

Consulta Pública

**MERCADOS DE ACESSO EM BANDA ESTREITA À REDE TELEFÓNICA  
PÚBLICA NUM LOCAL FIXO**

**Definição de mercados relevantes e avaliação de PMS**



# **RESPOSTA À CONSULTA PÚBLICA RELATIVA À DELIMITAÇÃO DOS MERCADOS DE ACESSO EM BANDA ESTREITA À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO**

## **(Definição de mercados relevantes e avaliação de PMS)**

A presente resposta é apresentada em nome da Portugal Telecom SGPS, da PT Comunicações S.A. e da PT Prime S.A. e da TMN - Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A e as referências ao “Grupo PT” reportam-se ao conjunto das ditas entidades.

### **1 - CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL**

#### **1.1. Enquadramento geral**

A Directiva nº2002/21/CE veio estabelecer um quadro harmonizado para a regulamentação dos serviços de comunicações electrónicas, das redes de comunicações electrónicas e dos recursos e serviços conexos, definindo as funções das Autoridades Reguladoras Nacionais (ARNs) e fixando um conjunto de procedimentos para assegurar a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a Comunidade (cf. artigo 1º).

Ao transpor a Directiva nº2002/21/CE o artigo 56º da Lei nº5/2004 veio cometer ao ICP-ANACOM, enquanto ARN, a competência para definir os mercados nacionais relevantes de produtos e serviços com vista a determinar quais as empresas que neles detêm um poder de mercado significativo e, subsequentemente, a medida em que lhes devem ser impostas, ou ser mantidas ou alteradas, determinadas

obrigações destinadas a promover a concorrência efectiva nos mercados em que operam.

Na definição dos mercados relevantes deve ter-se em conta a Recomendação da Comissão que identifica os mercados de produtos e serviços cujas características podem justificar a imposição de obrigações regulamentares específicas (a “Recomendação”) e as Orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significado no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas (as “Linhas de Orientação”) (cf. nº2 do artigo 58º da Lei nº5/2004).

Na presente resposta evitar-se-ão as considerações relativas aos remédios regulamentares adequados e proporcionais à promoção da concorrência efectiva uma vez que, de acordo com a Lei nº5/2004, só após ter delimitado os mercados relevantes, e ter concluído que não são concorrenciais, pode a ARN estudar e decidir em concreto quais as obrigações regulamentares específicas previstas no Título IV da Lei que devem ser impostas às empresas que neles detenham um poder de mercado significativo (cf. artigo 59º).

## **1.2. Princípios gerais de delimitação dos mercados relevantes**

O mercado relevante de um bem ou serviço compreende todos os bens ou serviços consideradas permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, à utilização pretendida e aos preços. Os mercados geográficos relevantes abrangem a área em que as empresas em causa fornecem bens ou serviços em condições suficientemente homogéneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido ao facto, em especial, de as condições da concorrência serem aí consideravelmente diferentes.

Do ponto de vista económico a substituição do lado da procura constitui o elemento de disciplina mais imediato e eficaz sobre os fornecedores de um dado bem ou serviço, em especial no que diz respeito às suas decisões em matéria de preços. Por essa razão, e em sintonia aliás com as sugestões da Comissão, considerou-se a substituíbilidade pelo lado da procura como critério fundamental de delimitação do

mercado, servindo o teste da substituíbilidade da oferta sobretudo para avaliar complementarmente o poder que nele se detém.

De acordo com esta perspectiva a circunscrição de cada mercado relevante pressupõe a agregação de produtos e serviços que tenham a aptidão para satisfazer idênticas necessidades dos utilizadores, que apresentem, em caso de um pequeno mas significativo aumento duradouro dos preços de um deles (5% a 10%), um grau de substituíbilidade capaz de causar uma perda dissuasora de vendas, substituíbilidade essa não dificultada por custos de substituição consideráveis ou por outro tipo de factores de rigidez.

De acordo com a Recomendação e com vista a aferir tão correctamente quanto possível o grau de substituição entre bens e serviços poderá haver necessidade de proceder a estudos de diversa ordem, a saber:

- a) estudos de casos de substituição ocorridos num passado recente, designadamente ligados a perturbações do mercado, tais como alterações anteriores dos preços relativos, ou lançamento anterior de novos produtos;
- b) exercícios econométricos e estatísticos relativos a estimativas da elasticidade e da elasticidade cruzada da procura, à analogia das oscilações dos preços, ao nexo de causalidade entre séries de preços, aos níveis de preços e/ou à sua convergência;
- c) estudos de opinião fundamentada dos clientes e concorrentes e estudos de preferências dos consumidores tais como estudos de marketing usados na tomada das decisões empresariais, inquéritos sobre hábitos de consumo etc..;
- d) estudos sobre entraves associados à transferência da procura para potenciais produtos de substituição e respectivos custos e estudos sobre o carácter efectivo da substituição potencial pelo lado da oferta;
- e) estudos sobre a existência de grupos de consumidores diferenciados do produto relevante que possam indiciar a existência de mercados mais restritos e distintos sempre que ocorram discriminações em matéria de preços.

O Grupo PT constata que a consulta pública fornece pouca evidência fundada nesse tipo de estudos e que, conseqüentemente, haverá necessidade de ponderar



cuidadosamente as considerações empíricas que as empresas estão em condições de formular.

### **1.3. A delimitação dos mercados relevantes para efeitos de regulamentação ex ante**

Tal como é expressamente reconhecido no considerando sétimo da Recomendação a delimitação dos mercados relevantes deve começar pela concreta identificação dos mercados retalhistas.

Só depois de concluída a caracterização da oferta retalhista à disposição de uma procura constituída por utilizadores finais, é possível circunscrever a oferta dos bens e serviços necessários à actividade de revenda de terceiros, ou seja, os mercados grossistas de que dependem as ofertas retalhistas.

A concorrência efectiva nos mercados retalhistas torna consequentemente desnecessária a imposição de obrigações no mercado grossista, ao mesmo tempo que a regulação deste mercado dispensa normalmente a definição de remédios para a falta de concorrência nos mercados retalhistas.

Uma vez que a delimitação dos mercados relevantes é uma condição de imposição de obrigações regulamentares, a identificação de um dado mercado de comunicações electrónicas como passível de regulamentação ex ante depende, não apenas do facto de se tratar de um mercado que agrega bens e serviços suficientemente substituíveis, mas também da persistência de fortes obstáculos à entrada, da falta de perspectiva de evolução no sentido da concorrência efectiva e ainda da insuficiência do direito da concorrência para, por si só, e na ausência de regulamentação ex ante, suprir as insuficiências do mercado.

A finalizar este ponto merece seguramente uma referência o facto de a consulta, com propósitos que se desconhecem, pretender aparentemente identificar um mercado para números não geográficos fixos, orientação que não se subscreve porquanto, para além de essa segmentação não ser contemplada na Recomendação, não se vê necessidade de isolar um tal mercado e de lhe definir obrigações ex ante específicas.



#### **1.4. Critérios de aferição do poder de mercado**

De acordo com o artigo 14.º da Directiva nº2002/21/CE e com a jurisprudência do TJCE 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.

As quotas de mercado são frequentemente utilizadas como um indicador do poder de mercado.

Todavia, a Comissão vem admitindo que quotas de mercado elevadas só podem constituir aferições exactas no pressuposto de os concorrentes não estarem em condições de se adaptar, imediatamente ou a curto prazo, e sem incorrerem em custos suplementares significativos, de modo a produzirem bens ou a prestarem serviços que tenham sofrido um pequeno mas significativo aumento duradouro dos preços.

A substituíbilidade pelo lado da oferta pode conseqüentemente exercer uma pressão concorrencial semelhante à que se espera dos actuais concorrentes e afastar a presunção de domínio fundada na quota de mercado. Uma quota elevada pode também não ser sintoma de poder de mercado significativo se em lugar de se ter mantido estável ao longo do tempo, tiver diminuído gradualmente ou demonstrado estar sujeita a flutuações.

Para além da quota de mercado, a avaliação do poder de mercado tem de ponderar outros factores tais como a dimensão global da empresa, o controlo de infra-estruturas difíceis de duplicar, a superioridade tecnológica, o baixo nível ou falta de contra-poder dos compradores, o acesso privilegiado a recursos financeiros, a diversificação de produtos/serviços, as economias de escala e de gama, a integração vertical, a existência de uma rede distribuição bem desenvolvida, a concorrência potencial e eventuais barreiras à expansão.

O poder de mercado depende igualmente dos entraves à entrada. No entanto, importantes entraves à entrada poderão tornar-se menos relevantes em mercados caracterizados por progressos tecnológicos actuais e potenciais. Nos mercados das

comunicações electrónicas, poderão assim verificar-se pressões concorrenciais decorrentes de soluções inovadoras por parte de concorrentes potenciais. Neste tipo de mercados, a avaliação da concorrência deverá, como se disse, ser prospectiva.

A Comissão reconhece ainda, com interesse para o caso presente, que mesmo num mercado caracterizado por fortes obstáculos à entrada, podem existir outros factores estruturais ou características que conduzam a uma concorrência efectiva. É o caso, por exemplo, dos mercados que têm um número limitado, mas suficiente, de empresas activas que operam ao abrigo das barreiras à entrada, com estruturas de custos divergentes e que enfrentam uma procura que privilegia a elasticidade dos preços. Nestes mercados, as quotas de mercado podem alterar-se facilmente em função das variações de preços.

### **1.5. Poder de mercado e alavancagem**

Quanto a este tema convém muito sucintamente ter presente que, no entender da Comissão, o nº3 do artigo 14.º da Directiva 2002/21/CE não se destina a ser aplicado em relação ao poder de mercado, por efeito de alavanca, de um mercado "regulamentado" sobre um mercado emergente "não regulamentado" uma vez que nesse tipo de situações um comportamento abusivo no mercado "emergente" seria normalmente disciplinado pelo direito da concorrência.

Por norma, no caso de uma empresa deter poder num mercado de acesso ou grossista a montante, podem ser evitados os efeitos alavancagem a jusante ou no retalho mediante a imposição de obrigações adequadas previstas na directiva relativa ao acesso. Apenas quando tais obrigações ex-ante são infrutíferas se deve equacionar a possibilidade de fazer uso do nº3 do artigo 14.º da Directiva. A regulação dos mercados retalhistas deve ser, sob esta perspectiva, e como se disse já, subsidiária relativamente à regulação dos mercados grossistas.

### **1.6. Regulamentação ex ante e direito da concorrência**

Por último, a selecção, para efeitos de regulamentação ex ante, de um mercado em que subsistam obstáculos à entrada importantes e persistentes e que careça de

características dinâmicas potenciadoras de uma situação de concorrência efectiva, deve depender de uma avaliação da suficiência do direito da concorrência por si só para reduzir ou eliminar esses obstáculos ou para restabelecer suficientes mecanismos de concorrência, suprindo as adequadamente as insuficiências do mercado em causa.

Nesta matéria as Linhas de Orientação vão no sentido de qualificar a necessidade da regulação ex ante como excepcional, surgindo intimamente associada aos casos "em que os requisitos impostos por uma intervenção que visa corrigir uma insuficiência do mercado são numerosos (p. ex., necessidade de contas detalhadas para efeitos regulamentares, avaliação dos custos, supervisão dos termos e condições, incluindo parâmetros técnicos, etc.)" ou em que "são indispensáveis intervenções frequentes e/ou atempadas, ou em que o estabelecimento de garantias legais é extremamente importante".

## **2 - DEFINIÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES E AVALIAÇÃO DE PMS**

### **2.1. Enquadramento**

Na avaliação destes mercados a ANACOM apresentou de forma detalhada as análises efectuadas invocando diversas razões para considerar que não se deveria proceder a uma maior desagregação dos mercados de acesso - para além dos definidos pela Comissão Europeia - e que o Grupo PT detém PMS em todos os mercados analisados.

O Grupo PT tem perspectivas divergentes em relação a algumas das conclusões e análises efectuadas pela ANACOM. Adicionalmente entende que algumas questões da máxima relevância e que são decisivas para a evolução futura dos mercados dos serviços telefónicos fixos em causa não foram tidas em devida consideração. A este efeito esta secção está organizada em **(2.2.)** comentários à definição de mercados relevantes, **(2.3.)** comentários à avaliação de PMS, **(2.4.)** implicações e considerações relativas à regulamentação dos mercados específicos e **(2.5.)** uma breve síntese.



## **2.2. Comentários à definição de mercados relevantes**

O Grupo PT não subscreve as análises e conclusões efectuadas, no que diz respeito ao não reconhecimento da pressão competitiva dos serviços móveis e ao não reconhecimento do segmento de grandes clientes empresariais.

### **2.2.1. Pressão competitiva do móvel**

O Grupo PT considera incompreensível que não se tenha dado a necessária relevância à forte pressão concorrencial exercida pelo negócio móvel sobre o negócio fixo.

Tal como teve oportunidade de concluir na resposta à primeira consulta pública para análise dos mercados relevantes, o Grupo PT considera que existe uma separação clara entre os mercados de serviços fixos e serviços móveis.

De facto os dois serviços não são actualmente substitutos efectivos a nível do retalho, tanto do lado da procura como do lado da oferta, quando utilizados para chamadas de voz ou de acesso à Internet tal como referido no ponto 1.3.4. da consulta da ANACOM.

No entanto, esta conclusão não deve impedir que, para efeitos de avaliação do poder de mercado na oferta de serviços fixos – nomeadamente os da voz – não se deva reconhecer que as empresas que operam no mercado fixo sofrem decisivamente a concorrência dos operadores móveis, apesar de a substituíbilidade assimétrica determinar claramente a separação de ambos os mercados.

O Grupo PT considera portanto que os serviços móveis exercem uma forte pressão concorrencial sobre os serviços fixos. Este facto deve ser reconhecido e devidamente salientado, não apenas no âmbito da definição dos mercados relevantes, mas também na avaliação do PMS, de forma a condicionar esta última e, se necessário, a fase posterior de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações.

Apesar de a ANACOM defender a não existência de pressão competitiva do móvel sobre o fixo, a verdade é que a evolução das variáveis do negócio fixo evidenciam

uma queda estrutural e grave nos volumes de tráfego fixo que ocorrem em paralelo ao crescimento dos volumes do negócio móvel.

Efectivamente, os dados mais recentes da PTC, de Janeiro de 2004, indicam que o tráfego originado na rede caiu 22,6 % nos dois anos anteriores. No mesmo período, o parque médio de acessos caiu cerca de 6,1 %. Também os valores publicados pela ANACOM para o serviço fixo de telefone<sup>1</sup>, que se referem à totalidade do mercado, apresentam a mesma tendência de queda dos volumes cursados nas redes telefónicas fixas. De facto, de 2001 a 2003, de acordo com a ANACOM, o volume de tráfego originado apresentou uma queda de 20,1 %, enquanto que o número de acessos caiu 2,4 %.

Como é evidente por estes números, a queda muito substancial dos volumes de tráfego e de acessos não é um fenómeno recente nem passageiro. Efectivamente, os valores publicados pela ANACOM parecem indicar que o esvaziamento da rede tem tendência a agravar-se, na medida em que a diminuição dos volumes aumentou no último ano (variação negativa de 14,7 e 1,7 %, respectivamente nos volumes de tráfego e de acesso, de 2002 para 2003).

Esta situação, apesar de encontrar precedentes no espaço europeu, é particularmente gravosa em Portugal onde o ponto de partida do negócio fixo era claramente pior, tendo levado inclusivamente à autorização da Comissão para uma liberalização mais tardia. Este fenómeno é por demais evidente quando se observa o rácio de acessos móveis face aos acessos de fixo para o ano de 2002. Portugal tem o segundo maior rácio da Europa (2,75), apenas superado pelo da Itália (2,81), e largamente superior aos valores apresentados pela França e Alemanha (1,5 e 1,54, respectivamente)<sup>2</sup> (*vide quadro 1 em anexo*).

Diversos estudos concordam no sentido de que a acentuada retracção que se observa nas redes telefónicas fixas se deve a uma forte pressão estrutural não

---

<sup>1</sup> Dados disponíveis em [www.anacom.pt](http://www.anacom.pt)

<sup>2</sup> Fontes: número de acessos de fixo – IDC, Analysys (2003); número de acessos móveis: Comissão Europeia, *9th Implementation Report*.

recíproca do serviço móvel sobre o serviço fixo que tem conduzido à substituição do fixo pelo móvel e ao correspondente esvaziamento da rede fixa.

Por seu lado, a McKinsey & Company<sup>3</sup> observa que aproximadamente 80% das chamadas de voz feitas por utilizadores de móvel e fixo ocorrem em situações em que o utilizador pode optar entre os dois serviços (em casa ou no local de trabalho).

De acordo com estudos realizados pela *McKinsey & Company* em 2003 sobre a substituição fixo-móvel<sup>3</sup>, Portugal apresenta um grau de substituição fixo-móvel muito elevado, apenas superado pelo da Itália no espaço europeu. Nesses estudos, a *McKinsey & Company* formula as seguintes conclusões:

- Cerca de 56 % dos clientes de redes móveis efectuam mais de 40 % das chamadas usando o móvel quando estão em casa, o que poderá indiciar uma forte pressão a nível da substituíbilidade do móvel em relação aos acessos residenciais. Este valor é substancialmente superior a países como a Espanha - 25 % - que tem uma taxa de penetração móvel semelhante – 88 % face a 86 % em Portugal - ou à Alemanha – 16 %, com uma taxa de penetração do móvel de apenas 73 %<sup>4</sup>. Esta forte substituíbilidade é explicada pelo reduzido diferencial de preços percebido pelos utilizadores em Portugal (*vide quadro 2 em anexo*).
- De acordo com os mesmos estudos, a percentagem de clientes que não instalam telefone fixo quando mudam para uma nova casa tem vindo a aumentar substancialmente em Portugal. Analisando o número de instalações em função do número de novos contratos de empréstimos à habitação, verifica-se que as instalações têm vindo a diminuir sistematicamente desde o ano 2000. Se no ano 2000 havia 95 % de instalações, no segundo semestre de 2003 este valor já tinha descido para 65 % (*vide quadro 3 em anexo*).
- É ainda observado que entre os consumidores que já desligaram o fixo, 53 % afirmaram como razão principal não precisarem do mesmo, dado terem um

---

<sup>3</sup> Estudo de mercado realizado pela McKinsey & Company e a NFO em 2003, em 9 países europeus (incluindo Portugal), relativo à substituição do fixo-móvel - amostra de 200 clientes só com móvel e de 800 com móvel e fixo.

<sup>4</sup> Dados de penetração referentes ao terceiro trimestre de 2003 – ANACOM.

telefone móvel, 20 % disseram que o fixo era muito caro quando comparado com o móvel. Dos que ainda tinham telefone fixo mas tencionavam desligá-lo nos próximos 12 meses, 35 % afirmaram que este é muito caro quando comparado com o móvel, e 25 % que não precisam de telefone fixo por terem um móvel (*vide quadro 4 em anexo*).

A abundância de referências ao efeito de substituição fixo-móvel – a nível do tráfego e dos acessos – feitas quer por empresas de consultoria quer por bancos de investimento ou mesmos em literatura científica é tal que temos dificuldade em entender que este fenómeno possa ser justificado, pela evolução da conjuntura económica, como se pretende na consulta.

É de notar ainda que o fenómeno foi diagnosticado e os seus efeitos eram previsíveis. De facto, já em Março de 2000, Nuno Cadima (com orientação de Pedro Pita Barros) considerava, na sua tese de mestrado vencedora de um prémio da Fundação das Telecomunicações - "Análise das telecomunicações (rede fixa e rede móvel) e determinação do impacto do crescimento da rede móvel na rede fixa" -, previamente à existência de redes de acesso fixo concorrentes com dimensão significativa, que a análise económica permitia concluir que existe uma efectiva "canibalização" dos acessos fixos pelo móvel. O autor concluía da análise das curvas de difusão estimadas para as duas tecnologias que na ausência dos serviços móveis, o fixo teria uma penetração superior em 4 pontos percentuais (aproximadamente 10%). O autor referia igualmente que não parecia existir um efeito oposto de substituição do móvel pelo fixo.

### **2.2.2. Existência de um mercado de grandes clientes empresariais**

A ANACOM sustenta, no ponto 1.3.7. da sua consulta, que as condições de concorrência não parecem ser suficientemente distintas para merecer a definição de um segmento de grandes clientes.

A análise efectuada pela ANACOM não parece contudo ter aprofundado suficientemente os critérios de identificação do segmento de mercado e de diferenciação de preços entre os diversos segmentos.

Conforme já tivemos oportunidade de referir na primeira consulta pública de análise dos mercados relevantes, existem diferenças significativas na utilização final dos serviços que, aliadas à ocorrência de pressões competitivas criadas pelos mercados de redes VPN IP e à adopção de métodos diferenciados de negociação de preços, justificam uma análise em separado deste segmento. De facto, e no que respeita ao perfil distinto por parte deste segmento, observa-se que:

- Os serviços de dados representam uma média de 60% da factura de serviços de comunicações electrónicas dos grupos económicos do segmento de grandes contas empresariais, enquanto que no segmento de PME's a participação dos serviços de dados não excede os 10% (vide quadro 5 em anexo).
- Este segmento é caracterizado pela exigência de soluções completas de subcontratação envolvendo fornecimento de serviços, manutenção e operação dos equipamentos, níveis de serviço (com estabelecimento de penalizações por não cumprimento), entre outros aspectos. Em contraste, e como a ANACOM teve oportunidade de constatar, os clientes não residenciais de menor dimensão adquirem maioritariamente serviços de maior simplicidade e com estruturas tarifárias pouco sofisticadas.
- A nível das características técnicas dos serviços, este segmento é ainda caracterizado por uma migração maciça para plataformas baseadas em VPNs IP, permitindo o estabelecimento de acessos, comunicação (Voz sobre IP) e tráfego de dados através de uma única solução. Importa referir que os serviços de tipo "VPN" fornecidos a estes segmentos são dificilmente comparáveis aos serviços "VPN" disponibilizados a clientes de menor dimensão, dado o seu maior grau de complexidade (vide quadros 6 e 7 em anexo).

O critério de diferenciação de preços corrobora a necessidade de segmentar e autonomizar o mercado de grandes clientes empresariais por três razões principais:

- Dada a natureza das soluções que adquirem, normalmente em pacote, os grandes clientes empresariais dispõem de um poder negocial distinto das PME's, o que justifica que todos os operadores – e não apenas as empresas do Grupo PT –

necessitem elaborar propostas tarifárias individualizadas para os clientes de maior dimensão, a pedido dos próprios clientes (vide quadro 8 em anexo).

- Este segmento tem também uma gestão cada vez mais sofisticada dos seus gastos com serviços de comunicações electrónicas, tratando-os como uma “commodity” cujo preço é estabelecido através de leilões de tráfego ou do estabelecimento de cotações de preços (RFQs) disputados pelos vários operadores do mercado (procedimento já adoptado por algumas contas da Administração Pública e do sector da distribuição) (vide quadros 9 e 10 em anexo).
- Adicionalmente este segmento, e ao contrário do que a ANACOM afirma no ponto 1.2.10. da consulta pública, assume já uma dimensão muito considerável que justifica a prática de diferenciação de preços (vide quadro 11 em anexo).

Assim, o Grupo PT entende que a ANACOM deveria reconhecer, à semelhança do que se admite na Recomendação, não só que a satisfação das necessidades dos grandes clientes envolve soluções agregadas que incluem acessos em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo, e que existem canais de venda e modelos de determinação dos preços dos serviços distintos, mas também que uma segmentação mais fina se justifica em virtude da existência de diferenças significativas na utilização final aliada à pressão competitiva criada pelos mercados de redes VPN IP.

Assim, mais do que seguir critérios teóricos para a identificação do segmento, será necessário ter em conta a experiência de elevada competitividade e rivalidade entre operadores que não tem paralelo com o observado nos restantes segmentos do mercado (i.e., nos segmentos residenciais e de PMEs).

Neste contexto, a eventual regulação do mercado de grandes clientes empresariais terá de ser necessariamente distinta da regulação dos restantes segmentos, pelo que se justifica uma definição em separado do segmento de grandes clientes empresariais.

É aliás de estranhar que, contrariamente ao que é tradição nas autoridades de concorrência, a ANACOM opte por circunscrever o mercado de forma mais lata em

lugar de procurar restringi-lo. Por razões óbvias a aplicação dos princípios do direito da concorrência leva a que o exercício prospectivo de segmentação só seja desnecessário quando se torna evidente que não é susceptível de refinar a verificação do poder de mercado.

### **2.2.3. Mercados geográficos com condições de concorrência heterogéneas**

Como vimos, para avaliar a concorrência efectiva é também necessário circunscrever o mercado geográfico relevante, ou seja, a área na qual as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas e se distinguem das áreas afins onde as condições de concorrência prevalentes são consideravelmente diferentes ou heterogéneas. No sector das comunicações electrónicas são sobretudo a cobertura das redes e o âmbito das licenças e serviços que delimitam as áreas relevantes.

A avaliação do mercado geográfico relevante é uma questão crítica na definição do âmbito dos serviços analisados neste agrupamento. Através deste processo pode revelar-se possível separar, e posteriormente desregular, áreas em que a concorrência atingiu o estágio de desenvolvimento pretendido.

O Grupo PT não concorda com a conclusão da ANACOM de que “uma definição mais fina do mercado geográfico não seria relevante para efeitos da avaliação de PMS, tendo em conta as condições de concorrência prevalentes” tal como referido no ponto 1.4. da consulta pública. Como se disse no fim do ponto anterior a aplicação dos princípios do direito da concorrência leva a que o exercício prospectivo de segmentação deva ser suficiente para refinar a verificação do poder de mercado.

Efectivamente, do ponto de vista do direito da concorrência, faz pouco sentido integrar no mesmo mercado geográfico territórios cobertos por apenas uma rede e territórios cobertos por mais de uma rede com grau de desenvolvimento análogo.

Do ponto de vista do direito da concorrência, pode inclusivamente ser necessário delimitar como mercados geográficos distintos dois territórios servidos por uma única rede explorada por empresas diferentes. A razão é a mesma: a concorrência em

ambos os territórios não é homogénea. Em princípio deverá ser este o sentido dado ao critério “Área abrangida por uma rede”.

De acordo com esta lógica, a definição do âmbito geográfico dos mercados deverá incluir uma análise aprofundada das condições de concorrência entre diferentes áreas geográficas, atendendo designadamente a factores tais como: controlo da rede, existência ou não de outra rede com desenvolvimento análogo, concorrência potencial entre os diversos operadores que pode ser iniciada pelas respectivas quotas de mercado ou pela capacidade instalada.

A este respeito, a própria Comissão Europeia indica, nas suas Linhas de Orientação, que “...o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas e que podem ser distinguidas áreas vizinhas onde as condições de concorrência prevaletentes são consideravelmente diferentes”.

No caso português, o exemplo da Cabovisão, que já está hoje presente em mais 60 concelhos - atingindo uma quota nacional de cerca de 6 % nos acessos - bem como outros operadores de cabo com ofertas retalhistas de acesso a redes telefónicas públicas num local fixo, têm conseguido ganhar uma quota de mercado muito significativa nas zonas geográficas onde estão presentes.

Assim, faz sentido que a definição de mercados relevantes seja suficientemente apurada de modo a reconhecer a existência de zonas geográficas com um ambiente competitivo bastante diferenciado, nomeadamente no que respeita à presença de mais de um operador com uma rede directa de acesso “last mile” disponibilizada “rua a rua”.

### **2.3. Comentários à avaliação de PMS**

O Grupo PT entende que apenas parte das conclusões contidas na consulta estão alinhadas com a realidade actual do mercado no que respeita à avaliação de PMS.

Em termos genéricos, não foi realizada de forma adequada uma análise dinâmica da evolução das quotas de mercado, não existe manifestamente PMS no segmento de grandes clientes empresariais, na análise de barreiras à expansão não foram



devidamente consideradas as opções disponíveis para os operadores concorrentes e a consulta pública não reconhece devidamente uma questão essencial para a avaliação de PMS, a saber, o efeito de substituição fixo-móvel que se reflecte na redução do número de acessos à rede e que deverá, em nosso entender, ser tido em conta na ponderação da eventual necessidade de imposição de obrigações.

Adicionalmente não foi tida em devida consideração a existência de factores dinâmicos que deverão ser equacionados numa análise prospectiva do mercado, na medida em que condicionam potencialmente a existência de PMS por parte dos actuais operadores.

### **2.3.1. Não existência de PMS no segmento de grandes clientes empresariais**

Importa começar por recordar que não é verdade que a presunção de domínio estabelecida em função da quota de mercado deva ser elidida apenas em presença de uma maioria de indicadores em sentido contrário.

Isto mesmo é aliás expressamente afirmado nas Orientações da Comissão Europeia<sup>5</sup> onde se pode ler que “(...) a existência de uma posição dominante não pode ser determinada com base exclusivamente em grandes quotas de mercado ... a existência de grandes quotas de mercado apenas significa que o operador em causa poderá deter uma posição dominante. Em consequência, e como se recordou no início as ARNs deverão efectuar uma análise exaustiva e global das características económicas do mercado relevante antes de chegar a uma conclusão quanto à existência de poder de mercado significativo”.

Ora, como já tivemos oportunidade de referir no ponto 2.2.2., o segmento de grandes clientes empresariais apresenta características que o diferenciam dos restantes segmentos no mercado de acessos. Estas diferenças estão patentes no maior número de fornecedores a actuar nesse segmento de mercado, no grau de rivalidade entre esses operadores e no contra poder negocial dos clientes.

---

<sup>5</sup> Conforme Considerando 78 das Orientações da Comissão.

- No que respeita ao número de fornecedores com ofertas vocacionadas para este segmento, é necessário considerar que os operadores de comunicações electrónicas já referenciados pela ANACOM estão sujeitos à concorrência indirecta de empresas de consultoria e/ou de equipamentos de telecomunicações que oferecem soluções de tipo “VPN” que são encaradas pelos clientes como substitutas dos serviços de comunicações electrónicas “tradicionais”.
- Neste segmento observa-se também uma elevada rivalidade de preços entre os operadores, particularmente evidente nos exemplos em anexo (vide quadros 9 e 10 em anexo). Esta rivalidade é provocada por uma concorrência acrescida neste segmento, mas principalmente pelo maior poder negocial dos compradores e pelas formas de negociação de preços adoptadas.
- O Estado representa cerca de 40% do segmento dos grandes clientes, os grupos financeiros cerca de 38% e os restantes 22% são constituídos, na maioria, por empresas multinacionais com bastante experiência e poder de aquisição.
- De acordo com a experiência comercial das empresas do Grupo PT, a maioria dos grandes clientes, recorrem a leilões de tráfego e a pedidos de cotações (RFQ) abertos a todos os operadores presentes no mercado, utilizando o preço do serviço como principal variável de escolha; contratam empresas de consultoria em telecomunicações para seleccionar as ofertas mais atractivas dos diferentes operadores – as maiores empresas dispõem de departamentos próprios para realizar este trabalho; e tipicamente contratam mais do que um operador de comunicações electrónicas, como forma de pressão nas negociações de tarifas. De acordo com os últimos estudos de mercado, cerca de 56 % dos clientes da PT Corporate são clientes de mais de um operador de comunicações electrónicas (vide quadro 13 em anexo).

Cumpra igualmente fazer uma referência especial aos clientes da Administração Pública, que por si só representam, como vimos, cerca de 40 % do mercado não residencial<sup>6</sup>. Constitui evidência de contra poder negocial destes compradores a sua

---

<sup>6</sup> Segundo estimativa da APRITEL (conforme “Abertura à concorrência dos serviços de comunicações electrónicas da administração pública central e local – posição da APRITEL”, de 10/12/2003).

crescente tendência para o recurso a concursos públicos periódicos para aquisição de serviços de telecomunicações, com centralização de compras através de sistemas de comércio electrónico. O regime concursal, ao concentrar e estabilizar as ofertas, e ao reservar o mercado pelo período contratado, anula praticamente o poder de mercado do operador histórico.

É esse aliás o objectivo da recomendação n.º1/2004 da Autoridade da Concorrência, onde, por exemplo, se sugere que o critério de selecção das propostas dos diferentes operadores deverá atribuir um peso nunca inferior a 80% do preço dos serviços e onde também se aconselha a que se não agreguem concursos por forma a aumentar as possibilidades de concorrência em cada segmento, cliente ou área geográfica.

Num cenário hipotético de imposição de obrigações regulamentares no segmento dos grandes clientes empresariais, o Grupo PT será colocado em manifesta situação de desvantagem se estiver impedido de propor as melhores condições por falta de flexibilidade tarifária.

Trata-se de um cenário que contraria os princípios de delimitação dos mercados relevantes e de aferição do poder de mercado (PMS), que em nada contribui para o desenvolvimento de uma concorrência efectiva e que naturalmente e, sobretudo, atenta contra o interesse dos utilizadores dos serviços em causa.

### **2.3.2. Não existência de barreiras significativas à expansão**

#### **2.3.2.1. A desagregação do lacete local e a concorrência potencial para oferta de acesso da PTC**

A determinação da existência de PMS não pode ser efectuada sem ponderar a relevância da desagregação do lacete local ou da disponibilidade da pré-selecção como fontes de concorrência por parte dos operadores concorrentes. Acresce que para além desta, existem outros meios alternativos de acesso tais como o cabo, soluções “wireless”, fibra e circuitos.

Como se referiu na resposta à primeira consulta pública para definição e análise destes mercados, as ofertas grossistas de desagregação do lacete local e de

interligação permitem a qualquer operador expandir a sua oferta como resposta a um eventual aumento significativo e duradouro de preços.

Refere a ANACOM nesta consulta pública (nota 87) que “(...) a análise de PMS deverá ser efectuada tendo como cenário um mercado não regulado”. Convém manifestar a nossa estranheza perante tal afirmação, quando, por exemplo o mercado de “fornecimento grossista de acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sublacetes metálicos para oferta de serviços em banda larga e de voz” é reconhecido como tal quer pela Comissão Europeia, quer, aparentemente, pela ANACOM.

Aliás, a viabilidade desta alternativa é por demais evidente, na sequência do lançamento recente de diversos produtos assentes na desagregação do lacete local pelos novos operadores, com preços muito agressivos e aparentemente sem assinatura mensal (vide quadro 13 em anexo).

A respeito da necessidade de oferta de uma “factura única”, é manifesto que, com ORLA ou sem ORLA, os consumidores que tenham pré-seleccionado mais que um prestador de serviços de voz continuarão, com um elevado grau de probabilidade, a receber mais do que uma factura (por exemplo, dos serviços prestados por ISPs, de selecção chamada-a-chamada, de serviços prestados pela PTC e não abrangidos na ORLA).

Basta na verdade olhar para o que se passa no sector das comunicações para constatar que, para além das facturas do SFT, os consumidores recebem facturas dos operadores móveis, dos operadores de cabo, do acesso à Internet em banda larga, etc. É assim forçoso concluir que, se atendermos à evolução do sector e à diversidade de serviços, a questão da “factura única” não é (nem será) um problema impeditivo do desenvolvimento do mercado, nem da concorrência. Aliás, diversas formas de revenda de tráfego constituem também um obstáculo à factura única.

No entanto, mesmo que se considerasse a necessidade de assegurar a oferta de uma factura única para acesso e comunicações de SFT, é de notar que as actuais ofertas de voz e banda larga feitas via desagregação do lacete local por parte dos principais concorrentes já incluem uma única factura para os vários serviços, apesar

da não existência da ORLA. Aliás, é de notar que para a maioria dos restantes operadores existe ainda a alternativa do FWA como meio para oferecer conjuntamente serviços de acesso e comunicações. Recorde-se que aquando da emissão das licenças para esta tecnologia os operadores apresentaram previsões de investimento que nunca foram concretizadas.

Para além disso a ORLA tem um efeito altamente prejudicial no desenvolvimento de infra-estruturas alternativas que constitui um objectivo da política europeia. A ORLA é dificilmente conciliável com a diversidade a inovação e o desenvolvimento no sector, incentivando as empresas a não investirem em infra-estruturas próprias. A ORLA acabará por se transformar numa "barreira à expansão" de plataformas tecnológicas.

A desagregação do lacete local pode ser de facto uma alternativa aos mercados retalhistas de serviços telefónicos, caso haja o investimento necessário por parte dos operadores concorrentes. Esta alternativa é evidente nas já referidas ofertas retalhistas de voz e banda larga da Oni e da NOVIS, e também no sucesso dos operadores concorrentes em outros países europeus.

A título de exemplo, em Itália 52,1% dos sítios com MDF foram endereçados pelos operadores concorrentes. Em França, os operadores concorrentes têm implementado ofertas muito agressivas de voz e dados com base na desagregação do lacete local (vide quadro 14 em anexo). Efectivamente, o que as comparações internacionais permitem concluir é que apesar de a PTC praticar preços de desagregação do lacete local alinhados ou inferiores à média europeia (e inferiores aos custos de fornecimento do serviço), o aparente menor sucesso da desagregação do lacete local deve-se unicamente à falta de iniciativa e investimento dos operadores concorrentes, patente no baixo número de sítios com MDF endereçados e no reduzido aproveitamento dos investimentos entretanto realizados (vide quadros 15 a 17 em anexo).

### **2.3.2.2. Outras barreiras**

No que respeita à referência a outras “barreiras à expansão”, que de acordo com a ANACOM são de molde a impedir uma concorrência efectiva no mercado, parece haver conveniência em observar o seguinte.

O quadro regulatório nacional prevê obrigações análogas às existentes nos restantes países. Como a própria ANACOM reconhece, os principais operadores no mercado pertencem a grandes grupos económicos, com acesso aos recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários. Assim, a aparente desvantagem destes concorrentes, manifestada na fraca adesão aos “remédios” que lhes são disponibilizados (casos da pré-selecção, portabilidade e desagregação do local), decorre fundamentalmente do baixo investimento e modelo de negócio associado e, porventura, da fraca iniciativa comercial por parte desses operadores.

### **2.3.3. Substituição fixo-móvel – redução do número de acessos à rede**

Como tivemos oportunidade de referir no ponto 2.2.1. desta resposta, a ANACOM, apesar da análise detalhada que efectuou, não reconheceu convenientemente a dramática queda de tráfego no serviço fixo provocada pelo efeito de substituição fixo-móvel. Este fenómeno tem de ser devidamente reconhecido sob pena de prejudicar a correcta análise do poder de mercado no serviço fixo.

Desde 1999 que em Portugal, tal como em diversos países da Europa, existe uma queda acentuada das receitas do tráfego telefónico fixo. Esta queda tem sido significativa nos vários tipos de tráfego mas tem sido mais pronunciada no tráfego doméstico nacional, onde as receitas da PTC caíram de 671 (em 1999) para 240 milhões de euros em 2003. É de referir que este fenómeno afecta em especial a PTC, dado ser provável que o ganho de quota dos restantes operadores lhes tenha permitido aumentos de volumes.

A queda explica-se parcialmente pela reduzida utilização média por acesso: MoU<sup>7</sup> de 156 em Portugal, face a 288 em França (France Telecom) ou 250 em Espanha (Telefónica). Note-se que este valor é 33% inferior à média dos países em análise (MoU médio de 231) (*vide quadro 18 em anexo*).

No entanto, o principal factor para esta diminuição tem sido a queda do número de acessos (*vide quadro 19 em anexo*). O número de acessos tem vindo a cair de forma continuada nos últimos anos, situando-se no final de 2003 em 4,0 milhões face a 4,3 milhões (valor máximo de acessos) em Junho de 2001 (queda de 7 %) <sup>8</sup>.

- Desagregando por acessos residenciais e não residenciais, verifica-se que os acessos residenciais estão em queda desde Dezembro de 1998, atingindo em Dezembro de 2003 já uma queda superior a 11 % acumulados (menos 335.000 acessos). No entanto, esta queda tem sido mais acentuada desde Dezembro de 2001 (*vide quadro 20 em anexo*).
- Quanto aos acessos não residenciais, estes estão também em queda, embora a uma velocidade menor, depois de um pico em Junho de 2001. Desde este pico, a queda foi de aproximadamente 80.000 acessos (*vide quadro 21 em anexo*).
- Acrescente-se ainda que penetração telefónica em Portugal é consideravelmente baixa quando comparada com os restantes países da Europa. No final de 2002, por exemplo, a penetração nacional era menos de metade da existente na Noruega – 42 % face a 86 % na Noruega. Mesmo países com uma penetração semelhante à portuguesa, caso da Espanha com 48 % (segunda mais baixa **teledensidade** dos países analisados), encontram-se numa situação mais favorável, na medida em que o número de acessos continua a aumentar (*vide quadro 22 em anexo*).
- O fenómeno de queda do número de acessos é explicado principalmente pela substituição fixo-móvel, à qual já tivemos oportunidade de nos referir (*vide quadro 23 em anexo*). A este respeito, importa acrescentar também que:

---

<sup>7</sup> *Monthly minutes of use* (valores do terceiro trimestre de 2003, de acordo com os Relatórios e Contas dos operadores).

<sup>8</sup> Dados do Grupo PT, disponibilizados regularmente à ANACOM, de acordo com as obrigações regulamentares.

A elevada penetração de planos pré-pagos - sem assinatura mensal, entre o parque de acessos a serviços móveis, conjugado com a reduzida utilização média por acesso no negócio fixo (a que aludimos acima), contribui para uma menor atractividade do acesso fixo face ao acesso móvel. Esta situação dificulta as acções de rebalanceamento tarifário, na medida em que aumentos significativos dos preços de acesso aumentam a percepção negativa da “utilidade” da assinatura mensal e reforçam a tendência de queda de acessos.

A substituição fixo-móvel é particularmente visível nos escalões de menor idade. De acordo com os estudos da *McKinsey & Company* a que já nos referimos, cerca de 50 % dos inquiridos entre 18 e 29 anos são utilizadores exclusivos do móvel. Entre os inquiridos com mais de 40 anos, apenas cerca de 16 % utilizam exclusivamente o móvel. Em comparação, na Alemanha os valores são de 8 e 3 %, respectivamente. A manterem-se estes valores, o futuro da rede de acesso está obviamente posto em causa (*vide quadro 24 em anexo*).

Adicionalmente, entendemos que a tendência de crescimento do móvel face ao fixo decorre em grande medida do ambiente regulatório mais favorável aos serviços móveis. De facto, Portugal continua a apresentar as mais elevadas taxas de interligação fixo-móvel da Europa. Os valores praticados permitiram subsidiar o crescimento do móvel para níveis superiores aos esperados para o mercado português. A título de exemplo, em 2002 a PTC pagou cerca de 150 milhões de euros à Vodafone e Optimus por taxas de interligação<sup>9</sup>.

Neste contexto, não nos parece que a redução do número de acessos resulte unicamente da conjuntura económica. De facto, o número de acessos residenciais tem diminuído ao longo dos últimos anos, enquanto que o número de acessos empresariais aumentou ligeiramente<sup>10</sup>. Noutros países em que a conjuntura económica foi comparável, não tem havido fenómenos semelhantes de quedas tão drásticas do número de acessos residenciais.

---

<sup>9</sup> Informação do modelo de custeio de 2002.

<sup>10</sup> O número total de acessos (acessos analógicos, diginet e RDIS primário e básico) decresceu no período em análise.



Aliás, num ambiente de queda constante do número de acessos, é necessário reflectir que, *ceteris paribus*, uma interpretação estrita do teste do monopolista hipotético<sup>11</sup> conduziria necessariamente à conclusão de que a avaliação de PMS do Grupo PT não poderia ser efectuada no âmbito restrito do mercado de acesso a redes telefónicas. De facto, o aumento dos preços de acesso da PT Comunicações, no contexto do rebalanceamento tarifário, ainda que inferior a 4 % ao ano<sup>12</sup>, ocorreu em paralelo à diminuição do volume e receita do negócio de acesso, apesar da inexistência de redes alternativas de dimensão nacional.

Assim, e em função deste fortíssimo efeito, as preocupações dos agentes de mercado deverão centrar-se não só na relação de poder de mercado entre os operadores de rede fixa mas também, e essencialmente, na relação de forças com os operadores móveis, e em garantir uma flexibilidade que permita ao serviço fixo contrabalançar algumas das vantagens “naturais” dos serviços móveis.

### **2.3.5. Aspectos dinâmicos**

Como a ANACOM reconhece, os aspectos dinâmicos dos mercados são essenciais de forma a verificar se as características do mercado conduzirão a uma concorrência efectiva num horizonte temporal pertinente, sem necessidade de intervenção regulamentar ex ante. Urge pois alargar o âmbito da análise prospectiva do mercado de forma a tomar em devida consideração os desenvolvimentos tecnológicos mais recentes.

A este respeito o Grupo PT entende que já dispomos hoje de diversas tecnologias que podem ter um impacto significativo no sector das comunicações electrónicas no prazo de dois/três anos<sup>13</sup>.

Dada a influência do quadro regulamentar na adopção, ou não, de novas tecnologias, é importante que a política da ANACOM reflecta de forma apropriada as

---

<sup>11</sup> Segundo o qual um mercado distinto pode ser identificado quando um hipotético operador monopolista poderia implementar um pequeno aumento de preços (5 a 10 %), no prazo de um ano, de forma rentável (*“Methodologies for market definition and market analysis”*, Wik/SSD, 2003).

<sup>12</sup> Taxa anual de crescimento constante correspondente aos dados do gráfico 1 da pág. 24 desta Consulta Pública.

<sup>13</sup> Conforme relatório Merrill Lynch de 12 de Março de 2004.



oportunidades e ameaças que condicionam os mercados no médio prazo (possivelmente até no curto prazo).

Mais concretamente as tecnologias VoIP, Wi-Fi, WiMax e Powerline poderão - a prazo - constituir uma alternativa séria aos actuais operadores nos mercados retalhistas de serviços telefónicos.

- O VoIP já iniciou um processo de massificação comercial, via diferentes modelos de negócio, nos EUA, Japão e Europa. No modelo de telefonia via PC/Internet, o Skype - aplicação P2P – conta, em poucos meses, com mais de 8,5 milhões de “downloads”, permitindo aos utilizadores fazer chamadas de voz entre si, de forma gratuita e com a qualidade de som de uma chamada telefónica. No modelo de chamadas telefónicas via IP existem diversos tipos de fornecedores, tendo todos em comum a oferta de chamadas a preços muito reduzidas ou mesmo gratuitas. Em França, por exemplo, a Free Telecom oferece chamadas locais e nacionais gratuitas para os seus clientes de ADSL. Cerca de 60% destes clientes subscreveram a oferta, apesar de envolver o uso de um novo número de telefone.
- O Wi-Fi faculta um standard para a criação de redes locais sem fios de forma muito simples e barata que pode, a prazo, permitir o acesso a voz e dados em zonas de escritórios e locais públicos, sem necessidade de recorrer aos investimentos da rede fixa ou da rede móvel. Actualmente já existem equipamentos com “dual mode” Wi-Fi/tecnologia móvel (da Motorola e da Nokia), que poderão permitir a realização de chamadas de voz via Wi-Fi a preços de VoIP (i.e., iguais a zero) com o benefício extra da mobilidade; mais de 70 % dos “laptops” dos dois maiores fabricantes mundiais de PCs (Dell e HP) estão preparados para usar a tecnologia.
- O WiMax consiste numa forma de “acesso fixo sem fios”, que permite débitos até 70 Mbps, até uma distância de 50 km. Esta tecnologia, apesar de menos desenvolvida, já se encontra em testes comerciais em várias zonas do mundo, e tem o apoio da Nokia e da Intel, por exemplo. Estima-se que as primeiras ofertas comerciais massificadas surjam em 2007-2008.

- O Powerline representa uma tecnologia de redes de acesso que utiliza as redes eléctricas para a transmissão de informação (voz e dados) sobreposta ao trânsito de energia. Desde meados dos anos 90 que o desenvolvimento da tecnologia permite o acesso à Internet em banda larga com débitos comparáveis aos do ADSL e cabo, o VoIP, aplicações multimedia (videoconferência, televisão interactiva), serviços de demótica e de medição e controlo remoto, e instalação de redes privadas LAN e WAN. Em 2003 existiam cerca de 80 ensaios e iniciativas comerciais da tecnologia em todo o mundo envolvendo empresas de distribuição de energia que, a exemplo da EDP, pretendem alavancar a maior capilaridade da sua rede face às redes dos operadores históricos de telecomunicações para o fornecimento de VoIP e banda larga.

Dadas estas e outras inovações tecnológicas com potencial impacto no sector das comunicações electrónicas, é necessário garantir que o ambiente regulatório decorrente do novo quadro seja baseado numa sólida análise prospectiva, e não apenas na análise estática e ex post do mercado, sob pena de condicionar, através de regulação excessiva e desfasada da realidade, a capacidade de reacção dos actuais operadores às próximas evoluções do sector.

Mais concretamente, os operadores deverão ter a flexibilidade e liberdade de actuar de forma a competir de forma saudável com plataformas e tecnologias alternativas promovendo o desenvolvimento sustentado do sector.

#### **2.4. Implicações dos comentários e considerações relativas à regulamentação dos mercados de acesso**

No actual contexto de negócio são múltiplos os desafios que se colocam ao sector e mais concretamente aos mercados de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo.

O Grupo PT considera que a ANACOM poderá desempenhar um papel-chave na criação de condições para o desenvolvimento destes mercados em condições de concorrência efectiva.

Na aplicação do novo quadro regulatório, especialmente no que se refere à imposição de obrigações às empresas, deverão, por um lado observar-se os

princípios e os objectivos a ele subjacentes evitando a aplicação de obrigações desadequadas e desproporcionadas lesivas dos legítimos interesses das empresas e inibidoras da concorrência (necessidade de maior flexibilidade tarifária – por exemplo no “*corporate*” e para competir com os móveis, e primazia da regulação *ex post* sobre a regulação *ex ante*), e, por outro, promover a sustentabilidade do negócio fixo no longo prazo (necessidade imperiosa de promover modelos de investimento face a modelos de revenda).

#### **2.4.1. Flexibilidade tarifária**

No espaço da União Europeia tem sido autorizado o lançamento de planos tarifários inovadores no mercado de acesso, por vezes através do “bundling” de acesso e tráfego, permitindo aos restantes operadores históricos europeus combater o efeito de substituição fixo-móvel e, em menor grau, a concorrência dos operadores de cabo com ofertas “triple play” – *bundles* de TV e/ou voz e/ou Internet - semelhantes às da Cabovisão no mercado português.

A forma de flexibilidade tarifária mais simples e com maior aceitação consiste na diferenciação de preços entre acessos residenciais e não residenciais. Actualmente, vários países europeus praticam esta diferenciação nos preços de acessos, nomeadamente o Reino Unido, a Suécia, a França e a Itália. De referir que a diferenciação está de acordo com o espírito das Directivas e da nova Lei das Comunicações Electrónicas, uma vez que os mercados de acesso residencial e não residencial são considerados como distintos (*vide quadro 25 em anexo*).

Paralelamente, têm sido lançados em vários países europeus planos tarifários que agregam acesso e tráfego. Estes planos têm permitido aos respectivos operadores históricos renovar mais facilmente a sua gama de produtos e agregá-los de forma mais apelativa para os seus clientes, aumentando a conveniência e a diversidade de ofertas – à semelhança do que aconteceu até ao momento nos móveis, com o sucesso que se conhece (86 % de penetração móvel versus 42 % dos acessos fixos).

Tem surgido com frequência, por exemplo, ofertas de planos com preços de acesso mais reduzidos mas com tráfego mais caro (protegendo a base histórica de clientes e

evitando a saída dos clientes com tráfego reduzido - tipicamente os mais propensos a desligarem a linha fixa) – por exemplo, KPN e British Telecom; e planos *flat* que permitem melhorar a percepção de valor na assinatura – por exemplo, British Telecom, Belgacom, Telecom Italia ou Telefónica.

Especificamente no caso do segmento de grandes clientes empresariais importa expressar o entendimento do Grupo PT de que a introdução de quaisquer restrições à flexibilidade tarifária é uma medida desproporcionada com reflexos extremamente prejudiciais para um segmento de mercado fortemente competitivo e caracterizado pela adopção de métodos de negociação de preços que não são compatíveis com restrições dessa natureza.

#### **2.4.2. Primazia da regulação ex post sobre a ex ante**

Como foi referido no início, a Recomendação e as Linhas de Orientação apontam para a convergência do regulação sectorial e do direito da concorrência.

A Comissão não deixou dúvidas de que “é essencial que só sejam impostas obrigações regulamentares ex ante nos casos em que não exista concorrência efectiva, ou seja, em mercados em que exista uma ou mais empresas com um poder de mercado significativo, e em que as soluções ao abrigo do direito nacional e comunitário em matéria da concorrência não sejam suficientes para fazer face ao problema”<sup>14</sup>.

Importa assim referir que, no entender do Grupo PT, no actual contexto de diminuição acentuada do número de acessos à rede, deverá dar-se a devida atenção à necessidade de promoção do investimento e da competição em infra-estruturas como meio para dinamizar o mercado. De facto, e como já tivemos oportunidade de referir, não consideramos que a introdução de novas obrigações de revenda contribua para a prossecução destes objectivos.

---

<sup>14</sup> Conforme Considerando 27 da Directiva Quadro.

### 2.4.3. Promoção de um ambiente favorável ao investimento na rede fixa

A rede de acesso da PTC é e continuará a ser uma plataforma essencial para a prossecução dos objectivos de desenvolvimento da Sociedade da Informação, nomeadamente no que respeita à massificação da banda larga, principalmente o acesso em banda larga à Internet.

Neste sentido, a actual tendência de queda do número de acessos e de diminuição do volume de tráfego é extremamente preocupante e deverá ser evitada através da criação de um ambiente favorável ao investimento (tanto mais necessário num contexto de migração progressiva de voz para dados) e rentabilização deste activo.

Esta situação é inclusive preconizada pelos principais concorrentes e operadores concorrentes que começam a investir na desagregação do lacete local e que em diversos fóruns têm reconhecido a necessidade de a ANACOM incentivar os investimentos no sector de comunicações electrónicas. De acordo com Pedro Norton de Matos, Presidente da Oni, “o ambiente regulatório deveria favorecer os investimentos em tecnologia”<sup>15</sup>.

Neste contexto, o Grupo PT não compreende que se pondere a introdução de novas obrigações, a exemplo da ORLA - meramente substituta (parcial<sup>16</sup>) da obrigação de desagregação do lacete local, que apenas promovem modelos de revenda e desincentivam o investimento em infra-estruturas por parte dos novos operadores. Não existe sequer um mercado relevante de acesso fixo que suporte um remédio com as características da ORLA.

A ORLA não contribui para a promoção da inovação a nível das ofertas retalhistas, nem promove a concorrência no mercado das comunicações fixas, mas apenas promove e beneficia os operadores “systemless” que não investiram em redes e serviços e que, sem qualquer investimento adicional, pretendem competir com todos aqueles que investiram, incluindo a PTC.

---

<sup>15</sup> Em 5 de Fevereiro de 2004.

<sup>16</sup> O *unbundling* é uma obrigação que incentiva o investimento em banda larga, ao contrário da ORLA.

Consideramos adicionalmente que se verifica o sério risco de uma eventual ORLA vir a contribuir para uma ainda maior destruição de valor no mercado, por implicar a revenda de serviços que já são estruturalmente deficitários, pelo que estimamos que a eventual introdução da ORLA tenha consequências negativas a médio e longo prazo, ameaçando seriamente a sustentabilidade do negócio de acesso e prejudicando todo o sector das comunicações electrónicas fixas.

Assim, o Grupo PT entende que a aplicação do novo quadro regulatório constitui uma oportunidade única para promover de forma decisiva uma política de verdadeiro investimento no sector e mais concretamente na rede fixa, sustentáculo do desenvolvimento da Sociedade da Informação.

A título de exemplo, no ano de 2003, o responsável máximo pela ARN em Espanha manifestou-se por diversas vezes a favor da maior promoção do investimento, afirmando que é “...preciso alterar profundamente a regulação para promover a concorrência em infra-estruturas” e que “há que ter especial cuidado em não administrar preços que travem o investimento”, considerando ainda que “equivocam-se os que baseiam as suas estratégias e planos de negócio tendo como eixo principal a regulação”.

## **2.5. Principais conclusões**

Algumas questões essenciais para o funcionamento futuro dos mercados em análise não foram analisadas de forma correcta e com a profundidade necessária.

Adicionalmente, certos princípios não foram devidamente acautelados na consulta pública, correndo-se o risco da manutenção ou imposição de obrigações excessivas e desadequadas.

Neste contexto, o Grupo PT gostaria de alertar para algumas questões-chave:

- A análise deve ter prospectivamente em consideração a experiência da evolução dinâmica das quotas de mercado, tendo em conta que, não obstante a liberalização tardia do sector das comunicações electrónicas em Portugal, é um facto que a pressão concorrencial tem sido suficientemente forte para que a

- evolução das quotas de mercado do operador histórico o tenha colocado rapidamente em posição análoga à dos seus homólogos europeus.
- A delimitação dos mercados e a caracterização do PMS deve atender à existência de pressão competitiva por parte dos mercados de serviços móveis, que apesar de distintos, contribuem para a perda de tráfego de voz no fixo e, nessa medida, não podem ser negligenciados na determinação de PMS de um operador fixo.
  - Os grandes clientes empresariais integram um segmento de mercado manifestamente autónomo. O Grupo PT não detém qualquer PMS, dentro do mercado de serviços telefónicos para grandes clientes empresariais, caracterizado por um perfil de consumo muito diferenciado quando comparado com os restantes segmentos do mercado, por uma fortíssima rivalidade entre fornecedores, e por um elevado contra poder negocial dos compradores.
  - Deve ser ponderada a tendência de queda do número de acessos, que apesar de se verificar um pouco por toda a Europa, assume contornos particularmente graves em Portugal, ameaçando a sustentabilidade da rede fixa e a prossecução dos objectivos de construção da Sociedade da Informação e tem de ter consequências a nível do PMS que é atribuído aos operadores fixos, nomeadamente o Grupo PT.
  - O acesso não discriminatório e regulado ao mercado grossista de interligação que permite a pré-selecção e a portabilidade, a oferta desagregada do lacete local e a oferta de co-instalação, estão na base de uma concorrência actual e potencial de curto prazo à oferta retalhista do Grupo PT, tal como se comprova nos exemplos das mais recentes ofertas dos operadores concorrentes e na experiência de outros países europeus.
  - Maior consideração do que a que lhe é dada na consulta merecem por último os aspectos dinâmicos dos mercados, como é o caso da introdução de novas tecnologias com impacto inevitável mas imprevisível, que obrigam à elaboração de uma análise prospectiva mais ambiciosa e à criação de um ambiente regulatório flexível que assegure os necessários graus de liberdade para os operadores.





O Grupo PT entende que a aplicação do novo quadro regulatório, e neste caso a eventual imposição de obrigações aos operadores, deverá ter em conta questões e princípios essenciais ao desenvolvimento dos mercados em ambiente de concorrência efectiva, nomeadamente:

- A necessidade de maior flexibilidade tarifária, para combater a assimetria da substituibilidade fixo-móvel e, em menor grau, a concorrência dos operadores de cabo com ofertas triple play – bundles de TV e/ou voz e/ou Internet semelhantes às da Cabovisão no mercado português;
- A necessidade de primazia da regulação ex post, como forma de evitar regulação excessiva que impeça o desenvolvimento dos mercados e prejudique a competitividade dos clientes, como é o caso dos grandes clientes empresariais;
- A necessidade de promover modelos de investimento (por oposição a modelos de revenda) no sector, seja por parte do Grupo PT, seja por parte dos restantes operadores, como forma de garantir o desenvolvimento sustentado do sector e a prossecução dos objectivos de desenvolvimento da Sociedade da Informação.

Esperando que as considerações precedentes possam contribuir para a melhoria do quadro regulamentar aplicável, o Grupo PT reafirma o seu empenhamento no desenvolvimento do sector em ambiente de concorrência efectiva e não distorcida.

Lisboa, 23 de Abril de 2004

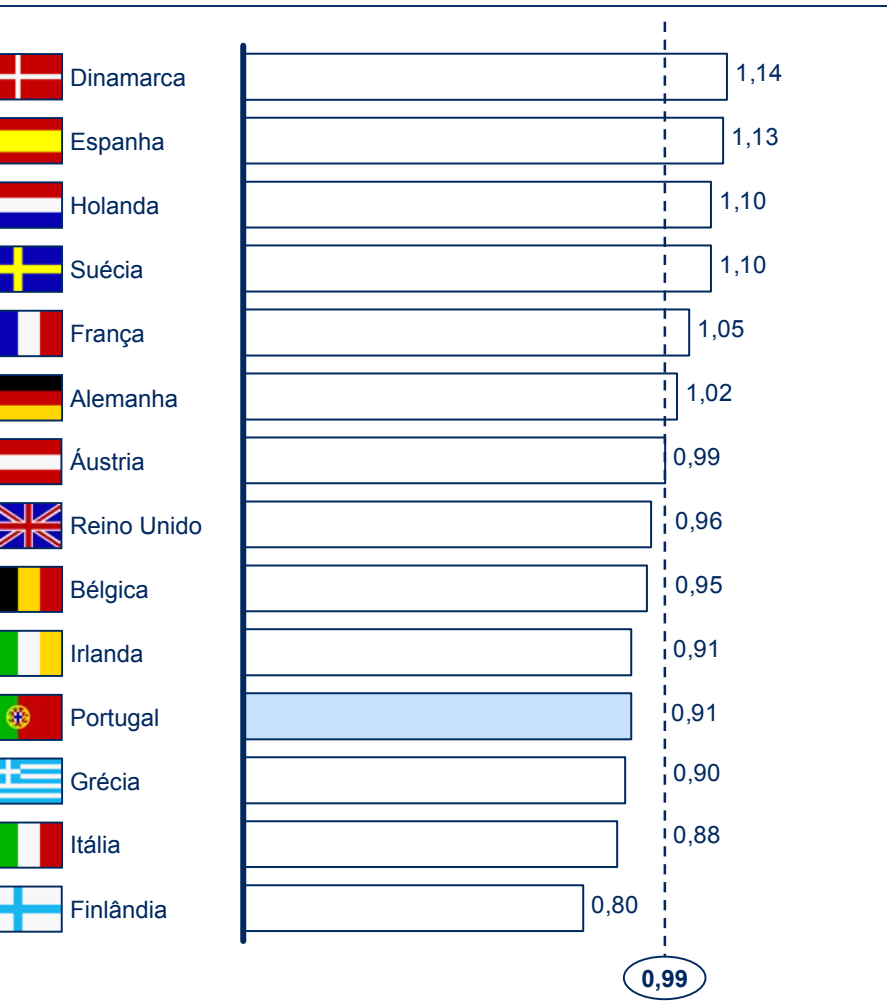
**MERCADOS DE ACESSO EM BANDA ESTREITA  
À  
REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO**

**( Quadros )**

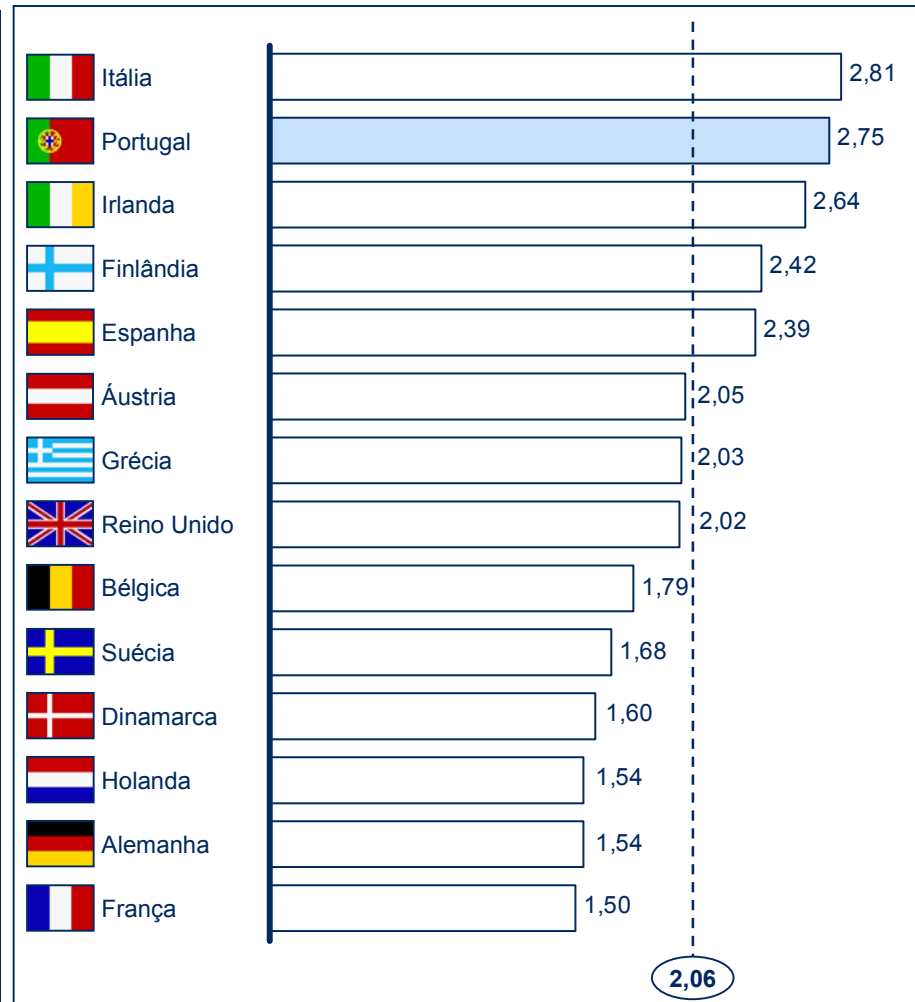
# Quadro 1

○ Média dos países em análise

### Rácio de acessos residenciais face ao número de lares

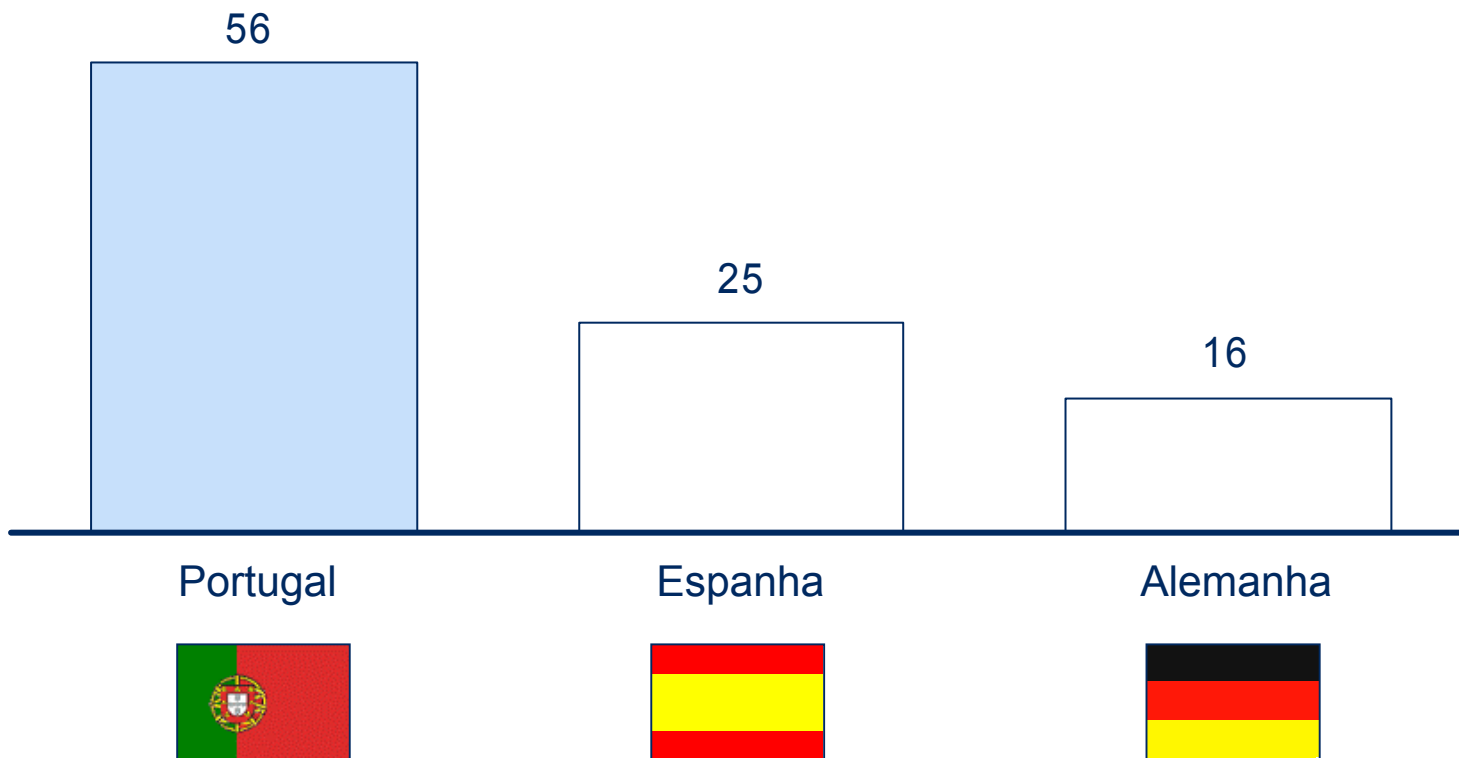


### Rácio de acessos móveis face a acessos de fixo



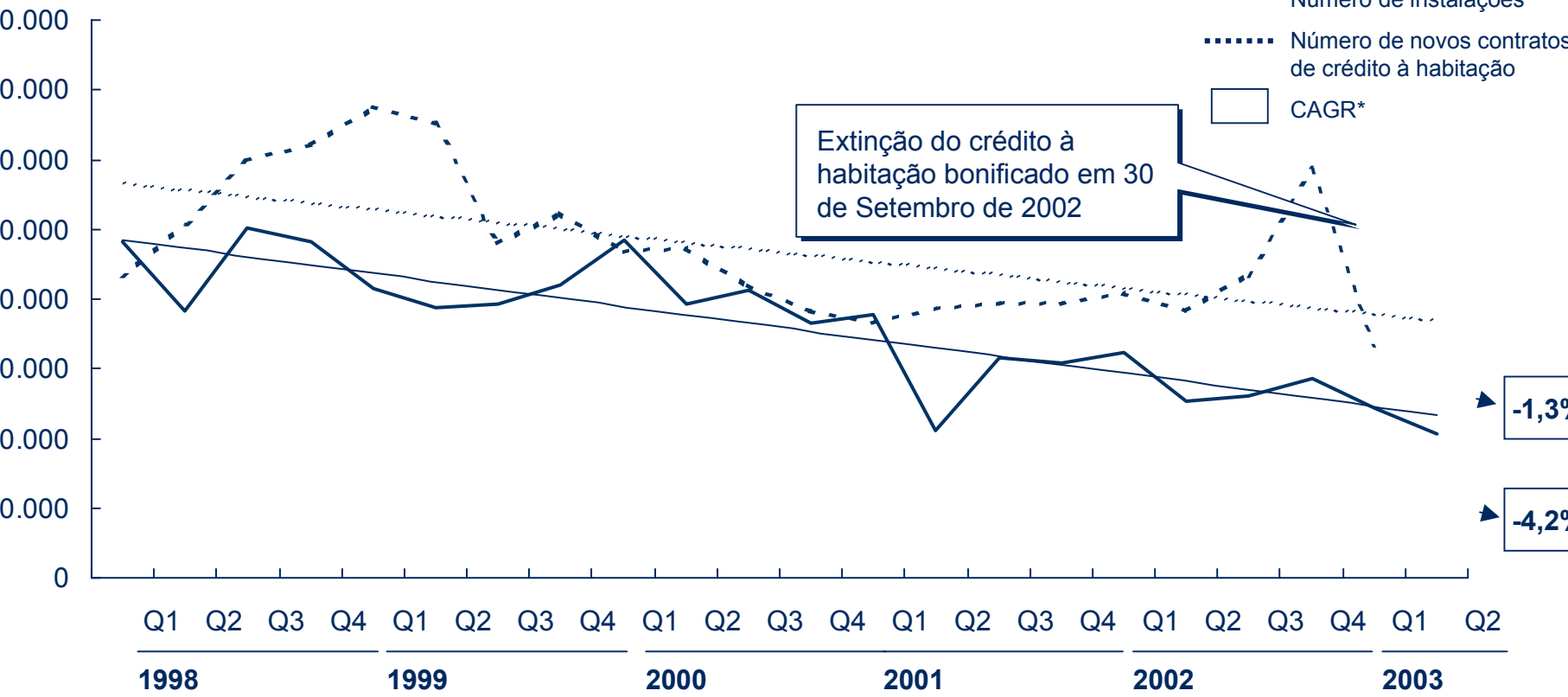
## Quadro 2

Porcentagem dos clientes que, quando em casa, efectuam mais de 40% das chamadas usando o móvel



**Quadro 3**

**SEGMENTO RESIDENCIAL**



-1,3%

-4,2%

**Rácio de instalações sobre crédito à habitação**

86%

69%

95%

79%

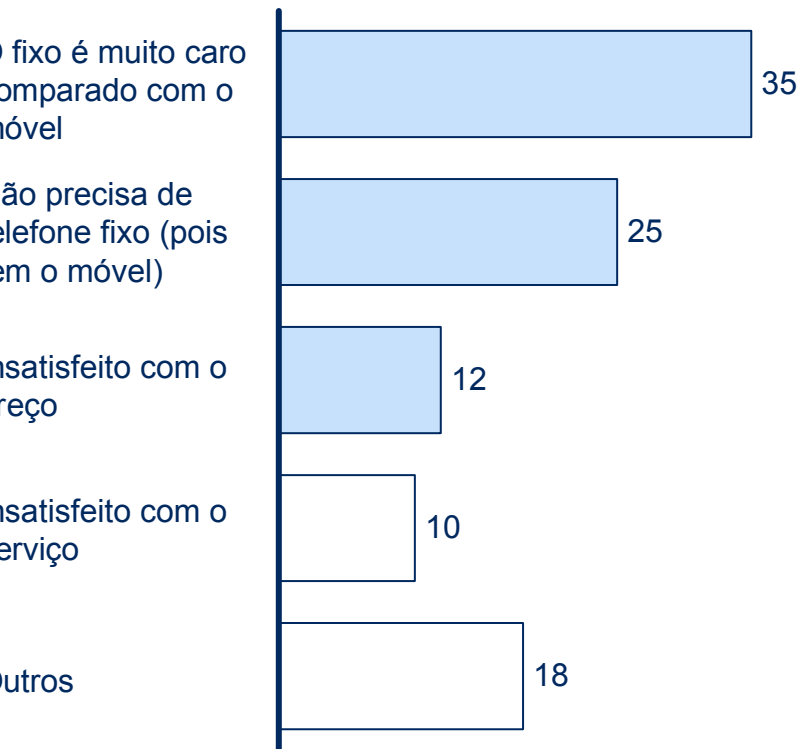
65%

\* Taxa composta de crescimento anual

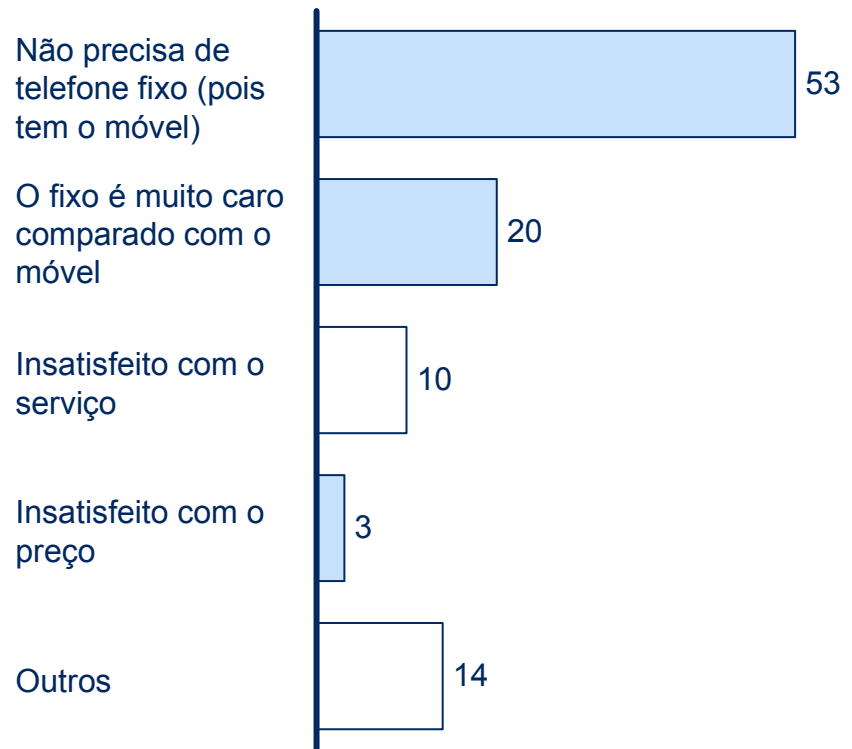
## Quadro 4

percentagem

### Clientes que tencionam desligar o telefone fixo\* 100% = 61



### Clientes que já desligaram o telefone fixo\*\* 100% = 30



\* Numa amostra de 800 clientes de telefone fixo e móvel

\*\* Numa amostra de 200 clientes só com móvel

Fonte: Estudo de mercado da Prática Profissional da McKinsey para o Sector das Telecomunicações

## Quadro 5

Segmento	Facturação média Milhares €/mês	Participação dos dados na facturação total Porcentagem	Clientes com dados Porcentagem
<i>Top Corporate</i>	17	64	75
<i>Middle Corporate</i>	4,6	19	40
<i>Small Corporate</i>	2,0	10	20
PME A	2,0	2	17
PME B	0,5	1	5

## Quadro 6

### Exemplo de VPN IP simples

- Reduzido número de sites a interligar, 2 a 5 usualmente
- Débitos reduzidos nos sites remotos – 64 Kbps/128 Kbps, usualmente com acesso ADSL ou *Frame-Relay*
- Conectividade VPN de dados
- Serviços standard de Operação, Manutenção e Gestão remotas
- Serviços de segurança/*Firewall* como opção
- Uma colectora no site principal de débito moderado – 512k a 2 Mbps
- *Reporting* on-line específico
- Conectividade internet HLDC centralizada, ou distribuída em cada site remoto sobre ADSL
- Centro de Atendimento empresarial 24h/dia-365 dias/ano

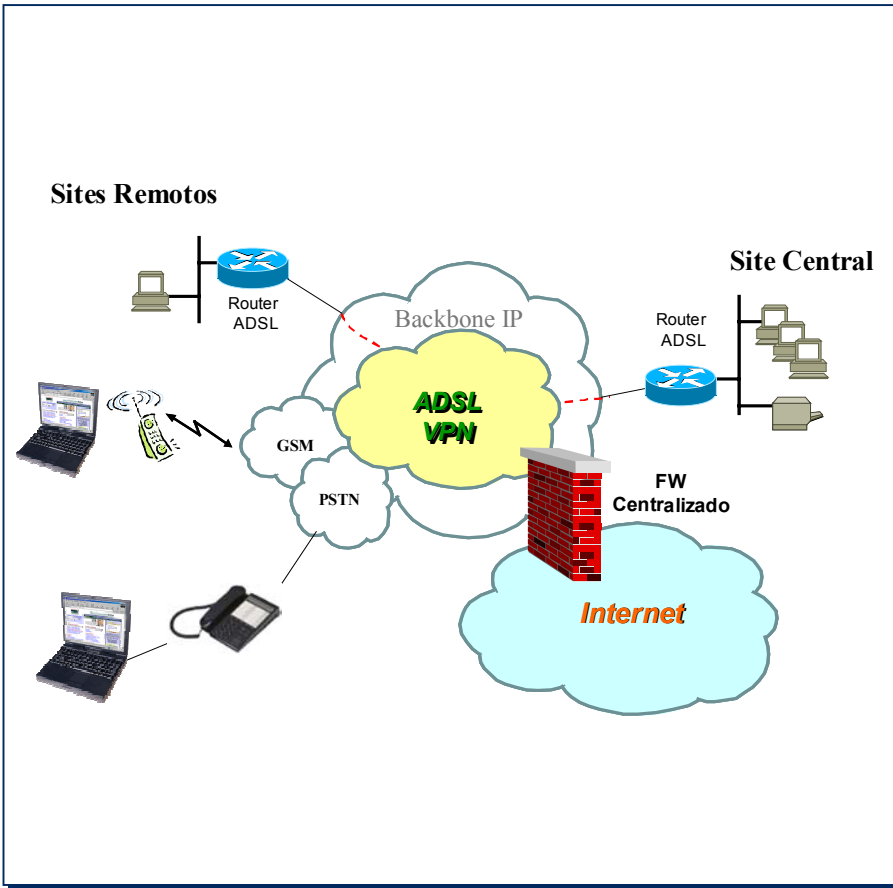
### Exemplo de VPN IP complexa

- Elevado número de sites a interligar, da ordem das dezenas às centenas
- Débitos elevados nos sites remotos - 256 Kbps/384 Kbps com eventuais acessos directos ou *Frame-Relay*
- Inclusão de voz sobre IP na VPN com diferenciação de qualidade de serviço
- Servidores de voz distribuídos com IP *trunking*
- Serviços avançados de Operação, Manutenção e Gestão remotas
- Serviços de segurança/*Firewall*
- *Tunnelling* IP
- Inclusão de alojamento e gestão em *datacenter*
- Múltiplas colectoras distribuídas em banda larga a 155/622 Mbps (STM1/STM4) e GigabitEthernet nos sites centrais
- Reporting on-line padronizado
- Conectividade internet broadband centralizada
- Centro de atendimento empresarial 24h/dia-365 dias/ano

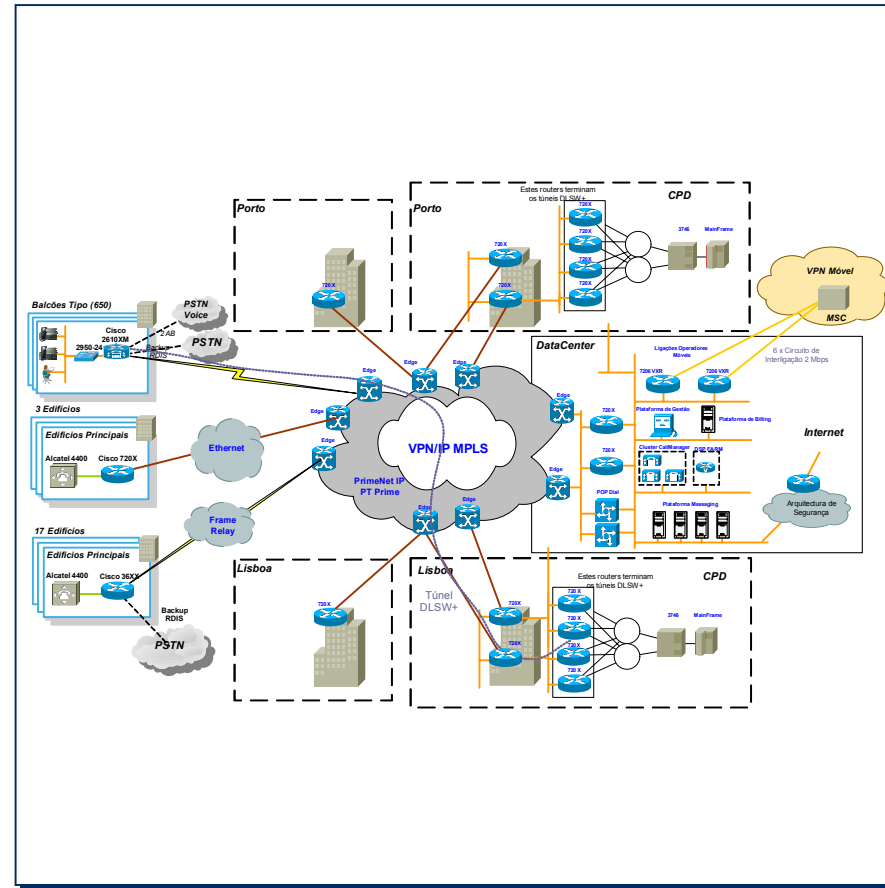


# Quadro 7

## Exemplo de VPN IP simples



## Exemplo de VPN IP complexa



## Quadro 8

### 10 – ACTO PÚBLICO DE CONCURSO-----

10.1 – O acto público decorrerá no local, dia e hora fixados no respectivo anúncio perante um júri constituído com pelo menos três membros efectivos, um dos quais presidirá, e dois suplentes, nomeado pelo Conselho Directivo do ISSS, e em estreita obediência ao disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.-----

10.2 – Ao acto público pode assistir qualquer interessado, só podendo intervir os próprios concorrentes, ou as pessoas que para o efeito se apresentem devidamente credenciadas por aqueles, sendo-lhes exigido o bilhete de identidade ou credencial consoante sejam representantes em nome individual ou como pessoas colectivas.-----

### 11 – CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO-----

11.1 – A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância:-----

- tarifário para o serviço de telefonia vocal.....70%;-----
- implementação da Rede Privada de Voz.....30%.-----

11.2 – O ISSS reserva-se o direito de não adjudicar a nenhum dos concorrentes caso se verifique algum dos pressupostos constantes do artigo 57 do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho.-----

### CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

#### PARTE I

#### CLAUSULAS JURÍDICAS

#### ARTIGO 1º OBJECTO DO CONCURSO

O presente Concurso tem por objecto a contratação da prestação de serviços em telecomunicações com origem na sede do Centro Distrital e em cada um dos seus Serviços Locais.

#### ARTIGO 2º RESERVAS QUANTO À ADJUDICAÇÃO

1 - A adjudicação realizar-se-á após apreciação das propostas e o CDSSS reserva-se o direito de adjudicar a proposta que economicamente julgar mais conveniente ao interesse da Instituição e apreciada apenas pelo critério "Preço", avaliado em relação aos seguintes itens:

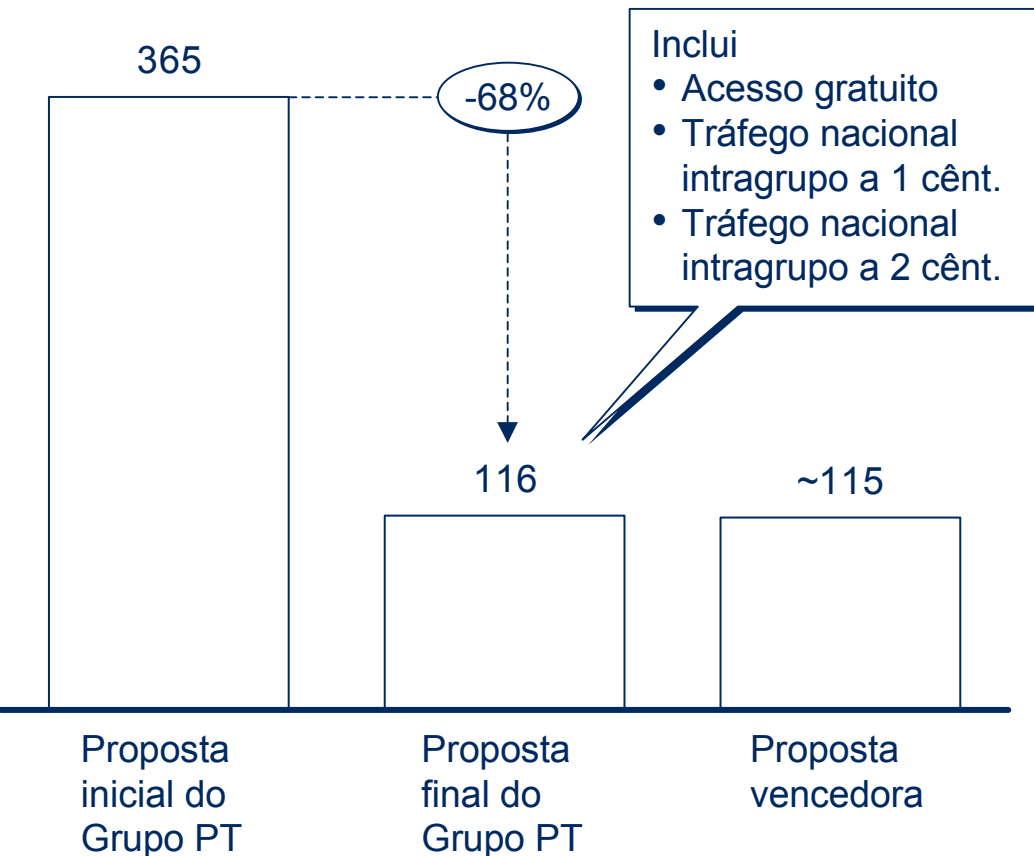
- 1) Custo de impulso em chamadas locais, horário normal .....10%
- 2) Custo de impulso em chamadas regionais, horário normal ...10%
- 3) Custo de impulso em chamadas nacionais, horário normal ... 10%
- 4) Custo de impulso para serviços móveis ..... 10%
- 5) Custo da mensalidade dos acessos básicos .....10%
- 6) Custo da mensalidade dos acessos primários ..... 10%
- 7) Custo de instalação de novos acessos ..... 10%
- 8) Valor da mensalidade para 200 DDI's ..... 10%
- 9) Valor da mensalidade de "Linhas Azuis" ..... 10%
- 10)Custo da portabilidade de números ..... 10%

Complementarmente, deverá ser indicada quais as soluções adoptadas para as seguintes questões:

- a) Solução adoptada para a instalação proposta por cada um dos concorrentes;

## Quadro 9

**Evolução das ofertas de acesso e tráfego por 24 meses durante o leilão**  
Milhares de euros



## Descrição do processo adoptado

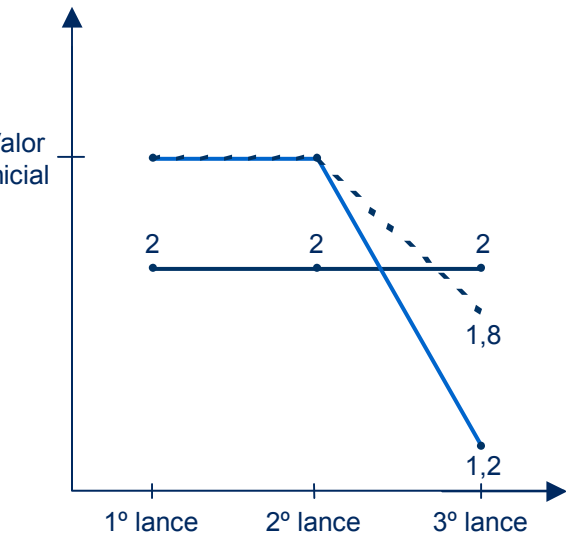
- Leilão realizado num site da internet alojado na plataforma da Global Exchange
- A identidade dos concorrentes era secreta, mas era possível visualizar as diferentes ofertas feitas em qualquer momento
- Os lances tinham por base o valor de facturação proposto para o consumo do cliente durante 24 meses
- Ao fim de 15 minutos sem lances, a proposta mais reduzida vencia automaticamente

# Quadro 10

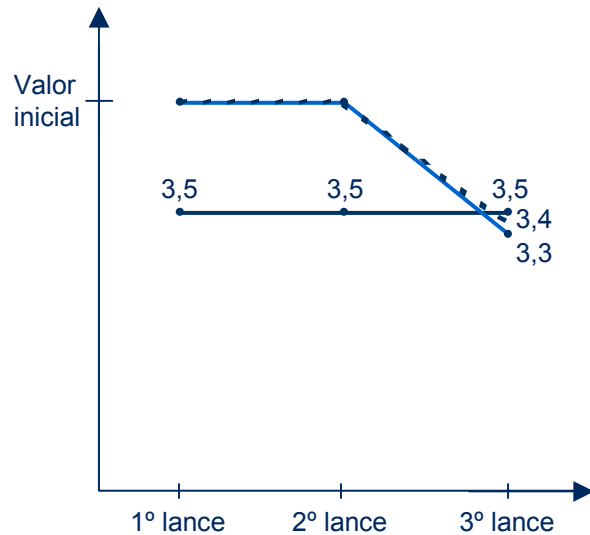
- Operador 1
- Operador 2
- ..... Operador 3

**Evolução das ofertas de 3 operadores para os diferentes tipos de tráfego ao longo dos 3 lances do leilão**  
Cêntimos de euro

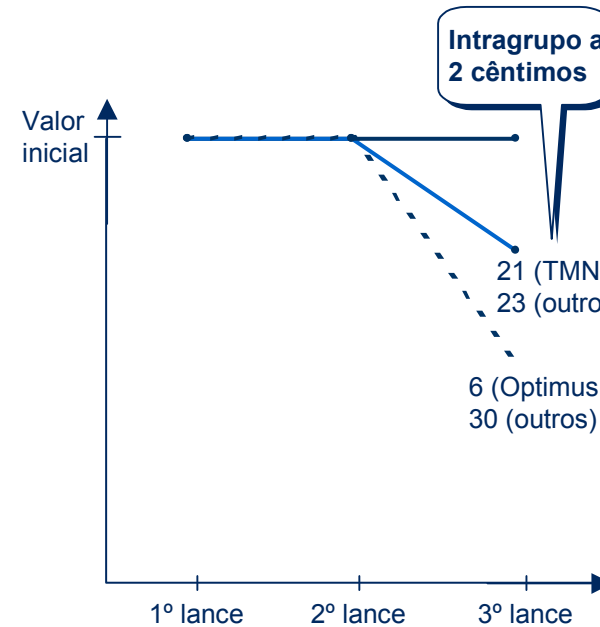
## Chamadas locais



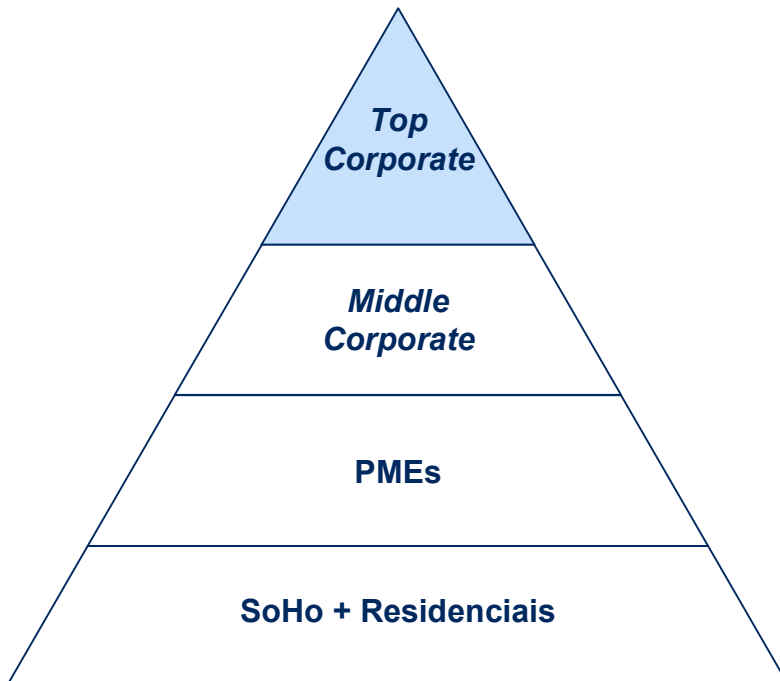
## Chamadas nacionais



## Chamadas fixo-móvel



## Quadro 11



**Peso na facturação total do Grupo**

**Descrição do segmento**

14%

- Idêntico ao segmento *Top Corporate* do Grupo PT
- 160 grupos económicos/1.700 empresas

24%

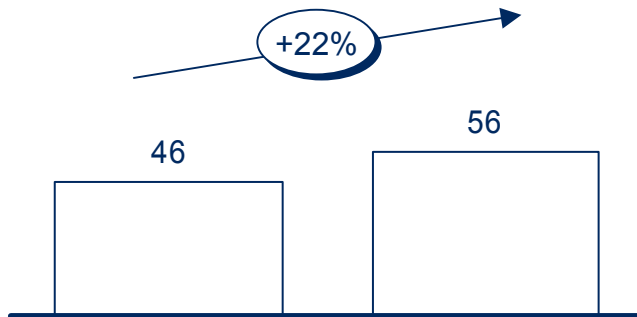
63%

## Quadro 12

Voz + dados + internet

Mercado de voz

Cientes  
partilhados

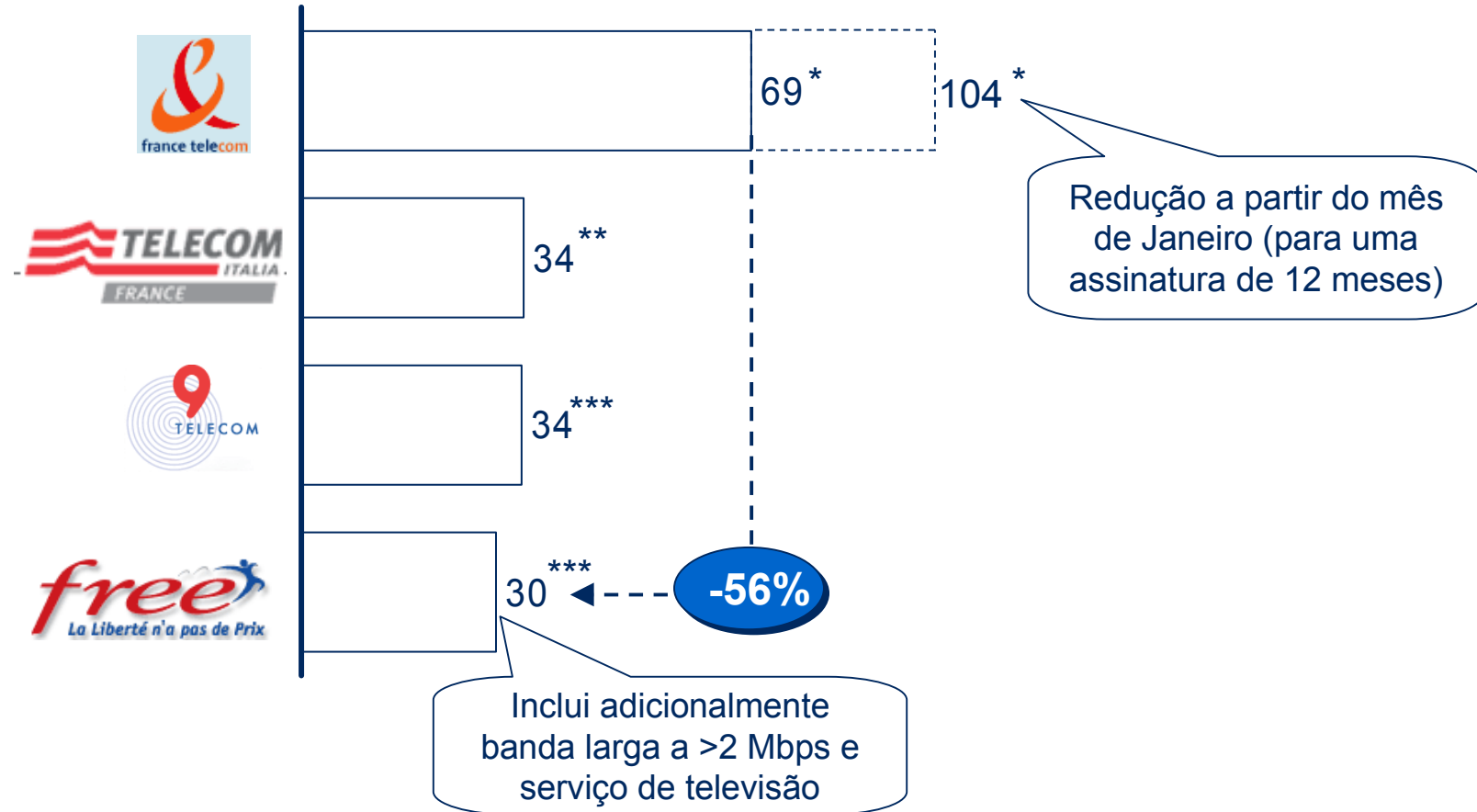


## Quadro 13

	<b>Mensalidade</b>	<b>Observações</b>
OniNet Speed Premium 600 Kbps	54,99 €	Inclui 15 € de chamadas/mês
OniNet Speed Premium 400 Kbps	39,90 €	Inclui 10 € de chamadas/mês
Novis/Clix: Voz + ADSL 1 Mbps	39,90 €	ADSL sem limite de utilização, tarifário voz PT com desconto de 10%
Novis/Clix: Voz + ADSL 1 Mbps	22,40 €	ADSL com 10 horas de navegação, tarifário voz PT com desconto de 10%

## Quadro 14

tarifas de um acesso de banda larga (Mbps) + 10 h de comunicações nacionais, euros/mês, Dezembro de 2003



\* Inclui uma ligação de 1024 Kbps da Wanadoo (80 € em Dezembro, 45 € em Janeiro) e 9 horas de chamadas nacionais através da France Télécom (24 €)

\*\* Líquido do custo da assinatura residencial (oferta a 47 €, incluindo 13 € de assinatura com todas as taxas incluídas, que o cliente não terá de pagar à France Télécom); chamadas nacionais ilimitadas

\*\*\* Chamadas nacionais ilimitadas

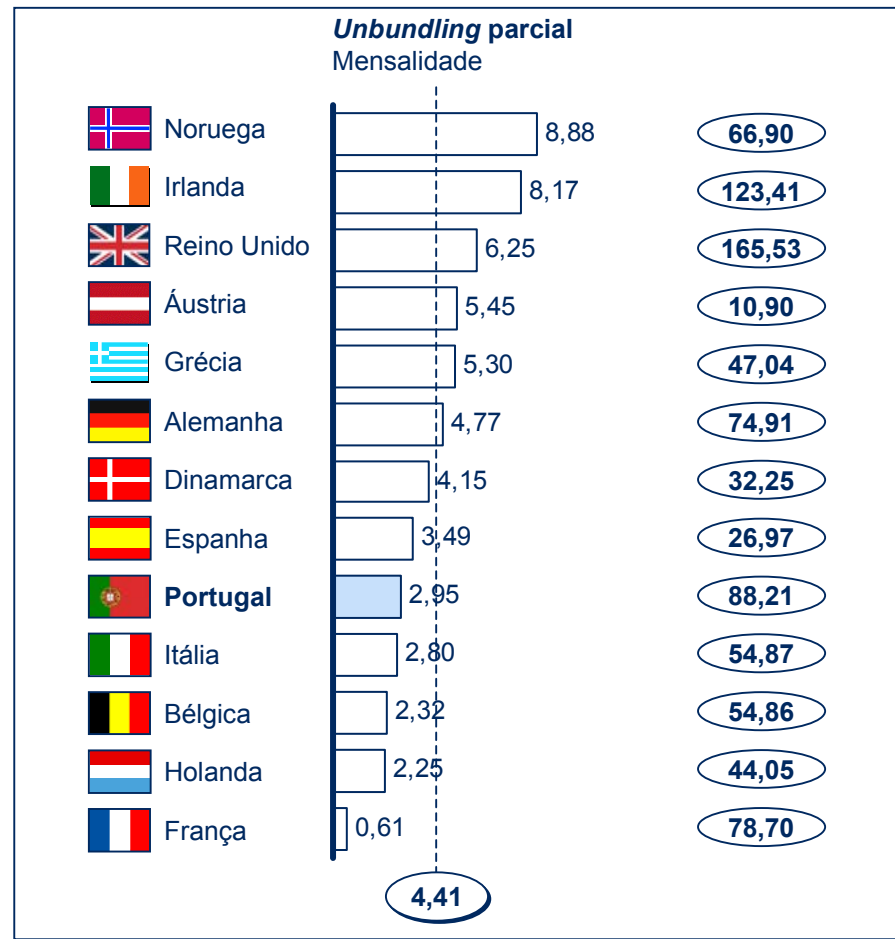
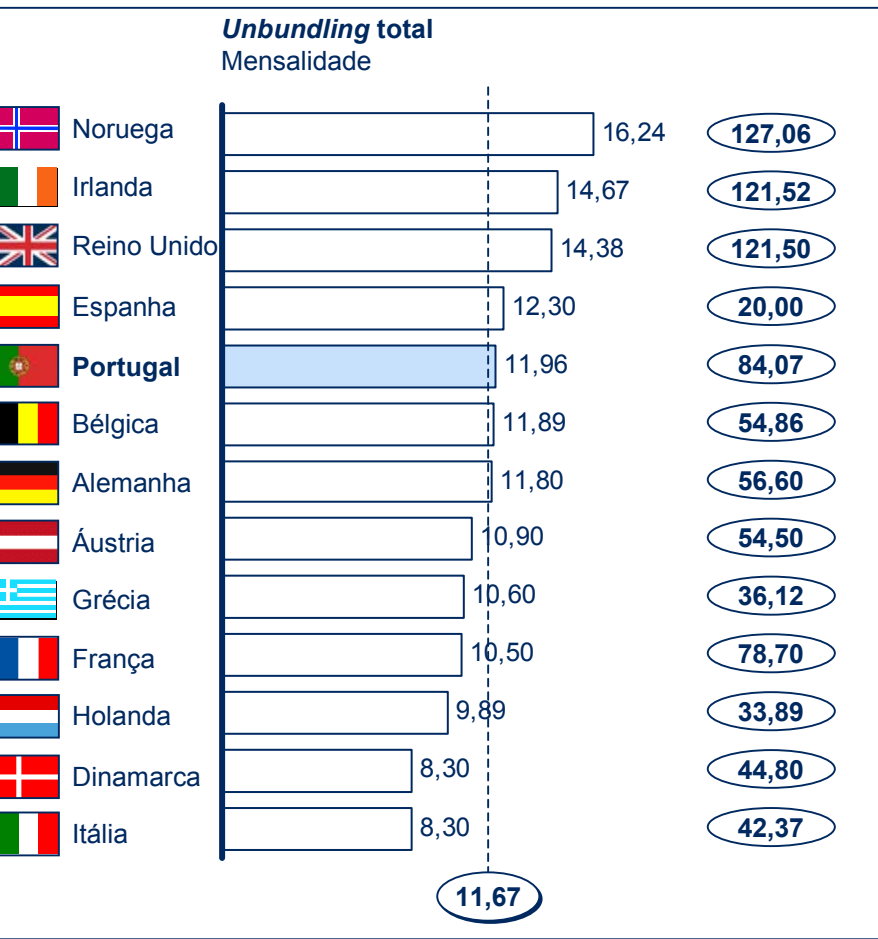
Fonte: Free; France Télécom; 9 telecom; Telecom Italia France



## Quadro 15

uros

○ Custo de instalação

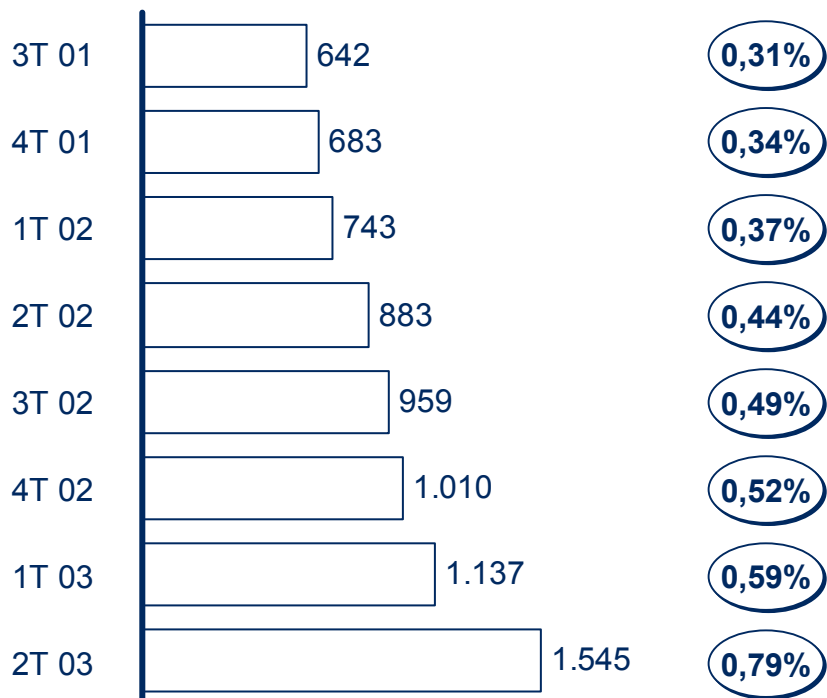


## Quadro 16

A nível europeu a evolução tem ficado muito aquém do esperado ...

### Número de linhas *unbundled*\* na Europa

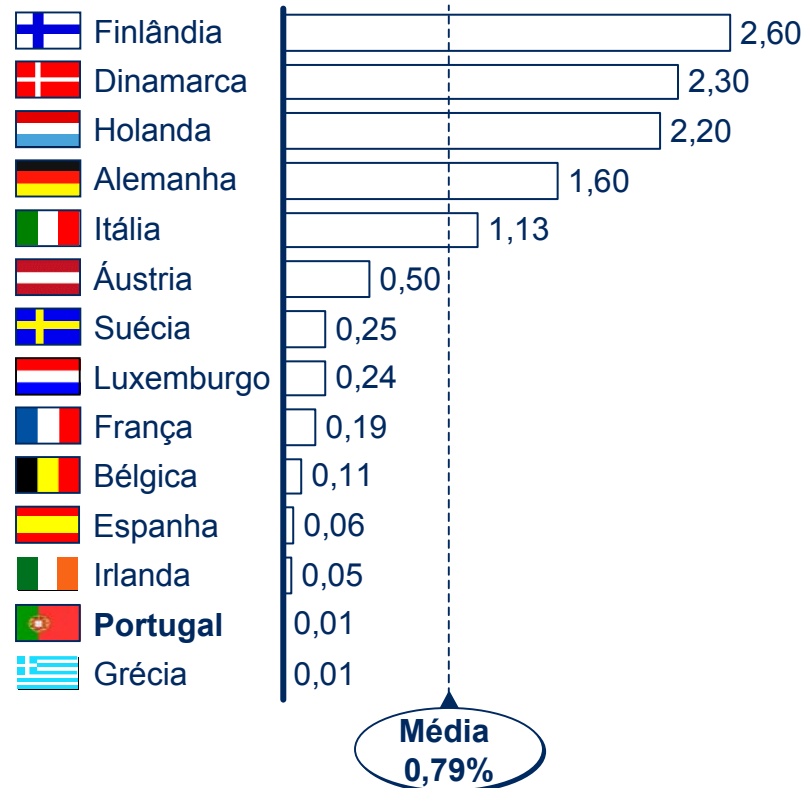
Milhares de linhas



... sendo ainda bastante diferenciada entre os diversos países

### Linhas *unbundled*\*

Porcentagem do total de linhas, Jun 03



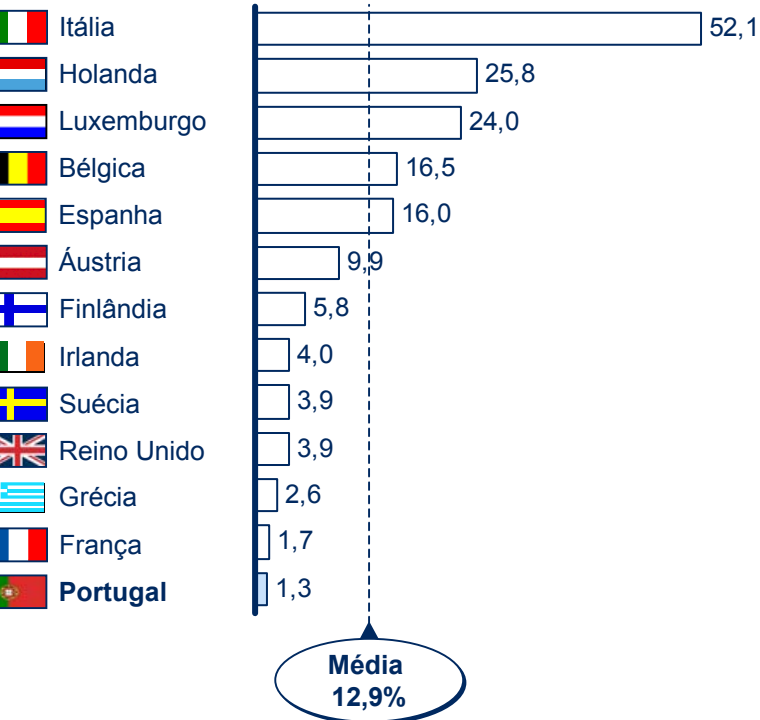
\* Inclui *unbundling* total e parcial

Fonte: ECTA

## Quadro 17

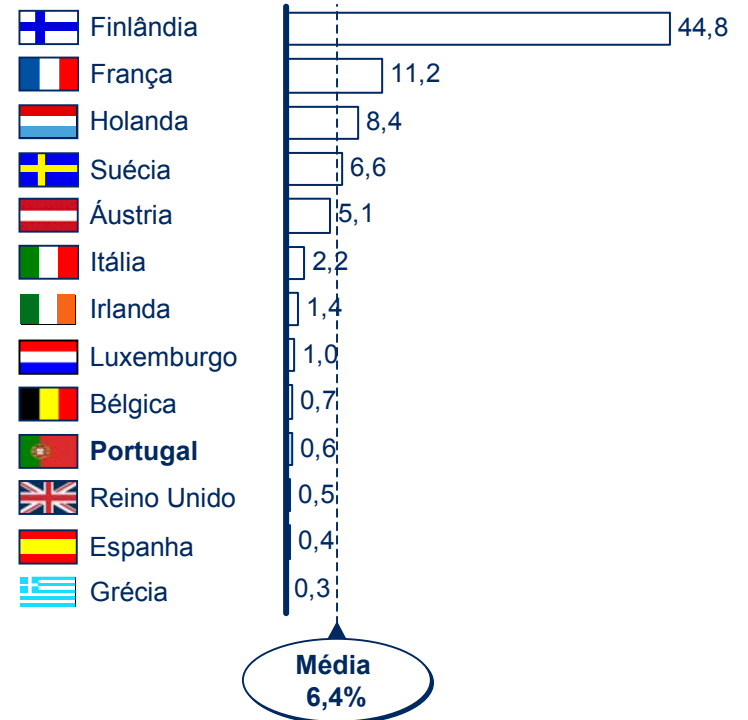
### Nível de investimento dos novos operadores

Percentagem de sítios com MDF\* endereçados pelos novos operadores, Jun 03



### Nível de aproveitamento dos investimentos realizados

Percentagem de linhas potenciais, Jun 03



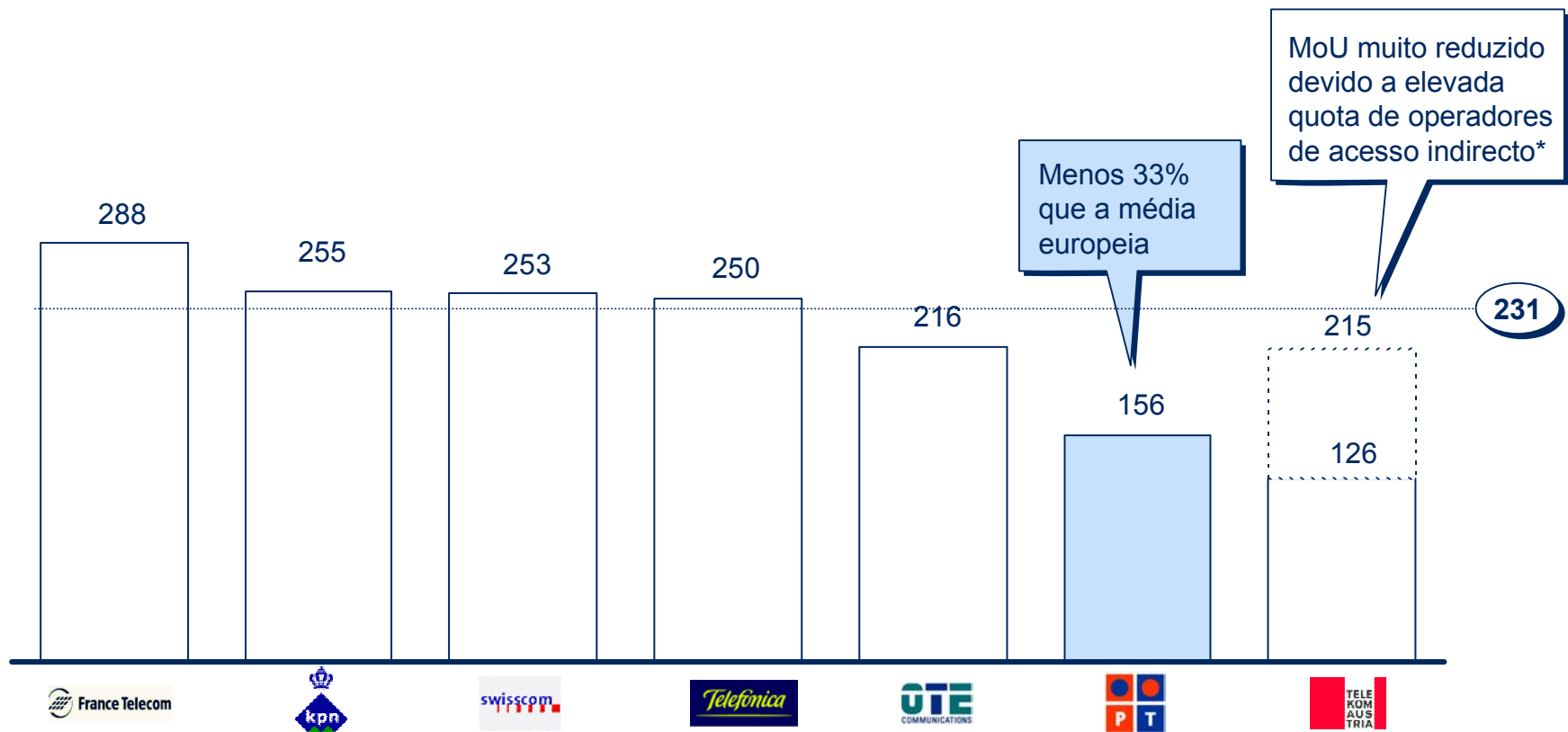
\* Main distribution frame

Fonte: ECTA

## Quadro 18

### MoU (excluindo internet) Minutos/mês por acesso 3T03

MoU estimado da Telekom Austria caso tivesse a mesma quota de mercado da PTC



\* As quotas de mercado da Telekom Austria são de 86% no tráfego local, 45% no nacional e 41% no internacional

## Quadro 19

- Variação face ao período homólogo do ano anterior  
 □ Variação face ao trimestre anterior

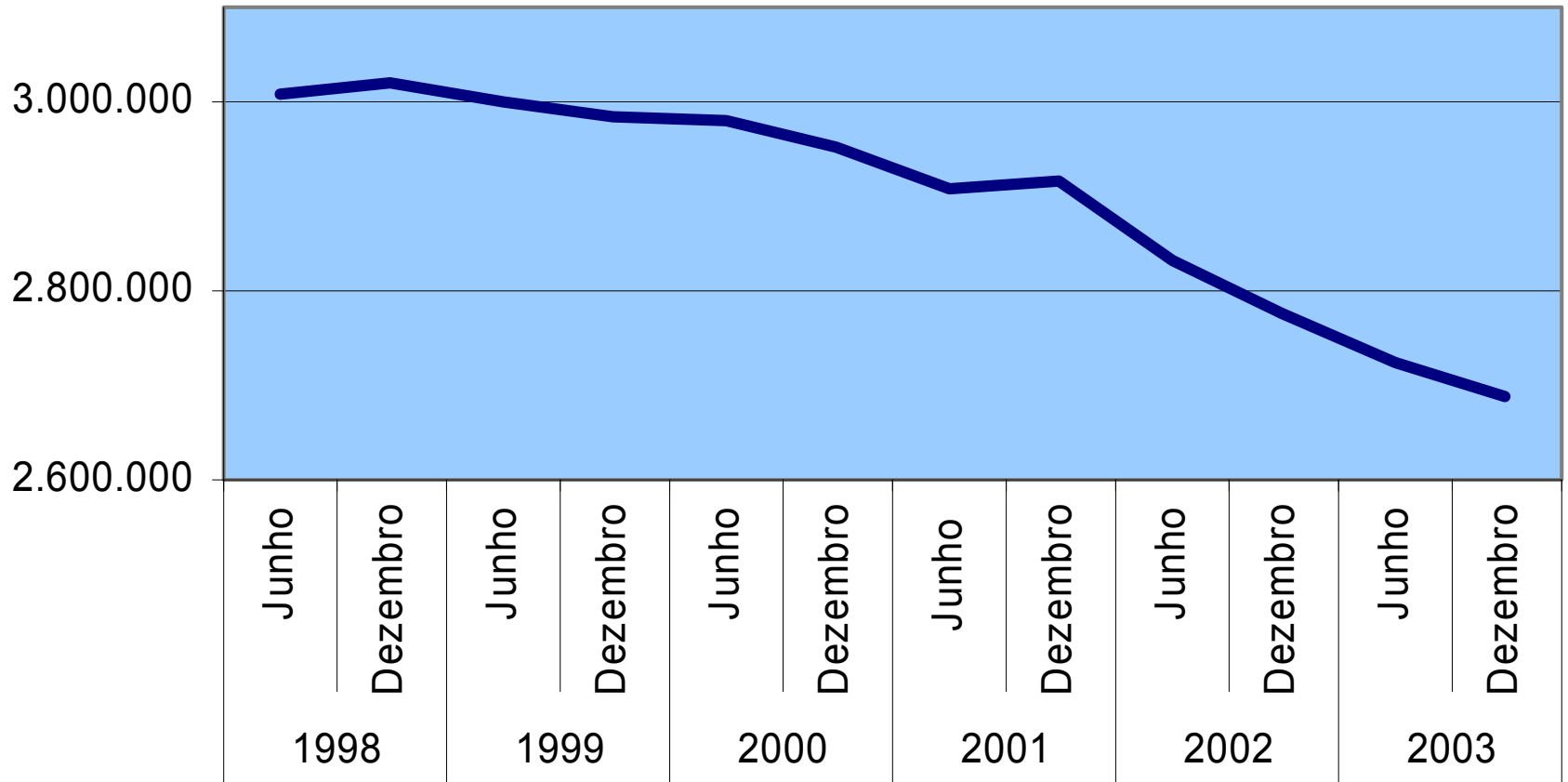
	<b>MoU voz</b> Minutos/acesso médio/dia		<b>Acessos médios</b> Milhares de acessos equivalentes	=	<b>Minutos originados de voz</b> Milhões de minutos
1T 02	6,3 -7,6%	x	4.278 -0,8%	=	-0,8% -8,3%
2T 02	6,2 -8,4%		4.235 -2,3%		-1,0% -10,5%
3T 02	6,1 -2,4%		4.195 -3,2%		-0,9% -5,5%
4T 02	6,5 +0,2%		4.160 -3,6%		-0,8% -3,4%
1T 03	6,2 -2,6%		4.121 -3,7%		-0,9% -6,2%
2T 03	6,2 -0,3%		4.090 -3,4%		-0,8% -4,7%

Apesar de a queda do MoU estar a estabilizar ...

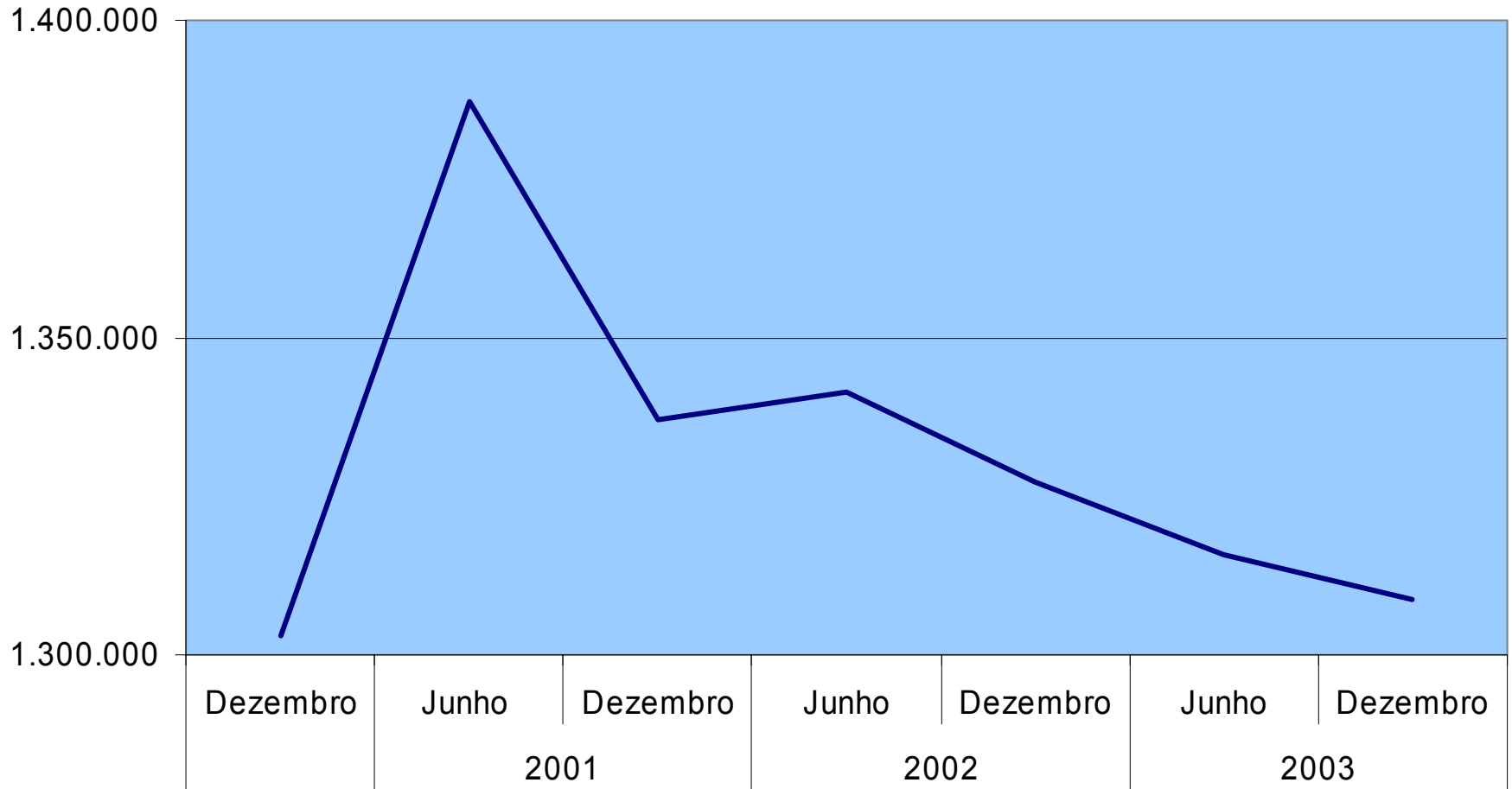
... tem-se verificado uma perda contínua de acessos ...

... o que se reflecte na queda continuada do tráfego

## Quadro 20



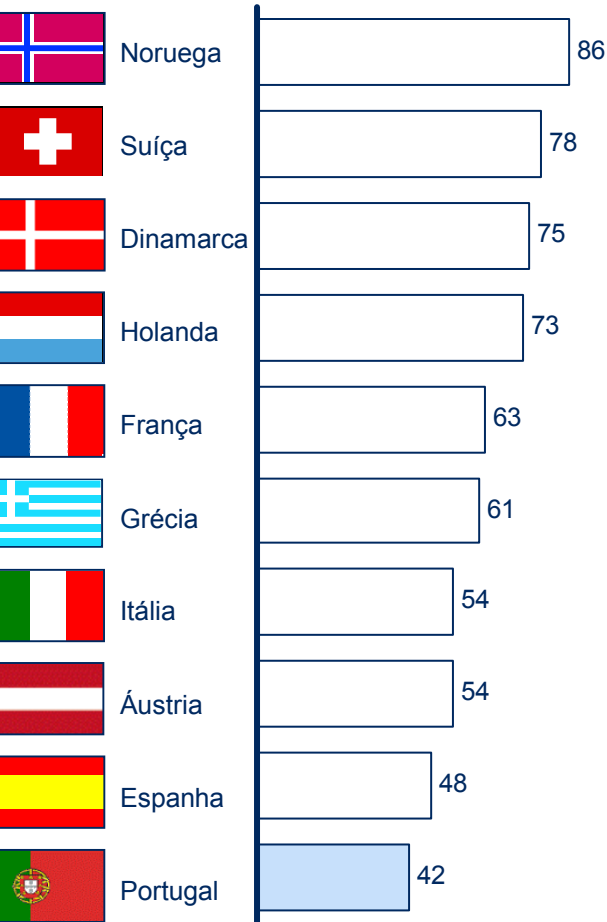
Quadro 21



## Quadro 22

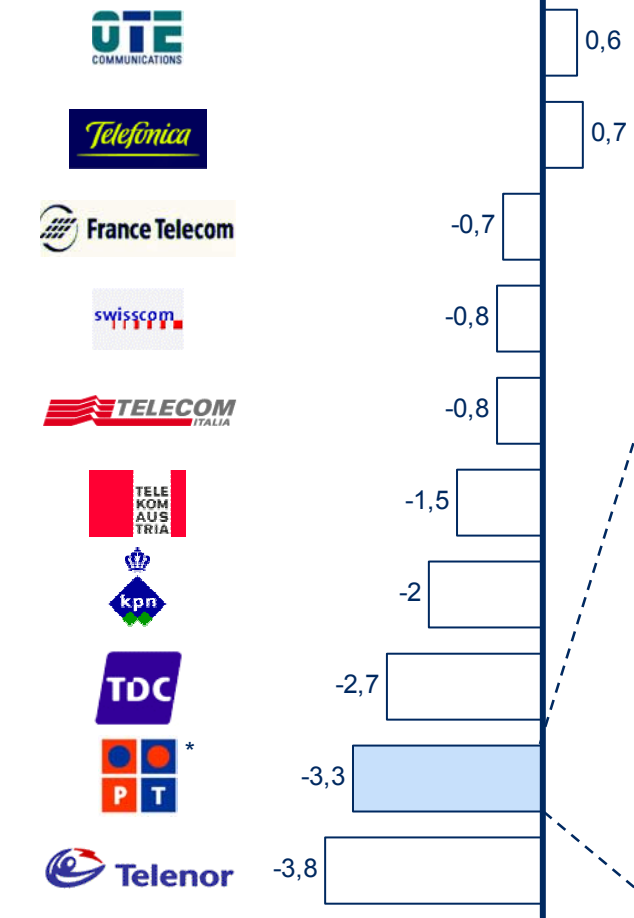
s acessos deviam estar a subir ...

**Teledensidade no país 2001**  
Porcentagem

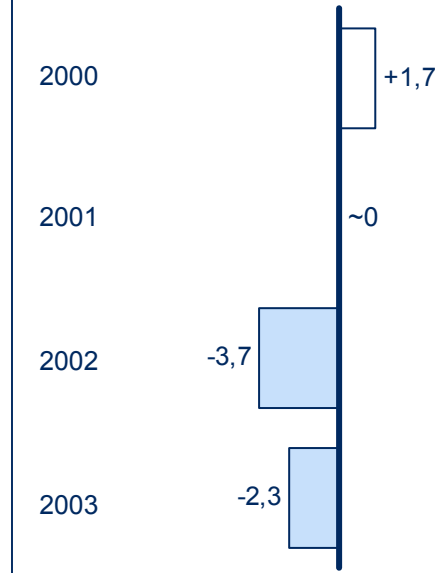


... e, no entanto, estão cair mais do que nos outros países

**Variação do número de acessos 1T02 - 3T03 (anualizado)**  
Porcentagem



**Evolução da variação do número de acessos da PTC**  
Porcentagem



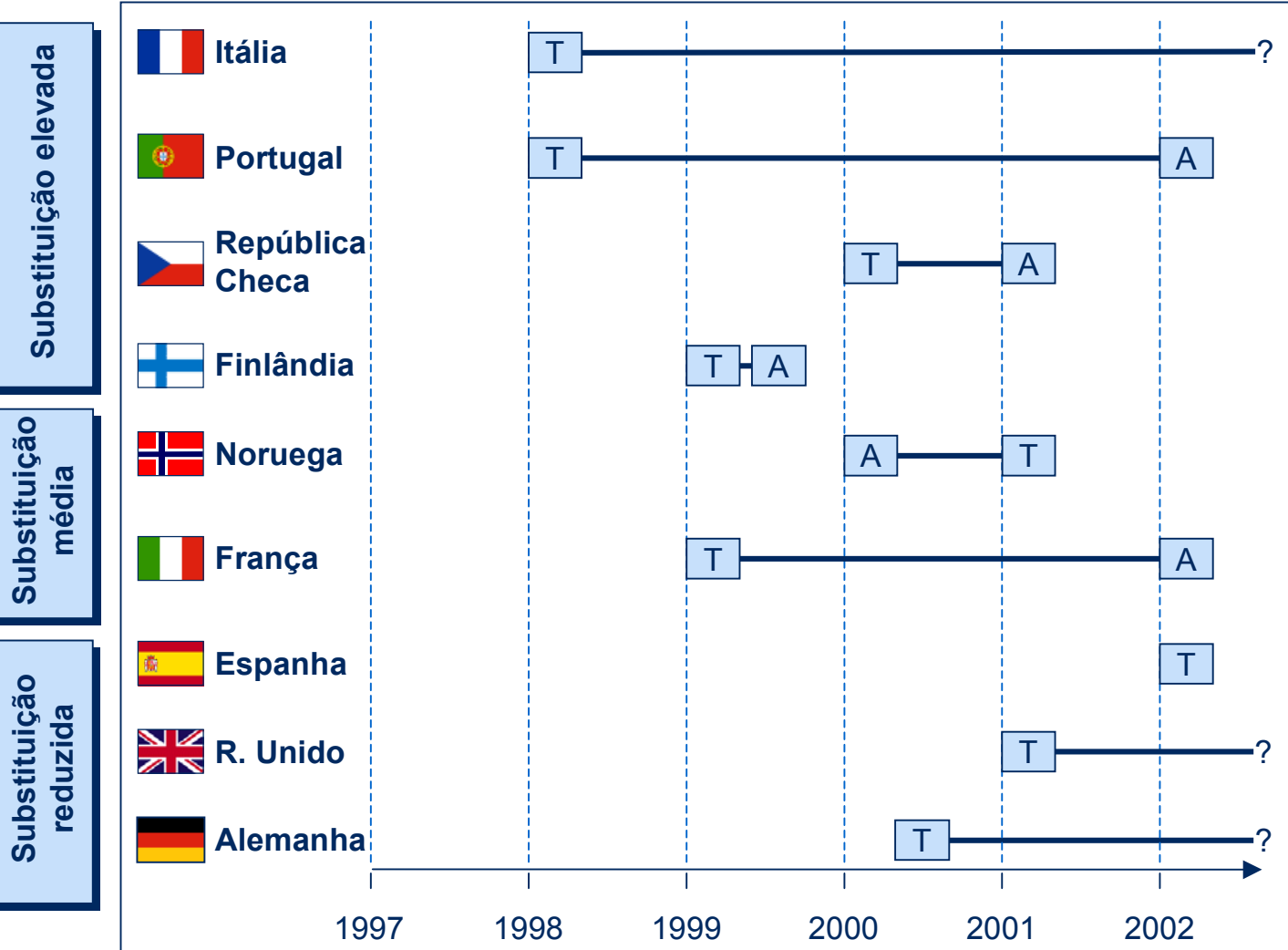
\* Acessos telefónicos principais



## Quadro 23

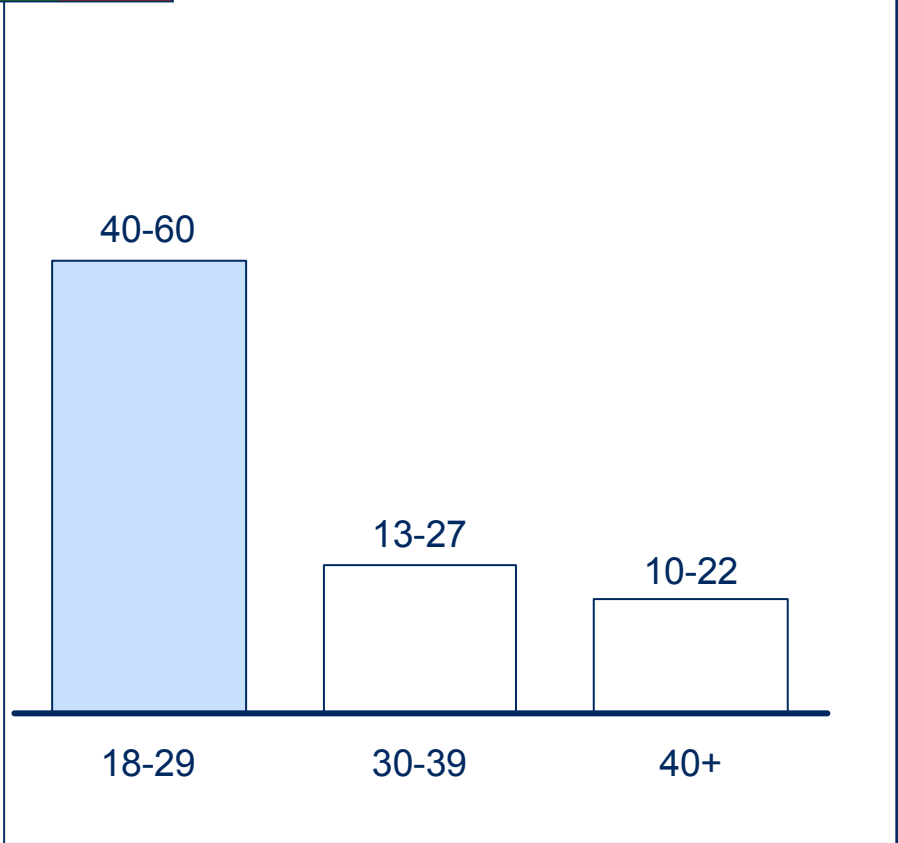
T MoU do fixo começou a decrescer

A Acessos começaram a decrescer

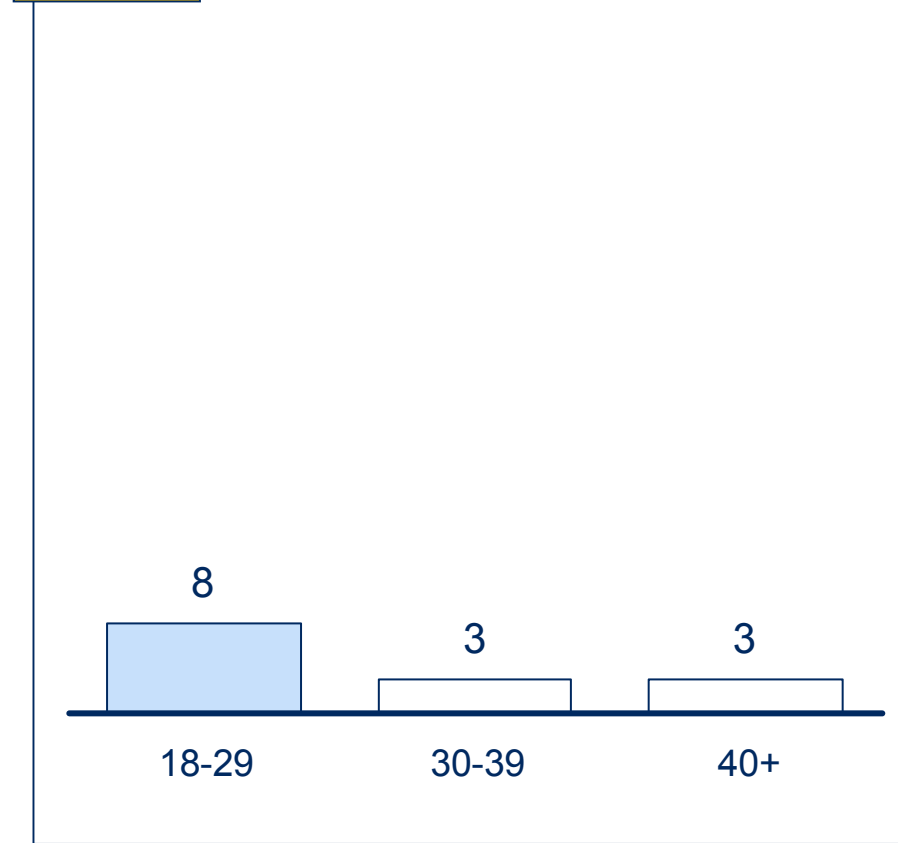


- (Quase) todos os países que apresentam elevada/média substituição do tráfego também apresentam substituição dos acessos
- Países com reduzida substituição de tráfego ainda não apresentam substituição de acessos

Portugal



Alemanha



### Quadro 25

#### Atividades

- **A recomendação da CE relativamente aos mercados relevantes retalhistas de serviço fixo define dois segmentos de mercado**

- Clientes residenciais
- Clientes empresariais








“... aspectos económicos da prestação do serviço aos clientes do mercado empresarial e do mercado residencial podem ser significativamente diferentes. Convém, pois, distinguir diversas categorias de utilizadores finais nos mercados definidos.”

*Recomendação da Comissão*

- **Perfis de utilização distintos nos dois segmentos obriga a *pricing* diferenciado**
- **Exemplos internacionais diferenciam o acesso residencial do empresarial**

#### Países com diferenciação dos acessos residenciais e empresariais

Euros

		Preços mensais dos acessos sem IVA	
		Residencial	Empresarial
	Suécia	10,5	13,0
	R. Unido	11,5	19,5
	Alemanha	11,8	15,9
	França	10,9	13,1
	Itália	12,1	15,2
	Áustria	12,0	17,4
	Holanda	14,4	16,5