

Consulta Pública

**MERCADOS GROSSISTAS DE ORIGINAÇÃO E DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS  
NA**

**REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO**

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



## **RESPOSTA À CONSULTA PÚBLICA RELATIVA À DELIMITAÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DE ORIGINAÇÃO E DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA 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., 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 conseqüentemente 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, suprimindo as inadequadamente 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**

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**

As conclusões da consulta estão, apenas em parte, alinhadas com o entendimento da realidade actual do mercado por parte dos diversos operadores, nomeadamente o Grupo PT, no que respeita à definição de mercados grossistas de originação e terminação.

O Grupo PT partilha do entendimento da ANACOM no que respeita à identificação de mercados de terminação em redes telefónicas individuais. No entanto, discorda fundamentalmente das análises e conclusões que conduzem ao não reconhecimento da existência de alternativas aos mercados de originação.

Adicionalmente, o não reconhecimento de realidades geográficas não homogéneas do ponto de vista da concorrência efectiva merece o nosso desacordo.

### **2.2.1. Os mercados de terminação em redes telefónicas individuais**

Como vimos, a Recomendação da Comissão Europeia identifica claramente toda e cada rede individual como um mercado relevante para efeitos do serviço de terminação de chamadas. Essa tem sido também a prática da Comissão na aplicação do artigo 82.º do Tratado CE, pelo que não vemos nenhuma razão para a situação ser diferente no mercado nacional.

A Comissão tem efectivamente entendido que a oferta de serviços de terminação de chamadas numa rede pública de telecomunicações constitui um mercado distinto. Na verdade:

- A nível retalhista e do lado da procura os utilizadores que pretendem telefonar para um assinante não podem escolher um operador concorrente para a terminação das suas chamadas nesse assinante.
- A nível grossista e do lado da procura todos os operadores de redes públicas têm necessidade de oferecer chamadas para outras redes e, conseqüentemente, de adquirir serviços de terminação de chamadas aos operadores das restantes redes.
- Do lado da oferta apenas o operador de cada rede pode oferecer a terminação de chamadas na sua própria rede, não existindo assim qualquer substituíbilidade entre operadores de rede.
- Por último, a elasticidade cruzada da procura é muitíssimo reduzida, ou mesmo praticamente nula, parecendo haver quaisquer respostas competitivas a alterações significativas dos preços.

No caso vertente não foram sugeridas razões que justifiquem o tratamento distinto em função das diferenças de dimensão das redes. Deve pois prevalecer a abordagem de que, independentemente da dimensão, todas possuem o mesmo poder de mercado, dada a existência de obrigatoriedade de interligação prevista na Directiva Acesso.



### **2.2.2. Existência de alternativas ao mercado de originação**

A ANACOM considerou que as actuais alternativas à aquisição de originação de chamadas em redes telefónicas públicas – construção de rede própria ou utilização da desagregação do lacete local – não são viáveis.

Todavia, mesmo que a desagregação do lacete local não fosse um verdadeiro substituto da originação, exerce forte pressão concorrencial nas condições da sua oferta.

A existência de um mercado grossista de originação decorre fundamentalmente da obrigação de pré-selecção. Esta, por seu lado, visa facilitar a réplica da rede de acesso da PTC, dada a capilaridade que lhe está inerente.

A desagregação do lacete local surgiu precisamente como forma de ultrapassar dificuldades dessa natureza, e, como tal, é uma verdadeira alternativa que está disponível a todos os operadores de pré-selecção.

A existência de alternativas de acesso “last mile” deve pois ser ponderada, seja para efeitos de alargamento do mercado de originação, seja para avaliação do poder detido neste mercado.

É além disso inquestionável que a desagregação do lacete local confere acrescido contra poder negocial aos compradores de originação, na medida em que estes podem optar, para cada cliente retalhista que possuem, entre a pré-selecção, com aquisição de originação ao respectivo operador grossista, ou a aquisição de acesso directo, seja via desagregação do lacete local, seja eventualmente via FWA ou outra forma de acesso directo, nomeadamente o “powerline”.

Não se subscreve conseqüentemente o tipo de análise realizada pela ANACOM para avaliação da viabilidade económica da desagregação do lacete local enquanto substituto da originação. Não é correcto realizar uma análise de “breakeven” entre a originação de chamadas e a mensalidade do acesso completo abstraindo da mensalidade de retalho. Como aliás a ANACOM reconhece, a desagregação do lacete local assume-se como uma estratégia mais rentável para uma oferta conjunta de banda larga e voz no contexto de tendência actual de convergência. As próprias ofertas de retalho baseadas em desagregação do lacete local dos operadores concorrentes o evidenciam (vide quadro 1 em anexo), pelo que é necessário considerar na análise os custos da componente de acesso local da oferta de revenda de banda larga.

Adicionalmente, é indispensável considerar a crescente substituição dos serviços grossistas de originação em trânsito simples e trânsito duplo por serviços alternativos, entre os quais o de circuitos alugados, resultante da implementação de redes próprias que lhes permitem interligarem-se em pontos mais próximos da origem do tráfego e transportá-lo nas suas próprias redes. Esta substituição demonstra a existência de mercados fortemente ligados aos mercados grossistas de originação que se consubstanciam como reais alternativas a este.

A título de exemplo, de Janeiro de 2002 a Janeiro de 2004, a quota da originação local no total do tráfego de originação aumentou de 48% para 62%; a quota da originação em trânsito duplo diminuiu de 17% para 5% por cento.

Tal facto, a que não é alheia a constante descida dos preços de circuitos alugados imposta pela ANACOM<sup>1</sup>, bem como uma maior descida comparativa da originação a nível local, poderá justificar uma segmentação adicional do mercado de originação em função dos diversos tipos de serviços.

### **2.2.3. Condições de concorrência geograficamente heterogéneas**

A correcta delimitação do mercado geográfico relevante é decisiva na avaliação da pressão concorrencial do agrupamento de serviços em análise. Através deste processo pode revelar-se possível separar, e posteriormente desregular, áreas onde a concorrência atingiu o estágio de desenvolvimento desejado.

Não subscrevemos a conclusão da ANACOM de que “o mercado relevante é o mercado nacional” tal como referido no ponto 1.4.2. da Consulta Pública. De facto, como vimos, a circunstância de uma determinada área ser servida por mais de uma rede pode justificar a autonomização dessa mesma área como um mercado geograficamente relevante, no qual a existência de concorrência efectiva deve ser objecto de uma análise autónoma.

De acordo com os princípios do direito da concorrência, não se deve integrar no mesmo mercado geográfico territórios cobertos por apenas uma rede e territórios cobertos por mais de uma rede com grau de desenvolvimento análogo.

---

<sup>1</sup> O Grupo PT pratica alguns dos preços mais reduzidos de circuitos no contexto europeu e, de acordo com a ANACOM, o cabaz global de preços de circuitos alugados diminuiu cerca de 47 pontos percentuais de 1998 a 2003).

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 nos dois territórios não é homogénea. Em princípio deverá ser este o sentido dado ao critério de definição de mercados relevantes: “Área abrangida por uma rede”.

De acordo com esta lógica, a definição do âmbito geográfico dos mercados deve ser refinada de modo a levar em linha de conta as diferenças de condições de concorrência entre áreas geográficas, atendendo designadamente a factores tais como: o controlo da rede, a existência ou não de outra rede com desenvolvimento análogo ou concorrência potencial entre os diversos operadores - que pode ser indiciada pelas respectivas quotas de mercado ou pela capacidade instalada.

Só assim se respeitará o sentido das Linhas de Orientação onde se reconhece 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”<sup>2</sup>.

Vem a propósito uma referência ao caso da Cabovisão. Apesar de este operador ter uma quota de mercado pequena a nível nacional, é possível que tenha uma quota de mercado substancial nas zonas geográficas onde está presente dada a significativa dimensão regional das redes que possui.

O exercício de definição do mercado relevante deve tomar em devida consideração esta possibilidade, inclusive, caso se justifique, identificando mercados regionais específicos.

A justificação apresentada pela ANACOM para definir um âmbito nacional para o mercado, aludindo nomeadamente à cobertura nacional das redes de transmissão e dos serviços dos operadores, não é directamente aplicável, por exemplo, às características da Cabovisão, que todavia apresenta uma dimensão significativa no conjunto dos operadores concorrentes.

Deste ponto de vista, e tal como tivemos oportunidade de referir no ponto 2.2.2. desta resposta, deve estar sempre presente na definição do quadro regulatório a existência de alternativas à obrigação de pré-selecção e à oferta grossista de originação de chamadas que lhe está

---

<sup>2</sup> Considerando 56.

inerente, que promovem um maior grau de concorrência em infra-estruturas e na inovação de serviços, seja o caso da desagregação do lacete local, dos circuitos alugados, ou da infra-estrutura própria.

Importa lembrar a posição dos comissários Liikanen e Monti, da Comissão Europeia, que consideram que “no longo prazo, o quadro regulatório deve premiar de forma justa os operadores que baseiam as suas vantagens competitivas na construção de infra-estrutura própria”<sup>3</sup>.

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

O Grupo PT deseja manifestar um profundo desacordo relativamente à forma como foi perspectivada a questão dos acessos à rede no sítio do utilizador final enquanto alternativa de facto à oferta grossista de interligação, e ao facto de não terem sido considerados prospectivamente os aspectos dinâmicos ligados à evolução dos mercados.

#### **2.3.1. PMS no fornecimento de terminação na própria rede**

Na medida em que o mercado relevante se define como o mercado grossista de terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais, decorre necessariamente que apenas o operador que oferece terminação poderá terminar uma chamada destinada à sua rede. Assim sendo, e tal como refere a ANACOM, cada operador terá uma quota de 100% nesse mercado.

É também verdade que a análise da evolução dos preços de terminação não permite concluir que os mesmos estejam sujeitos a qualquer efeito resultante da existência da reciprocidade entre operadores ou do contra poder negocial dos compradores.

Em consequência, não existem razões para que todos os operadores de rede fixa não sejam tratados de maneira idêntica e não discriminatória no que respeita à eventual imposição de obrigações regulamentares ex ante, devendo, designadamente, ser posto termo à actual disparidade existente entre os preços de terminação dos diferentes operadores que permite que os novos operadores cobrem preços de terminação muito superiores às do operador

histórico, sobretudo tendo em atenção que a rede que operam é, no mínimo, igualmente eficiente.

### **2.3.2. Acessos à rede no sítio do utilizador final como alternativa à oferta de originação**

No que respeita à existência de alternativas à oferta grossista de originação, o Grupo PT mantém a opinião de que as diversas formas de estabelecimento de acessos à rede no sítio do utilizador final, nomeadamente a desagregação do lacete local e o FWA, representam alternativas válidas para qualquer operador.

Efectivamente, na medida em que a maioria dos operadores concorrentes já dispõe de redes de transmissão de âmbito nacional, e com dimensão significativa, e dada a disponibilidade da oferta de circuitos alugados (feita a preços dos mais reduzidos no contexto europeu), é notório que qualquer operador pode facilmente optar entre a aquisição de tráfego no mercado de originação local e a desagregação do lacete local, por exemplo, em função do perfil de consumo específico de cada cliente – sem necessidade de incorrer em investimentos elevados para a criação de uma rede própria de acesso.

Gostaríamos de recordar que a Recomendação da própria Comissão Europeia refere que “uma alternativa directa à compra da originação de chamadas é o estabelecimento de um acesso à rede no sítio do utilizador final. Outra alternativa consiste em comprar ou alugar uma ligação à rede já estabelecida no sítio do utilizador final.

É pouco provável que alguma destas alternativas, que implicam investimentos consideráveis, seja maciçamente adoptada como resposta a um aumento de preços significativo e duradouro, por parte de um eventual operador monopolista no mercado da originação de chamadas. No entanto, essas alternativas poderão ser viáveis no contexto de um mercado retalhista alargado (incluindo a oferta de serviços não vocais) ou nos casos em que as despesas dos utilizadores finais sejam suficientemente elevadas”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Comunicado de 26 de Março de 2004, em resposta a carta de cinco operadores alternativos europeus sobre o mercado de banda larga.

<sup>4</sup> Página 18.

O Grupo PT considera que, neste contexto, e dado que os operadores que recorrem ao mercado grossista de originação o fazem apenas para prestar serviços de retalho<sup>5</sup>, é expectável que se ocorrer um aumento significativo e duradouro dos preços nos mercados grossistas de originação, os operadores recorram ao estabelecimento de acessos no sítio do utilizador final, dado que o fornecimento de serviços telefónicos retalhistas (e eventualmente de banda larga) a esse utilizador permitem amortizar os custos do investimento.

Este estabelecimento de acessos poderá ser feito, tal como é referido na Recomendação, através de "...p. ex., um circuito alugado, um lacete local desagregado ou a oferta grossista de linhas de assinante digitais ou de serviços de fluxo contínuo de dados. Estas alternativas podem também servir de suporte à oferta de serviços de dados ou de múltiplos canais de voz(...)"<sup>5</sup>.

Deste modo, estranhámos a posição da ANACOM quando afirma que "a análise da concorrência e a avaliação de PMS não pode pressupor a existência de ofertas impostas pela regulação". Muito pelo contrário a Comissão considera justamente que a análise da concorrência tem de ter em conta essas circunstâncias, enquanto se mantiverem, designadamente para efeitos de avaliação do poder de mercado e de necessidade de imposição de obrigações em mercados conexos. Ora, 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" (vulgo "unbundling") é reconhecido como tal quer pela Comissão Europeia, quer, aparentemente, pela ANACOM.

A desagregação do lacete local representa uma alternativa efectiva aos mercados grossistas de originação de chamadas (e aos mercados retalhistas de acesso em banda estreita e grossistas de acesso em banda larga). É contudo indispensável que os operadores concorrentes se disponham a efectuar os investimentos necessários.

Esta alternativa está já patente (1) nas actuais ofertas retalhistas de voz e banda larga da Oni e da Novis e (2) no sucesso dos operadores alternativos em outros países europeus.

Prospectivamente é de esperar que o mercado nacional evolua no mesmo sentido de outros mercados europeus. A título de exemplo, em Itália 52,1% dos MDF foram endereçados pelos operadores alternativos. Em França, os operadores alternativos têm implementado ofertas

---

<sup>5</sup> Não nos parece viável, nem conhecemos qualquer precedente, que um operador de telecomunicações se dedique apenas ao fornecimento de serviços grossistas de interligação, sem qualquer actuação no mercado de retalho.

muito agressivas de voz e dados com base na desagregação do lacete local (vide quadro 2 em anexo).

As comparações internacionais permitem concluir que, apesar de a PTC praticar preços de “unbundling” 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 alternativos, patente no reduzido número de MDF endereçados e no reduzido aproveitamento dos investimentos entretanto realizados (vide quadro 3 a 5 em anexo).

Quanto a este tema convém ainda notar que tanto a teoria económica como um número crescente de reguladores europeus vem apontando a necessidade de se incentivar o investimento em infra-estruturas e de promover a concorrência efectiva a esse nível. Este objectivo não pode ser atingido se se continuar a ignorar a importância das alternativas aos mercados grossistas de interligação<sup>6</sup>.

Adicionalmente, e no que respeita aos critérios de rivalidade de preços e a outros indicadores da existência de contra poder negocial dos compradores, a consulta é omissa relativamente à avaliação da existência, ou não, de pressão concorrencial sobre as ofertas de originação dos operadores concorrentes, uma vez que estes não se encontram sujeitos à intervenção regulamentar.

Em conclusão, a consulta não pondera devidamente o poder de mercado dos diversos operadores, incluindo os que actualmente possuem uma quota reduzida no mercado nacional e, conseqüentemente, extrai apressada e infundadamente conclusões relativamente ao poder de mercado do Grupo PT.

### **2.3.3. Aspectos dinâmicos da evolução dos mercados**

Como a ANACOM reconhece, os aspectos dinâmicos dos mercados são essenciais para verificar se as características do mercado conduzirão a uma concorrência efectiva num horizonte temporal pertinente, sem necessidade de intervenção regulamentar ex ante. Urge

---

<sup>6</sup> Na Alemanha, por exemplo, o REGTP referiu que “a construção de infra-estruturas alternativas, que a actuação regulatória procurou encorajar, foi crítica para permitir que as empresas concorrentes reduzissem para 50 por cento a proporção das suas receitas pagável à DT, por serviços grossistas” (cf. comentários do Presidente da RegTP no *press release* para apresentação do relatório de actividades de 2002/2003).

pois alargar o âmbito da análise prospectiva do mercado de forma a tomar em devida consideração os desenvolvimentos tecnológicos mais recentes.

Hoje em dia estão já disponíveis diversas tecnologias que podem ter um impacto significativo no sector das telecomunicações no prazo de 2-3 anos<sup>7</sup>. Dada a influência do quadro regulamentar na procura e desenvolvimento de novas tecnologias, é importante que as próximas decisões da ANACOM reflectam de forma apropriada as oportunidades e ameaças que condicionam os mercados no médio prazo.

Mais concretamente as tecnologias de VoIP, de Wi-Fi, e de WiMax, poderão a prazo constituir uma alternativa séria aos actuais operadores de mercados retalhistas de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo. Assim:

- A 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 reduzidos 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 por cento destes clientes subscreveram a oferta, apesar de envolver o uso de um novo número de telefone.
- O Wi-Fi permite a criação de redes locais sem fios de forma muito simples e económica 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 telemóveis 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 por cento dos “laptops” dos dois maiores fabricantes mundiais de PCs (Dell e HP) estão preparados para usar a tecnologia.
- A tecnologia WiMax - uma 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 telecomunicações, é necessário garantir que o quadro regulatório decorrente do novo quadro seja baseado numa sólida análise prospectiva, e não apenas na análise estática e restrita 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.

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

No actual contexto de negócio são múltiplos os desafios que se colocam ao sector e mais concretamente aos mercados grossistas de originação e de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

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

Entende porém que a aplicação do novo quadro regulamentar, nomeadamente a eventual imposição de obrigações aos operadores terá de ter em conta a necessidade imperiosa de assegurar a sustentabilidade económica da infra-estrutura, bem como a necessidade de corrigir

---

<sup>7</sup> Conforme relatório Merrill Lynch de 12 de Março de 2004.

distorções em termos concorrenciais (igualdade no tratamento dos operadores nos mercados de terminação). Convém a este respeito não esquecer que a dita infra-estrutura é o suporte do serviço universal e da generalidade dos serviços num sector com uma grande componente de custos fixos e não recuperáveis, com obrigações estritas de desenvolvimento da rede e de qualidade de serviço.

## **2.4.1. Sustentabilidade da infra-estrutura**

### **2.4.1.1. Tendência de evolução das variáveis-chave do negócio**

Como é reconhecido pela ANACOM, as tarifas grossistas sofreram uma queda muito significativa nos anos posteriores à liberalização. Aliás, observa-se que a diminuição foi mesmo superior à média europeia, e actualmente as tarifas estão alinhadas à média da Europa (vide quadro 6 em anexo).

Sendo inegável o papel da ANACOM na redução das tarifas, é também necessário reconhecer a diminuição acentuada nos custos unitários de interligação de voz e de Internet “dial-up”, superior a 21% e 26% respectivamente<sup>8</sup>. O Grupo PT considera que a diminuição realizada foi em grande medida facilitada pelo seu investimento e esforço na optimização da rede.

No entanto, é de referir a tendência preocupante de queda continuada do tráfego de voz na rede fixa, para a qual a ANACOM já foi alertada aquando da primeira consulta pública.

De facto, se considerarmos a totalidade do tráfego comutado na rede da PTC, conclui-se que o tráfego diminuiu 7% de 2001 para 2002<sup>9</sup>, tendência essa que poderá agravar-se caso se mantenha a tendência do primeiro semestre de 2003 (vide quadro 7 em anexo).

No entender do Grupo PT, esta evolução, visível com maior ou menor intensidade em toda a Europa na diminuição dos minutos médios por utilizador, e reflexo, sem dúvida, da migração de utilizadores para os serviços móveis, pode ameaçar a sustentabilidade económica da infra-estrutura da rede fixa, que tem sido e continuará a ser um pilar fundamental para a construção e fornecimento dos serviços essenciais da Sociedade da Informação.

---

<sup>8</sup> Diminuição de 2000 a 2002, de acordo com o modelo de custeio minimizado (custo de capital contabilístico).

<sup>9</sup> De acordo com o modelo de custeio da PTC.

Ora, se num cenário de crescimento da utilização da rede as descidas de preços são suportadas por economias de escala e de gama, num sector em declínio as descidas de preços dependem, a prazo, da diminuição dos custos fixos da rede, podendo implicar o desinvestimento nas infra-estruturas, com as suas consequências, designadamente em termos de emprego.

Esta situação é agravada porque a PTC não só está sujeita às obrigações no mercado grossista de interligação, como tem de cumprir obrigações adicionais num contexto de negócio pouco favorável à manutenção/redução dos custos unitários do tráfego cursado na rede. A saber:

- A PTC continua a estar vinculada à obrigação de prestação de Serviço Universal em todo o território, necessitando manter a qualidade de serviço, apesar de não ser remunerada pelos custos desta obrigação.
- A PT suporta elevados fluxos negativos na interligação com os restantes operadores. Este desequilíbrio, que favorece os operadores móveis, contribuiu para o crescimento da indústria móvel em detrimento do negócio fixo. De facto, só em 2002, a PTC pagou cerca de 150 milhões de euros à Vodafone e Optimus por preços de interligação<sup>10</sup>.
- Adicionalmente, a esta situação tendencialmente negativa no tráfego grossista acresce a evolução negativa no tráfego de retalho e a queda do número de acessos na rede, o que aumenta a pressão sobre a rentabilidade de um negócio que, a manter-se a tendência actual, não será sustentável a curto prazo.

#### **2.4.2. Igualdade no tratamento/imposição de obrigações no mercado de terminação**

Em relação a este mercado – no qual todos os operadores de rede fixa são detentores de uma posição monopolista - é fundamental que não se verifique qualquer assimetria nos controlos regulamentares eventualmente impostos aos diversos operadores.

Ou seja, neste capítulo, justifica-se plenamente a aplicação não discriminatória de eventuais obrigações ex ante que vierem a ser impostas, quaisquer que elas sejam.

---

<sup>10</sup> Informação do modelo de custeio de 2002.

Na verdade, e tendo em atenção que, no caso em apreço não existe qualquer contra poder negocial da parte da PTC (dada a obrigação de interligação), ou de qualquer outro comprador, se os restantes operadores não forem regulados de forma igual, terão incentivos para estabelecer tarifas de terminação muito acima das praticadas pelo operador histórico (como se verifica actualmente).

Esta prática distorce o funcionamento do mercado e confere aos restantes operadores uma vantagem competitiva que não se coaduna com os princípios do direito da concorrência, nem com o novo quadro regulamentar comunitário, sobretudo se mantiver a tendência de descida das tarifas de terminação da PTC (vide quadro 8 em anexo).

A manutenção de obrigações assimétricas sobre os diferentes operadores constituiria uma acção regulamentar discriminatória não sustentável no longo prazo devido à criação de assimetrias tarifárias entre operadores.

## **2.5. Síntese de conclusões**

Algumas questões essenciais para o funcionamento futuro dos mercados grossistas de originação e terminação não foram analisadas de forma correcta nem com a profundidade necessária. Assim, pelas razões anteriormente referidas, parece-nos indispensável:

- Aceitar as principais conclusões da Recomendação da Comissão Europeia no que respeita aos mercados de terminação em redes telefónicas individuais e ao poder de mercado significativo detido por cada operador relativamente à prestação de serviços de terminação na sua própria rede fixa.
- Reconhecer a existência de uma forte pressão concorrencial no mercado de originação, e de suficiente grau de substituição relativamente à oferta grossista de interligação, não se devendo conseqüentemente considerar justificada a existência de PMS nesse mercado.
- Aprofundar e rever a delimitação dos mercados geograficamente relevantes de modo a acomodar convenientemente as várias situações de descontinuidade do mercado nacional em que as condições de concorrência são profundamente heterogéneas.
- Tomar em devida conta os aspectos dinâmicos dos mercados, como é o caso da introdução de novas tecnologias com impacto inevitável mas imprevisível, que obriga à elaboração de



uma análise prospectiva mais sofisticada que permita assegurar flexibilidade regulatória apropriada à livre actuação dos operadores.

O Grupo PT considera que a construção do novo quadro regulamentar, 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 garantir as condições para assegurar a sustentabilidade da infraestrutura, o investimento na rede, objectivo fundamental para o desenvolvimento sustentado do sector e a prossecução dos objectivos de desenvolvimento da Sociedade da Informação.
- A garantia de igualdade no tratamento/imposição de obrigações no mercado de terminação, por forma a evitar a prática de distorções sensíveis da concorrência entre os diversos operadores, a emergência de empresas insustentáveis e, sobretudo, graves prejuízos para o cliente final.

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

**Anexo**

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

**( Quadros )**

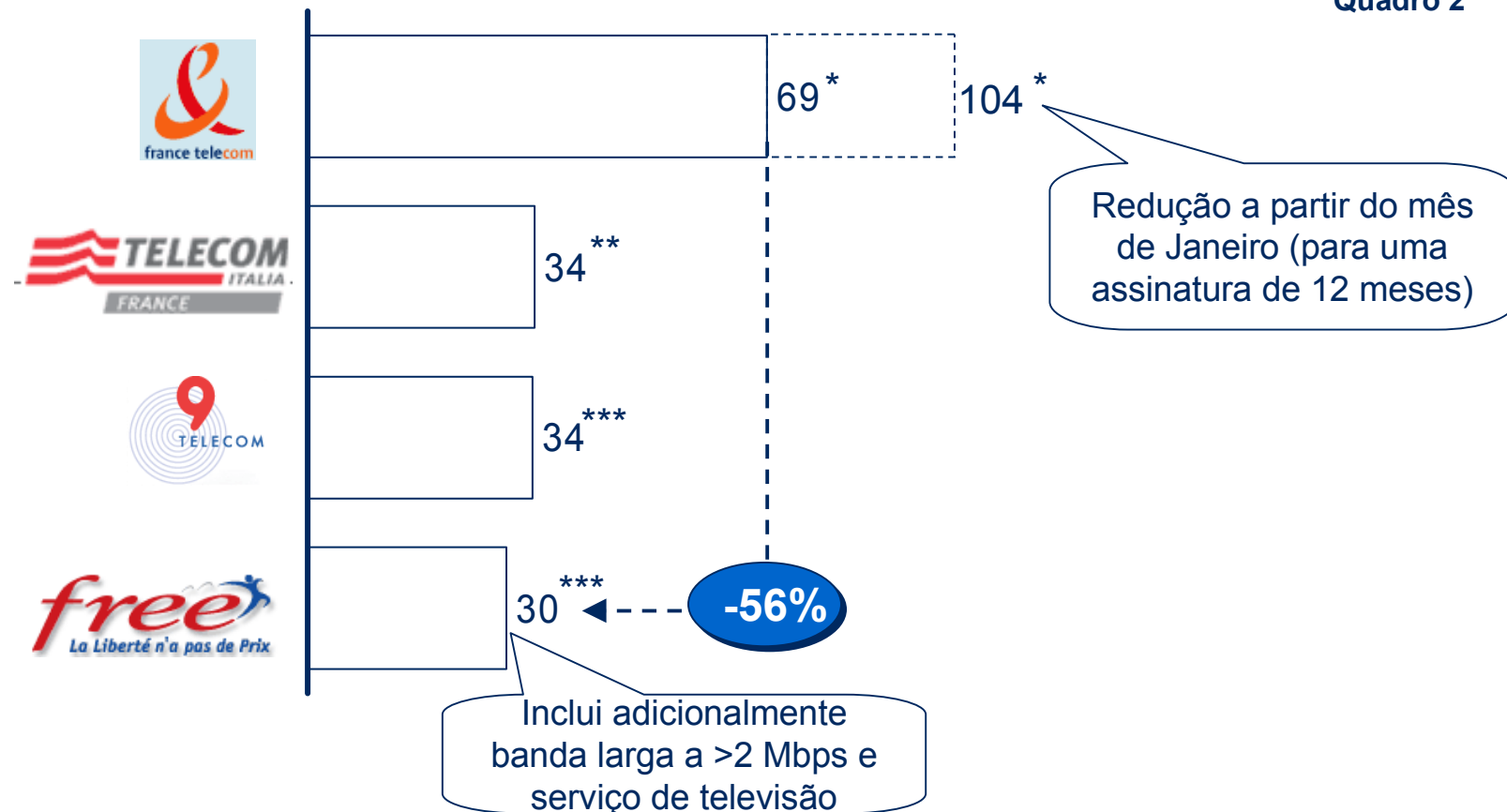
## DETALHE DE PRODUTOS OFERECIDOS POR OPERADORES CONCORRENTES

	Mensalidade	Observações
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%

# EXEMPLOS DE OFERTAS DE SERVIÇO TELEFÔNICO COM BASE EM UNBUNDLING NO MERCADO FRANCÊS

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

Quadro 2



\* 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

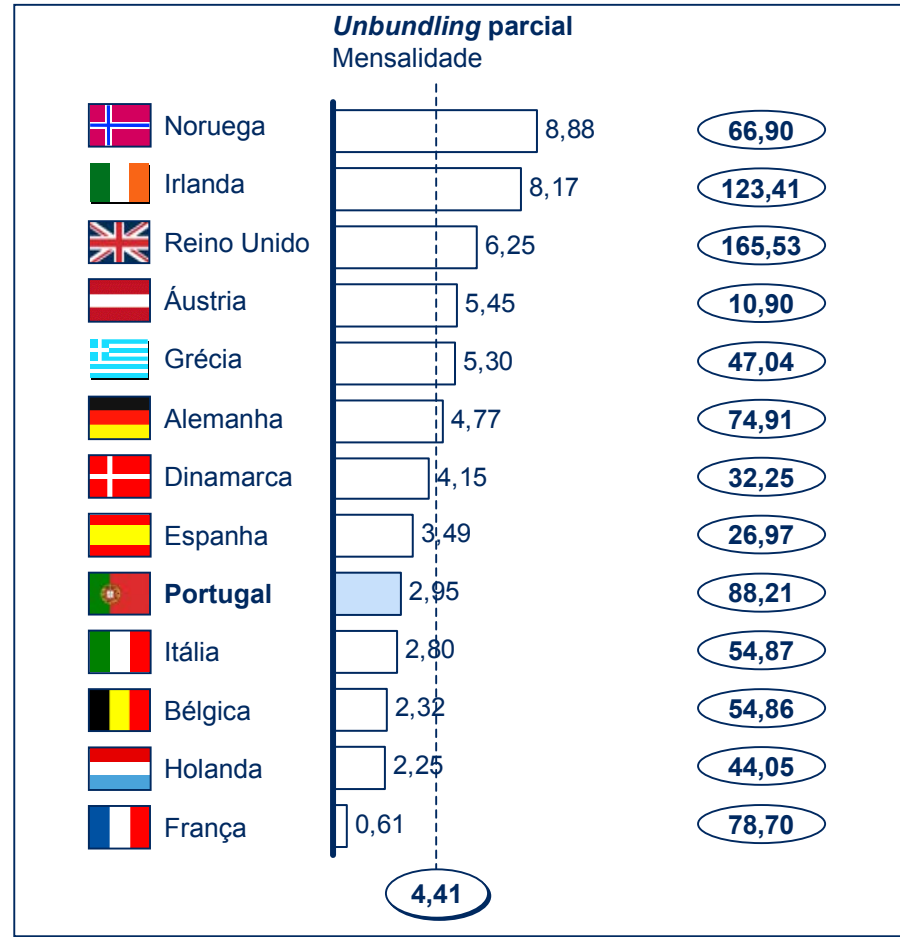
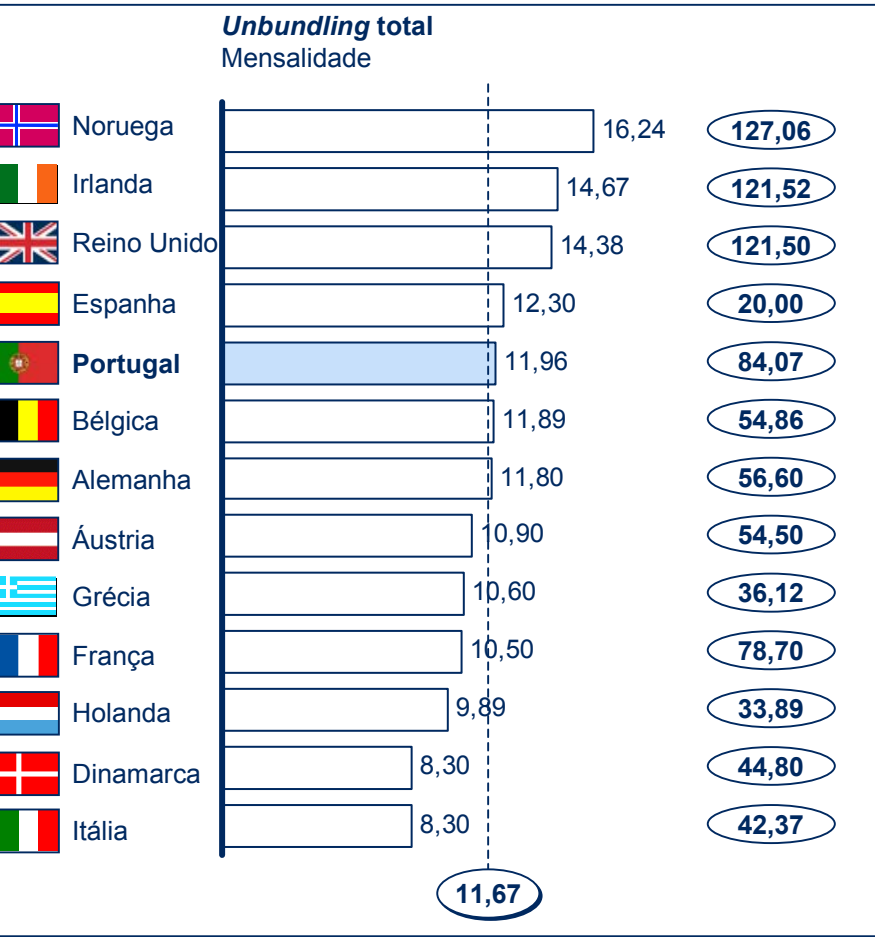
Fonte: Free; France Télécom; 9 telecom; Telecom Italia France



# TARIFAS DE UNBUNDLING PRATICADAS NA EUROPA

uros

○ Custo de instalação

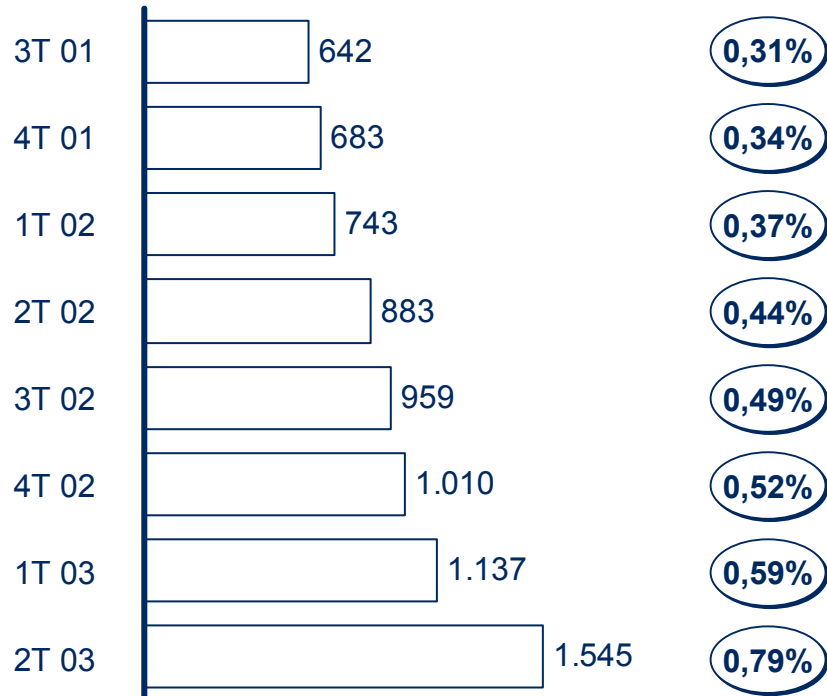


# VOLUME DE LINHAS *UNBUNDLED* NA EUROPA

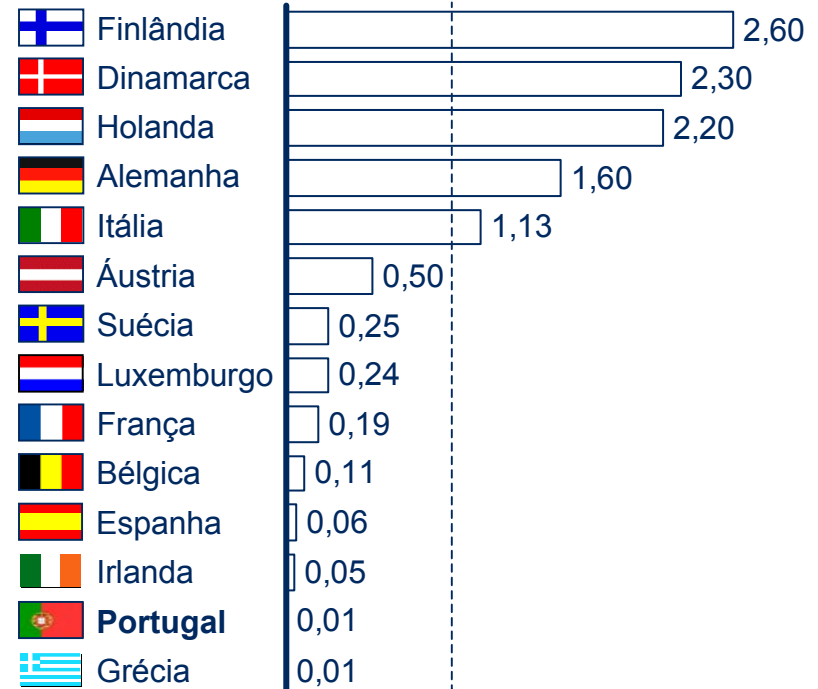
A nível europeu a evolução tem ficado muito aquém do esperado ...

... sendo ainda bastante diferenciada entre os diversos países

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



**Linhas *unbundled*\***  
Porcentagem do total de linhas, Jun 03



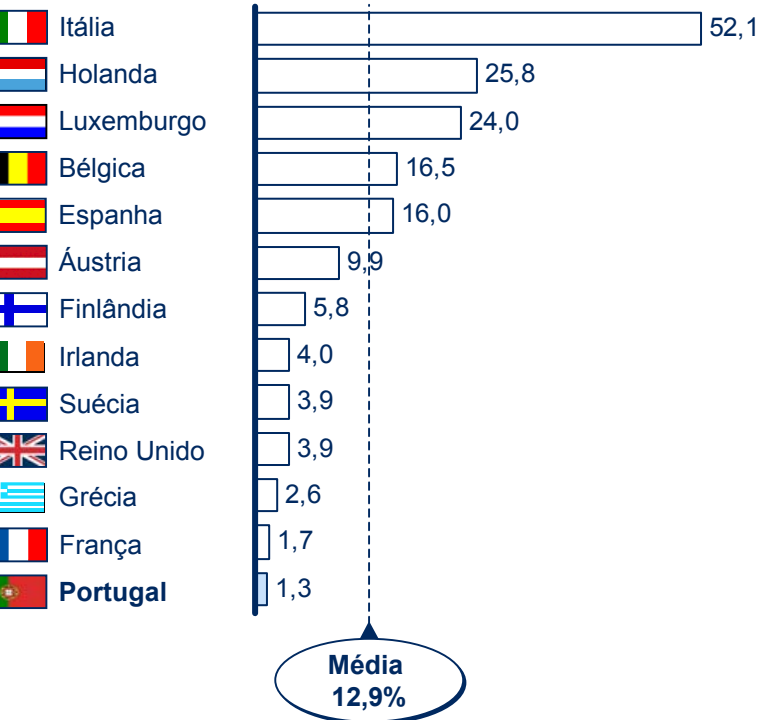
**Média**  
**0,79%**

\* Inclui *unbundling* total e parcial

# INVESTIMENTO EM UNBUNDLING POR PARTE DOS NOVOS OPERADORES

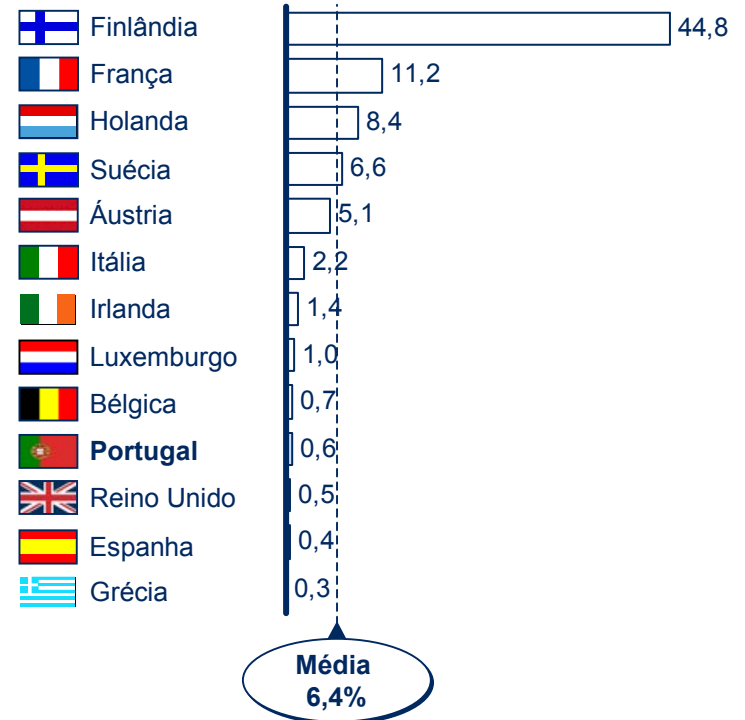
## Nível de investimento dos novos operadores

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



## Nível de aproveitamento dos investimentos realizados

Percentagem de linhas potenciais, Jun 03

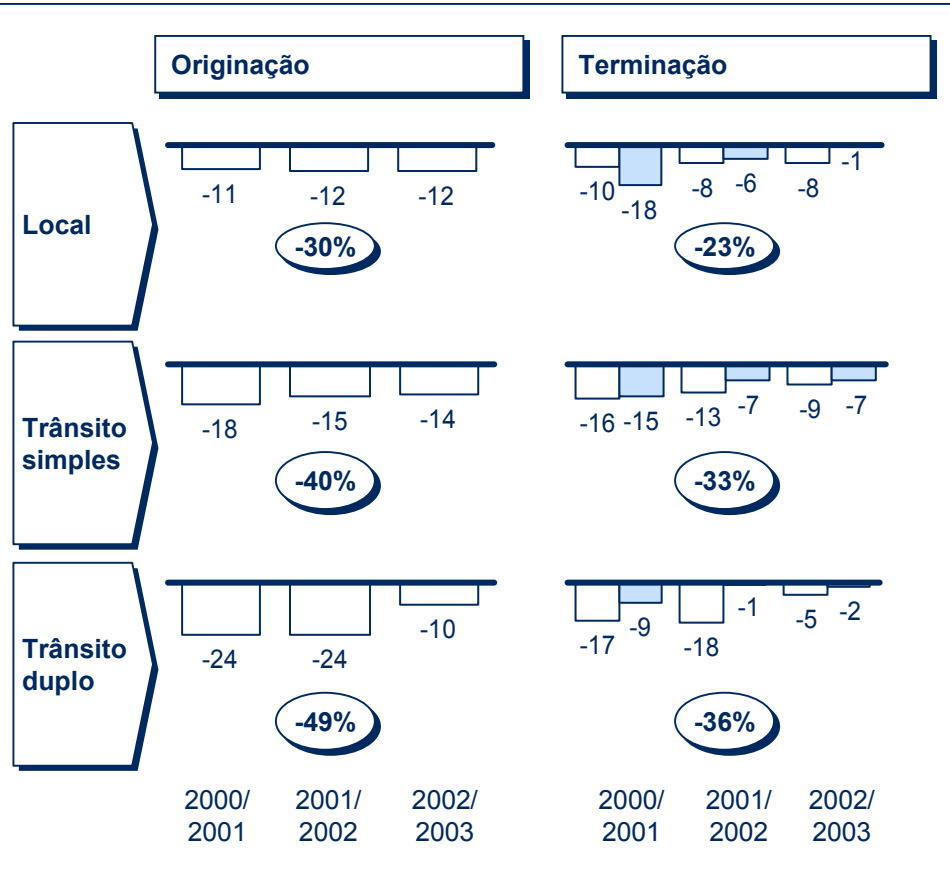


\* Main distribution frame

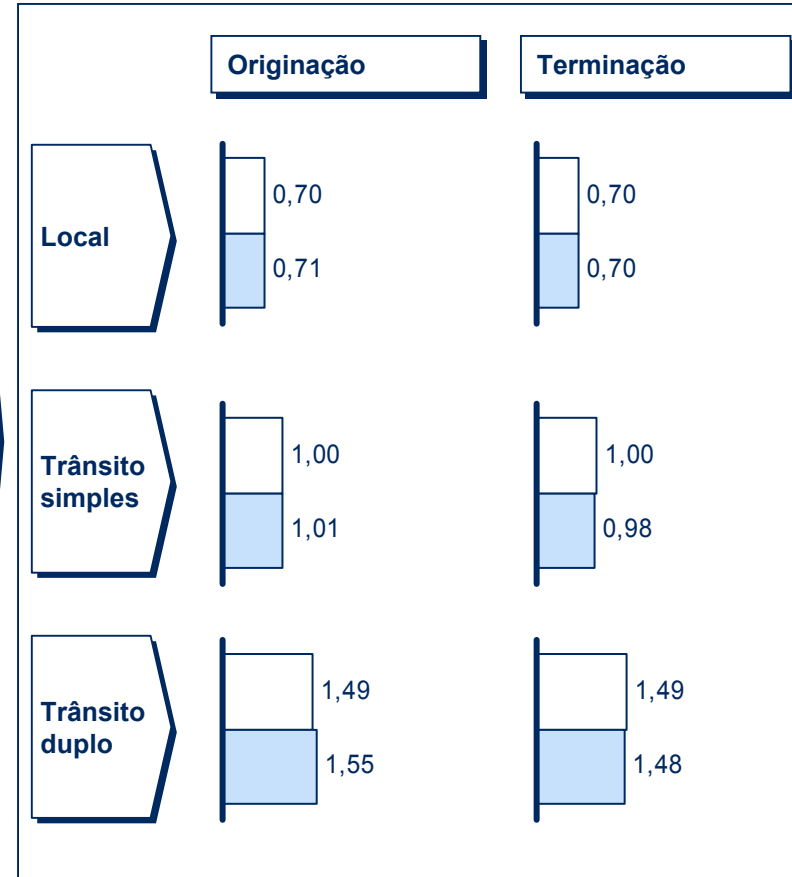
# COMPARAÇÃO DAS TARIFAS DE INTERLIGAÇÃO FACE À MÉDIA EUROPEIA

-  Acumulad
-  Portugal
-  Média UE

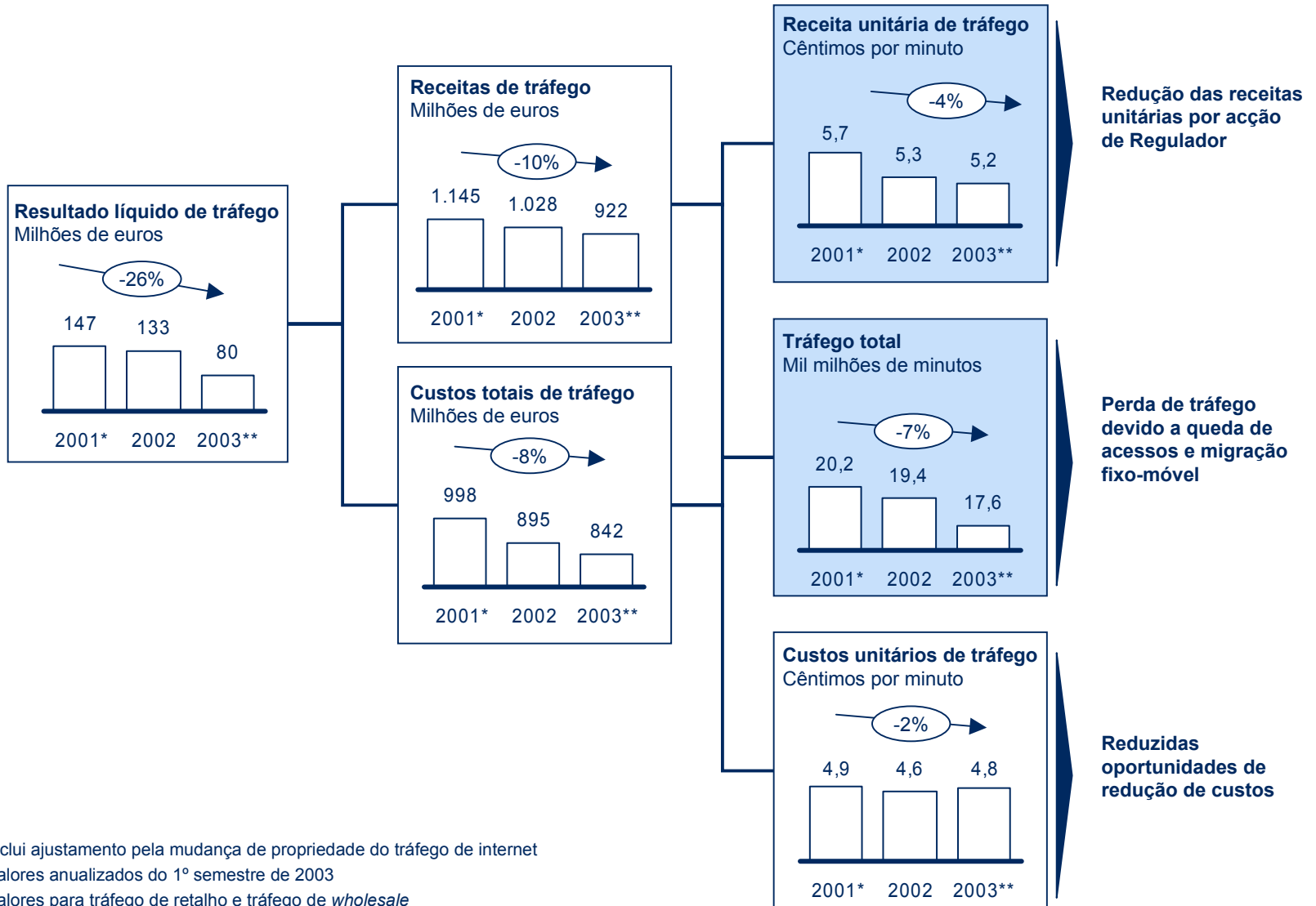
Comparação da redução de tarifas de interligação em Portugal face à média europeia  
 Percentagem



Comparação das tarifas de interligação face à média europeia  
 2004  
 Cêntimos de euro. Horário normal



# EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS DO NEGÓCIO DE TRÁFEGO



\* Inclui ajustamento pela mudança de propriedade do tráfego de internet

\*\* Valores anualizados do 1º semestre de 2003

Nota: Valores para tráfego de retalho e tráfego de *wholesale*

Fonte: Modelo Global de Custeio (capital a valores contabilísticos)

# COMPARAÇÃO DAS TARIFAS DE TERMINAÇÃO DA PTC FACE ÀS TARIFAS DOS RESTANTES OPERADORES

Quadro 8

