

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

<http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=211942>

Deliberação de 14.12.2004

IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NA ÁREA DE MERCADOS RETALHISTAS DE BANDA ESTREITA

1. ACESSO EM BANDA ESTREITA À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO - CLIENTES RESIDENCIAIS;
2. ACESSO EM BANDA ESTREITA À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO - CLIENTES NÃO RESIDENCIAIS;
3. SERVIÇOS TELEFÓNICOS LOCAIS E/OU NACIONAIS PUBLICAMENTE DISPONÍVEIS FORNECIDOS NUM LOCAL FIXO - CLIENTES RESIDENCIAIS;
4. SERVIÇOS TELEFÓNICOS LOCAIS E/OU NACIONAIS PUBLICAMENTE DISPONÍVEIS FORNECIDOS NUM LOCAL FIXO - CLIENTES NÃO RESIDENCIAIS;
5. SERVIÇOS TELEFÓNICOS INTERNACIONAIS PUBLICAMENTE DISPONÍVEIS FORNECIDOS NUM LOCAL FIXO - CLIENTES NÃO RESIDENCIAIS
6. SERVIÇOS TELEFÓNICOS INTERNACIONAIS PUBLICAMENTE DISPONÍVEIS FORNECIDOS NUM LOCAL FIXO - CLIENTES RESIDENCIAIS;
7. SERVIÇOS TELEFÓNICOS DESTINADOS A NÚMEROS NÃO GEOGRÁFICOS PUBLICAMENTE DISPONÍVEIS NUM LOCAL FIXO

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Condições associadas à imposição de obrigações	4
3. Identificação de obrigações específicas para o mercado	14
Obrigações a impor nos mercados de acesso	22
Obrigações a impor nos mercados de serviços telefónicos	29
4. Conclusão	42

1. INTRODUÇÃO

A Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro¹ (“Lei das Comunicações Electrónicas”), aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas e aos recursos e serviços conexos definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio e transpondo as Directivas n.º 2002/19/CE², 2002/20/CE³, 2002/21/CE⁴, 2002/22/CE⁵, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março e a Directiva n.º 2002/77/CE⁶, da Comissão Europeia (“Comissão”), de 16 de Setembro.

Esta Lei consubstancia os princípios estabelecidos no novo quadro regulamentar comunitário, o qual estabelece um novo quadro jurídico para o sector das comunicações electrónicas que visa responder à tendência para a convergência abrangendo todas as redes e serviços de comunicações electrónicas. O objectivo último será o de, à medida que os mercados se tornem mais concorrenciais e que a aplicação da legislação horizontal da concorrência e de normas de auto-regulação se torne suficiente para garantir o seu correcto funcionamento, a regulamentação específica do sector ser, sempre que possível, progressivamente eliminada.

Assim, a manutenção de regras sectoriais justifica-se apenas na medida em que seja essencial à promoção da concorrência, à correcção de distorções no funcionamento dos mercados ou que seja mais eficaz para a resolução de problemas específicos do sector.

Neste contexto, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 18º e 56º da Lei das Comunicações Electrónicas, compete à ARN definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com poder de mercado significativo e determinar as medidas adequadas às empresas que ofereçam redes e serviços de comunicações electrónicas.

Em concreto, o procedimento de análise de mercado e imposição de obrigações previsto nos art.ºs 55º a 61º da supramencionada Lei, passa essencialmente por três momentos procedimentais:

- i. A definição de mercados relevantes (art.º 58º), que toma por base a lista de mercados constante da Recomendação da Comissão de 11/02/2003;
- ii. A análise do mercado relevante (art.º 59º), competindo à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta as Linhas de Orientação da Comissão⁷, com vista a identificar o grau de concorrência efectiva e, eventualmente, a existência de empresas com poder de mercado significativo (PMS);
- iii. A imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares *ex-ante* às empresas com PMS (art.ºs 55º e 59º).

¹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=95319>

² <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=54998&contentId=87547>

³ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=54999&contentId=87551>

⁴ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=54995&contentId=87539>

⁵ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55001&contentId=87552>

⁶ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55012&contentId=87565>

⁷ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55015&contentId=87568>

O presente documento tem por objectivo concretizar o processo de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações nos mercados retalhistas que, na sequência da análise efectuada pelo ICP-ANACOM quanto às duas primeiras etapas⁸, se considera serem mercados relevantes, susceptíveis de regulação *ex-ante*:

1. Acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo- clientes residenciais;
2. Acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo- clientes não residenciais;
3. Serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais;
4. Serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais;
5. Serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais;
6. Serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais;
7. Serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo.

Note-se que as obrigações aplicáveis ao mercado retalhista do conjunto mínimo dos circuitos alugados serão objecto de análise em documento autónomo.

A imposição de obrigações aos operadores com PMS nos mercados relevantes pode ser dividida nos seguintes passos, considerados na presente análise:

- (i) Identificação de possíveis problemas concorrenciais no mercado relevante;
- (ii) Identificação e avaliação de obrigações, a qual deve obedecer ao princípio da fundamentação plena nos termos do n.º 2 do art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas;
- (iii) Definição da forma a tomar pelas obrigações;

De acordo com o novo quadro regulamentar, e por forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais descritos, é função das ARN seleccionar as obrigações que, directa ou indirectamente, afectam as variáveis estratégicas dos operadores dominantes, assegurando que tais obrigações se revistam cumulativamente de determinados requisitos, nomeadamente:

⁸ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=101059>

- (i) Ser adequadas à natureza dos problemas de concorrência identificados na fase de avaliação de PMS, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados nos art.ºs 5º e 55º, n.º 3, alínea a) da Lei das Comunicações Electrónicas;
- (ii) Ser objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se referem (art.º 55º, n.º 3, alínea b), da Lei das Comunicações Electrónicas);
- (iii) Garantir que não se origine uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (art.º 55º, n.º 3, alínea c), da Lei das Comunicações Electrónicas);
- (iv) Ser transparentes em relação aos fins a que se destinam (art.º 55º, n.º 3, alínea d), da Lei das Comunicações Electrónicas).

Conforme reiterado nas “Linhas de Orientação” e na Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação *ex-ante*, os controlos regulamentares (art.º 85º da Lei das Comunicações Electrónicas) aplicáveis aos serviços retalhistas apenas devem ser impostos em situações em que as ARN considerem que as medidas pertinentes a nível grossista ou medidas conexas não permitem atingir o objectivo de assegurar uma concorrência efectiva.

Além dos controlos regulamentares, também são aplicáveis nestes mercados retalhistas obrigações aos prestadores de serviço universal, nomeadamente as relacionadas com ofertas específicas para utilizadores com deficiência, qualidade de serviço, regime de preços e controlo de despesas, previstas nos art.ºs 91º a 94º da Lei das Comunicações Electrónicas.

Importa ter em linha de conta que, com a entrada em vigor do presente documento deixam de vigorar as regras de fixação de preços constantes da Convenção de Preços para o Serviço Universal, com excepção do *price-cap* aplicável às chamadas intra-rede PTC, o qual vigorará até que o ICP-ANACOM fixe um novo *price-cap*. Em especial, é eliminada a obrigação de oferta pela PTC do “Plano de Baixo Consumo”, tal como o desconto de 10% oferecido pela PTC sobre a assinatura e o crédito em comunicações telefónicas nacionais de valor conjunto não inferior a €3,53 (sem IVA). Em ambos os casos, deve a PTC, caso pretenda efectivamente cessar esses planos, avisar os utilizadores com a antecedência prevista na lei e o ICP-ANACOM.

Em seguida, procurar-se-á explicar as condições associadas à imposição de obrigações, para na secção 3 se proceder à identificação de obrigações específicas para o mercado, sucedendo-se a imposição fundamentada de obrigações nos mercados de acesso e nos mercados de serviços telefónicos. Na secção 4, apresenta-se a conclusão e uma proposta de actuação.

É de relevar que se manterão em vigor todas as Deliberações do ICP-ANACOM que não ofendam a presente decisão e que, salvo disposto expressamente em contrário, as disposições do presente documento entram em vigor vinte dias após a sua publicação.

2. CONDIÇÕES ASSOCIADAS À IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES

Na sequência da análise efectuada pelo ICP-ANACOM no âmbito da definição de mercados e avaliação de PMS, foram identificados como mercados relevantes, susceptíveis de regulação *ex-ante*, os mercados 1 a 7 referidos anteriormente.

De acordo com a análise efectuada pelo ICP-ANACOM, concluiu-se que as empresas do Grupo PT detêm PMS nesses mercados. A existência de PMS é justificada pelos seguintes factores:

- (i) Quotas de mercado, a dimensão da empresa líder do mercado e o grau de concentração do mesmo;
- (ii) Existência de barreiras à expansão e de barreiras à entrada, nomeadamente economias de escala e de gama e custos afundados;⁹
- (iii) Inexistência ou limitações a nível da concorrência potencial e do contrapoder negocial dos compradores.

De acordo com as Linhas de Orientação da Comissão, as ARN devem impor pelo menos uma obrigação regulamentar a uma empresa que tenha sido designada como detendo PMS.

A finalidade da imposição de obrigações *ex-ante* é garantir o desenvolvimento de um mercado concorrencial e minorar os efeitos das falhas dos mercados. As Linhas de Orientação especificam que a imposição de obrigações *ex-ante* a empresas designadas com PMS visa assegurar que essas empresas não possam utilizar o seu poder de mercado para restringir ou distorcer a concorrência no mercado relevante, nem para alargar esse poder a outros mercados, em especial mercados afins ou conexos.

A Comissão considera¹⁰ que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer a três critérios cumulativos:

- (i) Persistência da existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado e ao desenvolvimento da concorrência, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar. A Comissão refere explicitamente que “tais obstáculos podem ainda ser identificados em relação à implantação e / ou oferta generalizada de redes de acesso local a locais fixos”;
- (ii) Capacidade da dinâmica do mercado conduzir a uma concorrência efectiva num horizonte temporal pertinente, na ausência de regulação *ex-ante*;
- (iii) Insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado.

⁹ Em especial, porque as redes de comunicações exigem grandes investimentos e porque os correspondentes custos afundados geram uma assimetria entre o operador histórico (que amortizou já uma parte significativa desses custos) e os potenciais entrantes, em que o primeiro tem incentivos em desencorajar as entradas.

¹⁰ Exposição de Motivos da Recomendação da Comissão 2003/311/CE de 11 de Fevereiro de 2003, <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55017&contentId=93947>.

No âmbito da análise de mercados efectuada pelo ICP-ANACOM, e de acordo com o documento –*ERG- Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*¹¹, foram identificados obstáculos à entrada no mercado e ao desenvolvimento da concorrência de âmbito genérico, associados aos quais é possível identificar problemas específicos que justificam a imposição de obrigações ao operador dominante.

2.1. Caracterização dos problemas concorrenciais específicos destes mercados

Nos mercados com as características mencionadas no ponto anterior, tendem a verificar-se comportamentos por parte do operador dominante no mercado, com o objectivo, nomeadamente, de expandir o seu poder de mercado para outras áreas, com efeitos inibidores da concorrência e ou contrários aos interesses dos cidadãos.

Enquanto nos mercados de acesso a criação de barreiras à entrada e ou à expansão constitui o problema que assume maior destaque, nos mercados dos serviços os problemas existentes ou potenciais tendem a relacionar-se mais com o nível de preços (preços excessivos, preços predatórios e discriminação de preços) e com a discriminação pela qualidade.

A ter em conta que a imposição de obrigações nos mercados grossistas em especial as de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo e terminação de chamadas em redes telefónicas individuais num local fixo, atendendo a que o Grupo PT também tem PMS nestes mercados, pode contribuir para a resolução de problemas nos mercados retalhistas.

O ICP-ANACOM tem evidência de que a generalidade dos problemas descritos se verificaram ou verificam na prática. Mesmo que em alguns casos não haja indícios de que estes problemas se tenham concretizado, tal poderá ter ficado a dever-se à existência da possibilidade de intervenção regulatória. Logo, na ausência de regulação *ex-ante*, existindo fortes incentivos para que o operador com PMS adopte o comportamento indicado, não é de excluir que esses problemas venham efectivamente a acontecer.

2.1.1. Mercados de acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes residenciais e não residenciais (mercados 1 e 2).

A concorrência no acesso local é um factor fundamental para que o utilizador beneficie de uma oferta diversificada de serviços inovadores por parte de diferentes prestadores de serviços.

Relevam-se neste âmbito as medidas oportunamente tomadas pelo ICP-ANACOM com vista à promoção da concorrência no acesso local, entre as quais se destacam a atribuição de licenças no acesso fixo via rádio¹²; a implementação do acesso indirecto; a operacionalização da oferta desagregada do lacete local; a alteração do regime aplicável à Internet, acompanhada da redução dos preços de interligação e a introdução da portabilidade de operador.

¹¹ http://erg.eu.int/documents/index_en.htm#ergdocuments

¹² Por Deliberação do ICP-ANACOM de 3 de Maio de 2004, foi aprovado o relatório da consulta pública sobre os sistemas de acesso fixo via rádio (FWA) lançada em 3 de Junho de 2003, do qual se destacam as condicionantes mais relevantes que explicam a actual situação do FWA (<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=109579>).

Estas medidas (algumas das quais exigem, como a oferta desagregada do lacete local, prazos de implementação extensos, devido à sua complexidade técnica), revelam-se, não obstante os seus resultados positivos, insuficientes, persistindo assim a rede de acesso local como uma das áreas menos concorrenciais, nos mercados de comunicações electrónicas.

Com efeito, os operadores sem poder de mercado não dispõem ainda de infra-estruturas de rede alternativas com cobertura alargada e não conseguem alcançar, por conseguinte, as cruciais economias de escala do operador histórico.

Enquanto, para um novo entrante, os custos afundados constituem uma importante barreira à entrada, o operador histórico tem já uma parte muito significativa do seu investimento em rede de acesso amortizada, além de, no passado, poder ter já recuperado o valor do investimento através de receitas obtidas em monopólio.

A ter em conta ainda que o “estrangulamento” no acesso à rede de acesso local, por parte de operadores sem poder de mercado, tem reflexos também no mercado de serviços, uma vez que limita a possibilidade de oferta conjunta de acesso e serviços telefónicos, gerando restrições a nível da inovação e flexibilidade tarifárias.

Acresce que, não existindo pressão concorrencial suficiente, a empresa dominante não tem incentivos evidentes a realizar todos os investimentos necessários ao incremento da eficiência.

Os problemas aqui descritos caracterizam tanto o mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes residenciais como o mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes não residenciais, embora - na medida em que os potenciais lucros gerados no mercado empresarial apontam a prazo para uma maior probabilidade de os operadores oferecerem acesso, dependendo também do “peso” do cliente potencial, através de infra-estrutura própria e ou de circuitos dedicados – sejam mais evidentes no segundo destes mercados.

2.1.2 Mercados de serviços telefónicos locais e ou nacionais e internacionais publicamente disponíveis num local fixo – clientes residenciais e não residenciais (mercados 3, 4, 5 e 6).

A análise dos mercados supramencionados permite identificar os problemas elencados de seguida.

(i) Utilização discriminatória ou retenção de informação

Esta prática refere-se às situações em que o operador dominante nos mercados grossistas utiliza indevidamente a informação privilegiada a que tem acesso nesses mercados na sua actividade retalhista, impossibilitando ou dificultando a prestação de serviço pelos operadores alternativos.

Como ilustração, o ICP-ANACOM recebeu pedidos de intervenção de vários operadores denunciando acções de *winback*¹³ efectuadas pela PTC pelo que a Deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, aprovada a 17 de Julho de 2003, impôs um período de

¹³ Um exemplo diz respeito ao período de guarda relativo a actividades de *marketing* directo junto de clientes pré-seleccionados ou com lacetes transferidos (no âmbito da OLL) visando a sua recuperação (“*winback*”).

guarda de seis meses após a activação da pré-selecção, durante o qual não poderão realizar quaisquer acções destinadas a recuperar o cliente.

(ii) *Táticas de atraso*

Este problema corresponde a comportamentos das empresas dominantes em que, embora não existindo a recusa taxativa de fornecimento de um *input*, produto ou serviço, necessário ao desenvolvimento da actividade retalhista do concorrente, este é fornecido com um certo atraso face ao fornecimento do mesmo produto/serviço à empresa de retalho associada à empresa dominante, que deste modo estende o poder que possui no mercado grossista ao mercado retalhista em questão.

Em concreto, e a título exemplificativo, menciona-se que se registaram reclamações relativas a atrasos na activação dos pedidos de pré-selecção pela PTC, tendo sido solicitada ao ICP-ANACOM uma intervenção no sentido de regularizar a situação.

(iii) *Venda em Pacote / Venda ligada*

As vendas ligadas podem definir-se como o condicionamento da venda de um produto à venda de outro, sendo as vendas em pacote uma situação específica de venda ligada, em que os produtos são vendidos em proporções fixas.

A venda em pacote permite à empresa a diminuição de custos relacionados com distribuição e permite uma maior penetração no mercado, inclusive em mercados diferentes caso os produtos sejam vendidos separadamente.

Estas práticas condicionam a venda de um determinado produto ou serviço à venda de outro produto ou serviço, podendo inclusivamente não se encontrarem os mesmos directamente relacionados e terem níveis de utilidade substancialmente diferentes para o consumidor.

Deste modo, vendendo em conjunto produtos e serviços em que os níveis de concorrência associados a cada um deles podem ser muito desnivelados, o operador afecta adversamente a concorrência nos mercados mais competitivos, além de poder dificultar a identificação de preços predatórios devido à multiplicidade e diversidade das componentes incluídas no pacote e de, no limite, se poderem originar situações de menor transparência relativamente às condições da oferta concretizadas ao utilizador final.

Acresce ainda que, se o preço do pacote de produtos grossistas for superior ao preço de retalho subtraído dos custos de retalho de um operador eficiente, então a venda ligada pode traduzir-se num esmagamento de margens.

Neste contexto, e a título exemplificativo, refere-se a decisão do ICP-ANACOM de 03/07/03¹⁴, na qual, no âmbito das ofertas da PTC “PT Horários” (que consistia na oferta de três pacotes distintos de minutos para as chamadas locais e regionais dentro da PTC), “PT Destinos” (que consistia na oferta de pacotes de minutos para as chamadas na rede da PTC dentro do território nacional e para as chamadas com destino a Espanha, Reino Unido, Alemanha, França, Estados

¹⁴ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=70156>

Unidos e Canadá) e “PT GRUPOS” (que consistia na oferta de pacotes de minutos para as chamadas dentro da rede PT, para o conjunto de 1, 3 ou 10 destinos seleccionados pelo utilizador) se impôs a eliminação das ofertas “Amigos 1 para 1” e “Amigos 1 para 3” (incluídos na oferta “PT GRUPOS”) na medida em que os preços dessas ofertas não eram compatíveis com o princípio da orientação para os custos e a actualização, pela PTC, dos preços de interligação para o tráfego internacional de saída, constantes da Oferta de Referência de Interligação.

De notar ainda que a PTC concebeu uma modalidade de oferta de serviço fixo de telefone¹⁵ em que, segundo a mesma, substituiria “*a tarifa tradicional de assinatura da linha de rede por uma despesa mensal garantida, convertível em tráfego*”, consubstanciando a possibilidade de uma venda agregada do acesso e do tráfego. Os novos prestadores de serviço fixo de telefone, cuja entrada no mercado é facilitada pelo acesso indirecto, não têm a possibilidade, nesta modalidade de prestação do serviço, de concretizarem uma oferta semelhante. Com efeito, até à data, é a PTC que, única e exclusivamente, factura e cobra o preço de assinatura aos seus clientes directos, pelo que, não existindo uma oferta grossista de assinatura da linha de rede, os novos operadores que prestam o serviço em modo de acesso indirecto, não têm a possibilidade de agregar, na mesma oferta, a assinatura e o tráfego, estando, assim, impossibilitados de concorrer com aquela empresa em condições competitivas.

Nesta conformidade, em 29/05/03, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM deliberou a manutenção da suspensão da oferta da PTC, inicialmente estabelecida provisoriamente em 17/01/03¹⁶, enquanto se mantiverem válidos os fundamentos invocados para a sua suspensão, isto é, até que a PTC ofereça aos restantes operadores a possibilidade de apresentarem ofertas do mesmo tipo.

Em 14/05/04, tendo conhecimento da intenção da PTC de lançar uma oferta promocional conjunta da PTC e da TV Cabo, envolvendo uma combinação de prestações de serviço fixo de telefone e de serviço de cabo da TV Cabo o ICP-ANACOM interditou o lançamento de tal oferta, atendendo nomeadamente a que a referida oferta (a) não garante o cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos; (b) discrimina objectivamente contra os operadores de distribuição de televisão por cabo em relação aos quais a PTC não mantém relação de grupo ou dominância e que oferecem actualmente serviços de voz suportados na sua própria rede; (c) mesmo em relação aos operadores de distribuição de televisão por cabo concorrentes do Grupo PT, que queiram beneficiar da oferta, a PTC não garante as mesmas condições que oferece à TV Cabo; (d) evidencia um comportamento de alavancagem de poder de mercado significativo detido no mercado; (e) não favorece a inovação e a concorrência, uma vez que contribui para reduzir os incentivos para que as empresas do Grupo PT que distribuem televisão por cabo ofereçam serviços de voz na sua própria rede.

(iv) *Desenho estratégico de produtos*

Este problema relaciona-se com a concepção de produtos e serviços, por forma que a conjugação das suas características induza o aumento do custo dos concorrentes ou a restrição das suas vendas. Por vezes, este problema associa-se às vendas em pacote. Conforme referido anteriormente, certos pacotes desenhados pela PTC agregavam a linha de rede (mercado em

¹⁵ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=41>

¹⁶ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=51701>

que a concorrência é mais fraca) ao tráfego, mercado em que a concorrência é comparativamente maior, o que poderia induzir um enfraquecimento da posição dos operadores alternativos no mercado de tráfego.

(v) *Acordos de exclusividade*

Este problema refere-se ao estabelecimento de relações verticais exclusivas entre o operador dominante e outro operador, mais especificamente entre um operador dominante no mercado grossista e um operador alternativo no mercado de retalho, não podendo este último adquirir *inputs* a outros operadores e excluindo portanto a concorrência no mercado grossista.

Como exemplo, refere-se a campanha “Cliente Ouro”, consubstanciada na oferta de pacotes de serviços prestados por duas empresas pertencentes ao Grupo PT, nomeadamente a oferta da linha de rede fixa da PTC e serviços diversos prestados pela TV Cabo. Na medida em que não se constatou que a PTC oferecesse às empresas concorrentes da TV Cabo as mesmas condições que oferece a esta, o que é discriminatório face às empresas concorrentes, a campanha foi descontinuada por determinação do ICP-ANACOM.

(vi) *Preços excessivos*

Os preços são considerados excessivos se ultrapassarem significativamente os custos de produção, incluindo o custo do capital. As empresas em posições dominantes tendem a fixar os preços acima dos custos, de forma a maximizar os seus lucros face à procura, tendo como principal consequência a redução, tanto do excedente do consumidor, como do excedente da economia como um todo e consequentemente, do bem-estar social.

A concepção do serviço universal exige que o preço seja acessível, competindo à ARN zelar para que seja garantida a acessibilidade dos preços do serviço universal (art.º 93º da Lei das Comunicações Electrónicas) pelo que os preços excessivos não se compatibilizam com as obrigações de serviço universal. Neste contexto, a acessibilidade dos preços tem vindo a ser garantida, em termos regulatórios, através do regime de “*price-cap*” estabelecido na Convenção do Serviço Universal, a qual cobre as prestações relacionadas com as chamadas locais, regionais e nacionais, além da instalação e da mensalidade.¹⁷

(vii) *Discriminação de preços*

A discriminação de preços ocorre quando dois ou mais bens semelhantes são vendidos a preços que têm diferentes rácios face aos custos de produção, referindo-se portanto tanto a situações em que bens com os mesmos custos de produção são vendidos a preços diferentes, como a bens que, embora com custos de produção diferentes, são vendidos a preços iguais. Em particular, no que se refere aos mercados grossistas de origemação e de terminação de chamadas, uma empresa dominante pode utilizar a discriminação de preços para aumentar os custos das empresas rivais no mercado de retalho, cobrando por exemplo um preço superior àquele que cobraria internamente, ou seja, às suas próprias actividades de retalho, e, como tal, efectuar um esmagamento de margens, excluindo desta forma os operadores concorrentes do mercado. As várias intervenções do ICP-ANACOM no âmbito de revisões de preços das ofertas de

¹⁷ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=56831&contentId=90016>

referência, (e.g. PRI, PRAI, ORALL) tem garantido que a discriminação de preços não se concretize.

(viii) Subsídiação cruzada

A oferta de pacotes de chamadas englobando diferentes tipos de tráfego (local, nacional internacional) poderá, sob certas circunstâncias e dependendo da aderência da oferta aos padrões de utilização efectivos dos clientes, designadamente em termos de volume de tráfego efectivamente consumido, dificultar a análise de situações de subsídiação cruzada, em que o preço implícito associado a determinado tipo de tráfego, mais concorrencial pode ser predatório (e.g. internacional).

Muitas vezes as situações de subsídiação cruzada concretizam-se através de ofertas em pacote, em que se procuram captar clientes num mercado potencialmente concorrencial, conjugando-se a oferta de prestações/serviços oferecidos em mercados em que a mesma empresa tem uma situação dominante, com prestações do mercado potencialmente concorrencial tendo o pacote um preço conjunto inferior à soma dos preços das prestações isoladamente oferecidas, sendo certas prestações integradas nos pacotes oferecidos, por vezes até abaixo do respectivo custo marginal, o que é mais atractivo para o cliente final.

A título de exemplo, atente-se na já referida oferta conjunta PTC/TV Cabo cujo lançamento foi interdito pelo ICP-ANACOM, destinada a clientes sem serviço fixo de telefone (SFT) a qual se traduzia numa oferta combinada de prestações de serviço fixo de telefone da PTC e de serviços de cabo, oferecidos pela TV Cabo.

Para além de evidenciar um comportamento de alavancagem de poder de mercado significativo, tal alavancagem é agravada pela existência da prática de subsídiação cruzada, na medida em que o valor da adesão não cobria os custos das prestações de SFT aí integradas. Neste contexto, o lançamento de tal oferta foi interdito pelo ICP-ANACOM.

(ix) Ineficiências produtivas

Em situações de dominância, em que não exista concorrência efectiva ou potencial significativa, as empresas não têm incentivos a melhorar o seu desempenho, o que poderá ter como resultado ineficiências, qualidade reduzida ou ausência de investimento e, conseqüentemente, efeitos negativos sobre o consumidor.

A título exemplificativo, refira-se que no âmbito da implementação da portabilidade do número, ocorreram algumas dificuldades e irregularidades, por parte da PTC, nomeadamente o desrespeito pelas janelas de portação, o corte inopinado de serviço em data anterior à janela de portação.

Por outro lado, a própria PTC reconheceu a necessidade de racionalização e reestruturação da sua dotação de pessoal, sem a qual, segundo aquela empresa, não se garantiria um desempenho totalmente eficiente, a nível do correcto aproveitamento dos recursos globais disponíveis.

2.1.3. Serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo (mercado 7).

Estes serviços fazem parte do pacote de serviços oferecidos pelos prestadores de SFT, em paralelo com a oferta de serviços telefónicos para números geográficos. Refira-se, contudo, que os serviços telefónicos para números não geográficos não constituem, actualmente, tráfego elegível para acesso indirecto¹⁸.

(i) Falta de transparência

O principal problema identificado neste mercado prende-se com a falta de transparência nos tarifários praticados, na medida em que a inexistência de condições que permitam uma indicação do preço das chamadas estabelecidas a partir dos números marcados pode ter efeitos danosos para os utilizadores.

Releva-se que o ICP-ANACOM recebeu diversas reclamações de utilizadores e também de prestadores de serviço telefónico, quer relativamente aos preços dos serviços telefónicos para números não geográficos, nomeadamente para as gamas “707”, “708” e “809”, quer relativas às condições de utilização desses recursos de numeração.

Em especial, verificava-se a crescente utilização da gama “707” para a oferta de serviços com características de audiotexto, inclusivamente em termos de tarifários ao público, várias vezes superiores aos das chamadas nacionais de longa distância. Esta utilização além de lesiva dos interesses dos consumidores, constituía uma subversão do PNN.

Através de decisão de 16/01/04¹⁹, o ICP-ANACOM considerou necessária e adequada a definição de um preço máximo de retalho aplicável aos serviços telefónicos para os números das gamas “707”, “708” e “809”, com o objectivo de promover uma utilização eficiente dos recursos de numeração, eliminando os incentivos à utilização dos números destinados a serviços informativos para a oferta de serviços de audiotexto.

2.2 Resultados da Consulta Pública

São referidas no documento de Consulta Pública preliminar sobre o processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações²⁰, questões de discriminação no tratamento dado a favor de empresas do Grupo PT, ou aos próprios serviços, face aos demais operadores, nomeadamente:

- (i) Imposição de preços mais elevados face aos auferidos pelos próprios serviços ou empresas do Grupo/ participadas;
- (ii) Níveis de qualidade de serviço discriminatórios;

¹⁸ Vide consulta pública sobre a selecção e a pré-selecção de operador em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=92200>

¹⁹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=88832>

²⁰ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=120759>

- (iii) Lançamento de ofertas retalhistas no mercado sem que tenha sido dada a mesma antecedência aos clientes grossistas para que pudessem preparar ofertas de retalho (suportadas no acesso grossista à rede do operador dominante no mercado grossista) concorrentes.

2.3 Reclamações apresentadas ao ICP-ANACOM

Note-se ainda a existência de reclamações apresentadas, a esta Autoridade, por operadores e/ou outras entidades, relativamente a diversas práticas da PTC, que têm correspondência com os problemas gerais e específicos identificados (*vide* Tabela I). A existência de tais reclamações sugere a existência efectiva de problemas concorrenciais que se mantêm no tempo e sobre os quais a imposição de obrigações no âmbito do novo quadro regulamentar deverá actuar.

Tabela I. Reclamações apresentadas ao ICP-ANACOM

MERCADOS	Síntese	Data	PROBLEMAS IDENTIFICADOS	
			Descritivo	Problemas específicos
3, 4, 5, 6	Anomalias na Pré-selecção	Recorrente	O ICP-ANACOM recebeu pedidos de intervenção de vários operadores, denunciando atrasos na activação dos pedidos de pré-selecção pela PTC, bem como acções de “winback” e uso abusivo de informação por empresas do Grupo PT.	Utilização discriminatória ou retenção de informação (geralmente relacionados com situações de alavancagem vertical).
3, 4, 5, 6	Implementação da portabilidade do número - dificuldades e irregularidades	Recorrente	Solicitação da intervenção do ICP-ANACOM devido às seguintes situações: (i) desrespeito pelas janelas de portação; (ii) corte inopinado de serviço em data anterior à janela de portação; (iii) preços excessivos relativos a custos administrativos ; (iv) sincronização entre a transferência de lacetes locais e a portação dos números.	Preços excessivos, Ineficiências produtivas e discriminação pela qualidade (em geral associadas com a situação de domínio simples).
3, 4, 5, 6	Agregação excessiva dos serviços de retalho	Recorrente	As empresas do Grupo PT, ao agregarem mais que um serviço, não permitem aos outros operadores oferecer, nas mesmas condições, certas ofertas	Venda em pacote/Venda ligada (geralmente associados à ocorrência de situações de alavancagem vertical e/ou horizontal e domínio de mercado único).
3, 4, 5, 6, 8, 9, 10	Preços de interligação excessivos impedindo a replicação por parte dos concorrentes; novas ofertas de retalho da PTC Recusa de acesso a serviços e funcionalidades nas mesmas condições em que a PTC cede aos seus serviços ou empresas do Grupo	Recorrente	O ICP-ANACOM recebeu queixas de vários operadores quanto ao nível elevado das tarifas de interligação com a rede básica de telecomunicações, não permitindo, em alguns casos, a replicação de ofertas retalhistas da PTC. Estas práticas retratam situações de alavancagem do poder de mercado detido nos mercados grossistas, visando proteger a posição das empresas do grupo, nos mercados de retalho relevantes.	Venda em pacote / venda ligada, desenho estratégico de produtos, preços excessivos e subsídição cruzada (associados, em geral, a situações de alavancagem vertical).

Tendo em consideração o exposto anteriormente e a apreciação continuada desta matéria em sede de intervenção regulatória, o ICP-ANACOM considera que existem fortes indícios de que pelo menos algumas das possibilidades referidas:

- (i) se verificam ou se verificaram na prática;

- (ii) afectam os consumidores e a preservação de condições de sã concorrência;
- (iii) não podem ser resolvidas, tempestivamente, unicamente por aplicação das normas do direito da concorrência;
- (iv) tendem a persistir, dado existirem incentivos para que o operador dominante aja de forma abusiva.

Como resultado desta análise, o ICP-ANACOM considera que as barreiras ao desenvolvimento de uma concorrência efectiva neste mercado têm tendência a manter-se a curto/médio prazo, exigindo por conseguinte intervenção regulatória proporcional e a imposição de medidas correctivas através de controlos regulamentares *ex-ante*.

3. IDENTIFICAÇÃO DE OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS PARA O MERCADO

3.1. Identificação de obrigações-tipo adequadas

Para proceder à eliminação dos problemas concorrenciais e à redução do seu impacto, o ICP-ANACOM terá de proceder à selecção ponderada das obrigações que, de uma forma directa ou indirecta, afectem as variáveis estratégicas dos operadores dominantes, demonstrando que a obrigação em causa, para além de se basear na natureza do problema identificado, é adequada, proporcional e justificável à luz dos objectivos da ARN, de acordo com o n.º 3 do art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas.

Constata-se a possibilidade de problemas concorrenciais distintos poderem ser eliminados pela imposição da mesma obrigação ou de um conjunto de obrigações. Por outro lado, determinadas obrigações poderão exigir a imposição de obrigações auxiliares ou complementares.

As “Linhas de Orientação” especificam o objectivo de garantir o desenvolvimento de um mercado concorrencial e minorar os efeitos das falhas desses mercados, afirmando que a imposição de obrigações *ex-ante* a empresas designadas com PMS visa garantir que essas empresas não possam utilizar o seu poder de mercado para restringir ou distorcer a concorrência no mercado relevante, nem para alargar esse poder a outros mercados, em especial a mercados afins ou conexos.

É ainda de relevar que, caso se considere que uma empresa sujeita a obrigações ao abrigo do anterior quadro regulamentar, detém PMS no mercado relevante ao abrigo do novo quadro, poderão ser mantidas obrigações regulamentares semelhantes às impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar. Em alternativa, essas obrigações podem ser alteradas ou estabelecidas obrigações previstas no novo quadro, conforme a ARN considerar adequado. De referir que, especialmente nas fases iniciais da implementação do novo quadro, a Comissão não espera que as ARN suprimam obrigações regulamentares existentes impostas a operadores com PMS, que tenham sido estabelecidas para satisfazer necessidades regulamentares legítimas que continuam a ser relevantes, sem que sejam apresentadas provas claras de que essas obrigações atingiram o seu objectivo e já não são, por conseguinte, necessárias, pelo facto de a concorrência ser considerada efectiva no mercado relevante.

Releva-se que conforme reiterado nas “Linhas de Orientação” e na Recomendação da Comissão, os controlos regulamentares aplicáveis aos serviços retalhistas apenas devem ser impostos quando as ARN considerem que as medidas pertinentes a nível grossista ou medidas conexas não permitem atingir o objectivo de assegurar uma concorrência efectiva.

3.1.1 Obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar

Tendo em conta o anteriormente exposto, convirá mencionar as obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar. Refira-se que os diplomas em seguida mencionados foram revogados pela Lei nº5/2004, de 10 de Fevereiro, tendo este novo diploma salvaguardado as obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro até posterior análise (art.º. 122º).

Constituem obrigações específicas das empresas com PMS no mercado das redes telefónicas fixas e ou serviços telefónicos fixos:

- (i) Respeitar os princípios da transparência e orientação para os custos na fixação dos preços de interligação devendo, para o efeito, demonstrar que os preços de interligação são calculados a partir dos custos reais do serviço, incluindo uma taxa razoável de remuneração do capital investido (esta obrigação é igualmente aplicável às empresas que estabeleçam e/ou forneçam redes telefónicas móveis e/ou prestem serviços telefónicos móveis, quando disponham de poder de mercado significativo no mercado nacional em matéria de interligação) (art.º 9º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro);
- (ii) Fixar e publicitar, de forma detalhada, os vários componentes dos preços de interligação cobrados (art.º 9º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro);
- (iii) Elaborar propostas de referência de interligação, em conformidade com os requisitos legalmente fixados (art.º 10º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro);
- (iv) Dispor de contabilidade separada para a actividade de interligação, por um lado, e para as demais actividades, por outro, devendo a primeira incluir os serviços de interligação prestados à própria empresa e os serviços prestados a outras empresas. A contabilidade da interligação deve identificar todos os custos e proveitos relativos a esta actividade, incluindo uma discriminação dos custos de estrutura e os associados aos activos fixos, bem como identificar pormenorizadamente as bases dos cálculos efectuados e os métodos de afectação utilizados na obtenção daquela informação (art.º 9º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro);
- (v) Dispor de um sistema de contabilidade analítica para a actividade de interligação respeitando os requisitos fixados (art.º 15º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro). Esta obrigação é igualmente aplicável às empresas que estabeleçam e ou forneçam redes telefónicas móveis e ou prestem serviços telefónicos móveis, quando disponham de poder de mercado significativo no mercado nacional em matéria de interligação;
- (vi) Informar o ICP-ANACOM - para efeitos de verificação de conformidade - do sistema de contabilidade analítica adoptado, mediante entrega de relatório pormenorizadamente documentado (art.º 9º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro);
- (vii) Disponibilizar aos requerentes de interligação e às associações de consumidores de âmbito nacional e interesse genérico ou de interesse específico no âmbito dos serviços de telecomunicações, mediante pedido, a descrição do sistema de contabilidade analítica adoptado, incluindo as principais categorias de agrupamento de custos e as regras de imputação de custos (art.º 9º do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro).

No âmbito da exploração do serviço fixo de telefone, constituem obrigações das empresas com poder de mercado significativo no mercado das redes telefónicas fixas e/ou do serviço fixo de

telefone (art.ºs 5º e 33º a 36º do Regulamento de Exploração do Serviço Fixo de Telefone, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 474/99, de 8 de Novembro²¹):

- (i) Observar os objectivos de desempenho específicos que lhes sejam fixados pelo ICP-ANACOM;
- (ii) Satisfazer todos os pedidos razoáveis, por parte de prestadores de serviços de telecomunicações de uso público, de acesso às redes telefónicas fixas em pontos de terminação diferentes dos normalmente oferecidos, mediante condições não discriminatórias, equitativas e razoáveis a acordar entre as partes. Para o efeito, os operadores devem oferecer condições semelhantes a todas as empresas que prestem serviços similares e que se encontrem em igualdade de situação, designadamente prestar informações e oferecer facilidades especiais de acesso à rede com a mesma qualidade que as proporcionais aos seus próprios serviços, empresas subsidiárias ou associadas;
- (iii) Observar, em matéria de preços, os seguintes princípios e regras:
 - a. Orientação para os custos nos preços de acesso e de utilização das redes e do serviço;
 - b. Desagregação dos preços relativos às facilidades adicionais não incluídas na oferta de ligação à rede e ao serviço;
 - c. Independência dos preços de acesso e de utilização das redes relativamente ao tipo de utilização para que foram solicitados, salvo se forem requeridos serviços ou facilidades diferentes.
- (iv) Obedecer, em matéria de sistemas de descontos oferecidos aos seus assinantes e utilizadores, aos princípios da transparência e não discriminação na sua aplicação;
- (v) Implementar sistemas de contabilidade analítica adequados à aplicação dos princípios tarifários a que estão sujeitos.

3.1.2 Obrigações no âmbito do novo quadro regulamentar

De acordo com o novo quadro regulamentar, e por forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais descritos, é função das ARN seleccionar as obrigações que, directa ou indirectamente, afectam as variáveis estratégicas dos operadores dominantes, assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente:

- (i) Devendo ser baseadas na natureza do problema concorrencial subjacente;
- (ii) Devendo ser proporcionais e justificadas à luz dos objectivos básicos da ARN, descritos no art.º 5º da Lei das Comunicações Electrónicas;

²¹ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=2232&contentId=12095>

- (iii) Devendo ser transparentes em relação aos fins a que se destinam;
- (iv) Não originando uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade.

Em particular, como indicado nas Linhas de Orientação relativas à análise de mercados, por forma a estabelecer se uma proposta obrigação é compatível com o princípio da proporcionalidade, deve-se verificar se a acção a desenvolver está orientada para um objectivo específico, e os meios empregues de modo a atingir esse objectivo são simultaneamente necessários e os menos onerosos, constituindo o mínimo necessário para atingir o objectivo.

De acordo com os requisitos supra mencionados, para que a ARN imponha uma obrigação a um operador designado como tendo PMS num determinado mercado, será necessário perceber a natureza do problema concorrencial em questão e considerar o efeito que a obrigação poderá ter na concorrência tanto no mercado relevante como em outros mercados de comunicações electrónicas.

Como objectivo primordial da imposição de obrigações, a ARN visa promover a concorrência na provisão de redes e serviços de comunicações electrónicas, bem como de outros serviços e recursos associados, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia e ainda promover os interesses dos cidadãos, tal como referido no art.º 5º da Lei das Comunicações Electrónicas.

Note-se ainda que, sempre que os mercados relevantes identificados verificarem os três critérios necessários para a imposição da regulação *ex-ante*, tal como identificados no ponto 2 do presente documento, não será necessário às ARN a demonstração de que o abuso de posição dominante ocorreu, sendo possível a imposição de obrigações com base nos incentivos e possibilidades que o operador dominante teria para agir de forma anti-concorrencial ou abusiva.

Como já foi anteriormente referido, os controlos regulamentares aplicáveis aos serviços retalhistas apenas devem ser impostos quando as ARN considerem que as medidas pertinentes a nível grossista ou medidas conexas não permitem atingir o objectivo de assegurar uma concorrência efectiva.

De acordo com os art.ºs 82º, 83º, 84º e 85º da Lei das Comunicações Electrónicas, as obrigações passíveis de impor pelas ARN aos operadores que se verifique terem posições dominantes nos mercados identificados no capítulo 1 como não concorrenciais são:

- (i) Obrigações de oferta do conjunto mínimo de circuitos alugados e as condições para essa oferta;
- (ii) Obrigação de selecção e pré-selecção;
- (iii) Obrigações regulamentares adequadas.

Obrigações de oferta do conjunto mínimo de circuitos alugados e as condições para essa oferta

Esta obrigação será alvo de desenvolvimento, em documento autónomo, não se justificando a sua análise no contexto dos mercados em apreciação, atendendo ao facto de que em conformidade com a Recomendação será objecto de análise no âmbito do mercado 7 – Conjunto mínimo de linhas alugadas.

Obrigação de selecção e pré-selecção

A obrigação consiste em que as empresas ofereçam aos seus assinantes o acesso aos serviços de qualquer empresa que ofereça serviços telefónicos acessíveis ao público que com elas esteja interligada, em regime de chamada-a-chamada, através da marcação de um indicativo de selecção da empresa, e através de uma pré-selecção, com possibilidade de anulação, chamada-a-chamada, mediante a marcação de um indicativo de selecção da empresa.

Os preços de acesso e de interligação relacionados com a oferta de recursos supramencionados terão de respeitar o princípio da orientação para os custos, devendo o ICP-ANACOM garantir ainda que os encargos directos que possam decorrer para os assinantes não desincentivem a sua utilização.

Todavia, nos termos do n.º 1 do art.º 84º da Lei das Comunicações Electrónicas a obrigação de disponibilização de selecção e pré-selecção de chamadas por parte de operadores com PMS, não é, contrariamente a outras obrigações existentes no âmbito do anterior enquadramento legal, passível de supressão; ou seja, é uma obrigação cuja manutenção está já fixada na própria lei, não resultando de análise a efectuar pelo ICP-ANACOM sobre a sua eventual manutenção ou supressão.

Conforme resulta dos termos do n.º 2 do mesmo art.º, à ARN compete apenas avaliar e decidir sobre os pedidos dos utilizadores relativos à instalação dos recursos de selecção e pré-selecção de chamadas noutras redes. Ou seja, sendo a obrigação de pré-selecção, ao abrigo do anterior enquadramento legal, aplicável também aos restantes prestadores de acesso directo, importa avaliá-la no âmbito do actual quadro regulamentar. Nesse contexto, é entendimento do ICP-ANACOM que, nos termos da Lei das Comunicações Electrónicas, a obrigação de disponibilização de acesso indirecto passa a ser aplicável apenas a operadores com PMS, não podendo ser imposta a outros operadores.

Finalmente, esclarece-se que as seguintes deliberações fixadas no domínio da pré-selecção se mantêm em vigor, sem prejuízo de se proceder a uma reavaliação face à evolução das condições de mercado: Introdução das funcionalidades da selecção e pré-selecção de operador e Regime da propriedade do tráfego no acesso indirecto de 21/07/99²²; Elegibilidade das chamadas móveis na selecção de operador de 23/12/99²³; elegibilidade de chamadas para acesso indirecto envolvendo clientes directos dos novos operadores de 19/01/00²⁴; Condições de elegibilidade das chamadas fixo-móvel para acesso indirecto de 19/01/00²⁵; Custos

²² <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=2228>

²³ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2383>

²⁴ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2386>

²⁵ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2384>

administrativos de activação da pré-selecção de 03/07/00²⁶; Pré-selecção de operador no SFT (incluindo Especificação de pré-selecção) de 12/05/00²⁷; Contrato de pré-selecção de operador e Informação ao consumidor de 13/12/00²⁸; Pré-selecção (Informação estatística dos prestadores do SFT) de 07/02/02²⁹; Especificação de pré-selecção (obrigatoriedade de existência de um período de guarda) de 17/07/03³⁰; e Pré-selecção (serviço de barramento 10XY) de 13/10/03 e 16/10/03³¹.

Obrigações regulamentares adequadas

Estas obrigações devem atender à natureza do problema identificado, ser proporcionais e justificadas relativamente aos objectivos fixados no art.º 5º da Lei das Comunicações Electrónicas e podem incluir, nomeadamente, a exigência de que as empresas identificadas (n.º 2 do art.º 85º):

- (i) não imponham preços excessivamente altos;
- (ii) não inibam a entrada no mercado ou restrinjam a concorrência através de preços predatórios;
- (iii) não mostrem preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- (iv) não agreguem excessivamente os serviços.

O ICP-ANACOM pode proceder à aplicação de medidas adequadas de imposição de preços máximos, controlo individual de preços e medidas destinadas a orientar os preços para os custos ou para preços de mercados comparáveis (n.º 3 do art.º 85º).

De molde a que a sejam aplicadas as medidas anteriormente referidas, as empresas que se encontrarem sujeitas a regulação de preços deverão implementar sistemas de contabilidade analítica adequados (n.º 5 do art.º 85º).

Obrigações aplicáveis aos prestadores de serviço universal

No âmbito do serviço universal, deve estar disponível, de acordo com o art.º 87º da Lei das Comunicações Electrónicas, um conjunto mínimo de prestações que inclui a ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo; disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informação de listas e a oferta adequada de postos públicos.

²⁶ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2395>

²⁷ <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=2389>

²⁸ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2404>

²⁹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=34534>

³⁰ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=71830>

³¹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=81430>

Neste contexto importa referir que as obrigações relacionadas com os postos públicos³² (art.º 90º), listas telefónicas e serviços de informações³³ (art.º 89º), têm sido tratadas em documentos autónomos.

Obrigações de ofertas específicas para utilizadores com deficiência

A disponibilização deste tipo de ofertas visa garantir o acesso dos utilizadores finais com deficiência aos serviços telefónicos acessíveis ao público, de modo equivalente aos restantes utilizadores finais (art.º 91º). Esta matéria foi já abordada em relação à oferta de postos públicos³⁴.

As obrigações decorrentes da convenção deixam de ser aplicáveis e doravante o regime será o contemplado no art.º 91º, n.º 2 da Lei das Comunicações Electrónicas, mantendo-se, com base no artigo referido, a obrigação da PTC de disponibilizar gratuitamente, para utilização dos clientes com necessidades especiais, os equipamentos amplificador de microtelefone e avisador luminoso de chamadas.

Actualmente, a PT já oferece um conjunto amplo de facilidades e equipamentos, pelo que não se verifica a necessidade de impor outro tipo de medidas. Porém o ICP-ANACOM poderá reavaliar tal situação futuramente.

Qualidade de Serviço

Os prestadores de serviço universal encontram-se obrigados a disponibilizar aos utilizadores finais e ao ICP-ANACOM informações adequadas e actualizadas quanto ao seu desempenho na prestação do serviço universal (art.º 92º), com base nos parâmetros de qualidade do serviço, definições e métodos de medição estabelecidos no Anexo à Lei das Comunicações Electrónicas.

As empresas que oferecem serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público estão obrigadas a publicar e a disponibilizar aos utilizadores finais informações comparáveis, claras, completas e actualizadas sobre a qualidade de serviço que praticam (n.º 1 art.º 40º da Lei das Comunicações Electrónicas).

Os parâmetros de qualidade de serviço aplicáveis à generalidade dos prestadores de acesso à rede telefónica pública em local fixo e serviço telefónico acessível ao público em local fixo bem como eventuais parâmetros de qualidade de serviço adicionais aplicáveis ao prestador de serviço universal serão definidos em regulamentos próprios, sendo os objectivos de desempenho aplicáveis ao prestador de serviço universal fixados subsequentemente.

Regime de preços

A acessibilidade dos preços do serviço universal deverá ser garantida pelo ICP-ANACOM, o qual deve avaliar e decidir sobre os meios mais adequados à garantia da acessibilidade dos preços, podendo determinar, de acordo com o estabelecido no n.º 2 do art.º 93º:

³² <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=34012>

³³ <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=37346>

³⁴ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=120919>

- A disponibilização de opções ou pacotes tarifários diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais;
- A imposição de limites máximos de preços e a aplicação de tarifas comuns, incluindo o nivelamento geográfico dos preços em todo o território;
- Outros regimes semelhantes.

No caso de ser imposta alguma das medidas referidas, o ICP-ANACOM deve garantir que as condições praticadas sejam totalmente transparentes e publicadas e aplicadas de acordo com o princípio da não discriminação.

Para além das medidas já mencionadas, podem ser criadas, em alternativa ou cumulativamente, outro tipo de medidas de apoio aos consumidores identificados como tendo baixos rendimentos ou necessidades sociais especiais.

Controlo de despesas

Os prestadores de serviço universal devem disponibilizar os seguintes recursos e mecanismos que são previstos no art.º 94º:

- Facturação detalhada;
- Barramento selectivo e gratuito de chamadas de saída de tipos ou para tipos definidos de número;
- Sistemas de pré-pagamento do acesso à rede telefónica pública e da utilização dos serviços telefónicos acessíveis ao público;
- Pagamento escalonado do preço de ligação à rede telefónica pública;
- Medidas aplicáveis às situações de não pagamento de facturas telefónicas (suspensão e extinção).

3.2. Identificação de obrigações específicas adequadas à resolução de problemas

De acordo com a anterior análise efectuada pelo ICP-ANACOM, concluiu-se que as empresas do Grupo PT são os únicos operadores com PMS nos mercados retalhistas em que ora se avalia a supressão, alteração, manutenção ou imposição de obrigações.

Tendo em consideração os requisitos de que se devem revestir as obrigações a impor pela ARN aos operadores com PMS (vide ponto 3.1.2) e a natureza dos problemas concorrenciais específicos apontados no ponto 2.2 do presente documento, aparenta ser adequada a imposição às empresas do Grupo PT, enquanto operadores dominantes nos mercados retalhistas de acesso e serviços em análise, o conjunto de obrigações estabelecido em seguida.

Note-se que a obrigação de transparência, nomeadamente através da publicação de informações, é já imposta às empresas que oferecem redes ou serviços telefónicos acessíveis ao público (no caso de informações sobre preços, termos e condições habituais) ou às empresas que oferecem serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público (informações sobre qualidade de serviço), independentemente de deterem ou não PMS.

A referência a esta obrigação, no tocante ao operador notificado com PMS, pretende relevar o facto de a publicação dessa informação, neste caso, poder seguir um formato diferente do aplicável às restantes empresas.

Chamadas efectuadas a partir de postos públicos

De atentar no caso específico dos serviços telefónicos prestados através de postos públicos.

Na linha da prática regulatória actual, a convenção de preços em vigor estabelece o regime de preços aplicável às prestações do SU de telecomunicações, a nível do SFT na modalidade de postos públicos, para a realização de comunicações telefónicas no País.

Considerando o facto de (i) não se considerar apropriada a inclusão dos serviços prestados nos mercados retalhistas de acesso, uma vez que, de acordo com a identificação deste mercado do produto pela Comissão, conforme a exposição de motivos da Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação *ex-ante* tal não se enquadraria nos mesmos, e (ii) o rebalanceamento tarifário relativo à modalidade de postos públicos não se encontrar ainda numa fase final, o ICP-ANACOM entende que a relação entre o preço da comunicação do SFT, na modalidade de postos públicos e na modalidade de assinante, deverá continuar a obedecer a requisitos específicos, em linha com a prática regulatória actual, que permitam assegurar a acessibilidade dos serviços prestados. Assim, mantendo-se uma relação de preços igual à actualmente existente entre as chamadas originadas em postos públicos da PTC e as chamadas originadas nos pontos de assinantes (de 1 para 3), a qual é, neste momento, apropriada, poderá a mesma ser modificada face à evolução dos custos e do preço do SFT na modalidade de assinante.

Refira-se que, atendendo à necessidade específica de assegurar a disponibilização de serviços através de postos públicos no âmbito do serviço universal, de acordo com o art.º 90º da Lei das Comunicações Electrónicas, o ICP-ANACOM, caso considere necessário, poderá vir a definir obrigações suplementares para chamadas efectuadas a partir de postos públicos. Sem prejuízo, releva-se que a decisão do ICP-ANACOM de 15 de Julho de 2004³⁵, relativa às obrigações a cumprir pela PTC na oferta de postos públicos, enquanto prestador do serviço universal, se manterá em vigor.

3.2.1. Obrigações a impor no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais

Considera-se que as empresas do Grupo PT, enquanto operadores dominantes no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais, deverão

³⁵ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=120919>.

estar sujeitas a um dos seguintes conjuntos de obrigações, para além da obrigação de selecção e pré-selecção, cuja aplicação é automaticamente aplicável às empresas declaradas com PMS na oferta de ligação à rede telefónica pública e utilização dessa rede num local fixo (art.º 84º n.º 1):

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta e não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- ii) Orientar os preços para os custos e manter a acessibilidade dos preços, através de um “*price-cap*”; manutenção de um sistema de contabilidade analítica, separação de contas; em conjugação com i);
- iii) Publicar uma proposta de referência de oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA)³⁶;
- iv) ii) e iii).

Transparência e não discriminação

As empresas do Grupo PT, sendo os únicos operadores com PMS neste mercado e tendo, com base em informação que apura relativamente aos seus assinantes, capacidade para distinguir entre diferentes grupos de assinantes, poderiam ter algum incentivo a discriminar indevidamente grupos de utilizadores finais específicos, pelo que é necessário precaver essa possibilidade. Por forma a facilitar a monitorização de eventuais comportamentos discriminatórios, a obrigação de publicação dos tarifários e demais condições de oferta, proporcional à relevância do poder de mercado das empresas do Grupo PT e à sua situação enquanto prestador de serviço universal, mostra-se um complemento da obrigação de não discriminação indevida e perfeitamente adequada à natureza do problema em causa. A publicação da informação em causa deve ser efectuada, no mínimo, no sítio *Internet* do prestador.

Orientação dos preços para os custos e acessibilidade dos preços

O preço em análise engloba a instalação e a mensalidade. A informação disponibilizada através do sistema de contabilidade analítica da PTC permite verificar que, actualmente, na instalação, o preço cobrado é sensivelmente metade do custo, enquanto que no que se refere à mensalidade o rebalanceamento tarifário está praticamente concluído, estando o preço praticamente alinhado com o custo.

O conjunto de obrigações referido anteriormente (transparência e não discriminação), embora necessário, revela-se insuficiente na resposta aos problemas detectados. Com efeito, a posição dominante das empresas do Grupo PT neste mercado, acompanhada pela extrema dificuldade

³⁶ O ICP-ANACOM considerou dever ser constituído um Grupo de Trabalho com o objectivo de promover as condições necessárias à adequada operacionalização da ORLA, tendo em linha de conta a complexidade que reveste a implementação daquela oferta. Os elementos mínimos a elaborar pelo ICP-ANACOM, com vista a integrar a oferta de referência para a ORLA teriam por base as discussões a realizar no âmbito desse Grupo de Trabalho e os contributos dos interessados.

dos concorrentes em replicar o investimento na rede local de acesso, indicia que, na ausência de uma obrigação de orientação dos preços para os custos e de acessibilidade dos preços, aquela empresa teria incentivos a praticar preços excessivos, limitados, é certo, pela procura alternativa de serviços que, embora não sendo substitutos pudessem ser, até certo ponto comparáveis, como a oferta de serviços telefónicos móveis..

Nesta conformidade, a obrigação de orientação dos preços para os custos e de acessibilidade dos preços é instrumental para garantir a satisfação das necessidades dos utilizadores e a prevenção de situações abusivas. Para além de ser compatível no actual contexto com o princípio da acessibilidade, também serve para prevenir a possibilidade de situações em que as empresas do Grupo PT pudessem incorrer em comportamentos prejudiciais à concorrência, designadamente, em casos limitados em que os restantes operadores pudessem oferecer alternativas ao acesso residencial da PTC.

Manutenção de um sistema de contabilidade analítica e separação de contas

Como obrigação acessória, necessária à verificação efectiva do cumprimento das anteriores obrigações, a manutenção de um sistema de contabilidade analítica e separação de contas afigura-se inultrapassável.

O sistema de contabilidade analítica actual é baseado em custos totalmente distribuídos (FDCs), prevendo-se a sua evolução para um sistema baseado em custos incrementais de longo-prazo (LRICs), à semelhança do que foi definido para os mercados grossistas de originação e terminação de chamada na rede telefónica pública num local fixo. Nesse contexto, dada a dominância do Grupo PT nos mercados em apreço, o ICP-ANACOM considera dever incentivar, em particular, a promoção da concorrência, não descurando, no entanto, a necessidade de fomentar os investimentos na rede. Assim, a opção pela utilização dos LRICs é tida como adequada e proporcional.

O ICP-ANACOM irá fixar as regras associadas a esse sistema, tomando em consideração a revisão da Recomendação 98/322/EC³⁷, de 8 de Abril, relativa à interligação num mercado das telecomunicações liberalizado, cuja Parte 2 refere-se à separação de contas e à contabilização dos custos.

Acessibilidade de preços

Relativamente à obrigação de acessibilidade dos preços, afiguram-se como potencialmente ajustados à natureza do mercado e dos problemas a resolver três mecanismos alternativos de controlo. Uma das opções consiste na adopção de um controlo de preços do tipo “*price-cap*”. Em alternativa, poderia optar-se pelo estabelecimento de preços máximos sujeitos a um procedimento de revisão de base anual, ou por uma regulação do tipo “*rate of return*”.

³⁷ Vide http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/1998/l_141/l_14119980513pt00060035.pdf

“Price-cap”

De acordo com o mecanismo do “*price-cap*”, a empresa não poderá subir os preços mais do que a inflação menos uma determinada percentagem por ano. Em geral, a regulação por um preço máximo IPC – X% oferece incentivos claros ao operador para minimizar os seus custos – caso a empresa consiga reduzir os custos abaixo dos níveis previstos, quando o tecto percentual foi fixado, então esta poderá reter os lucros excedentes, pelo menos até que esse tecto seja revisto. Esta forma de controlo evita ainda a regulação burocrática ou excessivamente intrusiva, sendo o “*price-cap*” usualmente fixado por períodos plurianuais.

Preços máximos sujeitos a actualização anual

Para o mercado residencial, basear-se-ia na actualização anual dos preços com base numa análise das características do mercado e da sua evolução (custos prospectivos), e assumindo custos eficientes do operador. Embora no estabelecimento dos preços sejam tomados em conta critérios de eficiência, apresenta como desvantagem, face ao “*price-cap*”, oferecer menos estabilidade no planeamento das actividades do operador. Com efeito, tendo o “*price-cap*” uma base pluri-anual, favorece a prazo alguma racionalização e maiores incentivos e à minimização dos custos.

Rate of return (RoR)

No controlo RoR, a empresa não pode ter uma taxa de rentabilidade superior a uma determinada taxa de retorno anual. Trata-se de uma forma de regulação “*cost plus*” e obriga, idealmente, à avaliação anual do nível de custos admissível.

A regulação do tipo “*rate of return*”, comporta algumas desvantagens, que estiveram na base da sua cada vez menor utilização, para efeitos regulatórios.

Ab initio, como qualquer sistema “*cost-plus*” o RoR não gera incentivos à minimização dos custos. Como desvantagem da regulação tipo “*rate of return*” acresce ainda a expectável sobreutilização do factor capital, atendendo ao facto de que para uma mesma taxa de rentabilidade, aumentos do *stock* de capital da empresa regulada correspondem a preços mais elevados para o mesmo nível de *output*.

Por outro lado, as revisões de preços que têm que ocorrer para o aumento de custos inesperados são muito pesadas do ponto de vista regulatório e informacional.

Tendo em conta as vantagens associadas a um modelo do tipo “*price-cap*”, descritas acima, e as condições particulares do mercado, nomeadamente a circunstância de este se encontrar em fase de maturidade, assumindo especial relevância a eficiência ao nível dos custos, conclui-se que a imposição de um “*price-cap*” é mais ajustada. Esta medida abrange os mercados retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo e de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais, sendo discutida em maior pormenor no âmbito da análise das obrigações a impor nos mercados de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais e clientes não residenciais.

Oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA)

Quanto à ORLA, esta consiste numa oferta grossista³⁸, a um preço determinado, do direito de facturação da linha telefónica da PTC, permitindo a outras empresas legalmente habilitadas o estabelecimento de uma oferta retalhista própria que integre o realuguer da linha com serviços de tráfego telefónico. Além das vantagens de integração do acesso e serviços, quer para as empresas beneficiárias (na medida em que se torna possível a oferta de um pacote de serviços, tornando a oferta mais atractiva e com maior valor acrescentado), quer para o próprio mercado, no sentido em que irá incentivar o desenvolvimento da concorrência, na medida em que o utilizador final não necessita manter uma relação comercial directa com a PTC para uma oferta exclusiva da linha. A ORLA permite ainda aos aderentes de um determinado serviço prestado sobre a linha de assinante a possibilidade de receberem na mesma factura o montante associado ao aluguer da linha de rede e o valor referente aos serviços prestados pelo operador em questão, o que aumenta a percepção do valor dos serviços prestados pelo cliente, traduzindo-se ainda em vantagens em termos de comodidade e simplificação no pagamento.

Contudo, deve ressaltar-se que, embora a ORLA possa contribuir para a existência de uma factura única, tal situação poderá não acontecer em virtude de o assinante continuar a ter à sua disposição, nomeadamente, as funcionalidades e serviços prestados por outros operadores. Importa ainda mencionar a consulta pública sobre pré-selecção do operador, podendo as acções supervenientes facilitar a factura única.³⁹

Refira-se que, com o objectivo de introduzir esta medida, o ICP-ANACOM lançou uma consulta pública sobre oferta de realuguer da linha de assinante (ORLA), divulgada a 25/07/03⁴⁰, tendo o respectivo relatório de consulta sido elaborado em 22/01/04⁴¹.

Em resposta à consulta, a PTC defendeu que o quadro regulamentar em vigor aquando da realização da referida consulta não fornecia base legal onde ancorar uma medida regulamentar como a ORLA, não podendo ainda ter lugar a introdução de qualquer nova medida regulamentar *ex-ante* sem observância do processo de análise de mercado. Referiu ainda que poderia constituir um sério desincentivo ao investimento em infra-estruturas alternativas, o que introduziria instabilidade no mercado e concomitantemente aumentaria o grau de complexidade na relação entre os clientes finais e os vários prestadores de serviços de comunicações electrónicas, pelo que não seria uma medida totalmente favorável à protecção dos interesses dos consumidores.

Por outro lado, visando a promoção da concorrência no serviço fixo de telefone, os restantes operadores defenderam a importância de se proceder à definição e adopção de uma oferta com as características da ORLA.

O ICP-ANACOM entendeu, *id temporis*, que a imposição de uma obrigação com as características da ORLA assinala uma mudança das condições de mercado, envolvendo

³⁸ Apesar de consistir numa oferta grossista a sua imposição no âmbito da análise do mercado retalhista justifica-se, na medida em que constitui um remédio a este nível, quando a ARN declara que determinada empresa tem PMS nos mercados 1 e ou 2 e impõe a ORLA como uma obrigação regulamentar adequada.

³⁹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=92200>

⁴⁰ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=72272>

⁴¹ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=91659>

alterações nas relações entre os vários operadores e prestadores de serviços e por sua vez, entre estes e os clientes finais e a geração de novas e complexas relações contratuais e fluxos financeiros, tendo igualmente implicações profundas noutras áreas do mercado, nomeadamente no âmbito da pré-selecção e da oferta desagregada do lacete local, entre outras.

Na sequência da análise efectuada no âmbito da consulta pública referida anteriormente, o ICP-ANACOM aceitou os comentários tecidos pela PTC no que se referia ao enquadramento legal para imposição da ORLA, tendo entendido que o momento de introdução da ORLA carecia de ponderação, no âmbito das análises de mercado em curso, nos termos do novo quadro regulamentar.

Nesse contexto, e tendo em consideração as análises efectuadas sobre a matéria, considera-se ser necessária, neste momento, a imposição ao Grupo PT da obrigação de ORLA, uma vez que esta permite aos seus concorrentes a possibilidade de desenvolverem as suas próprias ofertas retalhistas, adicionando valor para o cliente final através da criação de serviços inovadores, e concorrerem com as ofertas da PTC que agreguem, em pacotes/planos opcionais, o preço de acesso e do tráfego telefónico.

Entende-se que a obrigação de imposição ao Grupo PT, de uma ORLA, embora importante, é por si insuficiente para ultrapassar os problemas concorrenciais no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais. Poderão existir barreiras à implementação da ORLA que derivam da complexidade técnica ao nível da implementação e da circunstância de o próprio operador com PMS poder ter poucos incentivos para a sua efectiva concretização.

Não obstante, o ICP-ANACOM poderá, após a implementação da ORLA e face ao correspondente impacto no mercado, proceder a uma reavaliação das condições do mercado, no âmbito da qual a obrigação de “*price-cap*” poderá ser re-equacionada.

Face ao exposto, considera-se o conjunto de obrigações iv), além da obrigação de selecção e pré-selecção, cuja imposição é imediata em relação a empresas com PMS (conforme referido anteriormente), como o mais adequado, na medida em que satisfaz os requisitos constantes no art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas, relevando-se em especial, considerar tratar-se de uma medida proporcional atendendo à extensão do poder de mercado das empresas do Grupo PT.

Entre os elementos mínimos, conforme veiculado no âmbito da consulta pública sobre a ORLA, devem incluir-se nomeadamente informações sobre: preços, facturação, condições de pagamento, prazos, indicadores de qualidade de serviço e compensações por incumprimento, relacionamento com o cliente, resolução de litígios e processo associado à solicitação da ORLA. Subsequentemente à Deliberação do ICP-ANACOM sobre aplicação de obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita, o ICP-ANACOM publicará o documento sobre esses elementos.

Quanto a um possível período de guarda, em Deliberação de 17/07/03⁴², o ICP-ANACOM determinou a introdução na especificação de pré-selecção da obrigatoriedade da existência de um período de guarda de seis meses após a activação da pré-selecção.

A fundamentação dessa decisão teve por base, essencialmente, quatro considerações: (i) esse tipo de prática dificultaria uma escolha livre e esclarecida por parte do consumidor, não lhe permitindo ter tempo suficiente para usufruir plenamente do novo serviço contratado; (ii) a existência da possibilidade de fidelização dos consumidores através do estabelecimento de prazos mínimos de vigência dos respectivos contratos, na prática, não permitiu aos prestadores pré-seleccionados impedirem a desvinculação contratual dos consumidores; (iii) a abordagem selectiva dos serviços comerciais a clientes dos prestadores pré-seleccionados seria possibilitada ou facilitada pelo acesso a dados relativos aos contratos de pré-selecção enviados pelos prestadores pré-seleccionados ao prestador de acesso directo para activação da mesma, apesar de ser ilegítima a sua utilização pelo prestador de acesso directo para outros fins que não a activação da pré-selecção, objectivo único da transmissão de dados em causa, nos termos da legislação aplicável; e (iv) a imposição da medida a todos os prestadores de acesso directo não seria proporcional, já que, no primeiro trimestre de 2004, o Grupo PT detinha 94,2% dos acessos principais totais, incluindo parque próprio, e 84,7% dos minutos totais de tráfego originado na rede fixa, representando o tráfego por acesso indirecto e cartões virtuais 17,6% dos minutos de tráfego nacional de voz.

Assim, é entendimento do ICP-ANACOM que deve existir um período de guarda para a ORLA, durante o qual as empresas do Grupo PT prestadoras de serviço fixo de telefone em acesso directo se encontram impedidas de realizar acções de recuperação do consumidor. Esse período deve seguir as condições associadas ao período de guarda imposto no âmbito da pré-selecção, que, actualmente, se situa em seis meses, e cuja manutenção foi considerada necessária pelo ICP-ANACOM, sem prejuízo de se proceder a uma reavaliação face à evolução das condições de mercado. O período de guarda para a ORLA deve obedecer às mesmas condições estipuladas para a pré-selecção.

Reitera-se novamente que as medidas já tomadas pelo ICP-ANACOM com vista à promoção da concorrência no acesso local (destacando-se: a atribuição das licenças no âmbito do acesso fixo via rádio (FWA); a implementação do acesso indirecto, através da selecção chamada-a-chamada e da pré-selecção, e os alargamentos sucessivos do tráfego elegível para este efeito; a operacionalização da oferta de acesso desagregado ao lacete local; a alteração do regime aplicável à Internet, cujo preço de retalho passou a ser definido pelo *Internet Service Provider* (ISP), com redução dos preços de interligação; a introdução da portabilidade de operador na rede fixa e na Rede Digital com Integração de Serviços (RDIS); não foram suficientes para garantir um nível de concorrência apropriado.

3.2.2. Obrigações a impor no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes não residenciais

Considera-se que as empresas do Grupo PT, enquanto operador dominante no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes empresariais, deverão estar sujeitas a um dos seguintes conjuntos de obrigações, para além da obrigação da selecção e

⁴² Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=71830>

pré-selecção cuja aplicação é automaticamente aplicável às empresas declaradas com PMS na oferta de ligação à rede telefónica pública e utilização dessa rede num local fixo (art.º 84º, n.º1):

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta;
- ii) Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos em conjugação com i);
- iii) Orientar os preços para os custos; manter um sistema de contabilidade analítica, separação de contas; em conjugação com ii);
- iv) Publicar uma proposta de referência de oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA) e ii);
- v) iii) em conjugação com iv)

A generalidade dos problemas e das obrigações indicadas para o mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais mantém-se neste mercado.

Atendendo como pouco provável a prática de preços excessivos pelo Grupo PT, uma vez que, embora possua PMS se espera que o nível de concorrência tenha tendência a ser superior ao verificado nos mercados residenciais, não se considera necessária a aplicação de um “*price-cap*”. Todavia e à luz do princípio da orientação para os custos o ICP-ANACOM acompanhará a evolução dos preços, intervindo caso seja necessário resolver problemas efectivos de preços excessivos.

Na medida em que as obrigações a impor nos mercados grossistas são insuficientes para colmatar os problemas concorrenciais referidos anteriormente define-se o conjunto de obrigações v), além da obrigação de selecção e pré-selecção, cuja imposição é imediata em relação a empresas com PMS (conforme referido anteriormente), como o mais adequado, visto satisfazer os requisitos constantes no art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas.

3.2.3. Obrigações a impor no mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais

Considera-se que as empresas do Grupo PT, enquanto operador com PMS no mercado retalhista de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais, poderão estar sujeitas a um dos seguintes conjuntos de obrigações:

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta e não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- ii) Orientar os preços para os custos e manter a acessibilidade do preço;
- iii) i) em conjugação com ii);

- iv) Manutenção de um sistema de contabilidade analítica; separação de contas e iii).

Transparência

Neste mercado específico, entende-se que a obrigação de transparência é apropriada enquanto elemento limitador de eventuais comportamentos anti-concorrenciais por parte do operador com PMS.

Com a imposição de uma obrigação desta natureza, as empresas do Grupo PT, enquanto operadores com PMS, sabem, à partida, que os preços e demais condições da oferta são conhecidos pelos concorrentes e pelo regulador, tornando mais visíveis situações de eventual comportamento prejudicial à concorrência.

Por outro lado, a obrigação de transparência permite igualmente que os concorrentes possam preparar as respostas competitivas adequadas. Recorde-se que na etapa de análise dos mercados de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo, para efeitos da definição de mercados relevantes e avaliação de PMS, o ICP-ANACOM concluiu que os novos prestadores reconheciam a importância do tarifário da PTC e do papel desempenhado pelo operador histórico como líder no estabelecimento de preços, atendendo a que a maioria dos clientes, na modalidade de acesso directo, são clientes da PTC.

A publicação de informação pertinente beneficia igualmente o consumidor que, melhor informado, poderá efectuar escolhas mais eficientes e que melhor se adequam às suas necessidades. Finalmente, entende-se que o próprio operador sobre o qual recai a obrigação de transparência poderá beneficiar com esta, na medida em que torna mais eficaz a comunicação da sua oferta de serviços, o que se reflecte, naturalmente, no nível de satisfação dos clientes.

A publicação da informação em causa deve ser efectuada, no mínimo no sítio *Internet* das empresas do Grupo PT em actividade neste mercado.

Contudo, entende-se que, neste mercado, a imposição da obrigação de transparência, por si só, não constitui uma obrigação eficaz. Enquadrada com esta, deve ser imposta a obrigação de não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos. Recorde-se que esta obrigação não impede o operador com PMS de adequar as suas ofertas de serviços às necessidades específicas dos clientes.

Orientação dos preços para os custos e acessibilidade dos preços

As obrigações relativas a preços e respectiva orientação para os custos são adequadas quando o défice de competitividade existente permite que um operador possa aplicar preços excessivos ou demasiado reduzidos com intenções anti-concorrenciais e em detrimento dos consumidores finais. Note-se que a obrigação de manutenção de um sistema de custeio e de separação de contas constitui um complemento à transparência e não discriminação, na medida em que a primeira apresenta as características de uma ferramenta a utilizar pelas ARN na obtenção de informação que permita verificar o cumprimento das outras. Esta obrigação é posta em prática, em regra, de modo a servir de suporte às obrigações de transparência e não discriminação, podendo ainda auxiliar a ARN na implementação das obrigações de controlo dos preços e de contabilização dos custos.

Cumulativamente, considera-se que existe a possibilidade de subsidiação cruzada do mercado residencial para o não residencial, isto é, no mercado residencial poderão ser cobrados preços mais altos que compensem preços predatórios no mercado não residencial (o qual é potencialmente mais competitivo), o que poderá ser utilizado como tentativa de alavancagem do poder de mercado pelas empresas do Grupo PT e de exclusão da concorrência num mercado potencialmente competitivo como é o empresarial.

Chamadas SFT intra-rede PTC

No que se refere à chamadas originadas e terminadas na rede da PTC (chamadas intra-rede), e atendendo à análise efectuada no âmbito dos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais e clientes não residenciais, entende-se que a imposição de um “*price-cap*” específico para o mercado residencial em análise, enquanto forma de orientar os preços para os custos e manter a acessibilidade do preço, em complemento às obrigações referidas anteriormente se revela adequada.

As razões pelas quais se opta por um sistema de controlo de preços como o “*price-cap*” são análogas às que foram referidas aquando da definição de obrigações no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais, com saliência para o estímulo que representa à minimização de custos por parte das empresas do Grupo PT.

Em particular, na linha da prática regulatória actual (as regras de fixação de preços da Convenção de Preços estabelecem o regime de preços aplicável às prestações do SU de telecomunicações, a nível do SFT na modalidade de assinante, para a instalação de linha de rede analógica, assinatura de linha de rede analógica e comunicações telefónicas no País), julgando-se que um “*price-cap*” englobando a instalação, mensalidade e chamadas locais, regionais e nacionais conjuga a garantia de acessibilidade, com flexibilidade tarifária adequada.

Chamadas SFT PTC – Outros prestadores SFT

Neste contexto importa explicitar que na sequência de uma proposta de tarifário SFT PTC-OPS apresentada em 12/06/00, a qual foi contestada por vários operadores, o ICP-ANACOM deliberou⁴³ em 21/09/00 que a PTC apresentasse, no prazo de 10 dias uma nova proposta de tarifário, atendendo a que na sequência da análise do tarifário, se constatou que não era apresentada a justificação da orientação para os custos dos referidos preços, não sendo apresentada evidência que justificasse as diferenças de preços significativas entre o tarifário proposto e o tarifário-base do serviço fixo de telefone.

Posteriormente e após a recepção da nova proposta de tarifário, o ICP-ANACOM por deliberação de 3/11/00⁴⁴ decidiu que os preços das chamadas originadas e terminadas na rede de outros prestadores do SFT deveriam ser idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na rede 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 prestador do SFT.

⁴³ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=8528>

⁴⁴ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=8529>

Deste modo, esta Autoridade entende que, com o intuito de assegurar o desenvolvimento de condições de concorrência efectiva no mercado, com vista à defesa do interesse final dos utilizadores, é justificável a manutenção das obrigações que impendiam sobre a PTC no que se refere a esta matéria, enquanto operador com PMS, ao abrigo do anterior quadro regulamentar.

Estas obrigações concretizar-se-ão em preços de chamadas originadas na rede da PTC e terminadas na rede de outros prestadores do SFT que deverão 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 prestador do SFT. Ou seja, poderão ser admissíveis diferenças entre os preços das chamadas com destino a diferentes operadores, desde que essa diferença resulte de diferentes valores dos preços de terminação relevantes.

Chamadas SFT PTC – Redes Móveis

No que se refere ao mercado das chamadas originadas na rede fixa e com destino a redes móveis, incluído no mercado em análise, a imposição de uma obrigação de orientar os preços para os custos e manter a acessibilidade do preço concretizar-se-á de modo diferente. Existem dois tipos de factores distintos que influenciam aquele preço: (i) preços de terminação nas redes móveis; e (ii) valores de retenção das empresas do Grupo PT no fornecimento deste tipo de serviços telefónicos. Os preços referidos em (i) serão objecto de análise e decisão em sede própria, entendendo o ICP-ANACOM, no que se refere a (ii), que os valores praticados pelas empresas do Grupo PT deverão estar dentro de níveis razoáveis, como forma de assegurar a também razoabilidade dos preços finais cobrados aos utilizadores.

Em relação aos preços de terminação móvel, sobre os quais o ICP-ANACOM se tem pronunciado, bem como o ERG, estes serão objecto de análise e decisão em documento autónomo.⁴⁵ Quanto ao valor de retenção das empresas do Grupo PT nas chamadas fixo-móvel - considerando a persistência de problemas concorrenciais nesta área, bem como a insuficiência das obrigações impostas a nível grossista na resolução de tais problemas, e como forma de contribuir para a defesa dos interesses dos consumidores, limitando ou evitando o desenvolvimento de barreiras ao aproveitamento das externalidades das redes, por parte dos utilizadores finais - este deverá ser orientado para os custos.

Neste caso específico, um “*price-cap*” comum ao aplicável ao das chamadas intra-rede não é suficiente, devido às diferenças existentes entre preços de terminação nas redes fixas e nas redes móveis e aos níveis actuais dos preços de retalho: entende-se que a obrigação de orientação para os custos deverá consubstanciar-se na apresentação, pelas empresas do Grupo PT, enquanto operador designado com PMS no mercado em análise, de uma justificação devidamente fundamentada para o valor de retenção, que deverá ter por base custos economicamente eficientes, devendo o tarifário fixo-móvel ser sujeito a validação por parte do ICP-ANACOM.

Face ao exposto, define-se o conjunto de obrigações iv), que inclui as obrigações de transparência, não discriminação, orientação para os custos, acessibilidade dos preços,

⁴⁵ Refira-se que caso o ICP-ANACOM não intervenha a PTC aumenta os preços, o que significará um atraso na implementação da redução do preço TMN/Vodafone.

separação de contas e sistemas de contabilidade analítica, como o mais adequado, na medida em que satisfaz os requisitos constantes no art.º 55º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro.

Outras alternativas consideradas

Ponderou-se ainda a imposição de uma medida que se consubstanciasse na disponibilização, por parte do Grupo PT, de um produto com as características do Plano de Baixo Consumo (PBC). O PBC é um plano de preços opcional, desenhado para os clientes com menores consumos, que substituiu o “Pacote Económico”, que consistia num plano tarifário que resultava na aplicação de um desconto automático na assinatura e no tráfego aos clientes residenciais com consumo inferior a 9,78 Euros, após um período transitório de três meses, em que ambos coexistiram.

O ICP-ANACOM entende que a disponibilização de um serviço direccionado, em particular, para clientes com características específicas é compatível com uma prática comercial normal, entendendo, em consequência, não ser necessário impor, neste momento, uma obrigação relativamente a esta matéria. Assim, o Grupo PT deixa de ter a obrigação de disponibilizar o PBC. Sem prejuízo, o Grupo pode continuar a disponibilizar um serviço com as mesmas características. No entanto, decidindo deixar de manter essa oferta, o Grupo PT deve informar os beneficiários do plano da cessação do mesmo com a antecedência prevista na lei e o ICP-ANACOM.

Caso se verifique a indisponibilidade de um produto direccionado para utilizadores com menores níveis de consumo, o ICP-ANACOM poderá equacionar a imposição de uma obrigação específica no sentido de assegurar a acessibilidade por parte dos utilizadores finais aos serviços prestados.

Sem prejuízo, com a eliminação da obrigação de oferta pelo Grupo PT de um PBC, é igualmente eliminada a inibição associada à pré-selecção, isto é, nenhum tarifário do Grupo PT será incompatível com a pré-selecção de outros operadores.

3.2.4. Obrigações a impor no mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais

De acordo com a análise do mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para empresas, efectuada pelo ICP-ANACOM, concluiu-se que as empresas do Grupo PT são as únicas com PMS neste mercado.

Considera-se que as empresas do Grupo PT, enquanto operadores dominantes neste mercado deverão estar sujeitas a um dos seguintes conjuntos de obrigações:

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta e não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- ii) Orientar os preços para os custos e manter a acessibilidade dos preços nas chamadas fixo-móvel e nas chamadas destinadas a outras redes fixas;

- iii) i) em conjugação com ii);
- iv) Manutenção de um sistema de contabilidade analítica, separação de contas e iii).

Transparência

A análise do mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para o mercado não residencial e, efectuada por ocasião da definição de mercados relevantes para efeitos de avaliação de PMS, revelou que praticamente todas as ofertas apresentadas pelos novos prestadores tinham preços superiores aos estabelecidos pela PTC no seu tarifário base e no tarifário Plano de Alto Consumo⁴⁶ no caso das chamadas locais e regionais de curta duração. Quanto às chamadas nacionais de longa duração detectou-se que muitos dos prestadores conseguiam estabelecer preços inferiores aos da PTC, no tarifário base, em horário normal. A PTC oferece tarifários muito diversificados para este mercado: Plano de Alto Consumo (destinado preferencialmente a médias e grandes empresas com elevados níveis de consumo), Plano Option 1, Plano Option 2, Plano Option 3, Plano Option 3 Vantagem Nacional, Plano Mega Cidade, Plano Mega distância. A complexidade dos tarifários e ofertas disponíveis neste mercado aconselha a imposição da obrigação de transparência pelas vantagens, já referidas na análise das obrigações a impor no mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais, nomeadamente as que se relacionam com a capacidade dos outros operadores oferecerem soluções alternativas e competitivas face às dos operadores com PMS, para além de ser um complemento na medida em que a obrigação de transparência contribui para verificar com maior celeridade situações que origem discriminações.

Não mostrar preferência indevida

Por outro lado, entende-se igualmente que à obrigação de transparência deverá acrescentar-se a de não mostrar preferência indevida, por forma a evitar que o operador com PMS discrimine indevidamente grupos de utilizadores finais. O mercado dos consumidores não residenciais apresenta um elevado nível de heterogeneidade em termos do volume de serviços consumido, natureza dos serviços, localização e momento do consumo. A dissemelhança deste mercado pode servir de incentivo à prática de ofertas discriminatórias por parte do operador com PMS, o que importa evitar, na medida em que não encontrem real suporte em termos de diferentes condições de custos.

Orientação dos preços para os custos e manter a acessibilidade dos preços nas chamadas fixo-móvel e nas chamadas destinadas a outras redes fixas

Considera-se que a obrigação de orientação dos preços para os custos, impede a prática de preços predatórios neste mercado específico, o que é uma possibilidade real atendendo ao interesse económico deste mercado e ao previsível aumento da concorrência.

No que se refere às chamadas efectuadas a partir de um local fixo e com destino a redes móveis, bem como à realização de chamadas destinadas a outras redes fixas, reitera-se o

⁴⁶ Oferta da PTC destinada ao segmento de clientes de despesa mais elevada (médias e grandes empresas), que se consubstancia num conjunto de módulos articulados, construídos em torno de vários critérios, um principal e três complementares.

expresso no ponto 3.2.3, relativo às obrigações a impor no mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais.

Deve assim, a retenção das empresas do Grupo PT no caso das chamadas fixo-móvel, ser orientada para custos economicamente eficientes, sujeitos a validação *ex-ante* por parte do ICP-ANACOM.

No caso das chamadas das empresas do Grupo PT para outras redes fixas, os preços de chamadas originadas na rede da PTC e terminadas na rede de outros prestadores do SFT deverão ser idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na rede das empresas do Grupo PT, podendo ser corrigidos pela diferença, devida e quantificadamente justificadas, entre a terminação das chamadas na rede do Grupo PT e a terminação das chamadas na rede de cada prestador do SFT.

Quanto às chamadas destinadas a clientes da própria rede, considera-se que, apesar de actualmente o nível de concorrência no mercado não residencial se encontrar aquém do desejável, existe a expectativa e condições para que a concorrência se possa desenvolver de modo regular e com maior dinâmica, nomeadamente face ao mercado residencial.

Considera-se também que o desenvolvimento da concorrência neste mercado limitará as possibilidades de as empresas com posição dominante praticarem preços excessivos nas chamadas dentro da própria rede, em particular em relação às empresas de média e grande dimensão.

Nesta conformidade, a imposição de um controlo de preços do tipo “*price-cap*” não se considera necessário.

Em qualquer caso, o ICP-ANACOM acompanhará estreitamente a evolução do mercado e, continuando a obrigação de orientação para os custos a ser aplicável no mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes não residenciais, o ICP-ANACOM intervirá sempre que tal obrigação não seja cumprida, quer se trate da eventual prática de preços excessivos ou de preços predatórios.

Por outro lado, a manutenção de um sistema de contabilidade analítica é uma ferramenta que concorre para o acompanhamento das políticas de preços em qualquer mercado e, em especial, para a correcta verificação do princípio da orientação dos preços para os custos, pelo que se considera ser aconselhável a sua inclusão no conjunto de obrigações a definir.

No que se refere ao tipo de sistema de contabilidade analítica, reitera-se o expresso no ponto 3.2.1, relativo às obrigações a impor no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais.

Face ao exposto, define-se o conjunto de obrigações iv) como o mais adequado, na medida em que satisfaz os requisitos constantes no art.º 55º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro.

3.2.5. Obrigações a impor no mercado de serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais

De acordo com a análise do mercado de serviços telefónicos internacionais para clientes empresariais, efectuada pelo ICP-ANACOM, concluiu-se que as empresas do Grupo PT são as únicas com PMS neste mercado.

Neste contexto, atendendo aos requisitos constantes do art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas e relevando-se em particular o anteriormente exposto, quanto à natureza dos problemas identificados, considera-se que as empresas do Grupo PT poderão estar sujeitas a um dos seguintes conjuntos de obrigações:

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta e não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- ii) Orientar os preços para os custos, e manter um sistema de contabilidade analítica e separação de contas;
- iii) i) em conjugação com ii)

Pelos mesmos motivos, já enunciados anteriormente no tocante aos mercados 3 e 4, considera-se adequada a obrigação de assegurar a transparência e de não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos.

Conforme se apurou na análise deste mercado efectuada pelo ICP-ANACOM, este caracteriza-se por uma diversidade tarifária acentuada e, apesar de não ser inequívoca uma intensa rivalidade tarifária (a quota de mercado do Grupo PT é superior a 87% neste mercado), tem-se assistido a ofertas crescentemente concorrenciais por parte dos diferentes prestadores de serviços e a uma redução de preços do operador com PMS.

Importa ter em conta que esta redução de preços, não pode ser imputada exclusivamente à acção regulatória, uma vez que, a convenção de preços para o serviço universal⁴⁷, cujas regras se mantiveram em vigor em 2003 e 2004, não abrangia no “*price-cap*” aí estabelecido as chamadas internacionais.

Importa sublinhar igualmente que as chamadas internacionais efectuadas a partir das redes móveis apresentam preços crescentemente comparáveis com os preços das chamadas originadas na rede fixa.

Assinala-se também que o preço, praticado pela PTC, nos serviços telefónicos internacionais para redes fixas sofreu um decréscimo real de 48,1% no período 1998-2003, conforme é ilustrado no estudo sobre evolução de preços no serviço fixo de telefone⁴⁸.

⁴⁷ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=56831&contentId=90016>

⁴⁸ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=79934>

Releva-se ainda que os preços do tarifário *standard* da PTC aplicáveis ao tráfego internacional para redes fixas comparam favoravelmente com os preços praticados pelos operadores históricos da União Europeia.

Com efeito, de acordo com estimativas publicadas do ICP-ANACOM, o preço médio de um minuto de conversação internacional era, em Maio de 2004, 8% inferior à média dos restantes operadores históricos da União Europeia⁴⁹.

Assim, sendo a tendência dos preços dos serviços telefónicos internacionais no sentido da baixa, a imposição de um controlo de preços do tipo “*price-cap*” é redundante, pelo que se considera apropriado, à semelhança do quadro regulamentar anterior, não impor um controlo de preços específico para este tipo de serviços telefónicos.

Por outro lado, o operador com PMS tem incentivos à prática de preços predatórios, na medida em que este mercado é dos que enfrenta níveis concorrenciais crescentes. A este respeito, aliás, o ICP-ANACOM recebeu no passado algumas reclamações provenientes de outros operadores, relacionadas com a eventual prática de preços predatórios por parte da PTC.

Deste modo, é necessário prevenir a ocorrência desta prática através da imposição da obrigação de orientação dos preços para os custos, manutenção de um sistema de contabilidade analítica e separação de contas. A obrigação de orientação dos preços para os custos será verificada pelo ICP-ANACOM de forma regular e casuística em cada situação concreta na qual este problema possa ser suscitado.

No que se refere ao tipo de sistema de contabilidade analítica, reitera-se o expresso no ponto 3.2.1, relativo às obrigações a impor no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais.

Face à análise efectuada, considera-se adequada a imposição do conjunto de obrigações iii), na medida em que satisfaz os requisitos constantes do art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas.

3.2.6. Obrigações a impor no mercado de serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais

De acordo com a análise do mercado de serviços telefónicos internacionais para clientes residenciais, efectuada pelo ICP-ANACOM, concluiu-se que as empresas do Grupo PT são as únicas com PMS neste mercado.

Neste contexto, atendendo aos requisitos constantes do art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas e relevando-se em concreto o anteriormente exposto quanto à natureza dos problemas actuais e potenciais neste mercado, aliás muito próximo do que se verifica no mercado de serviços telefónicos internacionais para clientes empresariais, entende-se que o Grupo PT se poderá sujeitar a um dos seguintes conjuntos de obrigações:

⁴⁹ Relativamente aos serviços telefónicos internacionais foram consideradas as tarifas dos serviços telefónicos para a rede fixa dos destinos mais significativos em termos de tráfego internacional de saída de Portugal (Alemanha, Brasil, Espanha, França, Suíça, Reino Unido e E.UA., tendo os preços praticados pelos restantes operadores históricos da União Europeia sido retirados do “*Tariffica Worldwide Telecommunications Tariffs*”.

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta e não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- ii) Impor um controlo de preços, com vista a manter a sua acessibilidade;
- iii) Orientar os preços para os custos, e manter um sistema de contabilidade analítica e separação de contas.

Pelos mesmos motivos e com os mesmos objectivos anteriormente referidos no mercado 5, continua a justificar-se o conjunto de obrigações enunciadas em i).

Atendendo à já referida similitude dos problemas identificados em relação ao mercado 5, embora se reconheça que o nível de concorrência, actual e previsível no mercado 6, fica aquém do nível do mercado 5, considera-se redundante a imposição de um controlo de preços com vista a garantir a sua acessibilidade e considera-se que também existe um incentivo à prática de preços predatórios. Assim, continua a considerar-se proporcional, com o intuito de prevenir práticas de preços predatórios, a imposição da obrigação da orientação dos preços para os custos, associada, para verificação do cumprimento da mesma obrigação, à manutenção de um sistema de contabilidade analítica.

No que se refere ao tipo de sistema de contabilidade analítica, reitera-se o expresso no ponto 3.2.1, relativo às obrigações a impor no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais.

Face à análise efectuada, e atendendo ao que já foi referido no mercado anterior, define-se o conjunto de obrigações i) e iii) como o mais adequado, na medida em que satisfaz os requisitos constantes do art.º 55º da Lei das Comunicações Electrónicas.

3.2.7. Obrigações a impor no mercado dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo

De acordo com a análise do mercado dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo, foram identificadas as empresas do Grupo PT como tendo PMS neste mercado.

Estes serviços englobam vendas, mercadologia, apoio a clientes, serviços de informação, entre outros e, dependendo do tipo de oferta, podem ser gratuitos, ter associada uma tarifa local, nacional ou mesmo serem tarifados como serviços de valor acrescentado (audiotexto).

De notar que, no caso específico de serviços de valor acrescentado (serviços de audiotexto), não sendo estes serviços de comunicações electrónicas *per se*, de acordo com o Decreto-Lei n.º 177/99, de 21 de Maio, deverão continuar a obedecer à legislação aplicável.

Os *Internet Service Providers* (ISP) podem também utilizar números não geográficos com o objectivo de fornecer acesso à Internet por chamada. As chamadas para números não geográficos apresentam, em geral, tarifários específicos e distintos das ofertas de chamadas

telefónicas para números geográficos, existindo um tarifário específico para os serviços de rede inteligente de tradução de número, nomeadamente serviço Número Verde (800), Número Azul (808), Números de Acesso Universal (707 e 708), Número Verde Internacional e Número Verde Universal.

Conforme referido pela Comissão Europeia no documento COCOM04-32 (“*Non-geographical telephony-based services: proposal for the way ahead*”), à excepção de alguns pontos comuns na utilização dos números nas gamas de numeração 800 e 900, e do número de emergência único europeu “112”, estes mercados são regulados de acordo com diferentes regras. Estas relacionam-se, nomeadamente, com diferenças nos regimes de interligação, nos esquemas de numeração e nos acordos efectuados nos vários Estados-Membros, bem como com controlos relativos à utilização de números e a medidas referentes à regulamentação de conteúdos, incluindo diferenças relacionadas com a forma através da qual estas medidas foram acordadas e o papel governamental nessa regulamentação.

Apesar de reconhecer a existência de problemas específicos relacionados com o acesso internacional e universal a Números Verdes, tendo em consideração as características específicas dos serviços em análise referidas supra, o ICP-ANACOM entende não ser de considerar qualquer acção no presente momento, no que se refere aos serviços prestados através de Números Verdes Internacionais e Números Verdes Universais.

Esta Autoridade propõe-se, no entanto, acompanhar atentamente as acções da Comissão Europeia no que se refere a esta matéria, nomeadamente a possível introdução de uma decisão, de acordo com o documento COCOM04-32 anteriormente referido. Na sequência dessa decisão, o ICP-ANACOM poderá vir a reavaliar a sua posição, eventualmente revisitando a imposição de obrigações na área dos serviços fornecidos através de Números Verdes Universais e Internacionais.

No que se refere aos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo prestados a nível nacional, considera-se que existem diferentes possibilidades para a eliminação das barreiras ao desenvolvimento da concorrência no mercado dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo:

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições de oferta; não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos e manter uma gestão do plano de numeração (PNN) de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM;
- ii) Manutenção de um sistema de contabilidade analítica, separação de contas, em conjugação com i)

Manutenção de uma gestão do PNN de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM

Na ausência desta obrigação problemas relacionados com a imposição de preços de retalho desadequados para a prestação de serviços através de numeração não geográfica poderão persistir, com consequências nefastas óbvias para os utilizadores. Assim, o ICP-ANACOM

entende que, de acordo o art.º 17º, , deverá continuar a ser aplicada a obrigação de uma gestão do PNN de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM, mantendo-se aplicável as condições impostas através da Deliberação do ICP-ANACOM de 16/01/04, nomeadamente, a introdução de preços máximos de retalho aplicáveis às chamadas para os números das gamas “707”, “708” e “809” nos seguintes valores:

- “707” e “708”: €0.10 por minuto para chamadas originadas nas redes fixas e € 0,25 por minuto para chamadas originadas nas redes móveis;
- “809”: preço de uma chamada nacional após o crédito de tempo inicial em horário normal no tarifário do serviço universal.

O ICP-ANACOM continuará a acompanhar a evolução das condições de mercado no que se refere aos preços praticados no âmbito da oferta de serviços de acesso universal e de custos partilhados com o objectivo de avaliar a necessidade de novas intervenções, podendo inclusive definir preços máximos para gamas de numeração que não as identificadas supra.

Transparência

O ICP-ANACOM compreende a importância da disponibilização ao público, em especial a todos os consumidores, de informações transparentes e actualizadas sobre os preços aplicáveis e os termos e condições habituais em matéria de acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público e respectiva utilização.

Em particular, o ICP-ANACOM entende que a indicação do preço a pagar por um serviço telefónico para uma determinada gama de numeração, nomeadamente através do estabelecimento de um tecto de preços, é uma informação valiosa para o utilizador e também para os prestadores em cuja rede o serviço telefónico é originado, em especial pretendendo-se evitar a utilização abusiva do número.

Foi ainda ponderada a aplicação de medidas mais extensivas, nomeadamente a introdução de um aviso gratuito que permitisse a identificação do número marcado e tarifário associado, à semelhança das condições adoptadas para a portabilidade de número através da Deliberação do ICP-ANACOM. Todavia, tendo-se verificado que a aplicação dessa medida no caso do serviço de portabilidade não foi consensual tanto no plano dos utilizadores como dos operadores, como comprovam as reclamações recebidas por esta Autoridade relativas à matéria referida, o ICP-ANACOM entende ser intempestiva a imposição de uma obrigação com estas características, podendo no entanto vir a re-equacionar a sua implementação futuramente

Com vista e fomentar a transparência, manter-se-ão em vigor as condições expostas na Deliberação desta Autoridade de 28/01/04⁵⁰, nomeadamente a introdução no Plano Nacional de Numeração do indicativo 760 com preço de retalho associado de €0.60 por chamada, com vista a facilitar a existência de condições que permitam aos utilizadores terem uma indicação clara do preço dos serviços telefónicos que estabelecem a partir dos números que marcam.

⁵⁰ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=92782>

Um outro exemplo de transparência é a Deliberação de 16/01/04, a qual foi referida no contexto da manutenção de uma gestão do PNN de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM, a qual se mantém em vigor.

Note-se que as condições estabelecidas naquelas deliberações se aplicavam à generalidade dos prestadores e não apenas à PTC. De facto, essas obrigações não traduzem a extensão a todos os operadores das obrigações do operador com PMS no âmbito dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos num local fixo, uma vez que as Deliberações foram tomadas ao abrigo das competências do ICP-ANACOM de gestão do plano nacional de numeração e de definição das condições de atribuição e utilização dos recursos de numeração constantes do anterior quadro regulamentar, competências essas que se mantêm no artigo 17º da Lei das Comunicações Electrónicas. Subsumindo-se o presente documento à análise do obrigações atinentes aos operadores com PMS, releva-se, não obstante, que as deliberações anteriormente referidas permanecem, válidas e aplicáveis às mesmas empresas, até nova apreciação do ICP-ANACOM.

Não mostrar preferência indevida

Por outro lado, entende-se igualmente que à obrigação de transparência deverá acrescentar-se a de não mostrar preferência indevida, por forma a evitar que o operador com PMS discrimine indevidamente grupos de utilizadores finais. O mercado dos consumidores não residenciais apresenta um elevado nível de heterogeneidade em termos dos serviços utilizados, natureza destes, localização e momento do consumo. A dissemelhança deste mercado pode servir de incentivo à prática de ofertas discriminatórias por parte do operador com PMS, o que importa evitar, na medida em que não encontrem real suporte em termos de diferentes condições de custos.

Manutenção de um sistema de contabilidade analítica e separação contabilística

Tendo por base o n.º 5 do art.º 85º da Lei das Comunicações Electrónicas, o ICP-ANACOM entende que obrigações de reporte financeiro devem ser impostas às empresas do Grupo PT, por forma a assegurar a informação necessária para permitir ao ICP-ANACOM fixar, monitorar e rever o controlo de preços.

No que se refere ao tipo de sistema de contabilidade analítica, reitera-se o expresso no ponto 3.2.1, relativo às obrigações a impor no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais.

Face ao exposto, define-se o conjunto de obrigações ii) como o mais adequado, na medida em que satisfaz os requisitos constantes no art.º 55º da Lei nº5/2004, de 10 de Fevereiro.

4. Conclusão

No ponto 3.1.1 foram elencadas as obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar pelo ICP-ANACOM.

Não obstante, verifica-se que o Grupo PT continua a ter uma posição muito dominante nos mercados ora em apreciação, o que aliás é demonstrado pela quota que detém no mercado, superior a 95% nos mercados de acesso e superior a 80% nos mercados de serviços e que, de facto, demonstra claramente a necessidade de se introduzirem medidas adicionais, entre as quais se destaca a ORLA.

Assim, de acordo com a análise efectuada neste documento são impostas aos operadores identificados com PMS nestes mercados as obrigações nas Tabelas II e III infra.

Todas estas obrigações se encontram previstas nos art.ºs 84º e 85º da Lei das Comunicações Electrónicas, julgando-se adequadas por respeitarem o art.º 55º da mesma lei e justificadas face ao défice de concorrência efectiva nestes mercados e pelo facto de a aplicação *ex post* das leis da concorrência não se afigurar, por si, suficiente para resolver os problemas concorrenciais, na medida em que se apenas sanciona abusos de posição dominante.

Tabela II. Obrigações a impor aos operadores identificados com PMS em cada mercado relevante

	Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta ⁵¹	Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos	Orientar os preços para os custos	Manter sistema de contabilidade analítica ⁵²	Separar contas	Manter a acessibilidade do preço	Publicar uma proposta de referência de oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA)	Implementar Selecção e pré-selecção
Mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável (com “Price-cap”) ⁵³	Aplicável	Aplicável
Mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo - clientes não residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Aplicável	Aplicável
Mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável (com “Price-cap” nas chamadas intra-rede, orientação para custos eficientes na retenção fixo-móvel e manutenção regra actual nas chamadas inter-redes fixas)	Não aplicável	Não aplicável
Mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Orientação para custos eficientes na retenção fixo-móvel e manutenção regra actual nas chamadas inter-redes fixas	Não aplicável	Não aplicável
Mercado de serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Mercado de serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável

⁵¹ A publicação da informação em causa deve ser efectuada, nomeadamente, no sítio da *internet* do prestador.

⁵² O sistema de contabilidade analítica a implementar deve ser baseado em custos incrementais de longo-prazo (LRICs), à semelhança do que foi definido para os mercados grossistas de origemação e terminação de chamada na rede telefónica pública num local fixo. O ICP-ANACOM irá fixar as regras associadas a esse sistema, tomando em consideração a revisão da Recomendação 98/322/EC.

⁵³ O “*price-cap*” indicado engloba a instalação, mensalidade e chamadas locais, regionais e nacionais, conjugando a garantia de acessibilidade com uma flexibilidade tarifária adequada, sendo aplicável, conjuntamente, aos mercados de natureza residencial (mercados 1 e 3).

Tabela III. Obrigações a impor aos operadores identificados com PMS no mercado de chamadas telefónicas dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis num local fixo destinadas a números não geográficos

Mercado de chamadas telefónicas dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis num local fixo destinadas a números não geográficos				
Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta ⁵⁴	Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos	Gestão do Plano de Numeração de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM	Separar contas	Manter sistema de contabilidade analítica

⁵⁴ A publicação da informação em causa deve ser efectuada, nomeadamente, no sítio *Internet* do prestador.