo de subscrever o serviço telefónico em local fixo, ao nível dos mercados dos serviços telefónicos 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 características que são visíveis para o seu comprador. Neste sentido, note-se que os serviços grossistas que são entregues com recurso a novos interfaces de interligação,

³⁷ Em conformidade com a análise efetuada no ponto seguinte, estas ofertas excluem as simples ofertas Vol, envolvendo sempre a atribuição de recursos de numeração.

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 perspectiva 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, directa ou indirectamente, 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.³⁸

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:

³⁸ 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.

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

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

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

A mesma deliberação determinou também a abertura de uma nova gama de numeração não-geográfica - "30" - que distingue o serviço VoIP de uso nómada do serviço telefónico prestado num local fixo, tendo sido salientada a necessidade de implementação imediata da portabilidade de número na gama de numeração "30" pelos prestadores de serviços VoIP de uso nómada. Para serviços VoIP oferecidos por um prestador que se suporte no acesso em banda larga de terceiros ou de uso tipicamente nómada o ICP-ANACOM entende ser adequada a utilização de uma gama de numeração não-geográfica, que os distinga do serviço telefónico prestado num local fixo (e que tem uma gama de numeração 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 nómada ³⁹.

2.3.3. A terminação de chamadas em redes móveis

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

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 satisfeita⁴⁰, 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

³⁹ A generalidade das ARN incluíram no mercado relevante os serviços baseados em tecnologia VoIP.

⁴⁰ De acordo com o Relatório ECSI Portugal para o sector das comunicações em 2011, nesse ano “verifica-se que apenas 3,2% dos clientes entrevistados dizem ser clientes exclusivos de rede fixa, enquanto 96,8% dos clientes do conjunto do subsector de rede fixa revela ser cliente dos subsectores de serviço telefónico fixo e móvel”, adicionalmente refere-se ainda que “verifica-se que 35,3% dos clientes entrevistados do subsector do serviço telefónico móvel dizem ser clientes exclusivos de rede móvel, enquanto 64,7% revelam ser clientes dos subsectores de serviço telefónico móvel e fixo”, ou seja, para a maioria dos assinantes essa substituição será materialmente viável.

perfis de utilização dos dois serviços. Com efeito, verifica-se que são percecionadas pelo utilizador diferenças entre os dois serviços, tais como: as inerentes aos próprios equipamentos terminais e que se traduzem em funcionalidades distintas, de que a mobilidade associada ao serviço móvel é a característica mais distintiva e uma qualidade da comunicação também diferente, bem como as condições de oferta dos dois serviços que também são distintas.

Note-se, ainda, que ao nível grossista o preço de uma terminação da rede fixa é substancialmente mais baixo que o de uma terminação na rede móvel (a título de exemplo, no caso em que essa diferença é menos acentuada e que corresponde à terminação em trânsito duplo em horário normal, na rede da PTC o preço grossista - 0,0078 euro⁴¹, é 63 por cento inferior ao preço de terminação grossista na rede móvel 0,0127 euro⁴²), 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.

⁴¹ Preço médio por minuto com base numa chamada de duração média de 3 minutos, considerando os preços atualmente em vigor na ORI.

⁴² Preço máximo de uma terminação das chamadas vocais em redes móveis em 31.12.2012, conforme Deliberação de 30.04.2012.

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

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

2.3.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede

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

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

Com efeito, ao nível da oferta, a PTC oferece serviços de terminação de chamadas no nível local, em trânsito simples e em trânsito duplo. Os restantes operadores oferecem, consoante a estrutura de interligação da sua rede, serviços de terminação em um ou dois escalões de interligação com a respetiva diferenciação tarifária. Em consequência, são os operadores que adquirem estes serviços que decidem, tendo em conta a sua

infraestrutura e atendendo às condições de interligação propostas, nomeadamente em termos de preços, o nível de interligação ao qual se pretendem interligar.

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

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

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

Nota: Os desvios de preço calculados tiveram por base preços médios por minuto para uma chamada média de três minutos

Horário normal – dias úteis das 9 às 18 horas;

Horário económicos – dias úteis das 18 às 9 horas, fins de semana e feriados todo o dia

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

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

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

2.3.6. Definição do mercado do produto - conclusão

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

2.4. Definição do mercado do geográfico

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

2.5. Conclusão

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

3. MERCADOS SUSCETÍVEIS DE REGULAÇÃO *EX-ANTE*

A CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer cumulativamente aos seguintes três critérios⁴³:

- 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.

- Aspectos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, havendo necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*. A aplicação deste critério implica o exame da situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;

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

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

Tal como resulta do parecer disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet⁴⁴ sobre a articulação entre o ICP-ANACOM e a AdC, a informação disponível e os diferentes instrumentos existentes, a frequência, o detalhe e a urgência das intervenções e o facto de existir PMS neste mercado (*vide* capítulo 4 deste documento) determinam que a regulação *ex-ante* seja essencial para minorar os efeitos das falhas destes mercados.

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

⁴³ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos 2.2 (pág. 6).

⁴⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=128076>.

referidos⁴⁵, 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.

⁴⁵ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos p.11: “*For those markets listed, the Recommendation creates a presumption for the NRA that the three criteria are met and therefore NRAs do not need to reconsider the three criteria.*”

4. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO

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

O PMS pode ser detido por apenas uma empresa no mercado (dominância individual) ou por mais do que uma entidade (dominância conjunta)⁴⁶. Adicionalmente, nos casos em que uma empresa tem PMS num mercado relevante específico, pode também considerar-se como tendo PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para o outro mercado, fortalecendo assim o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

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

Quanto aos critérios para avaliação de PMS, segundo as linhas de orientação da CE, “a posição dominante é determinada em função de uma série de critérios e a sua avaliação baseia-se, (...), numa análise de mercado prospetiva baseada em condições de mercado existentes”⁴⁷.

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

⁴⁶ LCE art.60.º, n.º3.

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

⁴⁷ 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^{48 49}.

No entanto, refere a CE nas Linhas de Orientação⁵⁰, a existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser determinada exclusivamente em elevadas (ou reduzidas) quotas de mercado, devendo por isso as ARN utilizar uma combinação de outros critérios, entre os referidos no mesmo documento.

4.1. Dominância individual

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

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

A análise efetuada tem em consideração a noção de empresa prevista na Lei da Concorrência atualmente em vigor⁵¹. Nessa conformidade, em termos de análise de concorrência, as empresas que integram o Grupo PT foram analisadas conjuntamente, sem prejuízo de, em determinadas circunstâncias, nomeadamente por existirem diferenças nas arquiteturas de rede e na estrutura tarifária, se justificar referências específicas a cada uma das empresas que integram esse grupo.

4.1.1. Análise da concorrência efetiva

4.1.1.1. Quotas de mercado

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

⁴⁸ Cf. Linhas de Orientação §75.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Cf. Linhas de Orientação §78.

⁵¹ Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

de 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 CE⁵², isto não significa necessariamente e por si só que todos os operadores tenham poder de mercado significativo, tal depende do grau do eventual contrapoder dos compradores e de outros fatores que eventualmente limitem esse poder de mercado, os quais serão analisados nos pontos seguintes.

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

⁵² Neste contexto, a CE refere na exposição de motivos que: *“However, such a market definition - call termination on individual networks - does not automatically mean that every network operator has significant market power; this depends on the degree of any countervailing buyer power and other factors potentially limiting that market power. Networks, in exchanging traffic in the absence of regulation, will normally face some degree of buyer power that could limit their associated market power. Without any regulatory rules on interconnection, a network with few subscribers may have limited market power relative to a larger one in respect of call termination. The existence of a regulatory requirement to negotiate interconnection in order to ensure end-to-end connectivity (as required by the regulatory framework) redresses this imbalance of market power. However, such a requirement would not permit any attempt by a smaller network to initially set excessive termination charges. The existence of buyer power and the ability of network operators to raise termination rates above the competitive level should be examined on a case-by-case basis in the context of the SMP assessment on this market. Accordingly, one should examine the ability of network operators to raise termination rates not only vis-à-vis the incumbent fixed network operator but also vis-à-vis other operators that may have less buying power”* (pág. 25).

Tabela 6 – Evolução das quotas de acessos principais do STF

	2008	2009	2010	2011	2012	1º T2013
Grupo PT	68,5%	63,6%	60,2%	58,4%	57,2%	57,1%
PT Comunicações	67,9%	62,8%	59,3%	57,4%	57,1%	57,1%
PT Prime	0,4%	0,6%	0,8%	1,0%		
TMN	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Prestadores Alternativos	31,5%	36,4%	39,8%	41,6%	42,8%	42,9%
Grupo ZON	4,3%	10,6%	14,8%	17,4%	19,7%	20,1%
Optimus/Sonaecom	14,1%	14,3%	12,9%	12,5%	11,7%	11,4%
Cabovisão	6,4%	5,7%	5,8%	5,7%	5,4%	5,3%
Vodafone	2,9%	3,8%	4,2%	4,4%	4,7%	4,8%
Onitecom	1,2%	1,0%	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%
Outros Prestadores Alternativos	2,5%	1,0%	1,1%	0,6%	0,5%	0,5%

Fonte: ICP-ANACOM

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

Tabela 7 – Evolução das quotas de tráfego de voz do STF

	4º T2008	4º T2009	4º T2010	4º T2011	4º T2012	1º T2013
Grupo PT	65,1%	61,3%	59,7%	56,7%	54,1%	54,4%
PT Comunicações	58,0%	54,6%	53,7%	51,4%	53,7%	54,1%
PT Prime	6,2%	5,6%	5,3%	4,7%		
TMN	0,9%	1,1%	0,8%	0,5%	0,3%	0,3%
Prestadores Alternativos	34,9%	38,7%	40,3%	43,3%	45,9%	45,6%
Grupo ZON	4,5%	10,3%	14,5%	18,5%	22,7%	22,7%
Optimus/Sonaecom	14,2%	14,5%	12,4%	12,4%	11,0%	10,9%
Vodafone	5,2%	6,2%	5,9%	5,5%	5,7%	5,8%
Cabovisão	3,4%	3,6%	3,8%	4,1%	4,2%	4,1%
Onitecom	2,7%	2,2%	2,0%	1,8%	1,1%	1,0%
Outros Prestadores Alternativos	4,8%	1,9%	1,6%	1,1%	1,1%	1,0%

Fonte: ICP-ANACOM

Para além do referido quanto às quotas de mercado, importa também relevar que as empresas presentes nestes mercados grossistas têm uma dimensão distinta. Embora o Grupo PT tenha vindo a perder alguma preponderância, continua a ser o operador de maior dimensão, com uma presença global, e com uma capacidade de fornecer acessos em todo o território nacional e com recurso a várias tecnologias. Na tabela seguinte encontra-se ilustrado o volume de negócios e o número médio de trabalhadores das

empresas que prestam o serviço telefónico em local fixo e que também são prestadores do serviço grossista de terminação de chamadas em local fixo.

Tabela 8 – Indicadores de dimensão dos principais operadores

	Volume de negócios	Nº médio de trabalhadores
AR TELECOM	15.254.529	58
CABOVISÃO	125.451.269	375
ONITELECOM	114.661.242	179
OPTIMUS	771.536.680	810
Grupo PT	3.173.253.580	6739
PT Comunicações	1.796.757.880	5714
TMN ⁽¹⁾	1.376.495.700	1025
VODAFONE	1.264.734.789	1514
ZON Multimédia	733.556.095	759
ZON TV Cabo Açoreana	20.471.283	30
ZON TV Cabo Madeirense	29.886.769	51
ZON TV Cabo Portugal	683.198.043	678

Fonte: Anuário do Sector das Comunicações, edição de 2012 e 2011 (apenas para a TMN)

⁽¹⁾ Consideraram-se para efeitos comparativos os dados publicados no anuário do sector das comunicações de 2011, dado estes elementos não terem sido disponibilizados na mesma publicação de 2012.

4.1.1.2. Evolução dos preços de terminação de chamadas

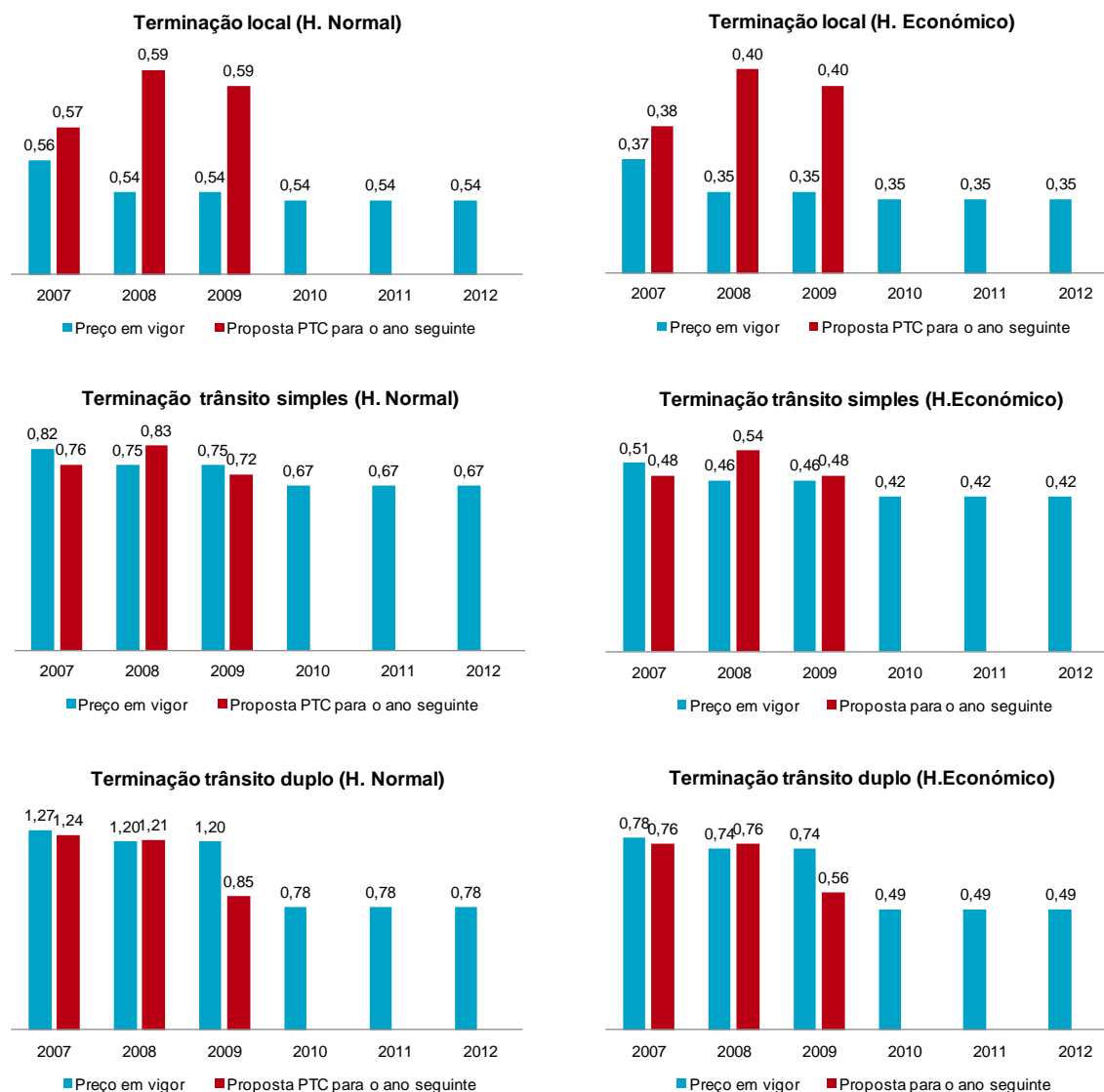
De seguida, analisa-se o comportamento das empresas no mercado em termos de preços grossistas praticados, o qual é também um indicador do grau de concorrência no mercado.

Os preços praticados pela PTC para os serviços de terminação na rede telefónica pública estão definidos na sua oferta de referência de interligação⁵³.

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

⁵³ Note-se que a TMN (e a PT Prime até há pouco tempo) tem uma estrutura tarifária específica que difere da aplicada pela PTC.

Gráfico 3 – Preços de terminação de chamadas na rede da PTC⁵⁴



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

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

Os preços do serviço de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo praticados pelos demais operadores neste mercado, com exceção das empresas do Grupo PT, foram, à semelhança do que acontece com os preços de terminação na rede do Grupo PT, objeto de intervenção regulatória (por deliberação de 17.12.2004, foi imposta a obrigação de controlo dos preços, com base no princípio da “reciprocidade

⁵⁴ A PTC apresentou duas propostas de tarifário para 2009, uma atendendo aos custos estimados com base no custo de capital calculado a partir dos valores envolvidos nas fases de privatização da empresa outra atendendo aos custos estimados com base no na avaliação do custo de capital a partir do seu valor contabilístico. Os preços, aqui, considerados refletem a segunda proposta.

diferida”, frisando-se as diferenças então existentes entre a situação dos OPS e a das empresas do Grupo PT, que levaram ao estabelecimento de uma regra segundo a qual os preços a cobrar pelos OPS devem ter por base um desvio máximo de 20 por cento em relação aos preços praticados pelo Grupo PT em 2004; tendo a deliberação de 26.10.2005 densificado que os preços dos tarifários a cobrar pelos OPS deveriam resultar numa receita média por minuto até 0,90 cêntimos de euro).

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

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

Note-se ainda que na sequência destas análises foram instaurados processos de contraordenação e conseqüentemente aplicadas coimas⁵⁵, aos dois prestadores do serviço telefónico em local fixo cujos respetivos tarifários de terminação resultaram numa receita média superior a 0,90 cêntimos de euro, ao longo de vários anos.

Pelo acompanhamento que é feito da evolução dos tarifários de terminação, pode concluir-se que a generalidade dos operadores não efetuou, nos últimos anos, qualquer alteração aos preços praticados alinhando-os com os valores máximos permitidos, registando-se ainda a situação assinalada de prática de preços acima dos valores permitidos pelo ICP-ANACOM, o que evidencia que nestes mercados os preços de terminação só descem por pressão regulatória, existindo um claro incentivo para que, na sua ausência, os preços de terminação sejam fixados num nível excessivo.

⁵⁵ Vide: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1130979> e <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1130935>.

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 CE⁵⁶ define o poder do comprador como a *“ability of one or more buyers, based on their economic importance on the market in question, to obtain favourable purchasing terms from their suppliers. Buyer power is an important aspect in competition analysis, since powerful buyers may discipline the pricing policy of powerful sellers, thus creating a ‘balance of powers’ on the market concerned.”*.

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

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

⁵⁶ Comissão Europeia (2002), *Glossary of terms used in EU competition policy - Antitrust and control of concentrations*, pág. 7.

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

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

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

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

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

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

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

O Grupo PT, como recetor da maior parte do tráfego de terminação de chamadas na rede fixa (*vide* 1.2.1), poderia neste caso constituir o elemento distintivo, já que em teoria esse facto lhe poderia proporcionar como comprador uma capacidade acrescida de exercer algum poder de negociação

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

Neste âmbito, importa referir adicionalmente que a PTC, como atual prestador do serviço universal de comunicações eletrónicas e como operador com PMS em vários mercados está sujeita à regulação de outras ofertas grossistas e tem a obrigação de satisfazer todos os pedidos razoáveis de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo, bem como de prestação de um serviço telefónico acessível ao público através daquela prestação, devendo essa ligação permitir que os utilizadores finais estabeleçam e recebam comunicações vocais. Nesta conformidade, a PTC não pode deixar de adquirir o serviço de terminação dos outros operadores, nem pode exercer de forma credível a ameaça de não fornecer a terceiros o serviço de terminação de chamadas na sua rede.

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 7 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 é permitido praticar.

4.1.3.3. Contrapoder negocial dos compradores - conclusão

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

4.1.4. Dominância individual - conclusão

A existência de elevadas barreiras à entrada nestes mercados, o histórico de preços praticados, bem como a inexistência de indícios que apontem para que o contrapoder negocial dos compradores seja exercido de forma a condicionar a fixação dos preços de

terminação, não permitem contrariar a presunção de dominância que resulta do facto dos operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas em local fixo, terem 100 por cento de quota de mercado.

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

Sem prejuízo do exposto, o ICP-ANACOM considera que, face à análise desenvolvida neste capítulo, o Grupo PT atendendo (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, (iii) ao volume de tráfego que termina na sua rede e (iv) às características próprias dessa rede, designadamente pela sua extensão face às outras redes concorrentes, continua a deter uma posição única nestes mercados, a qual poderá justificar um tratamento diferenciado a nível da imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*.

4.2. Dominância conjunta

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

4.3. Análise prospetiva

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

Neste contexto, releva-se que as quotas de mercado conjuntas da ZON e da Optimus nos mercados telefónicos de rede fixa são muito inferiores às do GRUPO PT. Entendimento semelhante poderá ser aplicável à operação de concentração entre a Onitecom e a Altice, empresa detentora da Cabovisão, recentemente anunciada e notificada à AdC.

4.4. Avaliação de PMS - conclusão

O ICP-ANACOM considera que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas individuais num local fixo têm PMS neste mercado, incluindo-se neste grupo de operadores todos os que dispõem de recursos de numeração geográfica e nomádica (gama 30).

Os operadores com PMS são os seguintes:

AR TELECOM - ACESSOS E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES, S.A.;

CABOVISÃO - SOCIEDADE DE TELEVISÃO POR CABO, S.A.;

COLT TECHNOLOGY SERVICES - UNIPessoal, LDA;

G9SA - TELECOMUNICAÇÕES, S.A.;

ONITELECOM - INFOCOMUNICAÇÕES, S.A.;

OPTIMUS - COMUNICAÇÕES, S.A.;

ORANGE BUSINESS PORTUGAL, S.A.;

OVHHOSTING - SISTEMAS INFORMÁTICOS UNIPessoal, LDA;

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

REFER TELECOM - SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, S.A.;

TMN - TELECOMUNICAÇÕES MÓVEIS NACIONAIS, S.A. (integra o Grupo PT);

VODAFONE PORTUGAL - COMUNICAÇÕES PESSOAIS, S.A.;

VOIP-IT, LDA;

VOIPUNIFY TELECOM, LDA;

VOXBONE, S.A.;

ZON TV CABO AÇOREANA, S.A.;

ZON TV CABO MADEIRENSE, S.A.;

ZON TV CABO PORTUGAL, S.A.

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO

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

Nos mercados onde se conclui que existe PMS, o ICP-ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam⁵⁷. Neste contexto, de relevar a importância de conseguir resolver as falhas de mercado através de medidas impostas diretamente na sua origem, princípio aliás consagrado no próprio quadro regulamentar [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 85.º da LCE] que concede a primazia à imposição de obrigações aos mercados grossistas em detrimento da sua imposição nos mercados retalhistas a jusante. Porém, há ainda que referir que a primazia da imposição de obrigações nos mercados grossistas deverá estar devidamente alinhada com o objetivo consagrado no art.º 5.º da LCE de promover o investimento eficiente em infraestruturas e inovação.

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

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

5.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados

Pretende-se neste capítulo apresentar de forma muito sintética as principais falhas de mercado que podem ocorrer e que, em determinadas circunstâncias, efetivamente ocorrem nestes mercados, as quais se traduzem nomeadamente em obstáculos ao desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante, com claros prejuízos para

⁵⁷ Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e art.º 56º, d) e art.º 59º, n.º 4 da LCE.

diversos *players* e para os consumidores em geral. Sem prejuízo do exposto, ao longo da análise efetuada no capítulo 5.3, serão feitas referências sempre que necessário aos problemas concorrenciais específicos que se entendem como relevantes no âmbito da ponderação das eventuais obrigações a aplicar.

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

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

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

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

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

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

- Atrasos na conclusão dos acordos de interligação, nomeadamente no que respeita ao estabelecimento de “*Service Level Agreements*” (SLAs) justos e razoáveis;
- Não disponibilização de ofertas grossistas que permitam a concorrência a nível de retalho em condições de igualdade;

- Imposição aos concorrentes de condições discriminatórias (sejam elas a nível de custos mais elevados do que os auferidos pelos próprios serviços ou a nível de qualidade de serviço).

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 final⁵⁸.

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

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:

⁵⁸ 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."

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

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

O ICP-ANACOM tem por objetivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia (UE) e defender os interesses dos cidadãos (LCE, art.º 5.º). Incumbe especialmente ao ICP-ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infraestruturas e promover a inovação.

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

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

- O controlo de preços e contabilização de custos.

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

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

Na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG sobre a matéria, apresentada no documento "*Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*"⁵⁹, de maio de 2006.

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

⁵⁹ Disponível no link: http://erg.eu.int/documents/erg/index_en.htm.

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

Conforme já indicado, a 8 de julho de 2004, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou a decisão final relativa à análise do mercado de terminação grossista, e, tendo em conta as Linhas de Orientação, esta Autoridade nacional concluiu que cada operador detinha PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na sua própria rede, bem como que era adequado, proporcional e justificado impor ao nível nacional as obrigações constantes na **Tabela 1 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública individual num local fixo** e **Tabela 2 – Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo**, 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 passam-se a analisar as obrigações regulamentares que se encontram atualmente em vigor no sentido de aferir se estas deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas, bem como se avalia em que medida se justifica impor obrigações adicionais de entre as que são suscetíveis de ser impostas nos mercados relevantes grossistas.

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

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

Na ausência desta obrigação os operadores com PMS poderiam ter um incentivo para recusar o acesso à rede para a terminação de chamadas, ou pelo menos para o dificultar, de forma a prejudicar eventuais concorrentes nos mercados a jusante. Assim, a imposição de uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso pode ser

necessária para promover a concorrência, designadamente por ser essencial para os operadores que entram no mercado poderem terminar chamadas noutras redes.

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

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

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

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

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

Em relação à interligação em IP, não se justifica para já impor uma obrigação de acesso. Não obstante, e tendo presente que as redes dos operadores em atividade estão gradualmente a evoluir para redes IP e que este tipo de interligação se perspetiva como mais eficiente, no sentido de incentivar a migração para uma interligação em IP, o

ICP-ANACOM considera necessário impor à PTC a obrigação de apresentar uma proposta de arquitetura para interligação em IP, devendo os outros operadores contribuir ativamente no processo conducente à definição de uma solução técnica para esse tipo de interligação.

A proposta deve ser apresentada pela PTC ao ICP-ANACOM no prazo máximo de 12 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 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, (iii) o impacto previsto nos PGI existentes e alternativas sugeridas pelo incumbente para limitar esse impacto. 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 garantir que não haja disrupções decorrentes da migração para a interligação em IP, assegurando-se que esta possa ocorrer de forma gradual e sustentada nomeadamente atendendo ao desafio que tal representará para os operadores de menor dimensão, durante o período de vigência da presente análise, deve a PTC manter a arquitetura de rede atual, em particular garantindo os PGI para interligação à RTPC.

Conclusão

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

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

Adicionalmente, a PTC tem também a obrigação de manter a arquitetura de rede atual, nomeadamente garantindo os PGI para interligação à RTPC e de, no prazo máximo de 12 meses após a publicação da decisão final relativa ao mercado em análise, apresentar uma proposta de solução técnica para o acesso e interligação em IP, a qual deve ter em conta os contributos que os diversos OPS queiram apresentar devendo ser para esse efeito oportunamente solicitados.

O ICP-ANACOM entende que a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, em termos da prestação do serviço de terminação de chamadas, imposta a todos os operadores com PMS nestes mercados, 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. O ICP-ANACOM considera ainda que se trata 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 particular, no que respeita às obrigações adicionais impostas à PTC, o ICP-ANACOM considera que são adequadas e justificáveis, atendendo à dimensão da sua rede e ao volume de tráfego que termina na sua rede. Tratam-se também de obrigações proporcionais, atendendo a que só são impostas ao operador com PMS que tem a maior dimensão, e transparentes porque estão identificados claramente os fins a que se destinam.

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 na LCE, no seu artigo 70.º consiste, “nomeadamente, na exigência de, em circunstâncias equivalentes, aplicar condições equivalentes a outras empresas que ofereçam serviços equivalentes e prestar serviços e informações a terceiros em condições e com qualidade idênticas às

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

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

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

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

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

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

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

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

O ICP-ANACOM reconhece, assim, que a modalidade de IpC neste contexto perde a sua relevância com a futura fixação de um nível de preços orientado para os custos de um operador eficiente, pelo que atendendo às preocupações manifestadas quer pelo Grupo PT, quer pela Optimus, considera adequado permitir a descontinuação dessa 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.

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

Relativamente aos outros operadores com PMS nestes mercados, contrariamente ao que acontece com as empresas do Grupo PT em que existe o risco de alavancagem do PMS no mercado de terminação para mercados adjacentes esse risco é muito mais reduzido no caso dos OPS. De uma forma geral as suas operações comerciais são de menor dimensão (quando comparadas com a operação do Grupo PT), pelo que o incentivo de discriminarem os seus negócios face às operações de outros operadores, não será tão significativo. Aliás, até à data, não foram identificados comportamentos discriminatórios suscetíveis de prejudicar a concretização de um mercado concorrencial. Pelos motivos expostos, o ICP-ANACOM continua a não identificar razões que justifiquem a imposição da obrigação de não discriminação aos operadores com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas que não as empresas do Grupo PT. De notar que outras ARN têm seguido abordagem similar nesta matéria (tais como as ARN da Áustria, Holanda, Espanha, Reino Unido, Letónia e Lituânia).

Conclusão

Face ao exposto acima e em relação às empresas do Grupo PT, o ICP-ANACOM entende que a obrigação de não discriminação continua a ser adequada e deverá, por

isso, manter-se no horizonte temporal da presente análise, aplicando-se a terceiros e a nível interno, envolvendo aspetos tarifários e outros de natureza técnica associados à oferta do serviço, nomeadamente em termos de qualidade de serviço e prazos de fornecimento e reparação.

A obrigação de disponibilizar uma oferta de IpC deixa de ser aplicável, pelas razões identificadas, podendo o Grupo PT descontinuar a referida oferta no prazo de 3 meses após a publicação da decisão final relativa a estes mercados, devendo comunicar essa intenção aos OPS relevantes com uma antecedência de 2 meses. Em relação aos circuitos de interligação contratados para efeitos da IpC, tendo presente o já exposto, determina-se que os OPS possam optar por cancelar os referidos circuitos a partir de 01.10.2013, sendo que eventuais penalizações pelo cancelamento antecipado decorrentes do regime ainda em vigor só podem ser aplicadas após avaliação do ICP-ANACOM.

A obrigação de não discriminação imposta ao Grupo PT 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 os concorrentes do Grupo PT, e conseqüentemente 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, pois, reflete a situação de integração vertical do Grupo PT e a dimensão da sua rede de acesso, Grupo que se continua a distinguir dos seus concorrentes em termos de volume de tráfego originado e terminado na sua rede.

Com relação aos OPS, pelas razões apresentadas, continua-se a não identificar razões que justifiquem a imposição da obrigação de não discriminação a estes operadores.

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 aplicáveis⁶⁰. Além disso, “ARN pode determinar, nomeadamente aos operadores que também estejam sujeitos a obrigações de não discriminação, a publicação de ofertas de referencia de acesso ou interligação (...)”⁶¹, incluindo o modo de publicitação.

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

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

No mercado de terminação de chamadas, a imposição de uma obrigação de transparência concretizada na obrigação de a PTC publicar uma ORI, tem os seguintes dois objetivos principais: (i) monitorizar possíveis comportamentos anti 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, a possibilidade de detetar comportamentos discriminatórios seria significativamente afetada, o que poderia comprometer a eficácia da obrigação de não discriminação e, conseqüentemente, o surgimento das situações adversas daí decorrentes.

Além disso, tratando-se de uma obrigação que se encontrava já em vigor no anterior quadro regulamentar, constata-se que a mesma é inteiramente exequível, bem como a sua imposição não representará para a PTC custos adicionais face aos que já tem presentemente. Esta obrigação contribui também para proporcionar uma maior

⁶⁰ Cf. art.º 67.º da LCE.

⁶¹ Cf. art.º 68.º da LCE.

previsibilidade e segurança ao mercado, promovendo a concorrência e, deste modo, beneficiando os consumidores finais.

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

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

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

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

Impõe-se também neste contexto, a obrigação que já existe no âmbito da ORI, aplicada a todos os operadores, de comunicar quaisquer alterações que afetem a estrutura da rede da PTC ou da rede dos OPS, e que tenham implicações nos princípios de interligação, com uma antecedência de pelo menos 12 meses, permitindo assim aos operadores a realização das necessárias adaptações nas suas redes. O ICP-ANACOM admite que o prazo referido possa ser encurtado desde que sejam consultados todos os operadores que se encontram interligados, e que tal não suscite objeções por parte de nenhum dos beneficiários da oferta de interligação. Sem prejuízo da obrigação anterior, considera-se

que outras alterações que também possam ter impacto nos OPS devem ser comunicadas pela PTC com uma antecedência mínima de 2 meses.

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

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

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

Conclusão

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

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

No que respeita especificamente à PTC, deve a empresa manter a publicação e atualização de uma ORI, no respetivo sítio de Internet, e a publicação de informação sobre qualidade de serviço em conformidade com a obrigação a que tem estado sujeita,

devendo essa disponibilização ser feita na Internet ou na plataforma Extranet já existente. Deve igualmente publicar os preços, termos e condições associados à prestação do serviço de terminação e deve publicar informação técnica, incluindo informação de configuração da rede, localização dos pontos de acesso à rede e *standards* técnicos, ficando também sujeita à obrigação de comunicação antecipada de alterações que afetem os princípios de interligação com os OPS, num prazo mínimo de 12 meses. Outras alterações com impacto nos OPS devem ser comunicadas até pelo menos 2 meses antes de produzirem efeitos.

Também os OPS estão obrigados a comunicar quaisquer alterações que afetem a estrutura das suas redes, e que tenham implicações nos princípios de interligação, com uma antecedência de pelo menos 12 meses. Relativamente a esta obrigação, imposta a todos os operadores presentes no mercado, 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

O ICP-ANACOM entende que a obrigação de transparência proposta, para ser aplicável a todos os operadores, cumpre com os objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE sendo justificada pela necessidade de dar a conhecer a todos os operadores os termos e condições, nomeadamente no que respeita a preços que efetivamente vigoram em cada momento, sendo assim essencial para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e acelerar a implementação da interligação entre os operadores. Não é discriminatória porque se aplica a todos os operadores com PMS, sendo necessária a todos a obtenção da informação em causa para se interligarem de modo expedito e eficiente. É proporcional porque não impõe um encargo significativo aos operadores com PMS, que em todo o caso será sempre inferior ao que cada operador terá necessariamente de 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 PTC, salienta-se que se considera que são justificadas atenta a necessidade de prestar ao mercado todas as informações que são essenciais para a interligação com a rede que apresenta a maior dimensão no mercado e que recebe o maior volume de tráfego, sendo fundamentais para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e assim acelerar a implementação da interligação entre os operadores. As obrigações em causa são não discriminatórias e proporcionais porque

refletem a escala da empresa à qual são aplicadas e visam garantir que o princípio da não discriminação não é posto em causa, assegurando a inexistência de condições adversas à concorrência nos mercados a jusante. São transparentes, dado que a sua imposição resulta claramente da necessidade de garantir o conhecimento das condições de prestação do serviço de terminação de chamadas, contribuindo para a estabilidade dos mercados.

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

5.3.4.1. A Recomendação relativa às Terminações

No que respeita à definição da obrigação de controlo de preços, conforme já referido, atendeu-se ao especificado na Recomendação relativa às Terminações⁶².

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

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

Neste contexto, a Recomendação refere que “(...) Quanto mais as tarifas de terminação se afastarem dos custos adicionais, tanto maiores serão as distorções da concorrência entre os mercados fixo e móvel e/ou entre os operadores com quotas de mercado e os

⁶² 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>

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 das Recomendações relativa às Terminações, que no desenvolvimento do modelo de custeio usado para a fixação dos preços de terminação, as ARN devem apurar a diferença entre os custos totais de longo prazo de um operador hipotético eficiente que preste a totalidade dos serviços considerados e os custos totais de longo prazo incorridos 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 alternativa⁶³, no máximo, até 01.07.2014.

Por último, releva-se que nos termos da LCE⁶⁴ e da Diretiva Quadro⁶⁵ 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

⁶³ 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.

⁶⁴ Art.º 6º da Lei n.º 5/2004, com a redação dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro.

⁶⁵ N.º 2 do art.º 19º da Diretiva 2002/21/CE, de 07.03.2002, alterada pela Diretiva 2009/140/CE, de 25.11.2009.

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

5.3.4.2. A obrigação imposta em 2004

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

Até à data, os preços de terminação grossista têm vindo a ser regulados de acordo com o princípio de orientação para os custos, sendo que, na aplicação deste princípio, o ICP-ANACOM se tem baseado no SCA da PTC, bem como tendo também por referência adicional as práticas na UE e a consideração de critérios de eficiência económica.

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

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

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

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

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

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

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

A obrigação imposta aos restantes operadores com PMS, também definida na deliberação de 17.04.2004, assentava no princípio da reciprocidade diferida e estipulava que os preços de terminação de chamadas na rede desses operadores teriam por base um desvio máximo de 20 por cento em relação aos preços praticados pelo Grupo PT. Posteriormente, por deliberação de 26.10.2005, o ICP-ANACOM especificou que os OPS deveriam fixar preços de terminação de tal forma que resultassem numa receita média por minuto até 0,90 cêntimos de euro (com base numa metodologia que entretanto foi então definida)⁶⁶.

⁶⁶ Deliberação de 26.10.2005 (<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=407050>).

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

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

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

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

5.3.4.3. A escolha do LRIC “puro”

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

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

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

Sem prejuízo das especificidades na aplicação do modelo, cujo desenvolvimento está a decorrer presentemente, e que implicará necessariamente uma consulta ao mercado, à semelhança do efetuado com o modelo de custeio desenvolvido para os mercados móveis, o ICP-ANACOM entende que o modelo LRIC “puro” não põe em causa o princípio da orientação dos preços para os custos aplicável neste mercado.

Em particular, note-se que se a aplicação de um modelo LRIC “puro” não permite a recuperação dos custos comuns, conforme indicado pela Comissão na referida Recomendação, essa recuperação deve acontecer no âmbito de outros serviços que não o de terminação de chamadas, designadamente através de produtos de retalho não regulados⁶⁷ e onde, ao contrário daquele, existe concorrência efetiva, promovendo-se assim a eficiência dos operadores contrariamente ao que sucederá com essa recuperação no quadro de um serviço de natureza monopolista.

Em linha com a orientação traçada na Recomendação relativa às Terminações e respetiva *Explanatory Note*, o ICP-ANACOM entende que a consideração de preços de terminação próximos dos custos marginais através da aplicação de preços equivalentes aos obtidos com a aplicação do modelo de custeio LRIC “puro” conduz a uma maior eficiência no funcionamento do mercado com benefícios ao nível da concorrência. Entre outros fatores, tendo em conta o regime de faturação aplicado no nosso país – sistema chamador-pagador (“*calling party pays*”) – em que o custo da chamada é na sua totalidade suportado pelo chamador, a presença de externalidades inerentes à chamada (ou seja o benefício para o recetor em receber uma chamada, que não paga⁶⁸), 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

⁶⁷ Cf. pág. 17 da *Explanatory Note*: “(...) Given the twosided nature of call termination, not all related termination costs must necessarily be recovered from the wholesale charge levied on the originating operator. Even if wholesale termination rates were set at zero, terminating operators would still have the ability to recover their costs from non-regulated retail services.”

⁶⁸ 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.

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 entre os preços retalhistas de chamadas *on-net* (para dentro da mesma rede) e *off-net* (para as outras redes). Essa diferenciação tarifária, ou discriminação de preços, potencia o efeito de rede existente nos mercados dos serviços telefónicos, traduzindo-se na utilidade de um determinado cliente de um serviço ser crescente com o número de clientes que utiliza esse serviço.

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

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

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

Atento o exposto, é de assinalar que neste contexto as vantagens obtidas pelos operadores de maior dimensão não decorrem de uma diferença real na eficiência

produtiva, mas de uma distorção competitiva que, por via do preço de terminação acima dos custos, distorce os padrões de tráfego das chamadas retalhistas, aumentando o número de chamadas *on-net*, e reduzindo o número de chamadas *off-net*.

A nível da eficiência estática, a aplicação de um valor LRIC “puro”, que não inclui quaisquer custos comuns, implica uma menor distorção da estrutura de preços das chamadas de voz, pretendendo-se que dessa forma os preços dessas chamadas (chamadas *off-net*) possam gradualmente vir a refletir os reais custos marginais que lhes são inerentes. Nesse cenário as escolhas marginais dos consumidores e os respetivos padrões de tráfego não estarão sujeitos a distorções tão importantes como as que resultam dos custos comuns serem considerados para efeito da fixação do preço grossista da terminação, sendo que esses custos sempre poderão ser recuperados por outra via, como se disse.

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

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

O ICP-ANACOM reconhece que existem já ofertas assentes em *flat-rates* em que pelo menos uma parte do tráfego é gratuita. No entanto, tal não significa que não existam também ofertas em que nem as chamadas são gratuitas para todas as redes fixas, nem são indiferenciadas em função da rede de destino. Assim, existe ainda uma ampla margem para melhoria decorrente da redução dos preços de terminação, nomeadamente tendo presente que estes se encontram 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 numa redução do custo de recorrer ao referido serviço grossista. Assim, embora tal efeito dependa da dinâmica concorrencial existente no mercado retalhista, a redução do preço de terminação poderá ter como resultado o decréscimo do preço das chamadas *off-net* ou, na presença de *flat rates*, o aumento do número de minutos que integram as referidas ofertas nos casos em que não incluem minutos ilimitados, ou a inclusão de mais tipos de chamadas ou ainda uma redução do preço da oferta.

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

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

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

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

Para além do referido quanto à aplicabilidade da metodologia de custeio assente em LRIC “puro”, importa acrescentar, conforme já referido, que qualquer desvio à

Recomendação relativa às Terminações tem de ser objetivamente justificado, perante a própria CE, com base em razões específicas da realidade nacional que não se identificaram no que respeita ao mercado nacional.

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

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

São exemplos dessas notificações as efetuadas pelo regulador francês⁶⁹, em que o preço LRIC “puro” está em vigor desde 01.01.2013, pelo regulador da Dinamarca⁷⁰, com preços LRIC “puro” que entraram em vigor em 01.01.2013, pelo regulador da Irlanda⁷¹, de Malta⁷² e da Bulgária⁷³ que definiram preços LRIC “puro” que vigoram desde 01.07.2013, e ainda pelos reguladores da República Checa⁷⁴, relativamente à qual a CE iniciou um

⁶⁹ Disponível em <http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=commissionsdecisions/fr-2011-1234-1235-1236/ EN 1.0 &a=d>

⁷⁰ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/199f018e-0ed4-422a-a317-eb1ed9c57e29/DK-2012-1400%20Adopted_EN.pdf

⁷¹ Disponível em <https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/804dd9a2-e7b8-4a1a-b93f-7304b06a9a9b/IE-2012-1371-1372-1373%20adopted%20EN.pdf>

⁷² Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/dc450323-13f3-4019-97d5-0893200d5430/MT-2012-1401-1402%20adopted_EN.pdf

⁷³ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/596e3028-41cf-40f0-8d1a-f1b1fcd185/BG-2013-1409-1410-1411%20Adopted_EN.pdf

⁷⁴ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/d/591e4d39-3582-48f8-993a-0fc71f1029fc/CZ-2012-1392-1393%20Adopted_EN.pdf

procedimento de investigação nomeadamente salientando que o preço notificado é aproximadamente 2 vezes superior ao de outros países com preços LRIC “puro”, e da Itália⁷⁵, sobre o qual a CE também iniciou um procedimento de investigação incidindo não sobre o resultado do modelo, mas sobre a trajetória de descida proposta. O regulador da Holanda⁷⁶ também notificou preços baseados em LRIC “puro”, mas uma decisão do Tribunal holandês levou a que os preços que vieram a ser fixados fossem os obtidos com base no modelo de custeio LRIC “+”.

Refira-se também que decorreram recentemente consultas públicas nacionais quer sobre o modelo de custeio a aplicar, quer especificamente sobre os preços LRIC “puro” a fixar, e que em alguns casos ainda se encontram a decorrer relevando-se as consultas da Espanha⁷⁷, e do Reino Unido⁷⁸ que terminaram recentemente, e a consulta da Holanda⁷⁹, presentemente a decorrer.

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 manter a atual diferenciação de preços praticada pelos operadores que não integram o Grupo PT. A este respeito é de notar que essa diferenciação de preços, pelas próprias razões que a sustentaram, consistia necessariamente numa medida temporária que objetivava criar as condições adequadas ao nível da relação custo-eficiência que permitisse no futuro evoluir para o objetivo de simetria na aplicação dos preços de terminação.

⁷⁵ Disponível em

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

⁷⁶ 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

⁷⁷ Disponível em http://www.cmt.es/consultas-publicas?p_p_id=101_INSTANCE_IF6E&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_IF6E_struts_action=%2fasset_publisher%2fview_content&_101_INSTANCE_IF6E_urlTitle=20121221_web_analysys_mason&_101_INSTANCE_IF6E_type=content&redirect=%2fcconsultas-publicas%3fp_p_id%3d101_INSTANCE_IF6E%26p_p_lifecycle%3d1%26p_p_state%3dnormal%26p_p_mode%3dview%26p_p_col_id%3dcolumn-2%26p_p_col_count%3d1%26_101_INSTANCE_IF6E_struts_action%3d%252fasset_publisher%252fbusqueda&pag_anio=2012&

⁷⁸ Disponível em http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/nmr-13/?utm_source=updates&utm_medium=email&utm_campaign=nmr-feb-13

⁷⁹ Disponível em <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11321/Ontwerpbesluit-marktanalyse-vaste-en-mobiele-gespreksafgifte-2013-2015/>

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

A decisão sobre a assimetria adotada em 2004 e especificada em 2005 teve um enquadramento particular, dado que se pretendia então que permitisse sustentar os novos prestadores dos serviços telefónicos prestados a retalho num local fixo num mercado em que o processo de liberalização plena no mercado fixo retalhista só se tinha iniciado há poucos anos, e em que a quota do operador histórico, a PTC, era ainda substancialmente elevada, e por consequência a quantidade de tráfego globalmente terminada nos OPS era muito reduzida.

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

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

A situação atual difere da situação do mercado em 2005. Tendo passado mais de 12 anos desde a liberalização total do mercado de comunicações fixas, diversos operadores surgiram e assistiram-se a vários movimentos de concentração e separação, sendo que a maior parte dos prestadores que prestam atualmente serviços de terminação já estão presentes no mercado há diversos anos.

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

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

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 terminações nas redes móveis, o seguinte⁸⁰:

“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 Terminações⁸¹, onde a respeito da fixação de preços simétricos e da sua relação com o nível de preços de terminação, a CE refere o seguinte:

⁸⁰ Cf. §17 da referida Recomendação da CE

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

Por último, salienta-se que a CE tem vindo a manifestar discordância com os reguladores que nas notificações mais recentes mantêm preços de terminação assimétricos. São exemplos desses comentários os apresentados na sequência das notificações relativas aos preços de terminação fixa dos reguladores Hungria⁸², da Itália⁸³, Polónia⁸⁴ e Roménia⁸⁵.

Face ao exposto, determina-se que o princípio da reciprocidade diferida deixa de vigorar, e conseqüentemente deixa de ser aplicável a deliberação que determinou que o preço de terminação dos OPS deveria ser fixado de forma a que a sua receita média não ultrapassasse os 0,90 cêntimos de euro.

Nesta conformidade, devem os preços de terminação praticados pelos OPS ser fixados com base no modelo de custeio em desenvolvimento, 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 partir de outubro de 2013

O ICP-ANACOM encontra-se presentemente a definir o modelo de custeio que será usado na fixação dos preços de terminação, expectavelmente no primeiro semestre de 2014.

⁸¹ 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 .

⁸² Caso HU/2011/1221, 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)

⁸³ Caso IT/2011/1196 mediante o qual a Itália propunha manter a assimetria até 31.12.2012, disponível em http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/it-2011-1196_endatenrpdf/ EN 1.0 &a=d

⁸⁴ 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

⁸⁵ 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

Em julho de 2014, o ICP-ANACOM definirá os preços de terminação com base nos resultados do modelo de custeio.

Até lá e na ausência de resultados produzidos pelo referido modelo, a Recomendação relativa às Terminações refere o seguinte:

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

De forma a dar cumprimento à Recomendação relativa às Terminações o ICP-ANACOM determina que 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 sejam 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”, conforme Tabela 9.

Nesta conformidade, o ICP-ANACOM determina que a partir de 1 de outubro de 2013 os preços de terminação a vigorar sejam fixados por referência a um *benchmark* dos preços LRIC “puro” notificados à CE.

Sem prejuízo de a CE em algumas das notificações mais recentes referir que o *benchmark* mais apropriado é o dos países que efetivamente já tomaram decisões a este

respeito, e em conformidade já definiram os preços com base em LRIC “puro”⁸⁶, o ICP-ANACOM considera que o número de países que se encontra nessa situação, no que respeita às terminações fixas (já que o caso das terminações móveis é diferente) é ainda muito reduzido. Apenas a Dinamarca, França, Irlanda, Malta, e Bulgária já aprovaram decisões nesse sentido. Não obstante, o número de países que já notificaram à CE os resultados dos modelos LRIC “puro”, e os *drafts* das decisões que irão adotar, é superior, incluindo também a Áustria e a Eslováquia.

Assim, esta Autoridade considera que o *benchmark* mais adequado é o dos países que já notificaram preços LRIC “puro” à CE, e relativamente aos quais a CE não iniciou um procedimento de investigação (fase II). Assim, o ICP-ANACOM determina que os preços de terminação a praticar pelos prestadores com poder de mercado significativo nestes mercados sejam fixados por referência à média dos preços já calculados por outros reguladores da União Europeia com recurso à metodologia de custeio LRIC “puro”, conforme tabela seguinte:

⁸⁶ A este respeito são relevantes as observações emitidas pela CE na sequência das seguintes notificações:

Carta de comentários BE/2012/1279 (janeiro 2012):

“If the BU-LRIC model currently developed by IBPT will not be finalized on time, the IBPT must make sure that any alternative methodology used to set the termination rates by 2013 should be in line with the Termination Rates Recommendation, i.e. that the outcome of the use of an alternative methodology should not exceed the average of the termination rates set by NRAs implementing the recommended cost methodology.”

Carta de comentários BG/2012/1317 (maio 2012):

“Firstly, the Commission considers that a proper benchmarking should be based on the actual level of FTRs resulting from the pure BU-LRIC model(s), and not on the rate of reduction of the FTRs in other Member States.

However, the Commission notes that despite the application of a benchmark based on a rate of reduction, the levels of FTRs as proposed by CRC appear to be roughly consistent with the actual price level in the comparator country, i.e. the Netherlands, as calculated according to the pure BU-LRIC model.

In this regard, the Commission notes a particular difficulty in using a benchmark for setting FTRs, as to date only one regulator (i.e. OPTA in the Netherlands) has calculated the FTRs in accordance with the recommended pure BU-LRIC model.”

Carta de comentários (*serious doubts*) LV/2012/1355 (agosto 2012)

“The Commission therefore considers, at this stage, that the result of the Latvian model is not consistent with those of competitive markets, exceeding the average of the termination rates set by NRAs implementing the most efficient cost methodology, by a very large margin.”

Tabela 9 – Benchmark LRIC “puro”

Benchmark LRIC puro		
País (referência do caso)	Preço por minuto em cêntimos de euro	Data de aplicação dos preços
Dinamarca (DK/2012/1342)*	0,0670	01.01.2013
França (FR/2011/1236)	0,0800	01.01.2013
Irlanda (IE/2012/1372)	0,0980	01.07.2013
Malta (MT/2012/1401 e 1402)	0,0443	01.07.2013
Bulgária (BG/2013/1409 a 1411)	0,2560	01.07.2013
Áustria (AT/2013/1457)*	0,1110	(1)
Eslováquia (SK/2013/1455)	0,1234	O mais tardar em 01.08.2013
Média de LRIC puro notificado	0,1114	

* Pressupostos: 50% tráfego em HN e 50% em HE; DMC (duração média da chamada) = 3 minutos

(1) De acordo com o regulador austriaco o preço LRIC “puro” entra em vigor logo após terminado o procedimento de notificação à CE, o que aconteceu no final de junho deste ano.

Fonte: Comissão Europeia; notificações e cálculos ICP-ANACOM

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 é assim de 0,1114 cêntimos de euro por minuto.

Não obstante o impacto na redução das receitas dos operadores, o ICP-ANACOM considera que se justifica a fixação dos preços de terminação fixa de chamadas de voz no nível LRIC “puro”, a partir de 1 de outubro de 2013, pelas seguintes razões:

- Era há muito do conhecimento do mercado que existe uma Recomendação (Recomendação relativa às Terminações) que, conforme já referido ao longo do relatório, tem de ser tomada na melhor conta, sendo que qualquer afastamento das suas disposições deve ser comunicado à CE e devidamente justificado, e estabelecendo a mesma que as ARN deverão garantir que, a partir de 31.12.2012, os preços de terminação sejam fixados ao nível dos custos LRIC “puro”, implicando também que sejam fixados preços simétricos; note-se que da análise efetuada não se encontrou razões que justifiquem o afastamento desta Recomendação.
- Acresce que, no âmbito da decisão relativa às condições da oferta de referência de interligação a vigorar em 2010, notificada à CE em abril de 2010, aquela entidade apresentou diversos comentários, salientando em particular que os

preços de terminação de chamadas deviam ser fixados com base num custo LRIC, e exortou o ICP-ANACOM a, na sua próxima análise do mercado grossista de terminação de chamadas na rede fixa, alinhar a metodologia de contabilização de custos com os princípios de contabilização de custos constantes na Recomendação relativa às Terminações, bem como a assegurar que os preços de terminação para os operadores alternativos fossem fixados a um nível eficiente (simétrico) o mais rapidamente possível.

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

- Os operadores com PMS nestes mercados tiveram um longo período para se adaptar à descida nos preços de terminação e mantiveram de uma forma geral os preços inalterados ao longo de oito anos, no caso dos OPS, e desde 2010, no caso das empresas do Grupo PT, pelo que já beneficiaram 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, importa que o mercado possa 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 será em diversos casos atenuado, e relativamente a alguns operadores, será 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.
- Estima-se que o impacto para os consumidores finais possa ir até aos 11 milhões de euros (nas chamadas nacionais fixo-fixo e móvel-fixo) no período de um ano.

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

Tendo em atenção o exposto, pelo facto de a assimetria ser eliminada, os consumidores finais serão imediatamente beneficiados. Acresce que se considera que por via da dinâmica do mercado (fixo e móvel) os operadores passem pelo menos parte das poupanças que irão ter com a redução dos preços da terminação para os consumidores finais⁸⁷, importando por isso que o alinhamento desses preços com os valores correspondentes aos que resultam da aplicação da Recomendação relativa às Terminações se processe com a maior brevidade possível, considerando-se que para o efeito o início do 3.º trimestre do ano corrente é uma data adequada e compatível com os prazos associados aos procedimentos relativos à aprovação da presente análise de mercado (nomeadamente em termos de consulta pública nacional e notificação à CE) e ao calendário regulatório atualmente previsto, permitindo um período mínimo de adaptação dos operadores.

Nesta conformidade, os preços a praticar são definidos em conformidade com o seguinte:

- A 01.10.2013, os preços de terminação são alinhados com o preço LRIC “puro” de 0,1114 cêntimos de euro por minuto, que corresponde ao preço médio dos países que já notificaram preços LRIC “puro” à CE;

⁸⁷ De acordo com o documento da CE “*Implications for Industry, Competition and Consumers*” que acompanha a Recomendação relativa às Terminações, os operadores refletirão nos preços retalhistas as descidas dos preços de terminação, sendo que no caso do mercado móvel, onde o nível de concorrência observado será maior, a transferência para os consumidores finais será na ordem dos 33%, enquanto no mercado fixo, onde o nível de concorrência observado é menor, a transferência para o consumidor final das poupanças decorrentes da redução dos preços de terminação será apenas na ordem dos 20%.

- Na mesma data são eliminadas todas as assimetrias ainda existentes entre os preços praticados pelas empresas do Grupo PT e os restantes OPS.

Assim, os preços de terminação são os seguintes:

- 01.10.2013 – 0,1114 cêntimos por minuto;
- Até 01.07.2014 – O preço que vier a ser fixado com recurso ao modelo de custeio LRIC “puro” em desenvolvimento.

Determina-se igualmente, por uma questão de simplicidade, e de forma a facilitar a verificação do cumprimento desta obrigação de controlo de preços, que o sistema de faturação seja efetuado ao segundo desde o primeiro segundo, não incluindo nenhuma taxa de ativação. Note-se que esta é a tendência da generalidade dos países que têm fixado preços LRIC “puro”.

Atenta a estrutura de interligação distinta da PTC face à dos restantes prestadores com PMS, os preços de terminação a praticar pela PTC em cada um dos níveis de interligação, correspondentes ao nível de interligação local, ao nível de interligação de trânsito simples e ao nível de interligação em trânsito duplo são fixados num nível tal que, da sua ponderação com o tráfego de interligação em cada um desses níveis, resulte o preço médio fixado.

O tráfego de interligação usado para se obter as ponderações referidas, corresponde ao tráfego de interligação recebido pela PTC, na modalidade de interligação temporizada, durante o ano de 2012.

Nesta conformidade os preços a praticar pela PTC nos 3 níveis de interligação são os seguintes:

Tabela 10 – Preços a praticar pela PTC nos diferentes níveis de terminação

Preços a praticar pela PTC (cêntimos de euro por minuto)	Nível de interligação local	Nível de interligação de trânsito simples	Nível de interligação de trânsito duplo	Preço médio
01.10.2013	0,1026	0,1411	0,1642	0,1114
01.07.2014	O preço que vier a ser fixado com recurso ao modelo LRIC “puro” em desenvolvimento			

Relativamente aos restantes operadores releva-se que apresentam uma estrutura de interligação que difere substancialmente da PTC, sobretudo por não ser hierárquica. Há assim a necessidade de aproximar a estrutura de tarifação aplicada por esses operadores da estrutura que a PTC apresenta, tendo-se igualmente ponderado na definição dessa estrutura de tarifação a tendência de redução muito significativa dos custos de transmissão entre comutadores.

Face ao exposto, o ICP-ANACOM determina que os preços de terminação que os restantes operadores devem praticar devem ser iguais aos que a PTC pratica nos seguintes termos:

- O preço de terminação deve ser igual ao praticado pela PTC no nível de interligação local, sempre que o tráfego de interligação passar por um único comutador antes de ser entregue ao cliente recetor da chamada;
- O preço de terminação deve ser igual ao praticado pela PTC no nível de interligação de trânsito simples, sempre que o tráfego de interligação passar por dois comutadores antes de ser entregue ao cliente recetor da chamada;
- O preço de terminação deve ser igual ao praticado pela PTC no nível de interligação de trânsito duplo, sempre que o tráfego de interligação passar por três ou mais comutadores antes de ser entregue ao cliente recetor da chamada.

Em conformidade com os preços de terminação praticados pela PTC, estes preços de terminação devem ser faturados ao segundo desde o primeiro segundo e sem qualquer taxa de ativação.

5.3.4.6. Conclusão

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

Conforme previsto na Recomendação da CE relativa às Terminações, o ICP-ANACOM iniciou o projeto que visa desenvolver um modelo de custeio para as terminações fixas, já tendo adjudicado o respetivo projeto a um consultor internacional. Tendo em conta as datas previstas neste exercício, estima-se que o modelo produza resultados no primeiro

semestre de 2014, devendo ser precedido de um procedimento de consulta pública e audiência prévia dos interessados.

Para o período temporal em que o modelo em desenvolvimento não tenha ainda sido adotado, tendo em conta a importância de se garantir a previsibilidade das condições do mercado, o ICP-ANACOM determina que os preços a vigorar sejam fixados atento o *benchmark* dos valores LRIC “puro” dos países que já desenvolveram um modelo em conformidade com o estabelecido na Recomendação relativa às Terminações, em conformidade com o definido no ponto anterior.

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

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

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

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

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

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

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

Torna-se, por isso, imprescindível a manutenção destas obrigações impostas à PTC, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira prevista no n.º 3 do art.º 71.º, em conformidade com o que a empresa tem vindo a fazer ao longo dos anos. Esta posição está alinhada com a da maioria das ARN.

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

cumprimento feita pela via da imposição das obrigações de contabilização de custos e de separação contabilística.

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

Conclusão

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

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

As obrigações de separação de contas e de contabilização de custos impostas à PTC enquadram-se nos objetivos de regulação definidos no art.º 5º da LCE, particularmente no que respeita à promoção da concorrência, cumprindo também com os requisitos definidos no n.º 3 do art.º 55.º da referida Lei.

Note-se, para além destas obrigações serem transparentes e não discriminatórias, dado serem apenas impostas ao operador que apresenta a maior dimensão nestes mercados, estas obrigações encontram ainda uma justificação objetiva no facto da informação financeira ser essencial para a verificação do cumprimento da obrigação de não discriminação. Por último, a proporcionalidade das medidas assenta no facto de, na definição dos requisitos da informação de custos e financeira requerida, ser apenas

exigido o nível de detalhe suficiente para a concretização dos objetivos de verificação das outras obrigações, sendo coerente com a dimensão do operador a quem são impostas. São também proporcionais, pelo facto de serem aplicáveis a um operador com presença em vários mercados regulados. A este respeito é ainda de referir que a PTC dispõe há muitos anos de um sistema de contabilidade analítica para efeitos de custeio regulatório de carácter transversal e perfeitamente estabilizado, sujeito a auditorias anuais.

5.4. Conclusão

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

Tabela 11 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública 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	Obrigação de separação de contas e de contabilização de custos quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis ▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias ▪ Manter a arquitetura de rede atual, nomeadamente garantindo os PGI para interligação à RTPC (apenas para a PTC) ▪ Apresentar proposta de solução técnica para acesso e interligação em IP (12 meses após publicação da decisão final) (apenas para a PTC) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação ▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a tarifários 	<p>Estas obrigações aplicam-se apenas à PTC</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar uma ORI ▪ Publicar preços, termos e condições ▪ Publicar informação técnica ▪ Publicar informação de qualidade de serviço ▪ Comunicar antecipadamente (12 meses) alterações técnicas que afetem interligação ▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos OPS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base em LRIC “puro”) <p>Em 01.10.2013, valor de 0,1114 cêntimos por minuto – que corresponde à média dos preços LRIC “puro” dos países que já notificaram a CE</p> <p>Até 01.07.2014 valor de LRIC “puro” que resultar do modelo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminar valor da ativação da chamada e fixar preços ao segundo desde o primeiro segundo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de custeio e separação contabilística (apenas para a PTC)

Relativamente aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, o ICP-ANACOM considera adequado impor as obrigações sumariadas na Tabela 12 relativa aos OPS.

Tabela 12 – 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 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 ▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária ▪ Comunicar antecipadamente (12 meses) alterações técnicas que afetem interligação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base em LRIC “puro”) <ul style="list-style-type: none"> Em 01.10.2013, valor de 0,1114 cêntimos por minuto – que corresponde à média dos preços LRIC “puro” dos países que já notificaram a CE Até 01.07.2014 valor de LRIC “puro” que resultar do modelo ▪ Eliminar valor da ativação da chamada e fixar preços ao segundo desde o primeiro segundo

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

Tabela 13 – Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2004

OBRIGAÇÃO	Decisão de 2004		Decisão atual		
	Grupo PT	OPS	PTC	TMN	OPS
Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso					
▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis	X	X	X	X	X
▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias			X	X	X
▪ Manter a arquitetura de rede atual, nomeadamente garantindo os PGI para interligação à RTPC			X		
▪ Apresentar proposta de solução técnica para acesso e interligação em IP (12 meses após publicação da decisão final)			X		
Obrigação de não-discriminação					
▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação	X		X	X	
▪ Não discriminar (interna e externamente) relativamente a tarifários	X		X	X	
▪ Disponibilizar uma oferta de interligação por capacidade (IpC)	X				
Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência					
▪ Publicar uma ORI	X		X		
▪ Publicar preços, termos e condições, informação técnica e informação sobre qualidade de serviço	X		X		
▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária			X	X	X
▪ Comunicar antecipadamente (12 meses) alterações técnicas que afetem interligação	X		X	X	X
▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos OPS			X		
Controlo de preços					
▪ Fixar preços com base nos custos de natureza prospetiva (transitoriamente com base em variáveis associados ao tráfego e nas expectativas relacionadas com a eficiência produtiva e alocativa do operador)	X				
▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base em LRIC “puro”)			X	X	X
▪ Permitir o princípio da reciprocidade diferida		X			
▪ Eliminar valor da ativação da chamada e fixar preços ao segundo desde o primeiro segundo			X	X	X
Separação de contas e de contabilização de custos					
▪ Desenvolver sistema de custeio e separação contabilística	X		X		

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução do número de minutos terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)	10
Gráfico 2 – Proporção de tráfego terminado na rede telefónica publica individual num local fixo de cada operador	11
Gráfico 3 – Preços de terminação de chamadas na rede da PTC.....	40

Índice de tabelas

Tabela 1 - Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública individual num local fixo	5
Tabela 2 - Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	5
Tabela 3 - Prestadores do STF	8
Tabela 4 - Prestadores do Serviço telefónico em local fixo e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos.....	9
Tabela 5 - Desvio de preços entre terminação de chamadas nos vários níveis de rede ..	31
Tabela 6 - Evolução das quotas de acessos principais do STF	38
Tabela 7 - Evolução das quotas de tráfego de voz do STF	38
Tabela 8 - Indicadores de dimensão dos principais operadores.....	39
Tabela 9 - Benchmark LRIC “puro”	80
Tabela 10 - Preços a praticar pela PTC nos diferentes níveis de terminação	83
Tabela 11 - Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	89
Tabela 12 - Obrigações impostas aos restantes operadores com PMS no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	90
Tabela 13 - Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2004.....	91

Índice de figuras

Figura 1 - Definição de Originação/Terminação adotada pelo ICP-ANACOM	19
Figura 2 - Definição dos serviços de trânsito adotada pelo ICP-ANACOM.....	20
Figura 3 - Diagrama esquemático da estrutura de rede da PTC	21
Figura 4 - Configuração típica de uma interligação IP-RTPC ou RTPC-IP	23
Figura 5 - Configuração típica de uma interligação IP-IP	23

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

GSM	Sistema global para comunicações móveis
IP	Protocolo Internet
IpC	Interligação por Capacidade
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRIC	Long Run Incremental Costs
OPS	Outros prestadores de serviços
ORI	Oferta de Referência de Interligação
PGI	Ponto geográfico de interligação
PMS	Poder de Mercado Significativo
RNG	Redes de nova geração
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

GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom
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.
TMN	TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON Multimédia	ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S. A.

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

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