

**CONSULTA PÚBLICA SOBRE MERCADOS GROSSISTAS DE ORIGINAÇÃO E
TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL
FIXO**

- Definição dos mercados relevantes e avaliações de PMS -

NOVIS TELECOM, S.A.

26 de Abril de 2004

I. Introdução

A Novis Telecom, S.A., vem responder à Consulta Pública sobre mercados grossistas de origemação e terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, no que se refere à definição dos mercados relevantes e das entidades a designar como possuindo Poder de Mercado Significativo (PMS).

II. Garantias de confidencialidade

Toda a informação confidencial eventualmente prestada será inserida entre chavetas ({}). A Novis Telecom procederá ao envio de uma versão electrónica para o endereço indicado na Consulta, expurgada da informação confidencial e fará chegar ao ICP – ANACOM, à atenção da mesma unidade, uma versão em papel integral, isto é, com a informação qualificada como confidencial. Em caso de absoluta necessidade de versão integral em suporte electrónico, a Novis Telecom enviá-la-á à atenção do ou dos concretos funcionários, previamente identificados, que sejam indicados para esse efeito.

III. Responsável pela resposta à Consulta

Para qualquer assunto relacionado com a resposta à Consulta o ICP – ANACOM deverá contactar:

Dra. Daniela Antão
Directora de Regulação
Sonaecom, S.G.P.S., S.A.

R. do Viriato, n.º 13, 6.º
1069 – 315 Lisboa

Tel: + 351 21 10111 356
E-mail: dantao@sonae.com

Dr. Luís Gomes Soares
Direcção de Regulação

Sonaecom, S.G.P.S.,S.A.

Rua do Viriato, nº 13, 6º
1069 – 315 Lisboa

Tel: + 351 21 0111 685

E-mail: luis.soares@sonae.com

IV. Abreviaturas susceptíveis de utilização

Neste documento, as expressões abreviadas a seguir referidas correspondem às referências ou definições respectivamente indicadas:

«**Exposição de Motivos**» - Exposição de Motivos sobre a Recomendação da Comissão de 11/02/2003 relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação ex ante, em conformidade com o disposto na Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas.

«**Linhas de Orientação**» - Orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas (2002/C 165/03)

«**Recomendação**» - Recomendação da Comissão de 11/02/2003 relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação ex ante, em conformidade com o disposto na Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas.

Primeira Parte: Definição dos Mercados Grossistas de Originação e de Terminação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo

I. Acesso grossista à rede telefónica pública num local fixo

Apesar de o mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública estar contemplado no agrupamento de mercados abrangidos na presente fase de consulta e de nesse âmbito se ter concluído pela existência de PMS das empresas do Grupo PT, o mercado grossista correspondente não é tratado no presente documento de consulta.

Tal omissão poderá colocar em risco a introdução atempada de ofertas grossistas (ORLA) fulcrais para o desenvolvimento da concorrência no mercado português.

Neste sentido, e a menos que o ICP – ANACOM entenda dispor de outras formas de regular este mercado grossista, a Novis Telecom vem solicitar ao ICP-ANACOM que o documento de consulta relativo ao mercado grossista de acesso à rede telefónica pública num local fixo (para clientes residenciais e não residenciais) seja desenvolvido e disponibilizado para consulta com a maior brevidade de forma a garantir que o lançamento de ofertas comerciais com base na ORLA seja possível ainda no primeiro semestre de 2004.

Relativamente a este assunto é de chamar a atenção para o trabalho já desenvolvido em outros Estados Membros, como o Reino Unido¹, o qual poderá ajudar a desenvolver de forma mais rápida o processo de consulta que se impõe nesta fase.

II. Serviço de Originação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo

I.A. Definição do mercado do produto

No que se refere à definição do mercado do produto para este serviço, a Novis Telecom concorda globalmente com a conclusão enunciada pelo ICP-ANACOM, bem como com a generalidade da análise efectuada.

I.B. Definição do mercado geográfico

¹ Vide "Protecting consumers by protecting competition: Oftel's conclusions", 20 de Junho de 2002 disponível em <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/pricing/2002/pcr0602.pdf> e "Review of the fixed narrowband wholesale exchange line, call origination, conveyance and transit markets", de 28 de Novembro de 2003.

Como decorre da resposta da Novis Telecom à consulta pública de 23 de Julho de 2003, regista-se com agrado a conclusão de que o mercado geográfico do serviço de originação em apreço é definido como sendo o mercado nacional.

III. Serviço de Terminação de Chamadas em Redes Telefónicas Públicas individuais num Local Fixo

II.A. Definição do mercado do produto

No contexto regulamentar europeu dos últimos anos tem-se entendido que a existência de uma disparidade significativa entre os preços de terminação fixo-móvel e os de terminação móvel-fixo tem vindo a conduzir a uma transferência de riqueza dos operadores fixos para os móveis.

A Novis Telecom compreende que a definição de mercado agora proposta é coerente com este contexto, visando lançar as bases para a existência de condições que permitam, no casos em que efectivamente se verifique uma falha de mercado, a adopção de medidas correctivas adequadas.

É porém sabido que esta delimitação de mercado é controversa, tendo vindo a defender-se argumentos que a contraditam.

Segunda Parte: Avaliação de PMS dos Mercados Grossistas de Originação e de Terminação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo

I. Avaliação do PMS no mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

A Novis Telecom concorda globalmente com a avaliação efectuada pelo ICP-ANACOM no que se refere à designação das empresas do Grupo PT como detendo Poder de Mercado Significativo.

Para esta conclusão, considera-se particularmente relevante a análise realizada sobre o contra-poder do comprador ser reduzido nas relações em que o Grupo PT esteja envolvido.

O ICP-ANACOM refere mesmo: “(...) *Esta vantagem do operador histórico (na ausência de regulação) não seria limitada pela existência de relações bilaterais nos mercados grossistas, tendo em conta a visível desproporção existente entre a PTC e os novos operadores no que se refere ao número de acessos directos (...)*”

Esta primazia das empresas do Grupo PT nas relações bilaterais com as demais empresas, conduz precisamente a situações em que a capacidade dos seus concorrentes para efectuarem aumentos de preço de originação seja fortemente limitada, dada a capacidade de retaliação que as primeiras dispõem (novamente, o tráfego *on-net* dos operadores alternativos é de expressão reduzida, estando fortemente dependentes da interoperabilidade com a rede das empresas do Grupo PT, sendo que o inverso já não sucede).

Por outro lado, as empresas do Grupo PT dispõem de todos os incentivos para, elas próprias, iniciarem um processo de aumento de preços unilateral (note-se que se trata de avaliar o PMS na ausência de intervenção regulamentar): os seus concorrentes não têm alternativa a não ser comprar os minutos ao preço definido ou, então, sair do mercado.

Ou seja, o mecanismo disciplinador não actua sobre as empresas do Grupo PT dada a sua posição dominante neste mercado, que lhe advém do seu quase monopólio no mercado de acessos directos e, por conseguinte, do peso relativamente pequeno que o tráfego *off-net* para as demais redes fixas representa na sua actividade.

A detenção de PMS fica também demonstrada por quanto se diz na página 47 da presente Consulta: “(...) *De um modo geral, e conforme se pode constatar pela observação do **Gráfico 10**, a rentabilidade do serviço de originação de chamadas da PTC tem vindo a diminuir. No entanto, a PTC obtém ainda margens elevadas neste mercado (...)*” [sublinhado nosso].

Espera-se que esta constatação surta os devidos efeitos na definição das obrigações regulamentares a impor às empresas do Grupo PT no âmbito do processo de transposição em curso. A Novis Telecom tem vindo a apresentar ao longo dos últimos anos um conjunto de estudos comparativos de preços de originação e terminação a nível europeu, numa tentativa de demonstrar que os preços praticados pela PT Comunicações se situam acima dos seus custos efectivos (acrescidos da taxa de remuneração do capital). Uma análise mais completa não tem sido possível, na medida em que, ao contrário de outros países, como o Reino Unido, não existe transparência sobre o sistema de contabilidade adoptado pelo incumbente.

Ora, de acordo com o exposto no texto da presente consulta, a PT Comunicações tem vindo a obter margens elevadas. Incumbe ao regulador disciplinar o comportamento do operador dominante de forma a garantir que os pagamentos efectuados pelos demais prestadores não vão para além dos valores economicamente eficientes (a margem deve cobrir apenas o custo do capital e não permitir a obtenção de **lucros** neste mercado).

A constatação de que a PTC obtém margens de lucro elevadas leva implícita a conclusão de que, não obstante os custos incorridos e a taxa de remuneração do capital adequada, têm vindo a ser definidos preços de originação acima da soma daqueles dois valores.

Neste contexto, é expectativa da Novis Telecom que o ICP-ANACOM desenvolva o regime da publicidade da contabilidade analítica à semelhança da prática a este respeito seguida no Reino Unido, com isso potenciando um melhor escrutínio da mesma por todo o sector e viabilizando a produção, pelos novos operadores, de contributos válidos para a regulação.

II. Avaliação do PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

A Novis Telecom discorda em absoluto com a sua designação como operador com PMS neste mercado.

Esta conclusão suporta-se realmente apenas nas quotas de mercado, sem tomar em consideração todos os outros argumentos que, de forma inequívoca, comprovam a inexistência de poder de mercado significativo por parte dos operadores alternativos.

De acordo com as Linhas de Orientação publicadas pela Comissão Europeia, “(...) *uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores.* (...)”

Como se demonstra adiante, a Novis Telecom e os demais operadores alternativos, não dispõem de capacidade de, no mercado de terminação da sua própria rede, agir “independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores”. Senão veja-se:

1. Como o documento da consulta refere, o Grupo PT apresenta uma quota de 95 % do parque de acessos directos instalados no mercado nacional e “(...) *e como tal, a interligação com a rede deste operador é essencial para que os outros operadores possam garantir a comunicação extremo a extremo e prestar serviços no mercado retalhista.* (...)”. **[confidencial] [confidencial]**

Ora, esta disparidade no que se refere à dimensão das redes dos novos operadores face às do Grupo PT, cria a necessidade absoluta nos novos operadores de garantir aos seus clientes a possibilidade serem contactados a partir do universo das linhas que constituem o parque telefónico do Grupo PT e que, como se viu, representa 95% do parque telefónico instalado no mercado nacional.

2. Esta necessidade absoluta é também ela reconhecida pela própria Comissão Europeia na sua Recomendação (que o ICP-ANACOM transcreve no documento de consulta): “(...) *Na ausência de regras regulamentares para a interligação, uma pequena rede poderá ter um poder de mercado muito reduzido em relação ao de uma rede maior no que respeita à terminação de chamadas. (...)*”.

Este desequilíbrio tem como impacto, na relação bilateral de determinação de preços de terminação: “(...) *Consequentemente, continuará a existir, normalmente, um desequilíbrio entre o poder de mercado das grandes e o das pequenas redes, dado que será mais fácil para uma grande rede aumentar os encargos de terminação de chamadas e será mais difícil para uma pequena rede resistir a uma diminuição dos encargos de terminação por parte de uma grande rede (...)*”.

3. Esta dificuldade é facilmente explicada pelas externalidades de rede que caracterizam o mercado das telecomunicações. Caso os operadores alternativos optem por impor preços de terminação nas suas redes exageradamente elevados, tal situação dará os argumentos necessários ao Grupo PT para fazer aquilo que, no passado já tentou e que as queixas dos operadores alternativos e a acção do regulador que se lhes seguiu impediu: **definição de preços off-net com diferenciais elevados face aos preços on-net desse operador.**

O Grupo PT já demonstrou claramente que não é de forma alguma constrangido pelo facto de as chamadas terminadas nos demais operadores serem mais caras².

Efectivamente, e como a Novis Telecom sublinhou na sua resposta de 23 de Julho de 2003, já em 2000 os operadores alternativos solicitaram a intervenção do regulador no sentido de garantir que os preços de *off-net* do operador histórico não fossem excessivamente elevados face aos preços *on-net* desse operador. Esta preocupação resultou de um conjunto de queixas de clientes finais dos operadores alternativos decorrentes do facto de, por terem mudado da PT Comunicações, quem entrava em contacto com eles ter de pagar preços bastante mais elevados.

² Aliás, os próprios dados avançados pelo ICP-ANACOM justificam essa atitude, na medida em que apontam para que 70% do tráfego terminado na rede PTC ser originado na mesma o que, numa rede que representa 95% dos acessos instalados no mercado, comprova o ganho que o Grupo PT tem por incentivar estruturas tarifárias que discriminem favoravelmente o tráfego *on-net*.

Em sequência, a 9 de Setembro de 2000, o ICP-ANACOM deliberou no sentido da eliminação dessas disparidades tarifárias, sendo que qualquer diferença apenas poderia ser aceite com fundamento nas diferenças dos preços de terminação entre operadores. No considerando vi) dessa decisão o regulador alude de forma extensa ao impacto negativo na concorrência que a prática da PT Comunicações implicava: “(...) **a prática destes preços substancialmente mais elevados que os do SFT para as chamadas dentro da rede da PT pode constituir uma inevitável barreira à entrada no mercado de telefonia fixa em regime de acesso directo, podendo impedir o desenvolvimento da concorrência nesta parte importante dos mercados de telecomunicações**, e que, de acordo com Artigo 16º da Lei de Bases do sector das telecomunicações, são proibidas aos operadores de redes e prestadores de serviços de telecomunicações quaisquer práticas que falseiem as condições de concorrência ou que se traduzam em abuso de posição dominante; (...)” [sublinhado nosso]

Esta situação demonstra claramente que o contra-poder do Grupo PT enquanto comprador é efectivo, ao mesmo tempo que revela a importância que o preço das comunicações para as redes dos novos operadores tem na decisão dos clientes em mudar de prestador de acesso directo. Esta sensibilidade é, portanto, um mecanismo que previne a definição de preços com margens de lucro contrárias à sua concorrência no mercado.

4. Relativamente às diferenças dos preços de terminação que é descrita no documento de consulta, é fundamental tomar em consideração que o facto de os operadores alternativos praticarem preços de terminação mais elevados que as empresas do Grupo PT não resulta da incapacidade imposta por via regulamentar ao Grupo PT de responder a tais preços. Efectivamente, existem um conjunto de factores diferenciadores que justificam a existência de custos mais elevados por parte dos operadores alternativos e que o próprio ICP-ANACOM identifica no documento de consulta, pese embora os omita aquando desta apreciação. Esses factores são:
 - a) **Estrutura das redes**: as redes dos operadores alternativos são bastante distintas da do incumbente. Esta diferença traduz-se nas diferenças entre os tarifários praticados (veja-se que o Grupo PT usa uma estrutura de preços que diferencia local, trânsito simples e duplo, enquanto os operadores alternativos utilizam uma estrutura simplificada). Esta diferença impede, assim, a comparação directa dos preços de interligação.
 - b) **As economias de escala e/ou gama e/ou experiência** que o próprio ICP-ANACOM identifica como beneficiando o Grupo PT, justificam a existência de custos mais elevados nos novos operadores. Efectivamente, no documento de consulta o ICP-ANACOM faz uma identificação da forma como estas

economias beneficiam o operador histórico. Ora, na medida em que a rede de suporte é a mesma (independentemente de se tratar do serviço de originação ou do de terminação), toda a análise aí realizada (e que se transcreve abaixo) é aplicável ao serviço de terminação:

“(…) De acordo com os resultados do modelo, nas redes de comutação e de transmissão (vide Gráfico 4) parecem existir decréscimos apreciáveis no custo médio unitário de longo prazo. Tais resultados indiciam a existência de economias de escala nestas redes. (…)

Uma vantagem adicional de que pode beneficiar a PTC são as economias de gama que resultam da existência de custos comuns no fornecimento de diferentes serviços. (…)

Dada a presença da PTC na maior parte dos mercados de telecomunicações, este operador encontrar-se-á em condições de recuperar custos comuns de uma vasta gama de serviços. Esta situação poderá funcionar como uma barreira à entrada de concorrentes sem a capacidade de oferecer uma mesma gama de serviços. Para usufruir de economias de gama comparáveis com a PTC, um novo operador necessitaria de entrar simultaneamente em todos os mercados relevantes, o que aumenta os custos de entrada (sendo uma parte destes custos afundados – e.g. roll-out da rede e publicidade).

Devido à existência de economias de escala e de gama e dada a escala e a configuração da rede fixa da PTC, este operador beneficia, tudo o resto constante, de custos unitários inferiores aos dos seus concorrentes.(…)” [sublinhado nosso]

- c) Finalmente, existem **barreiras legais** que no anterior enquadramento legal discriminavam os novos operadores, nomeadamente no que se refere à construção de redes públicas e que acrescem aos seus custos quando comparados com o operador histórico.

Estas dificuldades são elas próprias identificadas e reconhecidas pelo ICP-ANACOM no documento de consulta: **“(…) Dificuldade de relacionamento entre os novos operadores e os municípios, nomeadamente nos aspectos relacionados com as taxas de licenciamento e de ocupação do espaço municipal e com a celeridade dos processos de obtenção de licenças para execução de obras na via pública. Com a implementação do novo quadro regulamentar esta barreira será eliminada. (…)**”.

- d) **Acesso a recursos financeiros/mercados de capitais:** na medida em que o Grupo PT tem uma maior facilidade no acesso aos mercados de capitais, a qual é sustentada na maior segurança que a sua posição de empresa dominante no mercado nacional de telecomunicações lhe confere, também a sua taxa de custo do capital será inferior ao dos demais. Neste sentido, e numa análise em que tudo o resto seja igual entre as empresas (incluindo os custos), os preços dos operadores alternativos seriam sempre superiores.

Ou seja, e em conclusão, o ICP-ANACOM ao discorrer sobre a existência de preços de terminação mais elevados nas redes dos operadores alternativos que os praticados na rede da PTC não pode pressupor pela existência de lucros anormais. Pelo contrário, esse diferencial é plenamente justificado pelas diferenças de custos incorridas pelos operadores alternativos.

5. Na realidade, a margem de lucro que a PT Comunicações auferir no serviço de terminação só não é superior graças à intervenção do regulador que limita a sua capacidade de aumento dos preços.

O inverso, pelo que se expôs acima, não é verdade, como aliás se comprova no relacionamento que os operadores alternativos têm com os operadores móveis. Se, como o ICP-ANACOM argumenta, os operadores alternativos fixos dispusessem do referido poder de mercado, definiriam os preços de terminação para os operadores móveis de acordo com o princípio de reciprocidade, o que não sucede. E não acontece, também devido à necessidade da Novis Telecom ter de seguir o líder do mercado fixo – Grupo PT – o que requer que a diferenciação reflecta apenas as diferenças nos custos já identificadas.

6. Finalmente, e no que se refere ao **contra-poder dos operadores alternativos entre si:** a inexistência de conflitos entre os operadores fixos nas negociações de preços de terminação demonstra que o nível de preços definido não contribui para o estrangulamento deste mercado e que, pelo contrário, se encontra dentro dos parâmetros de razoabilidade de um mercado concorrencial. A argumentação do ICP-ANACOM neste particular é particularmente insuficiente na medida em que não justifica porque considera não existirem indícios desse contra-poder. Ora, o entendimento da Novis Telecom é o de que a inexistência de conflitos é a prova de que a relação é equilibrada e, por conseguinte, esse contra-poder é efectivo.

Outro argumento que indica a existência de contra-poder nas relações dos operadores alternativos entre si é o facto de a dimensão dos operadores ser equilibrada entre si. Esta situação implica uma dependência bilateral, na medida em que a dimensão das redes não permite que os operadores definam preços de forma independente uns dos outros.

De notar que esta situação é, aliás, corroborada pelo ICP-ANACOM na medida em que comprova que os preços de terminação dos novos operadores são muito próximos entre si.

Atendendo ao acima exposto, a Novis Telecom considera que apenas as empresas do Grupo PT deverão ser designadas como tendo PMS.