Consulta Pública sobre Oferta de Realuguer da Linha de Assinante

Comentários e Respostas da PT Comunicações às Questões Suscitadas

Lisboa, 25 de Setembro de 2003

RESPOSTA DA PT COMUNICAÇÕES À CONSULTA PÚBLICA SOBRE OFERTA DE REALUGUER DA LINHA DE ASSINANTE (O R L A)

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA CONSULTA

1. Antes de entrar na resposta propriamente dita às sete questões colocadas no âmbito da presente consulta pública, a PT Comunicações, SA (PTC) gostaria de tecer algumas considerações preliminares, tanto no que respeita ao enquadramento da consulta, como relativamente a outros aspectos que se considera serem merecedores de alguma reflexão.

2. Como ponto prévio, não podemos deixar de referir que temos dificuldade em compreender o contexto em que a presente consulta é lançada. Na verdade, encontrando-se o Novo Pacote Regulamentar em vigor na União Europeia desde Abril de 2002, não nos parece adequado lançar uma consulta pública sobre um tema tão relevante como o da ORLA, ao abrigo de um quadro regulamentar que, decorrente das Directivas ORA (Oferta de Rede Aberta) deveria, em bom rigor, estar já revogado. Por outro lado, não julgamos também que este quadro regulamentar nacional ainda em vigor (doravante, e por facilidade de expressão o "Quadro ORA") forneça base legal onde ancorar uma medida regulamentar como a ORLA. Não pode assim a PTC concordar de forma alguma com as observações contidas a este propósito no parágrafo 3. da consulta.

   Adicionalmente, não podemos deixar de referir que, mesmo antes de esgotado o prazo de transposição do Novo Pacote Regulamentar, a introdução de qualquer nova medida regulamentar "ex-ante" não poderia nunca ter lugar sem observância do processo de análise de mercado estabelecido no artigo 16º da Directiva Quadro. Naturalmente que, o facto de o referido prazo se encontrar esgotado já há dois meses, agrava fortemente o carácter da situação.

Parece ser na verdade inequívoco que, as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) não podem, após a entrada em vigor da Directiva Quadro e da Directiva Acesso, estabelecer novas obrigações regulamentares ao abrigo de legislação nacional adoptada em aplicação das Directivas ORA, entretanto revogadas.

Com efeito, a imposição, à PTC ou a qualquer outro operador, de uma oferta do tipo da ORLA, sem respeito por um prévio processo de análise de mercado, consubstancia uma violação da obrigação de *stand still* consagrada no artigo 27º da Directiva Quadro e desenvolvida, quanto aos mercados grossistas, no artigo 7º da Directiva Acesso. De salientar, na verdade, que resulta com clareza destas duas disposições a imposição às ARN de um dever de não estabelecer novas obrigações regulatórias aos operadores, nem libertá-los das obrigações existentes, até à realização das necessárias análises de mercado.

Nem poderia aliás ser de outra forma, atentos os princípios que regem o Novo Pacote Regulamentar. Com efeito, se não tiver sido feita ainda a análise do mercado relevante em causa, identificadas as respectivas falhas, e determinadas as entidades às quais poderão ser impostas obrigações "ex ante", o Regulador não está naturalmente em condições de, de uma forma fundamentada, considerar se uma determinada obrigação regulamentar é ou não adequada para resolver as falhas de mercado encontradas.

Em resumo, não tendo sido efectuada qualquer análise de mercado (nem sequer delimitado o mercado relevante que está em causa) a Anacom não está manifestamente em condições de demonstrar, nem que a questão da "factura única" é um problema concorrencial efectivo que mereça a intervenção do Regulador, nem, muito menos, que a imposição da ORLA é uma medida adequada e proporcional à resolução de tal problema, caso o mesmo exista.

3. A inoportunidade da presente consulta é, no entender da PTC, agravada pelo facto de a Anacom, que já anunciou pretender lançar uma consulta pública sobre pré-selecção (sem que porém tenha indicado os respectivos termos ou *timings*), parecer querer ignorar a influência

determinante que os resultados de tal consulta poderão ter sobre a necessidade ou não de disponibilizar uma oferta do tipo ORLA. Ou seja, não se conhecendo os termos da projectada consulta sobre pré-selecção e menos ainda os seus resultados, não nos parece que os operadores estejam em condições de emitir uma opinião suficientemente fundamentada sobre as questões colocadas no âmbito da presente consulta pública sobre a ORLA.

4. Estas considerações conduzem-nos a uma outra questão, também ela não despicienda. É que, com o devido respeito, a questão da "factura única" - que, como a própria Anacom reconhece, no ponto 2.1. da consulta, constitui um dos motivos determinantes de uma eventual imposição da disponibilização de uma oferta do tipo da ORLA - é um falso problema.

É efectivamente manifesto – e a Anacom também o admite na consulta – que, com ORLA ou sem ORLA, os consumidores que hajam pré-seleccionado mais que um prestador de serviços de voz, continuarão com muito elevado grau de probabilidade a receber mais do que uma factura (já para não referir o caso, entre outros, 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 de SFT e *dial-up* Internet, os consumidores recebem facturas dos operadores móveis, dos operadores de cabo, do acesso à Internet em banda larga... É assim forçoso concluir que, se atendermos à evolução do sector e da diversidade de serviços, a questão factura única não é (nem será) um problema impeditivo do desenvolvimento do mercado, nem da concorrência.

Assim, no entender da PTC, mais do que proteger os interesses dos consumidores, a ORLA poderá contribuir para introduzir um grande grau de complexidade na relação entre estes e os vários prestadores de serviços de comunicações electrónicas.

5. Por outro lado, se um dos cernes da preocupação da Anacom é a defesa dos direitos dos

consumidores, então mal se compreende que se possa sequer admitir que a ORLA, a existir, seja aplicável apenas à PTC, deixando assim fora daquele especial "regime de protecção", os consumidores que sejam clientes de outros prestadores de SFT em acesso directo.

6. Outro dos aspectos que merece reflexão profunda é o que se prende com a "mensagem regulatória" que necessariamente será associada à disponibilização da ORLA.

Parece ser, com efeito, indiscutível a importância de o regulador assegurar um quadro estável de referência aos agentes no mercado, com visibilidade a prazo.

Ora, é manifesto que a ORLA constituirá não apenas um enorme desincentivo ao investimento em infra-estruturas alternativas, como representará uma inversão dos pressupostos em que terá assentado a decisão de determinados operadores de recorrerem à oferta desagregada do lacete local, como forma de obter acesso ao cliente final (incorrendo nos respectivos custos), ou de realizarem outro tipo de investimentos.

A instabilidade associada a este tipo de actuação regulatória não se nos afigura assim benéfica para o desenvolvimento do mercado nem para os operadores, podendo comprometer a rentabilização de investimentos realizados, devido ao aparecimento de novas opções que ditam uma inversão da estratégia.

7. A Anacom parece ter desconsiderado, ou pelo menos não ter ponderado suficientemente uma série de questões que a ORLA suscita e que conduziriam a que, se adoptada, fossem atingidos resultados em certas matérias tão inesperados quanto contraditórios com objectivos ou com medidas anteriormente estabelecidas:

- A Anacom, como muitos outros reguladores, apostou na OLL como um elemento fundamental para o desenvolvimento da sociedade da informação e para a promoção da concorrência. A ORLA desincentiva o recurso à OLL, ou seja, prejudica

os operadores que recorreram à desagregação do lacete local e investiram em infra-estrutura alternativa, como prejudica a PTC que foi obrigada a investir neste tipo de oferta.

- Deste modo, também o processo de portabilidade do número é afectado, conduzindo à redução do número de pedidos, com a consequente alteração do relacionamento entre a Entidade de Referência e os prestadores de serviço fixo de telefone, a qual se encontra contratualizada, com base em determinados pressupostos. Há na verdade que ter em atenção que, não existindo na ORLA qualquer alteração ao nível da rede (trata-se de uma revenda) não é possível aplicar em simultâneo a portabilidade do número.

- Embora a PTC considere, com referimos mais à frente, que a ORLA - a existir – não deve ser oferecida aos ISPs, ficarão também postos em causa determinados aspectos da PRAI, nomeadamente os relativos à facturação pela PTC, a um preço pré-definido, dos serviços prestados pelos ISPs. Com efeito, se a PTC deixar de facturar o cliente, não poderá naturalmente cumprir a PRAI no que se refere àqueles aspectos.

- De referir também que a disponibilização da ORLA poderá implicar a alteração de diversos aspectos do Regulamento do SFT (aprovado pelo Decreto-Lei nº 474/99 de 8 de Novembro), o que, numa fase de transposição do Novo Pacote Regulamentar, não parece fazer qualquer sentido.

8. Em termos Europeus, é reconhecida a abordagem desigual que muitos reguladores têm feito relativamente a esta matéria, verificando-se casos em que não foi considerado adequado impor este tipo de obrigação.

Saliente-se o caso dinamarquês, em que a ORLA foi introduzida em meados de 2000, tendo a

experiência de quase 3 anos mostrado que, se no início aquela oferta potenciou a pré-selecção, ao fim de um ano e meio a procura estagnou e, a partir de meados de 2002 a tendência tem sido de decréscimo.

Também no caso norueguês, após intervenção do Ministro da tutela, foi levantada a obrigação de publicar uma ORLA, que havia sido imposta pelo regulador à Telenor, essencialmente por falta de fundamento legal.

9. Pelas razões invocadas e pelos motivos que serão enunciados mais adiante, a PTC não pode deixar de manifestar uma objecção de princípio à adopção, nesta fase, de uma medida do tipo da ORLA. Trata-se naturalmente de uma circunstância que condicionará necessariamente as respostas a todas e cada uma das questões colocadas pela Anacom, as quais deverão assim ser sempre lidas à luz da referida objecção de fundo.

II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DA CONSULTA

Q1.

Considera o desenvolvimento de uma oferta grossista de realuguer da linha de assinante uma medida adicional adequada para promover, nomeadamente, a inovação nas ofertas retalhistas e a concorrência no mercado das comunicações fixas, com consequentes benefícios para os consumidores finais?

1. Relativamente à primeira questão colocada, importa antes de mais ter em consideração que não foi, até ao momento, devidamente demonstrada e fundamentada a afirmação de que não existe concorrência efectiva no mercado das comunicações fixas.

Por outro lado, é um princípio normalmente aceite que o livre funcionamento do mercado é a forma que permite optimizar a afectação de recursos, e um dos fundamentos da regulação reside na necessidade de assegurar esse funcionamento em termos de concorrência efectiva, afastando factores de restrição ou distorção.

Existem, contudo, situações em que eficiência (na afectação de recursos) e concorrência – ou pelo menos maior número ou maior quota dos concorrentes – são conflituantes. É nossa convicção que estamos perante uma dessas situações.

As formas de promover a concorrência na prestação do acesso, em nosso entender, estão já disponíveis e são a instalação de infra-estrutura alternativa de acesso directo ou o recurso à desagregação do lacete local, que permitem aos operadores diferenciar as características técnicas dos seus serviços face aos do operador histórico.

Com efeito, não se vislumbra qualquer potencialidade de inovação para além de pacotes de

preços, de *bundles* de produtos e de métodos de facturação, pelo que não nos parece que a ORLA constitua, de forma alguma, uma medida adequada à promoção da inovação no mercado retalhista. Prova disso, é que a ORLA não permite nem potencia qualquer tipo de inovação tecnológica (dado que o operador alternativo não terá nenhuma intervenção ao nível da rede), não havendo consequentemente inovação ao nível de novos serviços, qualidade de serviço ou outros factores que não sejam os estritamente relacionados com o preço.

Consequentemente, não haverá diferenciação ao nível dos serviços (já que também não existem no mercado empresas com um capital de marca que constitua por si só uma vantagem competitiva), pelo que será provável cair numa guerra de preços. Assim sendo, não havendo uma redução de custos nem uma inovação em redes e serviços, a destruição do valor do mercado acabará por prejudicar esses mesmos consumidores.

Recordemos a este propósito o que se passou na fase inicial do processo de liberalização, em que a destruição do valor de mercado e a falta de estratégia para conjugar compromissos financeiros e gestão equilibrada das empresas, conduziu a situações de ruptura ou a reorganizações que afectaram as condições de desenvolvimento do mercado.

Fica assim demonstrado, que ocorrem situações em que medidas que visam promover a concorrência acabam por ter como resultado o "fecho" do mercado.

Em resumo, a PTC é de opinião que a ORLA não revela aptidão para promover a concorrência no mercado das comunicações fixas, constituindo outrossim um incentivo apenas para os operadores que não fizeram, nem tencionam fazer qualquer investimento em infra-estruturas alternativas, em detrimento aliás daqueles operadores que, em momento próprio, optaram .por correr riscos comerciais, investindo.

2. A imposição da ORLA traduzir-se-á assim num mero incentivo aos operadores e prestadores que não investiram em redes ou no esforço de desenvolvimento do mercado, conferindo-lhes

a possibilidade de competirem com a PTC e com os demais operadores que já construíram redes de acesso, sem realizarem qualquer investimento.

Saliente-se a este respeito que existem ofertas de acesso directo no mercado de retalho, como é o caso da Cabovisão, com o *triple play* sobre cabo, ou da Colt, que construiu uma rede de acesso e transporte própria em fibra óptica (ainda que limitada geograficamente e destinada essencialmente a prestar serviços ao segmentos empresarial). Por sua vez, a Oni anunciou igualmente uma oferta de SFT sem assinatura e ADSL, suportada na desagregação do lacete local...

Objectivamente, não nos parece possível afirmar que os novos operadores estejam inibidos de diversificar ofertas e promover soluções sem recurso a assinatura.

Importa também ter em consideração que a PTC não deve ser impedida de competir com os seus concorrentes no mercado de retalho, pelo que a eventual implementação da ORLA deverá necessariamente implicar uma maior flexibilidade a nível de actuação nos preços e *bundles* de serviços de retalho (que entendemos como uma consequência automática de uma medida do tipo ORLA).

De salientar também que a mais forte concorrência às redes fixas, incluindo à da PTC, é proveniente das redes móveis, beneficiando os respectivos operadores de total liberdade para definir as ofertas e condições de retalho, sem quaisquer limitações ou restrições regulamentares.

Em particular, importa realçar que os operadores móveis são também prestadores de SFT (na maioria dos casos, em acesso indirecto), podendo, caso a Anacom mantenha o sentido da deliberação, vir a usufruir da ORLA, o que acrescenta novos graus de liberdade que contribuirão para agravar ainda mais o desequilíbrio da relação entre os mercados fixo e móvel.

Conclusões

Considera-se que a ORLA não contribui para a promoção da inovação ao 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 que, sem qualquer investimento adicional, pretendem competir com todos aqueles que investiram, incluindo a PTC.

Considera-se adicionalmente que se verifica o sério risco de uma eventual ORLA vir a contribuir para uma ainda maior destruição do valor de mercado, com consequências negativas a médio e longo prazo para os consumidores e para o sector em geral.

Julga-se também que os benefícios para os consumidores finais, são marginais (dado que a ORLA não logrará manifestamente atingir o objectivo da "factura única"), não se justificando assim, à luz de qualquer dos critérios enunciados nesta primeira questão da consulta, a adopção de uma medida com o grau de complexidade da ORLA.

Q2.

Considera a ORLA, tal como apresentada no presente documento, uma solução adequada para a promoção da concorrência no mercado das comunicações fixas? Identifica outras ofertas grossistas para a linha de assinante que melhor permitam alcançar os objectivos supra-identificados, nomeadamente a criação de condições propícias ao desenvolvimento da concorrência e de ofertas inovadoras? Discuta os impactos que a solução apresentada poderá originar no desenvolvimento de outras ofertas, avaliando as vantagens e desvantagens associadas.

1. A resposta a esta questão encontra-se, no essencial, contida nas considerações tecidas a propósito da questão anterior.

2. Não podemos igualmente deixar de referir alguns dos reparos e considerações que a ORLA nos suscita, e que são essencialmente os seguinte, no que se refere ao âmbito da questão a que ora respondemos.

(a) A ORLA introduzirá confusão junto do cliente, já que nem sempre será possível delimitar as fronteiras das relações comerciais entre as várias partes envolvidas, em particular quando estejam em jogo serviços prestados por terceiros que não a PTC ou o beneficiário da ORLA. Na verdade:

- A PTC continuará a prestar serviços enquanto operador de acesso, pelo que o cliente terá que permanecer como cliente da PTC. O cliente terá de manter uma relação contratual com a PTC. Como já referido, esta questão poderá suscitar problemas de ordem contratual e de responsabilidade perante o cliente, em particular no que respeita ao cumprimento do disposto no Regulamento de Exploração do SFT;
- O acesso pelo cliente final a serviços não geográficos, tanto da PT Comunicações como de outros prestadores, continuará a ser encaminhado pela PT Comunicações, e não pelo beneficiário da ORLA, o que levanta questões ao nível da interligação e da facturação e cobrança das receitas de retalho;
- A possibilidade de selecção chamada a chamada, de pré-selecção para determinados tipos de tráfego, de acesso *dial-up* à Internet e de ADSL prestado por outras entidades que não a beneficiária da ORLA, inviabilizará, como já mencionado, a recepção de uma factura única pelos consumidores e o estabelecimento de uma relação unívoca entre estes e um prestador de serviços de comunicações electrónicas;
- A comunicação de avarias será, nuns casos, feita pelo cliente à PTC, noutros às entidades beneficiárias da ORLA, o que levará, certamente, ao aumento da confusão do cliente relativamente a quem lhe presta efectivamente os serviços, e à complexidade das relações comerciais entre as partes.

(b) A ORLA suscitará delicados e complexos problemas de cobrança, e de capacidade da

PTC em proceder à suspensão do serviço de acesso, em particular nos casos em que (i) o cliente final não pagar à entidade beneficiária da ORLA ou em que (ii) o cliente final não pagar à PTC outros serviços por esta prestados (e.g. aluguer de equipamento terminal, tráfego não abrangido pela ORLA, etc.).

(c) A ORLA colocará, conforme já referido, ainda questões difíceis de resolver no que se refere às relações contratuais no âmbito do SFT, nos termos que já foram acima enunciados.

(d) Em termos processuais, suscitar-se-ão também numerosas questões, para as quais haverá que encontrar resposta. A título de exemplo:

- Quando for solicitada a portabilidade de operador e/ ou a desagregação do lacete, a ORLA terá forçosamente que ser cancelada, sendo difícil porém descortinar a quem deverão ser solicitados estes serviços. A situação poderá tornar-se mais complexa quando se tratar de um pedido de acesso partilhado no âmbito da OLL, uma vez que o SFT continuará a ser prestado pela PT Comunicações/ beneficiário da ORLA;
- Havendo vários pedidos simultâneos ou sequenciais (e eventualmente contraditórios) de ORLA para um mesmo cliente/acesso, não será fácil estabelecer as ordens de precedência mais adequadas;
- A impossibilidade de acomodar a ORLA no quadro definido pelo RESFT, cuja alteração depende da transposição do novo quadro regulamentar.

3. O conjunto de ofertas grossistas a que a PTC está obrigada, em particular a OLL, são suficientes para garantir os objectivos enunciados pela Anacom, designadamente a promoção da concorrência e o desenvolvimento de ofertas inovadoras. A vir a ser lançada, a ORLA deverá abranger somente o direito do respectivo beneficiário facturar o valor relativo à

assinatura da linha telefónica (assinatura mensal) e jamais o direito de facturar também os preços atinentes aos serviços suplementares/facilidades de serviço do SFT.

Conclusão

A ORLA não é uma solução adequada à promoção da concorrência no mercado das comunicações fixas porque não promove a inovação dos serviços, nem o desenvolvimento de novas plataformas tecnológicas.

Não está também demonstrado que a revenda de um produto ou serviço seja um factor promotor da concorrência, quando existe um leque de ofertas grossistas suficiente, em particular a oferta desagregada de lacete local.

Quanto à necessidade de outras ofertas grossistas relacionadas com a linha de assinante, as que existem são suficientes para o desenvolvimento do mercado e da concorrência- Pré-selecção, selecção chamada-a-chamada, OLL.

Q3.

Sobre que tipo de acessos julga adequada a existência da ORLA, considerando, nomeadamente os benefícios resultantes para os clientes finais, a substitubilidade do lado da oferta e a simplicidade e rapidez de implementação? Entende necessário/adequado incluir na ORLA os serviços suplementares/facilidades de serviço prestados pela PTC, sobre as linhas de rede realugadas? Identifique os serviços e as soluções que entender mais adequados.

1. A questão da substitubilidade só pode ser avaliada no âmbito da análise de um determinado mercado relevante, o que manifestamente não teve ainda lugar, como tivemos oportunidade de referir em sede de Considerações Gerais.

Não existem dúvidas que a ORLA é processualmente complexa. Importaria, que, cumprindo-se

as condições referidas pela ANACOM, o regulador avaliasse o prazo para a sua implementação.

2. A ORLA, a existir, deverá incidir exclusivamente sobre os acessos analógicos e restringir-se ao mercado residencial, já que o mercado empresarial detém soluções de telecomunicações globais, no âmbito das quais a assinatura mensal não é um elemento relevante, com um leque alargado de alternativas tecnológicas viáveis.

3. Tendo em consideração a complexidade técnica e operacional que necessariamente envolveria a ORLA, julgamos que a sua implementação deveria decorrer de forma faseada.

   A implementação da ORLA deverá ter em conta os seguintes factores: (i) as estimativas de longo prazo da ORLA (fornecidas pelos respectivos beneficiários interessados na oferta), (ii) a procura efectiva nos acessos analógicos (iii) e os efeitos da implementação desta medida (não só em Portugal, mas também nos poucos países da UE onde já foram implementadas medidas do mesmo tipo).

   Como já referido, a extensão da ORLA aos acessos RDIS revelar-se-ia no entender da PTC totalmente desproporcionada e desadequada, dado que tais acessos são essencialmente utilizados pelos clientes empresariais ou por clientes residenciais de topo com exigências ao nível da integração dos serviços.

4. No que se refere a serviços suplementares e facilidades de serviço, não consideramos necessário, nem adequado, incluir na ORLA quaisquer tipos de serviço suplementar/adicional, os quais deverão assim continuar a ser facturados e cobrados pela PTC.

   Com efeito, a inclusão de tais serviços na ORLA introduziria um elevado grau de complexidade no processo, porquanto exigiria uma grande diversidade de acordos bilaterais e/ou multilaterais.

Consideramos que a facturação por terceiros de serviços e facilidades prestados pela PTC, só poderá ocorrer caso seja essa a vontade da empresa e sempre sujeita à livre negociação e acordo entre as partes.

5. De igual forma, consideramos que os serviços que a PTC venha a disponibilizar no mercado retalhista, após a eventual implementação da ORLA, e que constituam produtos inovadores não deverão ser abrangidos por aquela oferta (sobretudo se não for permitido o retorno adequado ao esforço de desenvolvimento em causa e aos custos de oportunidade associados.

Conclusões

A ORLA é reconhecidamente um processo complexo, em termos técnicos, operacionais e legais.

Caso a disponibilização da ORLA venha a ser imposta pela Anacom – o que apenas se admite, sem conceder - deverá abranger somente os acessos analógicos e ser dirigida ao mercado residencial.

A ORLA não deve incluir os serviços suplementares, nem facilidades de serviço, nem outros serviços prestados pela PTC sobre as linhas de rede.

Q4.

Concorda com a aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos na ORLA? Em caso afirmativo, qual a metodologia de custeio que considera mais adequada à prossecução de tal princípio na oferta de realuguer da linha de assinante?

1. Relativamente a esta questão, a Anacom começa por referir que a PTC tem, no actual quadro regulatório (Quadro ORA), a obrigação de orientar os seus preços para os custos, enquanto entidade com PMS no mercado das redes e serviços fixos. Não obstante tratar-se de uma afirmação indiscutivelmente verdadeira, não se vislumbra que relação esta circunstância

poderá ter com a obrigação de disponibilizar a ORLA e menos ainda com a obrigação de praticar preços de ORLA orientados para os custos.

Na verdade, e como já por diversas vezes referido ao longo da resposta a esta consulta, a ORLA não é uma obrigação que decorra do actual quadro regulamentar (e o novo quadro comunitário não foi ainda transposto, nem efectuadas as necessárias análises de mercado). Assim sendo, reiteramos a nossa opinião segundo a qual, a ser imposta pela Anacom, a ORLA configurará uma medida desproporcionada, sem base legal ou regulamentar no actual Quadro ORA, e adoptada em violação da obrigação de *stand still* que é imposta no Novo Pacote Regulamentar. Do Quadro ORA não decorre também que possa ser imposta pelo regulador a observância do princípio da orientação para os custos no âmbito de um tipo de oferta como o da ORLA.

Acresce que, no âmbito no Novo Pacote Regulamentar, a imposição de regulação dos preços é apenas uma das medidas do cardápio de obrigações "ex ante" que se encontra ao dispor do Regulador, cabendo porém a este demonstrar e fundamentar, após realização da competentes análise de mercado, que se revela necessário, adequado e proporcional a imposição de medidas de controlos de preços.

2. Não se compreende igualmente a razão pela qual a Anacom refere um conjunto de metodologias para determinação dos custos com vista à definição do preço da ORLA, quando até ao momento têm sido usados os custos históricos, devidamente auditados pela Anacom, para a definição de todos os preços, quer de *wholesale*, quer de retalho. Não se compreende de resto também a razão da substituição dessa metodologia por qualquer uma das metodologias alternativas propostas (nomeadamente LRIC e custos relacionados com a OLL).

De notar que quaisquer alterações de metodologia nesta delicada matéria deverão sempre ser objecto de reflexão e ponderação prévia e profunda. Não é efectivamente possível desenvolver esforços de inovação (que comportam sempre pesados investimentos só justificáveis se permitirem a rentabilização do capital investido e acrescentarem valor ao

mercado e aos vários *stakeholders*), se a actividade regulatória não conferir um grau de certeza que permita sustentar uma estratégia consistente e duradoura.

Adicionalmente, não deixa também de causar estranheza que a Anacom proponha como metodologias o *retail minus* e as melhores práticas europeias, nunca referindo que a adopção destas metodologias, não pode colidir com o princípio de orientação para os custos.

3. O preço de realuguer da linha deve tomar como ponto de partida os custos da PTC para a prestação do serviço e não nos preços de retalho.

   Actualmente o serviço de acesso em linhas analógicas apresenta défice, estando o preço de retalho fixado abaixo do custo. Assim, uma parte dos custos associados ao acesso são recuperados através da receita do tráfego. Ora, em relação aos clientes que compram as chamadas a um prestador alternativo (pré-selecção), se estes passarem a comprar também o acesso a este prestador, na modalidade de revenda, e este serviço tivesse um preço baseado no preço de retalho da PTC, esta não teria maneira de colmatar esse défice.

   Além disso, a PTC ficaria numa situação de discriminação face aos prestadores concorrentes, já que estes incorreriam em custos do acesso inferiores aos da PTC, o que configuraria uma situação de distorção da concorrência.

   Os custos decorrentes dos necessários desenvolvimentos da PTC em rede e sistemas deverão também ser reflectidos no preço a pagar pelo beneficiário da ORLA.

4. No que se refere ao método *retail minus* , é de referir que o mesmo só foi aplicado nos países em que não existe défice no acesso e em que os preços da OLL são inferiores aos preços de retalho. Com efeito:

   (a) na Dinamarca, os preços de revenda de serviços de interligação são, de acordo com o novo quadro regulamentar, definidos com base no preço de retalho a que se retiram os custos não incorridos em caso de revenda. Contudo, o preço do acesso é superior aos custos, e o preço do acesso na oferta equivalente à ORLA é superior ao preço do acesso

completo no âmbito da OLL;

(b) na Irlanda, o mecanismo *retail minus* é aplicado apenas durante o primeiro ano de vigência da oferta equivalente à ORLA, tendo sido a Eircom a indicar o valor de 8,5% para o desconto relativamente à assinatura mensal (decisão que foi acompanhada de uma subida de 6,5% no retalho). Após este período transitório, o preço desta oferta será definido de acordo com a orientação para os custos;

(c) na Noruega, embora tivesse sido indicado o mecanismo de *retail minus*, a oferta foi retirada por decisão do ministro da tutela. No novo quadro regulamentar, ainda em versão *draft*, esta oferta poderá vir a ser imposta às entidades com PMS, mas não está definido o mecanismo (embora prevaleça o princípio de orientação para os custos).

Face ao exposto, admitindo sem conceder, a PT Comunicações considera que, a existir controlo de preços, o preço de revenda do aluguer da linha de assinante deverá ser definido considerando os custos históricos, efectuando, obviamente, as alterações necessárias, à semelhança aliás do já sucedido com a OLL.

Contudo, ressalva-se desde já que não é evidente, conforme referido pela Anacom, que haja custos de retalho globalmente evitáveis. Efectivamente, o entendimento da PT Comunicações é que poderá haver uma reafectação de custos, mas dificilmente uma redução dos mesmos, uma vez que, como é do conhecimento da Anacom, os custos fixos tem um peso preponderante na estrutura de custos da PT Comunicações (o que aliás é uma característica deste sector).

Conclusões

No actual quadro regulamentar (Quadro ORA), não há fundamento legal para a imposição da ORLA e menos ainda para a imposição do princípio da orientação para os custos no âmbito de uma eventual oferta daquele tipo.

No âmbito no Novo Pacote Regulamentar, a imposição de regulação dos preços é apenas uma das medidas do cardápio de obrigações "ex ante" que se encontra ao dispor do Regulador, cabendo porém a este demonstrar e fundamentar, após a competente análise de mercado, que se revela necessário, adequado e proporcional a imposição de medidas de controlos de preços.

Caso, no âmbito de uma eventual ORLA, venha a ser imposta a observância do princípio da orientação para os custos, considera-se que a metodologia de custeio mais adequada à prossecução de tal princípio é metodologia baseada em custos históricos, não devendo ser utilizadas metodologias associadas a práticas correntes europeias, nem a "retalho menos".

Q5.

Tendo presentes os objectivos e as vantagens associados à ORLA, que entidades considera que devem ser beneficiárias da oferta de realuguer da linha de assinante?

1. A PTC não descortina quaisquer vantagens determinantes associadas à ORLA, facto que condiciona necessariamente a sua resposta à presente questão, dada a maneira como a mesma se encontra formulada.

Conforme referimos, invocando a Anacom a defesa e os benefícios para os consumidores, a existir a obrigação de estabelecer a ORLA, tal deve ser estendido a todos os prestadores de SFT em acesso directo.

Caso a Anacom mantenha as condições enunciadas na consulta e imponha a obrigação, apenas, à PTC, a determinação das entidades suas beneficiárias deverá ser feita de forma não discriminatória. Ora, parece-nos evidente que, sendo a ORLA uma facilidade no âmbito do SFT, as entidades beneficiárias não poderão deixar de ser apenas os operadores e prestadores do serviço fixo telefónico em acesso indirecto, que prestem SFT a clientes finais em regime de pré-selecção (e não, naturalmente, na modalidade de selecção chamada-a-chamada).

2. Neste âmbito, e como já referido, não deverá ser ignorada a complexidade resultante do facto de os clientes poderem pré-seleccionar dois prestadores diferentes, para o tráfego nacional e internacional, ou até aceder a outros prestadores através da selecção chamada a chamada, mantendo-se o restante tráfego, serviços e facilidades com a PTC. De salientar a este respeito que não deverá em caso algum ser admitida a possibilidade de caber ao prestador pré-seleccionado a facturação doutros serviços e facilidades da PTC.

   Salientamos, uma vez mais, que a ORLA não pode induzir alterações nas relações de interligação entre a PTC e os operadores de rede e prestadores de serviços.

3. Tendo em atenção o referido no ponto 1 supra, a PTC não considera que quaisquer outros prestadores de serviços de telecomunicações devam poder aceder a uma eventual ORLA.

   Assim sendo, e embora a ANACOM refira que os Prestadores de Serviço de Acesso à Internet (doravante "ISPs"), quer na modalidade *dial-up*, quer na modalidade ADSL, possam ter interesse em recorrer à ORLA, consideramos que estas entidades não deveriam em caso algum ser incluídas entre os respectivos beneficiários.

4. Por outro lado, e tendo presente as obrigações de informação que constam do RESFT deverá ser claro para o cliente final que apenas um dos prestadores pré-seleccionados, com os quais tenha uma relação contratual, poderá beneficiar da ORLA.

Conclusões

Consideramos que a ORLA não deve ser imposta.

Se porém o vier a ser, deverá ser aplicada a todos os prestadores de SFT em acesso directo.

Os beneficiários deverão ser somente os prestadores de SFT em pré-selecção, ficando excluídos a selecção chamada a chamada e os outros prestadores de serviços, nomeadamente os ISP. Trata-se de uma medida associada à prestação do SFT e não a outros serviços.

A protecção dos interesses dos consumidores, em particular do direito de estes serem informados sobre as condições de prestação dos serviços, deverá também ser um aspecto a ter em consideração.

Q6.

Concorda com os processos de escolha e de alteração da entidade efectivamente beneficiária da ORLA sumariamente descritos no presente documento? Entende necessário definir um período de guarda para a ORLA? Qual entende ser a duração adequada para tal período?

1. O processo de implementação da ORLA é complexo e gerador de potenciais situações de litígio, envolvendo os vários intervenientes: operadores, prestadores, beneficiários e clientes.

   Deve ser o Cliente a desencadear o processo ORLA junto do prestador de acesso directo, observando-se o formalismo em vigor para alterações ao contrato, ou seja, exigência de documento escrito e de apresentação da documentação relevante.

   Competirá à Anacom definir muito claramente as componentes do processo de relacionamente entre o prestador de acesso directo, o beneficiárioa da ORLA e o cliente final, por forma a evitar condutas lesivas dos interesses e dos compromissos contratuais entre as partes.

2. Quanto a um eventual período de guarda, não podemos deixar de mencionar que tal medida nos pareceria profundamente desajustada e violadora dos mais elementares princípios de proporcionalidade e adequação. Com efeito, é de notar que, na sequência de Deliberação da Anacom do passado dia 17 de Julho, em caso de pré-selecção, a empresa já se encontra impedida de praticar qualquer acção de *win back* do cliente durante o prazo de 6 meses.

Ora, como tivemos já oportunidade de manifestar em diversas ocasiões, a PTC considera esta medida verdadeiramente desproporcional aos objectivos visados e caso único no panorama europeu, não se vislumbrando qualquer fundamento para a sua aplicação também à ORLA.

Por outro lado, um eventual período de guarda no âmbito da ORLA, em acumulação ao período de guarda no contexto da pré-selecção comportaria o risco de se vir a perpetuar no tempo a proibição de recuperação de clientes pela PTC, o que manifestamente não se afigura aceitável num ambiente liberalizado e concorrencial.

Conclusões

O cliente final deve manifestar clara e inequivocamente a sua vontade de recorrer à ORLA, sendo devidamente acauteladas as alterações às condições contratuais estabelecidas com o prestador de acesso directo.

O processo de adopção da ORLA é necessariamente complexo e moroso.

Não deverá ser contemplada a possibilidade de imposição de qualquer período de guarda, sobretudo tendo em atenção as excessivas, inadequadas e desproporcionadas restrições a acções de recuperação de clientes que já resultam da Deliberação da Anacom de 17 de Julho de 2003.

Q7.

Concorda com a necessidade de uma Proposta de Referência para a ORLA? Em caso afirmativo, que aspectos considera que tal documento deve conter? Neste contexto, considera adequada a definição de indicadores de qualidade de serviço específicos para a ORLA, nomeadamente ao nível das relações grossistas entre a PTC e a entidade efectivamente beneficiária da ORLA? Em caso afirmativo, quais os indicadores que considera importante serem definidos? Entende que a criação de um grupo de trabalho com vista à promoção das condições necessárias à adequada

operacionalização da ORLA é desejável? Em caso afirmativo, indique os aspectos que considera pertinentes constarem dos termos de referência do mesmo.

1. O Quadro ORA actualmente ainda em vigor em Portugal – e ao abrigo do qual, ao que tudo indica, terá sido lançada a presente consulta pública – não prevê nem admite a existência de qualquer Proposta de Referência como a referida na presente questão. Assim sendo, a PTC não apenas não concorda com a necessidade de uma Proposta de Referência deste tipo, como não descortina o fundamento legal em que a mesma se poderia ancorar. Com efeito, é bem verdade que o Decreto-Lei 415/98, de 31 de Dezembro contempla a existência de uma oferta de referência, constituindo obrigação da PTC, proceder à respectiva disponibilização, enquanto entidade detentora de poder de mercado significativo no mercado da interligação. Sucede porém que a ORLA nada tem a ver com a prestação de serviços de interligação por parte da PTC, pelo que nos parece que falecerá à Anacom qualquer base legal para impor à PTC a preparação de uma Proposta de Referência naquele âmbito.

2. A ser aprovada, a ORLA deverá ser uma obrigação de todos os prestadores de SFT em acesso directo. Poderá revelar-se adequada a elaboração de um Código de Conduta que vincule todos os prestadores envolvidos no processo ORLA, e defina os correspondentes direitos e obrigações.

3. A ANACOM deverá definir os elementos essenciais a integrar nas condições de oferta, as quais serão elaboradas e divulgadas pela PT Comunicações e pelas demais entidades a quem vier a ser imposta a ORLA.

4. Caso a ANACOM mantenha a intenção de impor a ORLA seguem-se alguns elementos a ter em atenção:

   - A ORLA dirige-se ao mercado residencial e a clientes com pré-selecção excluindo-se linhas de rede não activas e postos públicos.
   - A solicitação por parte do cliente deve ser assinada pelo titular do contrato e entregue ao respectivo operador de acesso directo. Implicando a ORLA uma alteração ao contrato de

SFT, o cliente poderá suspende-la junto do operador de acesso directo.

- Existindo vários prestadores pré-seleccionados, cabe ao cliente decidir qual deles realugará a linha de rede.
- Existindo vários pedidos simultâneos, o pedido do cliente será considerado inválido.
- Sempre que o cliente mude de prestador pré-seleccionado, o "aluguer" da linha de rede volta ao operador de acesso directo.
- A ANACOM deverá reavaliar a situação periodicamente e suspender a ORLA caso os beneficiários não invistam em soluções próprias de acesso.
- A ORLA não inclui facilidades de serviço, serviços suplementares, acesso à Internet, acesso partilhado no âmbito da OLL ou outros serviços prestados sobre as linhas de rede. O Cliente deve poder identificar claramente qual a entidade que presta cada um destes serviços, devendo ser sempre garantida a protecção dos dados pessoais.
- Os Clientes de baixo consumo e de planos de preços sociais perderão os respectivos benefícios caso adiram à ORLA.
- Entre o prestador de acesso directo e o beneficiário da ORLA deve ser estabelecido um acordo, no prazo máximo de 3 meses, o qual deve ser comunicado à ANACOM.

5. Não parece ser necessário definir novos indicadores de qualidade, já que o Cliente permanece e permanece Cliente da PTC, com indicadores devidamente estabelecidos, e a relação de pré-selecção encontra-se estabilizada ao nível da ORI. De qualquer modo, importa atender ao impacto que a ORLA poderá ter no cumprimento pela PTC dos níveis de qualidade.

6. Não nos parece também ser necessário a criação de um grupo de trabalho para definição das condições necessárias à operacionalização da ORLA. Contudo, se o vier a ser, deverá ser assegurada a participação de todas as entidades intervenientes e interessadas no processo, naturalmente a PTC (a qual, provavelmente por lapso não é referida pela ANACM no parágrafo que antecede a questão 7 da consulta).

Conclusões

Do ponto de vista regulamentar não existe, no actual Quadro ORA, qualquer disposição que permita a imposição, à PTC, da disponibilização de uma Proposta de Referência no âmbito da ORLA.

A existir a obrigação de realuguer da linha de assinante, deverá a mesma ser estendida a todos os prestadores de SFT, em acesso directo, podendo a Anacom promover a elaboração de um Código de Conduta.

A PTC considera não ser necessária a definição de IQS que já se encontram definidos para o SFT, relativamente ao acesso e a serviços suplementares, e, na ORI no que se refere à pré-selecção.

A criação de um grupo de trabalho para a definição dos processos a implementar não parece ser necessário. No entanto, caso venha a ser constituído, não poderá naturalmente deixar de integrar a PTC, devendo ainda ser coordenado pela Anacom.