

**Projecto de Decisão
do ICP-ANACOM sobre
Reanálise dos Mercados de Circuitos Alugados**

Contributo da APRITEL

3 de Fevereiro de 2010

1. Observações iniciais

Este texto resulta do esforço da APRITEL para atingir uma posição consensual entre os seus Associados, no estrito respeito da sua missão, tal como referida nos Estatutos, de instauração de condições para o funcionamento eficiente de um mercado de comunicações electrónicas e para a existência de uma sã concorrência no mercado.

A posição agora assumida, foi aprovada pela maioria dos membros da APRITEL, onde não se inclui a PT Comunicações, uma vez que não se revê em aspectos essenciais veiculados neste texto.

Esta contribuição não substitui nem invalida as contribuições individuais que os Associados da APRITEL venham a considerar pertinentes fazer no âmbito desta consulta.

2. Introdução

Este documento apresenta a resposta da APRITEL à consulta pública sobre o Projecto de Decisão do ICP-ANACOM relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados (mercado 7 da Recomendação da Comissão 2003/311/CE, de 11 de Fevereiro) e nos mercados de fornecimento grossista dos segmentos terminais (antigo mercado 13 e agora mercado 6 da Recomendação da Comissão Europeia 2007/879/CE, de 17 de Dezembro) e de trânsito de circuitos alugados (mercado 14 da Recomendação da Comissão 2003/311/CE, de 11 de Fevereiro).

3. Propostas anteriores da APRITEL sobre estas matérias

A APRITEL teve oportunidade, ao longo dos últimos anos, de apresentar propostas ao ICP-ANACOM sobre matérias relacionadas com a temática objecto do Projecto de Decisão em consulta. Essas propostas resultaram do trabalho de reflexão conjunta dos associados da APRITEL, tendo por base a experiência obtida por actuação nos mercados agora em análise, e focavam-se em diversos aspectos operacionais da Oferta de Referência da Circuitos Alugados (ORCA) bem como na adequação desta oferta à realidade actual, tendo em conta as exigências do mercado e a evolução tecnológica observada.

Entre as propostas apresentadas, destacam-se as seguintes:

- 22 de Outubro de 2007: “Contributo para a revisão das Ofertas Grossistas de Referência 2008 – Posição da APRITEL”¹;

¹ Ver <http://www.apritel.org/estudos/detalhes.php?id=121>

- 19 de Setembro de 2008: “Contributo para a definição da Oferta de Referência de Circuitos Ethernet – Posição da APRITEL”²;
- 18 de Setembro de 2009: “Contributo relativo à definição de uma Oferta de Referência de Circuitos Ethernet” – Posição da APRITEL (actualização da posição anterior)³.

Todas estas propostas foram apresentadas numa atitude construtiva, identificando problemas operacionais concretos e propondo soluções, com o objectivo de contribuir para o estabelecimento de condições que garantam um mercado concorrencial saudável.

4. Análise global do Projecto de Decisão

Face ao enquadramento feito na secção anterior, é com satisfação que a APRITEL vê, embora tardiamente, vários destes temas serem endereçados e várias das suas propostas serem acolhidas, embora, ainda sem uma concretização que permita avaliar o total alcance das medidas apontadas, concretização essa dependente de:

- Alterações a introduzir na ORCA pela PT Comunicações (PTC);
- Consultas públicas adicionais sobre temas específicos que o ICP-ANACOM pretende vir, ainda, a realizar.

Entre as medidas que se saúdam, destacam-se as seguintes:

- Neutralidade tecnológica e de débito dos mercados analisados, nomeadamente com a inclusão dos circuitos suportados em tecnologias Ethernet;
- Reconhecimento da especificidade dos circuitos CAM e de acesso a cabos submarinos (a analisar em deliberação autónoma);
- Obrigação da adopção de processos eficientes para encomenda, reparação de avarias e migração de circuitos;
- Definição de SLAs para todos os produtos e serviços fornecidos no âmbito da Oferta, com definição de compensações adequadas em caso de incumprimento no seu fornecimento;
- Reconhecimento da necessidade de revisão dos níveis dos SLAs e compensações por incumprimento (a analisar em deliberação autónoma);
- Reconhecimento da existência de margem para a redução de preços grossistas de circuitos tradicionais com capacidades iguais ou superiores a 2 Mbit/s (a analisar em deliberação autónoma);

² Ver <http://www.apritel.org/estudos/detalhes.php?id=160>

³ Ver <http://www.apritel.org/estudos/detalhes.php?id=194>

Existem, no entanto, aspectos muito relevantes do Projecto de Decisão que levantam à APRITEL sérias preocupações:

- A definição de mercados geográficos no fornecimento grossista de segmentos de trânsito;
- A conclusão de que o mercado grossista dos segmentos de trânsito nas rotas designadas como concorrenciais (“Rotas C”) não deve ser sujeito a regulação *ex ante* e a consequente supressão das obrigações anteriormente impostas;
- A supressão da obrigação de cumprimento da regra de “retalho-menos” nos circuitos tradicionais analógicos e digitais de débitos iguais ou inferiores a 2 Mbit/s, nas rotas designadas como não concorrenciais (“Rotas NC”), mantendo-se apenas a regra da orientação dos preços para os custos.

Nas secções seguintes apresentam-se comentários mais detalhados sobre estes aspectos.

5. Mercados geográficos

O Projecto de Decisão, na análise que faz dos mercados grossistas de segmentos de trânsito identifica mercados geográficos diferenciados. Considera a existência de:

- Um mercado concorrencial, constituído pelas rotas entre centrais locais da PTC onde se co-localizam pelo menos três operadores alternativos, cujas redes se interligam com essas centrais utilizando meios próprios de fibra óptica. As rotas constituintes deste mercado são designadas por “Rotas C”.
- Um mercado não concorrencial, constituído pelas restantes rotas entre centrais locais da PTC, designadas por “Rotas NC”.

O Projecto de Decisão procede à análise destes mercados geográficos e conclui pela sua regulação diferenciada, nomeadamente considerando o mercado das “Rotas C” como não sujeito a regulação *ex ante* e suprimindo, consequentemente, as obrigações impostas, nestas rotas, pela análise de mercado anterior.

A APRITEL manifesta a sua discordância com a definição destes mercados geográficos e a sua regulação diferenciada pelas seguintes razões:

- Por via das economias de escala características do sector das comunicações electrónicas, a sub-divisão do mercado nacional em segmentos geográficos mais pequenos, irá acentuar dificuldades nos modelos de negócio dos operadores, prejudicando a rentabilidade dos maiores e inviabilizando os mais pequenos.
- A existência de três operadores co-instalados com acesso à central com infra-estrutura própria não assegura, por si, condições de efectiva concorrência num dado mercado.

- O eventual estabelecimento de condições regulatórias diferentes para mercados geográficos diferentes, conduzirá a diferenças ao nível do retalho que tenderão a acentuar as assimetrias socio-económicas já existentes no país.

6. Supressão de obrigações nas “Rotas C”

Em consequência da definição de mercados geográficos nos segmentos de trânsito e da conclusão pela existência de condições concorrenciais adequadas nas designadas “Rotas C”, o Projecto de Decisão procede a supressão de obrigações regulatórias nessas rotas.

A APRITEL manifesta a sua preocupação com esta decisão, que permitirá o agravamento das condições da ORCA ou mesmo a sua pura e simples eliminação, dependente de decisão da PTC, nas “Rotas C”. Assinale-se que nem todos os operadores co-instalados nas centrais locais abrangidas actuam como fornecedores grossistas. Por outro lado, a existência de infra-estruturas alternativas às da PTC não garante, por si só, que possam ser utilizadas por um operador. Note-se que as infra-estruturas de fibra óptica de operadores de redes de cabo não estão, normalmente, disponíveis para alugar e que as infra-estruturas de fibra óptica de outras entidades (por ex. *utilities*) têm de ser negociadas caso-a-caso e a preços que não são previsíveis. A este propósito, assinale-se que ainda está por determinar o total alcance das medidas definidas no DL 123/2009, de 21 de Maio, embora este diploma só legisle sobre infra-estruturas capazes de albergar redes de comunicações electrónicas, pelo que o aluguer de fibra óptica escura se manterá sujeito a negociação comercial.

Acresce que os circuitos Ethernet, como reconhece o ICP-ANACOM, têm uma importância crescente para o mercado mas manter-se-ão não regulados nestas rotas.

Assim, não é evidente que estejam eliminadas as barreiras à entrada neste mercado, como defende o ICP-ANACOM. Em consequência, não se espera que a actual situação de concorrência observe melhorias significativas no prazo de 2 anos apontado para a próxima análise destes mercados.

Por último, a APRITEL mantém sérias dúvidas quanto à eficácia da Lei da Concorrência para a resolução atempada de problemas verificados nestes e outros mercados do sector das comunicações electrónicas, como atestam os prazos de resolução dos casos conhecidos, de que damos os seguintes exemplos:

- Não aplicação de descontos pelo aluguer de circuitos, ocorrida entre Março de 2003 e Março de 2004, com decisão da Autoridade da Concorrência (AdC) em Setembro de 2008;
- Abuso de posição dominante na Banda Larga, ocorrida entre Maio de 2002 e Junho de 2003, com decisão da AdC em Setembro de 2009.

Em conclusão, a APRITEL entende que se verificam os critérios que justificam a regulação do mercado das designadas “Rotas C”, pelo que discorda da supressão de obrigações regulatórias neste mercado.

7. Supressão de obrigações nas “Rotas NC”

Nas “Rotas NC” o ICP-ANACOM delibera suprimir a obrigação de cumprimento da regra de “retalho-menos” nos circuitos tradicionais analógicos e digitais de débitos iguais ou inferiores a 2 Mbit/s, mantendo-se apenas a regra da orientação dos preços para os custos.

A APRITEL discorda com esta decisão pois entende que a referida obrigação é fundamental para evitar a ocorrência de situações de esmagamento de margens altamente prejudiciais aos operadores alternativos.

8. Novas tecnologias de suporte a circuitos alugados

A APRITEL saúda como muito positiva a adopção explícita de um princípio de neutralidade tecnológica nesta análise de mercados, traduzida na extensão aos circuitos Ethernet de obrigações anteriormente apenas existentes para os circuitos tradicionais. Esta decisão vem ao encontro de reivindicações apresentadas pela APRITEL e pelos seus Associados desde há vários anos, como já assinalado anteriormente.

A APRITEL assinala, no entanto, que o Projecto de Decisão se limita a referir os princípios gerais que devem nortear a inclusão, pela PTC, destes circuitos na ORCA ou em oferta de referência autónoma. Face à especificidade e detalhe das propostas apresentadas pela APRITEL e alguns dos seus Associados individualmente, seria de esperar que o ICP-ANACOM procedesse a orientações muito mais concretas quanto aos aspectos a endereçar nesta revisão da ORCA ou na definição da oferta de referência autónoma.

A APRITEL, nas suas propostas sobre evolução da ORCA, mencionou, também, a relevância das tecnologias xDSL simétricas para o fornecimento de circuitos, defendendo a sua introdução imediata nesta oferta de referência. No entanto, o Projecto de Decisão continua a condicionar a introdução destas tecnologias na ORCA à sua utilização pelo Grupo PT em ofertas de retalho. Existindo evidências de que tal já ocorre, como assinalado pela APRITEL nas suas propostas, insiste-se na posição já manifestada de que tais tecnologias devem, de imediato, ser introduzidas na ORCA, em conjunto com as tecnologias Ethernet.

9. Circuitos CAM e acesso a cabos submarinos

A APRITEL saúda a preocupação manifestada pelo ICP-ANACOM com os circuitos CAM e de acesso a cabos submarinos. Com efeito, sendo estes circuitos sujeitos a um monopólio efectivo, é fundamental que sejam objecto de medidas regulatórias específicas.

A APRITEL aguarda com expectativa a anunciada consulta a promover pelo ICP-ANACOM especificamente para endereçar estes circuitos. A APRITEL espera ver reflectidas adequadamente na respectiva deliberação as preocupações existentes com o acesso, disponibilidade, capacidade, SLAs e respectivas compensações por incumprimento.

10. Aspectos operacionais e preços da ORCA

A APRITEL assinala com agrado a referência neste Projecto de Decisão à necessidade de revisão e melhoramento de diversos aspectos operacionais (ex: processos, SLAs) e de preços da ORCA. No entanto, lamenta-se que o ICP-ANACOM não tenha aproveitado esta oportunidade para avançar na definição concreta dessas revisões e melhoramentos, especialmente se atentarmos a que estas questões já foram objecto de propostas detalhadas pela APRITEL e seus associados. Pelo contrário, alguns destes aspectos, nomeadamente a definição de SLAs ainda não concretizados na actual versão da ORCA, ficarão ao critério da PTC na revisão que irá fazer àquela oferta na sequência da decisão final sobre as matérias tratadas neste Projecto de Decisão.

A APRITEL reitera a sua preocupação com os problemas assinalados em suas posições públicas sobre a matéria. Dada a manutenção de tais situações, insiste nas propostas já apresentadas e manifesta a sua expectativa pela anunciada consulta pública que o ICP-ANACOM pretende promover sobre SLAs, compensações por incumprimento e preços de circuitos digitais de débitos iguais ou superiores a 2 Mbit/s. A APRITEL espera que esta consulta integre as suas propostas com vista à melhoria operacional da ORCA e que enderece, de forma global, quer as tecnologias tradicionais, quer as alternativas ao fornecimento de circuitos, nomeadamente a Ethernet e xDSL simétricas.