

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=143205>

RELATÓRIO

Consulta Pública e Audiência Prévia sobre o Sentido Provável da Decisão Relativa à Definição dos Mercados do Produto e Mercados Geográficos, Avaliações de PMS e Imposição, Manutenção, Alteração ou Supressão de Obrigações Regulamentares, relativamente ao Mercado Retalhista de Circuitos Alugados e Mercados Grossistas dos Segmentos Terminais e de Trânsito de Circuitos Alugados, nos termos do art.º 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro

**ICP-ANACOM
Julho de 2005**

ÍNDICE

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	3
APRECIÇÃO NA GENERALIDADE	5
APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE	7
1. DEFINIÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS	7
1.1. Definição do mercado de produto	7
1.2. Definição do mercado geográfico	9
2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS	10
2.1. As componentes do serviço grossista de circuitos alugados.....	10
2.2. Definição do mercado de produto	13
2.3. Definição do mercado geográfico	14
3. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS	15
4. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS.....	18
5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES	19
5.1. Caracterização dos problemas de concorrência específicos deste mercado	20
5.2. Fornecimento retalhista de circuitos alugados.....	21
5.2.1. Obrigação de não discriminação	22
5.2.2. Obrigação de transparência	23
5.2.3. Obrigação de controlo de preços e contabilização de custos.....	24
5.3. Fornecimento grossista de segmentos terminais e segmentos de trânsito	25
5.3.1. Obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos.....	26
5.3.2. Obrigação de não discriminação	27
5.3.3. Obrigação de transparência	29
5.3.4. Obrigação de separação de contas.....	30
5.3.5. Obrigação de controlo de preços e contabilização de custos.....	31
5.3.6. Obrigação de reporte financeiro	34
CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ACTUAÇÃO	35

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

Em 17.03.2005, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o sentido provável da decisão relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado retalhista de circuitos alugados e mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados¹ (mercados 7, 13 e 14 da *Recomendação sobre Mercados Relevantes de Produtos e Serviços de Comunicações Electrónicas*², daqui em diante designada por ‘Recomendação’).

Nos termos do art.º 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (Lei n.º 5/2004), sempre que o ICP-ANACOM, no exercício das competências previstas na referida lei, pretenda adoptar medidas com impacte significativo no mercado relevante, deve publicitar o respectivo projecto dando aos interessados a possibilidade de se pronunciarem em prazo fixado para o efeito.

Entre as competências previstas na Lei n.º 5/2004 que exigem a realização deste procedimento geral de consulta encontram-se, de acordo com o n.º 1 do art.º 57.º da mesma lei e com o n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004³, a definição de mercados relevantes de produtos e serviços, a declaração de empresas com poder de mercado significativo nos mercados relevantes e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações às empresas com ou sem poder de mercado significativo.

Neste enquadramento, o Conselho de Administração deliberou que o projecto de medidas supra mencionado fosse submetido a consulta pública por um período de 30 dias úteis.

Simultaneamente, e em conformidade com o previsto nos art.ºs 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, os interessados foram notificados para, no prazo de 30 dias úteis, se pronunciarem sobre o sentido provável da decisão acima referido.

A consulta decorreu entre os dias 18.03.2005 e 03.05.2005, tendo o ICP-ANACOM recebido respostas de 6 entidades, que agradece:

- Grupo PT (Portugal Telecom SGPS, PT Comunicações S.A., PT Prime S.A., PT.COM – Comunicações Interactivas S.A. e PT Corporate S.A.)⁴
- OniTelecom – Infocomunicações, S.A. (ONI)⁵
- Sonaecom SGPS SA (Novis Telecom SA, Optimus Telecomunicações SA, Clixgest SA) – (Sonaecom)⁶

¹ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=145364>.

² Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55017&contentId=87570>.

³ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=95282>.

⁴ Carta do Grupo PT, de 29.04.2005 – ANACOM-E14353/2005.

⁵ Carta da ONI, de 03.05.2005 – ANACOM-E14705/2005.

⁶ Mensagem de correio electrónico da Sonaecom, de 03.05.2005.

- Telemilénio – Telecomunicações, sociedade unipessoal, Lda. (Tele2)⁷
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)⁸
- BT Portugal – Telecomunicações, Unipessoal, Lda. (BT)⁹

A Autoridade da Concorrência foi notificada para, no mesmo prazo e nos termos do art.º 61.º da Lei n.º 5/2004, emitir parecer quanto ao projecto de medidas. A Autoridade da Concorrência enviou, em 21.04.2005, o seu parecer relativamente ao sentido provável de decisão em causa, nos termos do art.º 61.º da Lei n.º 5/2004.

Paralelamente, e de acordo com o n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 5/2004, e no contexto do art.º 7.º, n.º 3, da Directiva 2002/21/CE, de 7 de Março, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (Directiva-Quadro)¹⁰, o ICP-ANACOM promoveu igualmente o procedimento específico de consulta, disponibilizando a proposta de medidas relativa à definição do mercado, avaliação de PMS e imposição de obrigações regulamentares no mercado retalhista de circuitos alugados e mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados à Comissão Europeia (CE) e às outras Autoridades Reguladoras Nacionais. A CE remeteu, em 19.04.2004, ao ICP-ANACOM, a sua resposta, sem comentário, à notificação em causa, efectuada nos termos do n.º 3 do art.º 7.º da Directiva-Quadro.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004, o ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial¹¹.

De acordo com a mesma alínea d) do n.º 3 dos referidos procedimentos de consulta, o presente documento contém uma referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflecte o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético do mesmo, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.

O relatório restringe-se às matérias objecto de consulta, designadamente a definição de mercados relevantes, a análise de PMS e a definição das obrigações a impor, relativamente ao mercado retalhista de circuitos alugados e aos mercados grossistas dos segmentos terminais e segmentos de trânsito de circuitos alugados.

⁷ Mensagem de correio electrónico da Tele2, de 03.05.2005.

⁸ Carta da Vodafone, de 26.04.2005 – ANACOM-E13819/2005.

⁹ Mensagem de correio electrónico da BT Portugal, de 03.05.2005.

¹⁰ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=54995&contentId=87539>.

¹¹ Vide www.anacom.pt.

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

- **Respostas recebidas**

A Autoridade da Concorrência concordou com o teor do sentido provável de decisão, considerando que a análise desenvolvida é genericamente coerente com a aplicação da metodologia do Direito da Concorrência.

A CE não se opôs à análise efectuada e à proposta de medidas do ICP-ANACOM, não produzindo qualquer comentário à decisão desta Autoridade.

Com excepção do Grupo PT, as entidades que responderam à consulta pública concordam, na generalidade, com a análise apresentada e com a proposta de obrigações a impor no âmbito dos mercados em apreço, focando os seus comentários fundamentalmente na proposta de obrigações, que a generalidade dos respondentes (incluindo o Grupo PT) considera dever ser mais detalhada e especificada. Em particular:

- (a) a ONI propõe a definição de um mercado retalhista para capacidades superiores a 2 Mbps ou a aplicação do controlo de preços à totalidade dos débitos;
- (b) a Sonaecom defende a aplicação, no mercado 11, de níveis de qualidade de serviço compatíveis com os que são praticados nos mercados grossistas e retalhista de circuitos alugados;
- (c) a Vodafone considera que deveriam ser identificadas áreas onde se justifique a não imposição de medidas de regulação *ex-ante*, referindo o caso das rotas, onde entende não se dever aplicar regulação *ex-ante* mas sim o direito da concorrência, sinal de maturidade que considera importante ser transmitido ao mercado.

No entender do Grupo PT, a Deliberação do ICP-ANACOM, não evidencia uma análise correcta dos mercados relevantes, não está suficientemente fundamentada e é excessiva e pouco clara nas obrigações a impor ao operador com PMS. A este respeito, critica o que considera ser um automatismo na imposição de obrigações regulamentares no mercado retalhista de circuitos alugados, defendendo o princípio da primazia da regulação grossista sobre a regulação retalhista e a suficiência do direito nacional da concorrência em situações que podem e devem ser resolvidas à luz de uma intervenção *ex post*¹². Doutro modo, segundo o Grupo PT, corre-se o risco de a sobre-regulação retalhista constituir um factor inibidor da inovação e da viabilidade do negócio (por via de limitações no investimento).

Entende ainda ser desejável que a imposição de obrigações inclua uma referência às condições que justificam a sua (futura) revisão ou eliminação e, se possível, às perspectivas de duração das medidas propostas, de forma a enquadrar as expectativas das empresas e a reduzir a incerteza regulatória.

¹² O Grupo PT afirma não se encontrar cabalmente justificada a necessidade de uma regulação *ex-ante* e a insuficiência do direito da concorrência para resolver os problemas de concorrência detectados nos mercados em análise.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM esclarece que o processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e definição de obrigações, que o sentido provável de decisão em consulta consubstancia, não se desenvolve no âmbito da aplicação da Lei da Concorrência, mas no quadro da regulação *ex-ante*, onde se aplica o disposto na Lei n.º 5/2004. Para além das obrigações que podem ser impostas às entidades com PMS nos mercados grossistas (art.ºs 66º a 76º), esta lei prevê, nos art.ºs 82.º e 83.º, a imposição de obrigações a entidades com PMS (no mercado retalhista).

O ICP-ANACOM reitera o já exposto quanto à eficácia relativa do direito da concorrência e da regulamentação *ex-ante* complementar: tal como resulta do parecer disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet¹³, a informação disponível e os diferentes instrumentos existentes, a frequência, o detalhe e a urgência das intervenções e o facto de existir PMS no mercado de circuitos alugados determinam que a regulação *ex-ante* seja essencial para minorar os efeitos das falhas destes mercados.

É entendimento do ICP-ANACOM que o sentido provável de decisão se encontra adequadamente fundamentado, tendo sido correctamente avaliadas, de acordo com os normativos nacionais e comunitários, as diferentes opções regulatórias possíveis. A inexistência de reservas suscitadas quer pela CE quer pela Autoridade da Concorrência corrobora este entendimento. Neste contexto, a decisão do ICP-ANACOM contribuirá para a promoção da concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas.

De um modo geral, o sentido provável de decisão mantém as obrigações existentes até à data, o que era expectável dado o domínio do Grupo PT neste mercado.

Entende-se que as obrigações propostas são concretas, exaustivas e cumprem o previsto no novo quadro regulamentar, em particular o definido nos art.ºs 66.º e 83.º da Lei n.º 5/2004. Sem prejuízo, o ICP-ANACOM intervirá, na sequência da análise de mercado, em matérias relacionadas com as obrigações definidas, nomeadamente ao nível da oferta de referência grossista para circuitos alugados e documentos relacionados.

Em relação ao alegado automatismo na imposição das obrigações regulamentares no mercado retalhista de circuitos alugados, o ICP-ANACOM, não obstante o disposto nos diplomas regulamentares relevantes, analisou exaustivamente e fundamentou rigorosamente a proporcionalidade das medidas propostas, analisando esta Autoridade, pela primeira vez, os mercados de circuitos alugados de uma forma global.

¹³ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=774&contentId=128076>.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

1. DEFINIÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS

Na sequência da análise apresentada no sentido provável da decisão do ICP-ANACOM relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, definiu-se o seguinte mercado retalhista relevante:

- Mercado retalhista de circuitos alugados analógicos e digitais até 2 Mbps (inclusive), abrangendo todo o território nacional.

Apresentam-se, de seguida, os comentários dos participantes nesta consulta assim como a posição do ICP-ANACOM sobre os comentários apresentados, que se incluem de forma sintética.

1.1. Definição do mercado de produto

- **Respostas recebidas**

Com excepção do Grupo PT, as entidades que responderam à consulta pública concordam com a definição do mercado de produto e do mercado geográfico de retalho. A ONI entende, no entanto, que se justifica a definição de um mercado retalhista para capacidades superiores a 2 Mbps que poderia eventualmente constituir uma cadeia de substituíbilidade estendendo o limite superior do mercado de retalho definido (que abrangia os circuitos até 2 Mbps).

O Grupo PT concorda que os serviços suportados em FWA, RL-R, VPN e de gestão de capacidade não pertencem ao mercado relevante em análise, discordando contudo da inclusão dos serviços suportados em tecnologias simétricas xDSL, por considerar não permitirem a transmissão de voz e dados extremo-a-extremo de um modo transparente e dedicado. Entende ainda que, quer pelo lado da procura, quer pelo lado da oferta¹⁴, as tecnologias simétricas xDSL apresentam limitações técnico-económicas relevantes, não existindo substituíbilidade entre as tecnologias simétricas xDSL e os serviços de circuitos alugados de retalho.

O Grupo PT discorda das conclusões da análise ao não se segmentar o mercado retalhista de circuitos alugados em (i) grandes empresas e (ii) PME's, identificando algumas diferenças ao nível da procura "estereotipada" para aqueles "segmentos de clientes"¹⁵. O Grupo PT defende

¹⁴ O Grupo PT reconhece que utiliza a tecnologia HDSL na provisão de serviços de circuitos alugados, mas considera-a distinta das tecnologias xDSL (e.g. SHDSL), ao utilizar equipamentos terminais e de rede proprietários directamente ligados à rede de transmissão SDH e PDH.

¹⁵ O Grupo PT afirma que as grandes empresas, dado o seu peso na facturação, apresentam um elevado poder negocial ao (i) explorarem efectivamente as alternativas de oferta, (ii) disporem de estruturas especializadas na contratação de serviços de telecomunicações, (iii) recorrerem a mais de um fornecedor de serviços e adoptarem métodos de negociação que colocam os potenciais fornecedores em situação de concorrência efectiva (e.g. leilões).

uma análise prospectiva e não retrospectiva, não considerando válida a justificação de não existência de ofertas distintas até ao momento, para a não segmentação entre grandes empresas e PME's. A eventual existência de substituíbilidade em cadeia (que considera não fundamentada pelo ICP-ANACOM) não representaria, segundo o Grupo PT, um entrave à criação de dois segmentos distintos, o que maximizaria o bem-estar social, pois a existência de uma regulação retalhista mais leve permitiria uma maior concorrência entre os operadores – i.e., sem preços de “referência” para os outros operadores – com benefícios para as grandes empresas.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

Relativamente à definição do mercado relevante, o ICP-ANACOM regista que os operadores, na sua maioria, concordam com a definição do mercado de produto e do mercado geográfico e reafirma o seu entendimento de excluir do mercado de retalho relevante os circuitos de capacidades superiores a 2 Mbps, por terem características e utilização distintas das dos circuitos até 2 Mbps e por apresentarem um baixo peso no volume total de circuitos (<1%), bem como no volume de receita associada.

Os mercados de comunicações electrónicas podem ser, tradicionalmente, segmentados em clientes residenciais e clientes não residenciais. Contudo, na maioria dos mercados, o ICP-ANACOM concluiu não existir razão para segmentar o mercado naqueles dois segmentos. Presume-se que o mercado retalhista de circuitos alugados seja exclusivamente procurado por clientes empresariais, mas o facto de se poder reconhecer que a procura e as necessidades dos clientes empresariais não é perfeitamente homogénea não justifica que o ICP-ANACOM identifique a necessidade de uma segmentação adicional deste mercado. Note-se que as obrigações regulamentares a impor a operadores dominantes neste mercado estão previstas na Directiva de Serviço Universal e na Lei n.º 5/2004, sendo o principal objectivo a defesa dos interesses dos utilizadores. Assim, o que o Grupo PT pretende é, na prática, oferecer preços mais competitivos a clientes que se deparam com uma concorrência incipiente, praticando, por conseguinte, preços mais elevados para aqueles clientes que não têm alternativas de escolha.

Por outro lado, as empresas do Grupo PT a actuar no mercado retalhista dos circuitos alugados não parecem diferenciar os seus segmentos alvos, PME's ou grandes empresas: “A *PT Prime* (...) presta serviços e soluções de comunicação e informação para o mercado empresarial, recorrendo à mais recente tecnologia e melhores práticas (...)”¹⁶.

O ICP-ANACOM tem seguido, nas suas análises de mercado, uma visão prospectiva, tanto ao nível da definição do mercado relevante (fundamentalmente na análise de substituíbilidade) e da avaliação de PMS, bem como na definição das obrigações necessárias para o desenvolvimento da concorrência nos mercados. Neste sentido, e dado que a dimensão do líder do mercado e a diferença entre esta e a dimensão dos seus concorrentes não indicia a existência de concorrência efectiva ao nível retalhista, a análise efectuada permite afirmar que uma eventual segmentação entre grandes empresas e PME's não traria qualquer alteração de fundo à presunção de dominância que resultaria do cálculo das quotas de mercado (que seriam similares às actualmente verificadas no mercado retalhista). Com efeito, considerando o peso das grandes

¹⁶ “(...) , a *PT Prime* é uma empresa detida a 100% pela *Portugal Telecom SGPS*”. Informação retirada do sitio da *PT Prime* na Internet.

contas empresariais na facturação de circuitos alugados no retalho, que o Grupo PT informa deter em 2004, e mesmo numa situação em que todos os circuitos de retalho dos concorrentes, comercializados em 2004, fossem atribuídos a grandes contas empresariais, a quota de mercado do Grupo PT seria de cerca de 87% em termos de receitas. Mesmo tendo em conta os restantes critérios para avaliação de PMS, a eventual segmentação não originaria, assim, qualquer alteração de fundo às conclusões da análise de PMS e, conseqüentemente, nas obrigações a impor.

Relativamente à inclusão dos serviços baseados em xDSL no mercado relevante do produto, o ICP-ANACOM reafirma o seu entendimento face a esta matéria¹⁷: *“Relativamente aos serviços suportados em tecnologias simétricas xDSL (...), do ponto de vista do uso pretendido pelos clientes de retalho e das próprias características do produto, eles podem constituir efectivos substitutos do serviço “tradicional” de circuitos alugados para débitos até 2 Mbps. De facto, aqueles serviços permitem a transmissão de tráfego de voz e dados extremo-a-extremo, de um modo simétrico, transparente e dedicado (...) e existem ofertas no retalho (pelo menos de um operador) de circuitos alugados suportados em SHDSL (circuitos de 2 Mbps)”*.

1.2. Definição do mercado geográfico

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT concorda com a exclusão dos circuitos alugados internacionais do mercado relevante em análise. Em relação aos circuitos nacionais, o Grupo PT considera que o mercado geográfico não é homogéneo, havendo um conjunto de áreas e rotas perfeitamente identificáveis (zonas metropolitanas de Lisboa e do Porto e ao eixo Porto-Coimbra-Lisboa-Faro) onde a existência de diversas infra-estruturas alternativas influenciará fortemente a dinâmica competitiva.

A ONI não se opõe à definição de um único mercado a nível do retalho, no entendimento que as obrigações a impor serão suficientes para promover a existência de uma sã concorrência. No entanto, julga existirem condições mais gravosas ao nível dos circuitos CAM, que se reflectem negativamente no desenvolvimento da concorrência nas Regiões Autónomas.

A Vodafone concorda com a definição de mercado do produto tal como apresentada para o mercado retalhista para circuitos até 2 Mbps, mas considera que o ICP-ANACOM ignorou a importância da concorrência em certos segmentos de mercado (i.e. o aspecto dinâmico dos mercados), onde se verificará já um bom funcionamento do mesmo. Este operador considera, assim, que o mercado relevante identificado não espelha a realidade das ofertas disponíveis, devendo ter-se considerado os mercados das grandes rotas para circuitos com capacidade igual ou superior a 2 Mbps como um mercado específico.

¹⁷ Ver, a este respeito, a secção 2.2.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

Conforme previsto nas Linhas de Orientação, na definição de mercado geográfico é suficiente que as condições de concorrência entre fornecedores de serviços sejam semelhantes ou suficientemente homogêneas, não sendo realista exigir que sejam perfeitamente homogêneas.

Por outro lado, a existência de determinados territórios cobertos por operadores alternativos, onde possa existir eventualmente alguma maior concorrência, não justifica só por si a exclusão desse território do âmbito do mercado de circuitos alugados.

Note-se que, levado ao limite, o argumento do Grupo PT (e da Vodafone) levaria a que cada circuito alugado, área ou rota pudesse ser definido como um mercado específico, o que seria absurdo e impraticável. Refira-se ainda que o ICP-ANACOM analisou, no documento de consulta, as situações concretas referidas pelo Grupo PT e pela Vodafone, tendo concluído que, para efeitos da avaliação de PMS no mercado retalhista, uma definição mais estreita do mercado geográfico não seria relevante. O ICP-ANACOM manter-se-á atento à evolução do comportamento, nos critérios importantes (nomeadamente “*o aspecto dinâmico dos mercados*”, quotas de mercado e outros indicadores), durante o período de vigência da presente análise.

2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS

Na sequência da análise apresentada no sentido provável da decisão do ICP-ANACOM relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, definiram-se os seguintes mercados grossistas relevantes:

- Segmentos terminais analógicos e digitais, sem distinção de capacidade, abrangendo todo o território nacional;
- Segmentos de trânsito analógicos e digitais, sem distinção de capacidade, abrangendo todo o território nacional.

2.1. As componentes do serviço grossista de circuitos alugados

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT defende que a delimitação entre os mercados dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados não corresponde a produtos ou serviços autónomos, por não existir uma oferta ou uma procura isoladas de troços principais (ou segmentos de trânsito assim definidos). Assim, sustenta que a simples correspondência entre prolongamentos locais e segmentos terminais e entre troços principais e segmentos de trânsito não é coerente com a actual estrutura da oferta, resulta em produtos inexistentes inviabilizando uma análise dos mercados e coloca sérios entraves a uma qualquer futura alteração da estrutura do tarifário de circuitos alugados.

Propõe, assim, que sejam considerados como pontos de agregação de tráfego os nós das redes dos operadores, delimitando-se os mercados da seguinte forma (sem impacto significativo na estabilidade do mercado):

- a) Mercado dos segmentos terminais, constituído pelo serviço de fornecimento de capacidade de transmissão simétrica entre as instalações de um cliente final e um elemento da rede, o qual poderá ser um ponto da rede de circuitos alugados da PT Comunicações (PTC) ou um elemento da rede de um operador, cliente grossista;
- b) Mercado dos segmentos de trânsito, constituído pelo serviço de fornecimento de capacidade de transmissão simétrica entre dois elementos de rede, os quais poderão ser ambos pertencentes à rede de um determinado operador, pertencentes a redes de operadores distintos ou um pertencente à rede de um operador e o outro à rede da PTC, abrangendo assim os circuitos para rede e para a interligação de redes.

Segundo o Grupo PT, os mercados de produto assim definidos resultam em serviços complementares e não substitutos, satisfazendo os requisitos do direito da concorrência e do quadro regulamentar em vigor, em especial as Linhas de Orientação e a Recomendação da CE sobre esta matéria.

Por último, refere que o conceito de central no âmbito da rede de circuitos alugados não corresponde ao conceito de PGI (Ponto Geográfico de Interligação), o qual é aplicável na interligação de redes e está associado a nós de comutação.

A Sonaecom entende que a associação da central local da PTC ao “ponto fronteira” entre os dois mercados grossistas de circuitos alugados, tendo por base a tipologia de rede do operador histórico, que não é comparável com a dos novos operadores, poderá conduzir a distorções da análise, ao implicar que os operadores alternativos possam ter segmentos terminais com vários quilómetros. Reconhece, contudo, que para efeitos da presente análise esta definição não tem relevância prática (mas poderá ter em futuras análises), na medida em que não conduziu a uma alteração das conclusões sobre as entidades com PMS nestes mercados.

A Tele2 considera que os segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados correspondem efectivamente aos prolongamentos locais e troços principais e que, no seu conjunto, são, de facto, complementares, permitindo aos operadores alternativos a contratação separada dos segmentos terminais e de trânsito, uma vez que tanto num como noutro mercado existem barreiras elevadas, nomeadamente no preço da substituibilidade em cadeia da oferta do operador histórico.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM definiu um segmento terminal como uma componente de um circuito alugado que fornece capacidade de transmissão simétrica desde as instalações do cliente grossista até um ponto de agregação apropriado, sendo que, no caso nacional, este ponto é,

actualmente uma central local da PTC¹⁸. De facto, a actual oferta grossista de circuitos alugados baseia-se, com poucas excepções (nomeadamente nas rotas), na rede de acesso e de transporte da PTC, situação que se prevê que se mantenha no médio prazo.

O ICP-ANACOM relembra ainda que, na Recomendação de 21 de Janeiro de 2005¹⁹, a CE identificou ao nível grossista dois mercados, que contemplam componentes relacionados com a oferta de circuitos alugados com características distintas, nomeadamente ao nível das redes de suporte e comprimentos (e débitos). A este respeito, refira-se que a mesma entidade inclui a oferta de circuitos parciais de linhas alugadas no mercado grossista de segmentos terminais de linhas alugadas e, para comprimentos de linha suficientes (maiores distâncias), também no mercado grossista de segmentos de trânsito de linhas alugadas.

O ICP-ANACOM considera que a definição de segmento terminal e segmento de trânsito cumpre com os dois critérios supra referidos, sendo que a rede de suporte aos segmentos terminais (prolongamento local) é, normalmente, a rede local em cobre, com as conhecidas limitações em termos de distâncias de cobertura. Para distâncias maiores, a rede utilizada para a oferta de segmentos de trânsito (troços principais) é a rede de transporte em fibra óptica.

O ICP-ANACOM entende que a alteração proposta pelo Grupo PT para a delimitação dos mercados grossistas tem, a vários níveis, um impacto na estabilidade do mercado, quer seja ao nível da definição das actuais componentes de um circuito alugado (actualmente prolongamentos locais e troços principais) quer ao nível do tarifário, que se encontra inequivocamente estruturado em torno destas componentes (i.e. dos segmentos terminais e de trânsito, como definidos pelo ICP-ANACOM). Acresce que é normalmente nas centrais locais que é feita a agregação dos vários circuitos em hierarquias superiores.

A este respeito, salienta-se que a actual oferta de circuitos alugados apresenta definições e códigos de facturação distintos: “*Prolongamento Local - troço da central local até às instalações do cliente*”, “*Troço Principal - troço entre as centrais locais [terminais] que servem directamente as instalações do cliente*” e “*Rotas Lisboa-Porto, Lisboa-Coimbra, Lisboa-Faro – Designam-se de Rotas os circuitos que ligam centrais entre o Grupo de Redes de Lisboa e os Grupos de Redes do Porto, de Coimbra, ou de Faro*”. Assim, não se entendem as afirmações do Grupo PT de que a delimitação entre os mercados dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados não corresponde a produtos ou serviços autónomos, por não existir uma oferta ou uma procura isoladas de troços principais e que a simples correspondência entre prolongamentos locais e segmentos terminais e entre troços principais e segmentos de trânsito não é coerente com a actual estrutura da oferta. De facto, a própria PTC define (na actual oferta) “*Rota*” e “*circuitos CAM*” como troços principais. Acresce que existe uma oferta e procura de prolongamentos locais por parte dos operadores (é o caso, por exemplo, da oferta de circuitos parciais de linhas alugadas).

¹⁸ Com efeito, o tarifário de circuitos alugados da PTC define o prolongamento local (ou segmento terminal) como sendo o troço que liga a central local da PTC até às instalações do cliente.

¹⁹ Cf. Recomendação da Comissão, de 21 de Janeiro de 2005, sobre a oferta de linhas alugadas na União Europeia – “I Parte – Principais condições de oferta grossista de linhas alugadas”.

Assim, o entendimento do ICP-ANACOM mantém-se: (i) os prolongamentos locais e os troços principais actualmente definidos na oferta da PTC correspondem, respectivamente, aos segmentos terminais e aos segmentos de trânsito definidos na Recomendação da CE; e (ii) a delimitação entre troços principais e segmentos de trânsito corresponde à actualmente existente na oferta de circuitos alugados da PTC – a central local.

2.2. Definição do mercado de produto

• Respostas recebidas

O Grupo PT sustenta que na análise da segmentação segundo a capacidade não terá havido uma ponderação correcta dos segmentos de trânsito, facto que considera ligado à sua não existência enquanto mercado de produto (vide ponto 2.1).

Relativamente aos serviços suportados em tecnologias simétricas xDSL, o Grupo PT discorda da sua inclusão no mercado relevante de segmentos terminais, reafirmando a sua posição já expressa no ponto 1.1 de que não existe substituíbilidade, nem do lado da procura (ao nível das distintas interfaces, distâncias de cobertura e dedicação da capacidade de transmissão), nem do lado da oferta (ao nível tecnológico e ao nível do investimento na expansão da rede ATM), entre as tecnologias simétricas xDSL e os segmentos terminais dos circuitos alugados.

• Entendimento do ICP-ANACOM

Relativamente à inclusão dos serviços baseados em xDSL no mercado relevante do produto, o ICP-ANACOM reafirma, tal como o fez para o mercado retalhista, que: *“Alguns operadores utilizam actualmente tecnologias DSL simétricas (designadamente tecnologias HDSL e SHDSL) para a prestação do serviço de aluguer de circuitos na sua componente de terminação local. Novamente, os mesmos argumentos utilizados na análise do mercado retalhista poderão ser utilizados na análise do mercado grossista conexo. Neste caso, para segmentos terminais de baixa capacidade (até 2 Mbps, inclusive), os serviços disponibilizados por essas tecnologias podem ser considerados, em determinadas situações, pelos operadores, substitutos dos segmentos terminais ‘tradicionais’.* O Grupo PT não apresenta argumentos que permitam contrariar estas presunções.

De facto, aqueles serviços permitem a transmissão de tráfego de voz e dados extremo-a-extremo, de um modo simétrico, transparente e dedicado. Existindo no mercado DSLAM com placas SHDSL e SDH (para a rede de transporte), não será, à partida, obrigatório utilizar a rede de transporte ATM, podendo o DSLAM ser ligado a uma rede de transporte IP de alta capacidade. No caso de ser utilizada a rede ATM, é também possível criar “caminhos virtuais” que permitem a oferta de circuitos dedicados e transparente. Relativamente ao nível do acesso, realça-se que podem ser definidas taxas de contenção de 1:1²⁰ nos DSLAM/SHDSL, eliminando-se a questão da agregação/partilha de tráfego, podendo, assim, ser oferecidos circuitos com capacidade de transmissão garantida e dedicada. Relativamente à distância de cobertura, existem também produtos que permitem estender a cobertura do SHDSL até 5,5

²⁰ Caso em que não existe, de facto, contenção. O tráfego contratado é sempre garantido.

quilómetros para um débito de 2,3 Mbps, não havendo, também por esse lado, limitação relevante.

2.3. Definição do mercado geográfico

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT discorda da definição de mercado geográfico preconizada pelo ICP-ANACOM, sustentando, em linha com o referido no mercado de retalho, existir um conjunto de áreas urbanas e rotas perfeitamente identificáveis (nomeadamente no eixo Porto-Coimbra-Lisboa-Faro) onde a existência de diversas infra-estruturas alternativas influencia fortemente a dinâmica competitiva. Deste modo, o Grupo PT considera que, no limite, a impossibilidade de se criar uma oferta grossista de circuitos alugados competitiva com as soluções alternativas levará à completa extinção da procura de circuitos alugados nos principais eixos do país.

Relativamente à não segmentação do mercado geográfico em algumas zonas urbanas, o Grupo PT sustenta que o reduzido número de operadores não implica desde logo a inexistência de concorrência e que a cobertura das zonas urbanas por parte dos operadores alternativos, embora geograficamente possa ser limitada, em termos de população e tecido empresarial coberta é muito elevada. Defende assim que existem zonas geográficas com diferentes dinâmicas concorrenciais, pelo que o mercado geográfico nacional não é homogéneo.

Em relação ao acesso aos cabos submarinos, o Grupo PT refere que o serviço actualmente prestado pela PTC não corresponde a um serviço de circuitos alugados uma vez que, para além da capacidade de transmissão entre uma estação internacional de cabos submarinos e um nó de um operador – que envolve a prestação de outros serviços não incluídos na rede de circuitos alugados, tais como o acesso aos sistemas em causa através de interfaces de elevada capacidade, da sua operação e manutenção e da “securização” dessas ligações – abrange também o acesso aos sistemas internacionais de cabos submarinos. O Grupo PT afirma que o serviço de *backhaul* prestado pela PTC tem estado alinhado com o serviço de circuitos alugados, mas considera que a sua inclusão nos mercados grossistas dos circuitos alugados não está suficientemente justificada e colide com a própria definição do mercado relevante.

A ONI concorda com as definições do mercado do produto e mercado geográfico apresentadas, no entendimento de que englobam toda a gama de débitos, todas as tecnologias que permitem a transmissão simétrica e o acesso aos cabos submarinos (co-instalação nas estações e/ou serviços de *backhaul*).

A Sonaecom defende que, para efeitos do mercado grossista de segmentos de trânsito, as ligações a partir das estações terrestres que abrigam o ponto de amarração (*headend* – uma infra-estrutura essencial à provisão destes circuitos), inclusive, devem ser abrangidas pelo presente mercado, de modo a que haja concorrência no mercado grossista e o aparecimento de ofertas grossistas alternativas.

A Vodafone reitera a posição defendida na secção relativa ao mercado retalhista, i.e., considera que o mercado das grandes rotas para circuitos com capacidade igual ou superior a 2 Mbps deve ser um mercado específico, no qual o Grupo PT não age independentemente dos seus

concorrentes e dos seus clientes (grossistas) que têm ofertas comerciais disponíveis não dependentes da oferta do Grupo PT, ao optar por alternativas ou por investir na sua própria infra-estrutura.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

Conforme referido na secção **1.2**, o ICP-ANACOM reconheceu, na sua análise, que poderão existir algumas diferenças nas condições concorrenciais em algumas áreas/regiões, mas a análise efectuada das situações concretas referidas pelo Grupo PT e pela Vodafone permitem concluir que uma definição mais estreita do mercado não teria impacto a nível das conclusões de PMS. Especificamente, a análise efectuada pelo ICP-ANACOM não permite afirmar que as condições de concorrência nas rotas sejam suficientemente homogéneas e distintas das dos restantes segmentos de trânsito. De facto, caso se definisse um mercado geográfico para as rotas, a quota de mercado (em receitas) da empresa dominante nesse mercado seria semelhante (inferior apenas em 7,2% em 2004) à quota do mercado global de segmentos de trânsito. A este respeito, reitera-se novamente que, na definição de mercado geográfico, é suficiente que as condições de concorrência entre fornecedores de serviços sejam semelhantes ou suficientemente homogéneas, não sendo realista exigir que sejam perfeitamente homogéneas.

A análise prospectiva efectuada pelo ICP-ANACOM permite afirmar que uma eventual segmentação do mercado nacional entre diferentes áreas ou rotas não traria qualquer alteração de fundo à presunção de dominância que resultaria do cálculo das quotas de mercado, que seriam efectivamente similares à actualmente verificada no mercado nacional. A eventual segmentação não permitiria, assim, qualquer alteração de fundo às conclusões da análise de PMS nos mercados grossistas e, conseqüentemente, nas obrigações a impor nestes mercados.

Relativamente aos circuitos CAM e aos circuitos de acesso aos cabos submarinos, o ICP-ANACOM, reconhece que as suas condições poderiam ser consideradas, à partida, suficientemente homogéneas e distintas para justificar a sua não inclusão no mesmo mercado geográfico dos segmentos de trânsito. No entanto, estes são serviços prestados exclusivamente pela PTC, não havendo, actualmente, possibilidade de implementação de qualquer solução alternativa e, obviamente, uma eventual segmentação entre segmentos de trânsito, circuitos CAM e acesso aos cabos submarinos não traria qualquer alteração de fundo à presunção de dominância do Grupo PT também nestes mercados. A eventual segmentação não permitiria, assim, qualquer alteração às conclusões da análise de PMS e, conseqüentemente, nas obrigações a impor.

A análise das condições de acesso aos cabos submarinos, nomeadamente co-instalação, é feita na secção **5.3.1**.

3. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS

No âmbito do mesmo sentido provável, o ICP-ANACOM considerou que as empresas do Grupo PT que actuam no mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados detêm PMS nesse mercado.

- **Respostas recebidas**

Com exceção do Grupo PT, as entidades que responderam à consulta pública concordam com a avaliação de PMS no mercado retalhista de circuitos alugados.

A ONI, concordando com esta designação, considera no entanto que deverá ser suprimida a referência explícita às empresas do Grupo (PTC e PT Prime), ou ser a sua referência feita a título meramente exemplificativo.

O Grupo PT, não contestando que detém uma quota de mercado elevada e que as quotas de mercado são frequentemente utilizadas como um indicador do poder de mercado, não as considera como um indício suficiente de posição dominante, havendo que ponderar outros factores. Defende que a substituibilidade pelo lado da oferta pode exercer uma pressão concorrencial semelhante à que se espera dos actuais concorrentes e afastar a presunção de domínio fundada na quota de mercado. Afirma, a este respeito, que não existem barreiras significativas à entrada, nem à expansão, sustentando existirem no mercado operadores com dimensão suficiente para rivalizar com o Grupo PT e várias infra-estruturas alternativas à sua infra-estrutura, sobre as quais podem oferecer serviços de circuitos alugados. O Grupo PT discorda da análise e conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM nos seguintes pontos:

- barreiras à entrada – no seu entender, a existência de custos afundados não constitui um obstáculo à entrada de novos operadores no mercado;
- dimensão e número do(s) líderes de mercado – considera que os operadores alternativos e/ou seus accionistas de referência têm uma dimensão, experiência e competência no sector comparável à do Grupo PT;
- economias de escala e/ou gama e investimento na expansão de rede – defende que a vantagem de escala é transferida para os seus concorrentes através da oferta grossista e, em relação às economias de gama, os operadores têm uma oferta tão ou mais diversificada que a do Grupo PT;
- contra-poder negocial – defende que os clientes do segmento das grandes contas empresariais, dadas as suas características, detêm efectivo contra-poder negocial;
- integração vertical – sustenta que as empresas retalhistas do Grupo PT têm exactamente as mesmas condições (grossistas) que outros retalhistas e que não existem acordos de exclusividade;
- rivalidade (de preços) – considera que existe uma rivalidade acentuada no que diz respeito a preços, que decresceram fortemente em termos absolutos nos últimos anos, encontram-se sistematicamente e significativamente abaixo da média europeia.

Em conclusão, o Grupo PT considera que a presumida dominância baseado na quota de mercado é fortemente atenuada e condicionada pelo nível (real e potencial) de concorrência do mercado e pelo contra-poder negocial dos grandes clientes empresariais que representam a grande maioria da facturação neste mercado.

A Tele2 considera correctas as conclusões do ICP-ANACOM relativamente à identificação das empresas do Grupo PT como detendo PMS no mercado retalhista de circuitos alugados, em função (i) da quota de mercado detida pelo Grupo PT, (ii) da quase nula redução das suas receitas apesar do aparecimento de concorrentes, (iii) da dimensão do Grupo PT e das suas participadas (PTC e PT Prime) em relação aos seus concorrentes e, finalmente, (iv) das barreiras à entrada e expansão. Para além destes factores, realça ainda as economias de escala e de gama que a verticalização do Grupo PT permitem, quando analisadas as ofertas (grossistas) e o mercado retalhista, e que as suas participadas que operam no mercado retalhista, como a PT Prime e a TMN, beneficiam de descontos de volume muito superiores aos demais concorrentes.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM regista que o Grupo PT reconhece que detém uma quota de mercado elevada nos mercados e que as quotas de mercado são frequentemente utilizadas como um indicador do poder de mercado, mas não considera válidos os argumentos do Grupo PT para não se dever considerar a presunção de domínio que advém da quota de mercado como um forte indício de posição dominante.

De acordo com a Directiva-Quadro e a Lei n.º 5/2004, uma empresa tem PMS “*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*”²¹. A este respeito, note-se que as reduções de preços que se têm verificado a nível da oferta de circuitos alugados oferecidos pela PTC têm sido, regra geral, resultado de deliberações desta Autoridade. Também, de acordo com a informação remetida pela PT Prime, as reduções de preços do serviço de circuitos alugados prestados por aquela empresa, têm sido em número diminuto, o que não indicia uma existência de rivalidade de preços. Note-se que a rivalidade em preços a que se tem assistido está, sobretudo, ligada às ofertas no eixo Porto-Lisboa-Faro, o que restringe a capacidade de concorrência por parte dos operadores alternativos.

Esta Autoridade analisou os outros factores, também relevantes, e entende que os níveis incipientes de rivalidade entre as empresas instaladas, da concorrência potencial, do contra-poder negocial dos compradores e, por outro lado, as barreiras significativas à entrada e à expansão, não permitem contradizer de todo a presunção de domínio do Grupo PT no mercado retalhista de circuitos alugados.

Em relação à dimensão e experiência da PTC e dos operadores alternativos, convirá não esquecer toda a experiência acumulada pelo Grupo PT enquanto prestador monopolista dos serviços em questão.

Relembre-se que ao nível dos circuitos alugados digitais no retalho, a quota de mercado do Grupo PT, no final de 2004, era de cerca de 93%, tendo-se observado uma redução muito pouco acentuada, desde 2000, em que era de cerca de 100% (igual à actual quota de mercado nos circuitos analógicos). É de referir que, de acordo com as Linhas de Orientação, as quotas de mercado e os índices de concentração são indicadores importantes na análise de PMS. De

²¹ Artigo 14.º, n.º 2 e artigo 60º, n.º 1, respectivamente.

acordo ainda com a CE, empresas com quotas de mercado muito elevadas (superiores a 50%) são consideradas dominantes, salvo em situações excepcionais. O ICP-ANACOM não identifica situações excepcionais que possam justificar a não presunção de dominância que advém de uma quota de mercado superior a 90%.

4. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS

No âmbito do mesmo sentido provável, o ICP-ANACOM considerou que as empresas do Grupo PT que actuam nos mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados detêm PMS nesses mercados.

- **Respostas recebidas**

Com excepção do Grupo PT, as entidades que responderam à consulta pública concordam com a avaliação de PMS nos supra referidos mercados grossistas de circuitos alugados.

A ONI propõe, similarmente ao mercado retalhista, que seja simplesmente referido que detêm PMS nos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito “todas as empresas do Grupo PT” que actuam nesses mercados.

O Grupo PT, apesar de reconhecer que detém uma quota de mercado elevada no mercado grossista dos segmentos de trânsito, considera já existir uma concorrência de facto neste mercado, dada a evolução tecnológica e sobretudo o contra-poder negocial dos compradores, existindo diversos operadores com redes próprias e em condições de competir.

A respeito da análise das quotas de mercado e da concorrência entre as empresas instaladas (barreiras à expansão e rivalidade), o Grupo PT remete no essencial para os seus comentários, apresentados no ponto 3, supra. Adicionalmente, discorda da conclusão de que os custos unitários do Grupo PT são menores do que os dos seus concorrentes por via das economias de escala e de gama, referindo que o investimento do Grupo PT (em desenvolvimento da rede) prende-se essencialmente com a manutenção das suas redes actuais, impossibilitando vantagens competitivas do Grupo PT ao nível das economias de escala decorrentes da sua dimensão e da configuração da sua rede.

No mercado dos segmentos terminais dos circuitos alugados, o Grupo PT também reconhece que detém uma quota de mercado elevada. No entanto, sustenta que, dadas as condições regulatórias em vigor, a crescente existência de redes alternativas e a evolução tecnológica, as barreiras à expansão e à entrada são cada vez mais diminutas, estando o mercado sujeito a uma concorrência crescentemente efectiva.

A Tele2 considera que a quantidade e a dimensão das barreiras à expansão nos mercados de circuitos alugados, resultantes fundamentalmente dos custos elevados e irrecuperáveis necessários à oferta de segmentos terminais de rede (insustentabilidade económica da duplicação da infra-estrutura de telecomunicações da PTC), impede o desenvolvimento de uma

concorrência efectiva. A Tele2 julga que, a médio prazo, não é previsível a remoção dos factores que colocam os novos operadores em desvantagem face ao Grupo PT.

A Vodafone reconhece que a oferta grossista de circuitos alugados, fulcral para que os operadores possam construir as suas redes de transmissão e de acesso, é constituída por infra-estruturas dificilmente duplicáveis, principalmente no mercado dos segmentos terminais, que exige investimentos elevados com um retorno a muito longo prazo. Traduzindo-se estas características num real obstáculo à entrada no mercado de circuitos, a Vodafone considera ser inquestionável a situação de dominância do Grupo PT em todos os mercados (incluindo o retalhista).

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

De um modo similar ao realizado para o mercado retalhista, o ICP-ANACOM, após o cálculo de quotas de mercado²² do Grupo PT, analisou sucessivamente o grau de concorrência entre as empresas instaladas, o grau de concorrência potencial e o contra-poder negocial dos compradores, tendo concluído que *“a quantidade e a dimensão das barreiras à expansão nos mercados em análise impediram o desenvolvimento de uma concorrência efectiva e não permitem contradizer a presunção de dominância que resulta do cálculo das quotas de mercado. Continuam a manter-se os factores que colocam em desvantagem os novos operadores face ao operador histórico. Em conclusão, a análise efectuada (...) não indicia a existência de concorrência efectiva nestes mercados.”*

O ICP-ANACOM refuta, assim, a afirmação do Grupo PT de que, dada a crescente existência de redes alternativas e a evolução tecnológica, as barreiras à expansão e à entrada são cada vez mais diminutas, estando o mercado sujeito a uma concorrência crescentemente efectiva. De facto, apenas nos segmentos de trânsito digitais se assistiu, de 2000 a 2004, uma lenta e pequena redução das quotas de mercado, mantendo-se em cerca de 86% no final de 2004. Nas restantes componentes grossistas – segmentos terminais e de trânsito analógicos e segmentos terminais digitais – a quota de mercado do Grupo PT manteve-se em cerca de 100%. Esta (não) evolução, principalmente no mercado dos segmentos terminais, deve-se fundamentalmente ao facto de serem exigidos (aos operadores) investimentos elevados com um retorno a muito longo prazo.

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES

Uma vez concluído que o Grupo PT é dominante nos mercados em questão, o ICP-ANACOM procurou identificar e analisar os problemas concorrenciais actuais e os que potencialmente poderão surgir no âmbito desses mercados.

Foram também identificadas as obrigações que poderão ultrapassar os problemas de concorrência identificados, e que se encontram sintetizados nas secções **5.1** e **5.2**.

²² É de referir que, de acordo com as Linhas de Orientação, as quotas de mercado e os índices de concentração são indicadores importantes na análise de PMS.

5.1. Caracterização dos problemas de concorrência específicos deste mercado

• Respostas recebidas

O Grupo PT considera que a forma como o ICP-ANACOM descreve a natureza dos problemas concorrenciais específicos que justificam a definição de obrigações *ex-ante*, incluindo a manutenção de obrigações existentes, não contribui para a análise crítica das soluções preconizadas nem para as justificar à luz dos critérios que devem respeitar: necessidade, adequação, proporcionalidade (incluindo a demonstração da ineficácia da regulação *ex-post* através da aplicação do direito da concorrência) e não discriminação.

Relativamente à especificidade dos problemas concorrenciais, o Grupo PT, reconhecendo que a recusa de negociação e acesso pode representar efectivamente um problema concorrencial caso estejam em causa infra-estruturas essenciais, sustenta não existir evidência concreta de qualquer dos tipos de discriminação indicados: (i) utilização discriminatória ou retenção de informação; (ii) discriminação nas características e qualidade dos serviços; (iii) tácticas de atraso e exigências indevidas, que, no fundo, não diferem em termos de efeitos da recusa de negociação já anteriormente referida; (iv) desenho estratégico de produtos; e (v) abusos de exploração sob a forma de prática de preços excessivos (apenas possíveis em mercados não sujeitos a qualquer tipo de concorrência ou de contra-poder negocial dos compradores).

O Grupo PT considera que, ainda que restrições desse tipo tivessem ocorrido no passado, é altamente improvável que se possam repetir no futuro, dado o incremento da concorrência efectiva, pelo que qualquer intervenção regulatória seria no mínimo desproporcionada face ao âmbito de actuação ao alcance do direito da concorrência.

A ONI refere a inexistência, por via negocial e até ao momento, de qualquer acordo com a PTC em matéria de circuitos alugados, nomeadamente no que respeita a níveis de qualidade de serviço e compensações por incumprimento.

A Tele2 identificou como principais problemas de concorrência nestes mercados:

- (a) a recusa de negociação e acesso, julgando ser necessário um controlo efectivo por parte do ICP-ANACOM de modo a que não venham a ocorrer situações de recusa (por acção ou omissão) injustificadas de negociação e acesso;
- (b) a existência de comportamentos discriminatórios. De acordo com este operador, a PTC tem concebido produtos no mercado de acordo com a topologia da sua própria rede e a Tele2 tem tido dificuldades em replicar ofertas similar com a utilização do esquema de tarifação para os serviços de interligação de linhas alugadas – particularmente no segmento de trânsito –, que colocam a Tele2 numa situação de desvantagem face às actuais ofertas retalhistas da PTC; e
- (c) preços excessivos, considerando a Tele2 que existe margem para reduções de preços superiores às já verificadas, sendo que os preços de instalação e os preços dos segmentos de trânsito continuam, no seu entender, a ser excessivos.

A Vodafone reconhece que os problemas de concorrência apresentados, bem como as quotas de mercado do Grupo PT largamente superiores às dos seus concorrentes, para os três mercados de circuitos alugados, apontam para uma situação de dominância tal que se justifica a imposição de obrigações *ex-ante*. Considera, contudo, que as obrigações a impor, que vêm já do passado, são insuficientes para garantir os objectivos de regulação pretendidos, se não acompanhadas de uma actuação suficiente e eficiente face aos problemas identificados.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM regista que à excepção do Grupo PT, os operadores que se manifestaram reconheceram a existência de problemas concorrenciais graves, nomeadamente no que se refere à recusa de negociação e acesso. E regista também o facto de o Grupo PT reconhecer que as alegadas restrições referidas pelos operadores possam ter ocorrido no passado.

Tal como já mencionado no documento de análise em questão, a identificação e caracterização dos problemas de concorrência associados ao mercado em análise e a conclusão de que as barreiras potenciais ao desenvolvimento de uma concorrência efectiva neste mercado têm tendência a manter-se a curto/médio prazo, justifica a necessidade de intervenção regulatória *ex-ante*. A regulação *ex-ante* é essencial para minorar os efeitos das falhas deste mercado, dada a informação disponível e os diferentes instrumentos existentes, a frequência e o detalhe das intervenções.

Note-se que, desde 2001, o ICP-ANACOM já produziu cerca de uma dezena de deliberações sobre o serviço de circuitos alugados, com particular destaque para as intervenções ao nível da estrutura tarifária e dos níveis de qualidade de serviço²³.

5.2. Fornecimento retalhista de circuitos alugados

Após a identificação das empresas do Grupo PT como tendo PMS no mercado retalhista de circuitos alugados, tendo analisado os problemas concorrenciais actuais e os que potencialmente poderão surgir neste mercado, e no âmbito dos art.ºs 66.º, 82.º e 83.º da Lei n.º 5/2004, o ICP-ANACOM decidiu manter em vigor as obrigações, impostas ao Grupo PT no âmbito do quadro regulamentar anterior, de não-discriminação, transparência e controlo de preços e contabilização de custos.

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT reitera ser fundamental ter em consideração que, regra geral, a criação de mercados grossistas e a imposição de obrigações *ex-ante* adequadas a empresas com PMS nesses mercados é suficiente para remover as barreiras à entrada e para assegurar o ambiente indispensável ao desenvolvimento de uma concorrência efectiva nos mercados retalhistas. Sustenta a este respeito que as obrigações regulamentares devem ser fundamentadas (à luz dos objectivos de regulação consagrados no art.º 5.º da Lei n.º 5/2004), não podendo ser impostas com carácter de automatismo.

²³ Vide deliberações do ICP-ANACOM em <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=30>.

O Grupo PT reconhece que, nos termos em que o art.º 83.º da Lei n.º 5/2004 se encontra redigido, parece resultar desta disposição uma aplicação automática, às empresas com PMS no mercado retalhista dos circuitos alugados, das obrigações de não discriminação, da orientação para os custos e da transparência, mas que considera desconforme com o que se estabelece na Directiva do Serviço Universal (Directiva 2002/22/CE), pelo menos no que se refere à obrigação de orientação para os custos, que apenas deverá ser imposta se tal se revelar adequado.

A ONI concorda com as obrigações definidas pelo ICP-ANACOM, considerando essencial que se assegure que a nível dos serviços de retalho não seja utilizada ou conhecida informação que o Grupo PT obtém por via da sua actividade grossista junto dos seus concorrentes.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera que, no estrito cumprimento do novo quadro regulamentar nacional e das Directivas comunitárias (nomeadamente a Directiva Acesso e a Directiva Serviço Universal), deve privilegiar uma intervenção proporcional, impondo o mínimo de obrigações que permitam ultrapassar os problemas de concorrência.

De acordo com a Directiva Serviço Universal – art.º 18.º, “(...) *Em relação a esses mercados específicos de linhas alugadas, a autoridade reguladora nacional imporá às referidas empresas as obrigações em matéria de oferta do conjunto mínimo de linhas alugadas (...), bem como as condições para essa oferta estabelecidas no anexo VII desta directiva.*”. No referido anexo VII da Directiva Serviço Universal é dito que: “*As autoridades reguladoras nacionais devem assegurar que a oferta do conjunto mínimo de linhas alugadas referido no artigo 18.º respeite os princípios básicos da não discriminação, da determinação das tarifas com base nos custos e da transparência*”. Ora, o referido art. 83.º da Lei n.º 5/2004 em nada difere deste texto, estando de facto conforme com o que se estabelece nas Directivas.

Não obstante, a proporcionalidade das medidas impostas é fundamentada no documento de análise.

5.2.1. Obrigação de não discriminação

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT considera que a obrigação de não discriminação, a ser imposta, deverá ter contornos que permitam grande flexibilidade comercial, nomeadamente a possibilidade de alinhamento concorrencial não predatório.

A Sonaecom defende que o princípio da não discriminação deverá ser aplicado entre clientes de retalho do Grupo PT e não entre estes e os serviços e subsidiárias do Grupo PT (que, na realidade, se situam em mercados distintos). A aplicação deste princípio, tal como exposto no documento de consulta, conduzirá, segundo este operador, à eliminação da garantia de condições grossistas que permitam a diferenciação de ofertas nos mercados a jusante, fundamental para assegurar a concorrência no mercado de circuitos de retalho.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera ser a não discriminação um princípio fundamental para garantir uma concorrência leal e justa, pelo que se torna premente a sua imposição e concretização.

Acresce que, e como referido anteriormente e reconhecido pela PTC, a Lei n.º 5/2004 determina, no art.º 83.º, a imposição da obrigação de não discriminação a entidades com PMS no mercado retalhista (abrangido pelo conjunto mínimo) de circuitos alugados.

Relativamente à questão da aplicação deste princípio, que a Sonaecom apresenta como uma “alavancagem em sentido inverso” para o mercado grossista, esta Autoridade entende que o texto da análise da consulta é claro ao afirmar que o “*princípio da não discriminação obriga as empresas do Grupo PT a aplicar condições semelhantes em circunstâncias semelhantes às empresas suas clientes finais [retalhistas]*”. De facto, a aplicação deste princípio em nada restringe as garantias dos operadores clientes grossistas, até porque também nesse(s) mercado(s) o Grupo PT é obrigado a cumprir o mesmo princípio de não discriminação.

5.2.2. Obrigação de transparência

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT julga difícil a execução de uma obrigação de transparência, pelo menos em relação a alguns elementos da oferta, dado que pressupõe uma rigidez das condições de transacção, o que considera desadequado, sob pena de impedir o referido alinhamento de preços não predatório. Assim, defende que a obrigação de transparência, a ser imposta, deverá sê-lo em termos tais que o seu cumprimento não induza o cliente em erro (i.e. que as condições da oferta divulgadas são rígidas).

A Sonaecom considera fundamental a obrigação de notificação prévia ao regulador de quaisquer condições que não sigam o tarifário base de circuitos alugados, defendendo a proibição de quaisquer práticas de preços que possam consubstanciar práticas de fidelização (descontos de fidelidade, descontos customizados e outras práticas que actuem como barreiras à mudança de fornecedor) e o esmagamento de margens ou preços predatórios. Propõe, a este respeito que, sempre que o regulador seja notificado de tarifários que não se enquadrem no tarifário base, deverá sujeitar os mesmos a um teste de esmagamento de margens, sendo que o diferencial deverá ser, no mínimo, de 26%.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

Além de estar previsto no art.º 83.º da Lei n.º 5/2004 que “(...) *A oferta do conjunto mínimo de circuitos alugados pelas empresas declaradas com poder de mercado significativo deve obedecer aos princípios da não discriminação, da orientação dos preços para os custos e da transparência (...)*”, o ICP-ANACOM considera fazer todo o sentido manter essa obrigação tal como actualmente, considerando que as medidas destinadas a assegurar a transparência dos preços, termos e condições aumentam a capacidade dos consumidores para optimizarem as suas escolhas e beneficiarem, assim, plenamente da concorrência. Esta obrigação assegura ainda uma certeza jurídica aos vários intervenientes no mercado.

Neste sentido, o ICP-ANACOM não pode aceitar a posição do Grupo PT de “considerar difícil” a execução de uma obrigação de transparência. De facto, a publicação (transparente) de preços, incluindo todos os encargos, referentes à oferta de circuitos alugados é um garante de que os clientes finais possam tomar decisões informadas e seguras sobre os serviços que pretendam adquirir.

Adicionalmente, o Grupo PT está obrigado, nos termos da alínea b) do n.º 4 do art.º 83.º, a indicar “*sempre que os preços sejam diferenciados*”. Assim, no âmbito do conjunto mínimo de circuitos alugados, qualquer prática de descontos de fidelidade e/ou de quantidade e/ou de capacidade, que terá sempre que ser devidamente fundamentada e justificada na observância dos princípios de não discriminação e orientação para os custos, terá que ser divulgada pelo Grupo PT.

O ICP-ANACOM entende que um teste de esmagamento de margens (com um diferencial mínimo de 26%) deve ser realizado sempre que esta Autoridade seja notificada de propostas de alteração do tarifário base. A prática de eventuais descontos – que devem ser sempre, repete-se, não discriminatórios e orientados para os custos – será considerada, caso seja relevante, nessa análise.

5.2.3. Obrigação de controlo de preços e contabilização de custos

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT considera que a obrigação de controlo de preços e contabilização de custos preconizada pelo ICP-ANACOM não deve ser implementada por (i) não ser clara, uma vez que é impossível aplicar uma obrigação de retalho menos a preços retalhistas; (ii) introduzir uma rigidez comercial desproporcionada, reduzindo o nível de competitividade do mercado motivada por uma menor rivalidade em preços e por um menor poder negocial dos clientes, uma vez que constitui uma regra “cega” de fixação de preços; e (iii) não respeita os princípios regulatórios do Novo Quadro Regulamentar, nomeadamente os princípios da primazia da regulação grossista sobre a retalhista e da primazia da regulação *ex-post* sobre a regulação *ex-ante*.

Sustenta ainda não estar demonstrado que as medidas a aplicar nos mercados grossistas sejam insuficientes para a correcção dos supostos problemas concorrenciais evidenciados nos mercados retalhistas.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

De acordo com a Lei n.º 5/2004 e com a Directiva Serviço Universal, o fornecimento de circuitos alugados abrangendo o conjunto mínimo, pela empresa que detêm PMS nesse mercado, deve atender aos princípios básicos da não-discriminação, transparência e orientação para os custos.

O ICP-ANACOM, considerando que a manutenção das obrigações de não discriminação e transparência não é suficiente para ultrapassar os problemas concorrenciais identificados na análise do mercado retalhista, propôs a manutenção da obrigação da orientação para os custos

para as empresas detentoras de PMS neste mercado, que também terão que elaborar um sistema de contabilidade de custos apropriado.

Neste âmbito, é necessário que haja acesso a informações adequadas sobre a contabilidade dos custos, para que o ICP-ANACOM cumpra as suas funções de regulação nesta matéria, incluindo o controlo de preços, considerando estas Autoridades que as medidas aplicáveis ao(s) mercado(s) grossista(s), só por si, não permitem atingir o objectivo de assegurar uma concorrência efectiva no retalho.

A análise efectuada a este mercado retalhista mostra claramente que os clientes de retalho estão praticamente dependentes da oferta de acesso e de serviços pelas empresas do Grupo PT, que detêm PMS neste mercado. Por razões de eficácia e a fim de incentivar uma concorrência efectiva, é importante que os serviços oferecidos por uma empresa com PMS reflectam os custos, reduzindo o risco de esta empresa inibir, por variadas formas, a entrada no mercado ou distorcer a concorrência, por exemplo, praticando preços predatórios, impondo a agregação de serviços a retalho ou manifestando uma preferência indevida por certos clientes (i.e., a clientes que não tenham alternativas, praticando preços excessivamente altos e aos clientes que enfrentam uma concorrência incipiente, oferecendo preços predatórios).

O estabelecimento de preços máximos, orientados para os custos, evitando preços de retalho excessivos, não previne, *per se*, a definição de preços retalhistas baixos pela empresa dominante. Assim, tem que ser posto em prática um mecanismo que previna preços predatórios e o esmagamento de margens (i.e. uma desproporção entre os preços grossistas e retalhistas praticados pelo Grupo PT, obrigando os concorrentes em incorrerem em prejuízo nas suas oferta retalhistas). Esta é a razão para a imposição de uma margem mínima de 26% entre os preços grossistas e retalhistas – se as empresas do Grupo PT diminuïrem o preço de retalho, os preços grossistas devem também descer, mantendo-se a margem de 26%.

O ICP-ANACOM salienta, a este respeito, que os preços máximos e o valor da margem mínima poderão ser ajustados em função do resultado da análise da contabilidade de custos retalhistas (e grossistas) a elaborar pelas empresas do Grupo PT a operar neste(s) mercado(s).

5.3. Fornecimento grossista de segmentos terminais e segmentos de trânsito

Analizados os mercados grossistas, o ICP-ANACOM concluiu que o Grupo PT tem PMS nos mercados relevantes identificados e, por conseguinte, que devem ser impostas as obrigações de acesso e utilização de recursos de rede específicos, não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações, transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência, separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação, controlo de preços e contabilização de custos e reporte financeiro (todas as obrigações encontram fundamento nos art.ºs 66.º a 76.º da Lei n.º 5/2004, atendendo a que não existe concorrência efectiva nestes mercados).

É de relevar a este respeito o reconhecimento por parte do Grupo PT de que, de forma genérica, a imposição das obrigações nos mercados grossistas de circuitos alugados por parte do ICP-ANACOM foi equilibrada.

5.3.1. Obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT defende que a obrigação de acesso e utilização de recursos de rede se deve restringir à PTC, uma vez que seria desproporcional a sua extensão às restantes empresas do grupo. Adicionalmente, salienta que poderão existir limitações técnicas em alguns pedidos de acesso e de co-instalação por parte de alguns operadores, não devendo resultar esta obrigação num acesso indiscriminado e ilimitado a todos os espaços técnicos, nós ou edifícios da rede da PTC.

A ONI entende que o serviço de interligação de circuitos alugados (circuitos parciais de linhas alugadas) não deve estar limitado à área de influência de um PGI e que é essencial obrigar a PTC a fornecer “*meios circuitos de interligação*”²⁴ entre a respectiva central e a rede do operador.

A ONI solicita a definição pelo ICP-ANACOM das condições mínimas que deverão vigorar no acesso a cabos submarinos (co-instalação nas estações e serviço de *backhaul*). Considera existirem barreiras ao desenvolvimento de serviços suportados em estações de cabos submarinos, em particular, a inexistência da possibilidade de o operador utilizar a sua rede própria para chegar às estações de cabos submarinos e a obrigação de o operador deter uma capacidade equivalente no sistema submarino a interligar.

A Sonaecom considera também fundamental garantir o acesso ao *headend* (co-instalação nas estações de cabos submarinos), para que as ligações internacionais possam ser fornecidas em concorrência com o operador histórico.

A Tele2 considera que as medidas propostas são razoáveis, nomeadamente a obrigação de acesso, tendo em conta que caso não existisse esta obrigação, o mercado grossista de segmentos terminais e segmentos de trânsito provavelmente não existiria.

Para a Vodafone é fundamental uma maior exigência em termos de condições para acesso à rede do Grupo PT, em termos de condições de co-instalação em centrais para interligação de circuitos.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM esclarece que a obrigação de acesso e utilização de recursos de rede é imposta às empresas do Grupo PT a actuar nos mercados grossistas de circuitos alugados, actualmente apenas a PTC. Também se esclarece que as condições de co-instalação são as actualmente definidas no âmbito da ORALL e da ORI. A este respeito, o ICP-ANACOM entende que o serviço de circuitos parciais de linhas alugadas deve ser incluído na oferta de referência de circuitos alugados nos moldes actuais.

²⁴ A interligação de redes, recorrendo a circuitos alugados (2 Mbps), seria feita num ponto intermédio entre a central da PTC e o nó de rede do operador.

Quanto à possibilidade de co-instalação de operadores alternativos nas estações de cabos submarinos do Grupo PT (incluindo as estações nos Açores e Madeira), o ICP-ANACOM entende que tal opção não será viável de momento, dada a localização remota das estações e dadas as especificidades próprias dos edifícios e equipamentos de suporte aos serviços em causa (“*headend*”). Por outro lado, à partida, não se vê razão para que os circuitos de ligação da estação de cabos/ponto de amarração tenham que ser exclusivamente oferecidos através da actual ligação em anel securizada, com um custo mais elevado para os operadores. Assim, deve ser disponibilizada aos operadores, que o solicitem, a opção de ligação de um nó da sua rede até à estação (e aos cabos submarinos) através de circuitos alugados grossistas (normais, não securizados).

Adicionalmente, por configurar uma prática discriminatória e injustificada, deve a PTC eliminar a obrigação de o operador deter uma capacidade equivalente no sistema submarino a interligar.

5.3.2. Obrigação de não discriminação

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT reconhece que, a par de uma obrigação de acesso justificada, surge naturalmente uma obrigação de não discriminação. Contudo, entende que, tratando-se de um mercado em evolução (existindo um elevado grau de incerteza), qualquer obrigação de não discriminação deve reflectir a possibilidade de poder reagir diferentemente perante situações de mercado que só excepcionalmente serão verdadeiramente equivalentes.

A generalidade dos operadores entende que na oferta de circuitos alugados devem ser definidos os parâmetros de qualidade a disponibilizar bem como compensações dissuasoras²⁵ por incumprimentos dos mesmos. Enquanto a ONI propõe a definição de parâmetros de qualidade e de desempenho²⁶ de acordo com as decisões, recomendações e melhores práticas comunitárias²⁷ a Vodafone considera que os níveis de serviço oferecidos nos mercados grossistas devem, não apenas ser inferiores aos disponibilizados para a oferta retalhista, mas corresponder às melhores práticas da PTC em termos de níveis oferecidos às empresas do Grupo PT.

A Tele2 e a Sonaecom entendem que deve ser expressamente referida a obrigatoriedade de dar cumprimento aos princípios definidos na Recomendação da CE de 21 de Janeiro último [C(2005) 103/2] em matéria de penalizações por incumprimento de SLAs.

²⁵ A Vodafone considera os níveis de penalização existentes insuficientes face ao impacto (não apenas insatisfação dos clientes e impacto negativo na imagem dos fornecedores alternativos, mas também a clientes perdidos devido a prazos de entrega ou tempos de reparação) que os incumprimentos dos parâmetros de qualidade de serviço, tal como os níveis de disponibilidade, prazos de entrega, tempos de reparação têm para os clientes e concorrentes do Grupo PT.

²⁶ Referindo a sua proposta de prazos de entrega, prazos de reparação de avarias e disponibilidade e taxas de quebras.

²⁷ Mencionando a Decisão 2003/548/CE, de 24 de Julho, a norma do ETSI EN 300 416 V1.2.1 e relatório “*Report on performance in the supply of leased lines in 2003*”, de 7 de Dezembro de 2004,

A ONI defende a imposição da obrigação das empresas do Grupo PT oferecerem a nível grossista condições que permitam replicar todas e quaisquer ofertas lançadas por essas empresas a nível retalhista.

A ONI e a Tele2 questionam a possibilidade de as empresas do Grupo PT poderem praticar descontos de fidelidade e/ou descontos de quantidade e/ou capacidade, considerando que esta possibilidade poderá vir a ser utilizada para benefício das próprias empresas do Grupo PT ou de grupos específicos de operadores (por exemplo, de rede móvel).

A Sonaecom considera indispensável que a obrigação de não discriminação seja suportada na obrigação de tornar públicos os níveis de serviço praticados relativamente às empresas do Grupo PT.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

O ICP-ANACOM considera ser o princípio da não discriminação fundamental para garantir uma concorrência leal e justa, pelo que se torna premente a sua imposição e concretização. Releve-se que a Lei n.º 5/2004 prevê, no art.º 70.º, a imposição da obrigação de não discriminação nas ofertas de acesso e interligação a entidades com PMS.

Reitera-se que, no âmbito desta obrigação, sempre que o Grupo PT pretender lançar uma oferta de retalho de circuitos alugados, deve apresentar, na oferta de referência grossista, condições tais que permitam a sua replicação no retalho por parte dos operadores alternativos. De facto, as ofertas destes operadores dependem em grande parte das ofertas grossistas do Grupo PT, principalmente dos segmentos terminais – e.g. o fornecimento de um circuito retalhista, por parte de um operador alternativo, que necessite de um segmento terminal fornecido pela PTC, está condicionado à partida pela necessidade de implementar, testar e aceitar o próprio segmento (de trânsito) e o(s) segmento(s) terminal(ais) grossista(s).

Assim, não é demais salientar que os prazos de entrega contratuais, nomeadamente no que respeita ao fornecimento pelo operador com PMS de circuitos alugados grossistas, sejam pelo menos os mesmos que os previstos para os seus próprios serviços e, por conseguinte, suficientemente inferiores aos prazos de entrega observados nos mercados retalhistas.

Relativamente à possibilidade de as empresas do Grupo PT poderem praticar descontos de fidelidade e/ou descontos de quantidade e/ou de capacidade, o ICP-ANACOM reitera o seu entendimento de que, dada a dominância do Grupo PT em ambos os mercados retalhista e grossistas, a PTC este deve abster-se desta prática. Qualquer proposta de alteração neste âmbito terá que ser devidamente fundamentada e justificada na observância dos princípios de não discriminação e orientação para os custos.

As restantes preocupações específicas manifestadas pelos operadores, nomeadamente no que toca a SLAs, serão objecto de análise no âmbito da oferta de referência grossista de circuitos alugados a publicar por pela PTC.

5.3.3. Obrigação de transparência

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT reconhece também que a par de uma obrigação de acesso e de não discriminação surge uma obrigação de transparência, considerando porém que a informação actualmente disponibilizada no âmbito da oferta de circuitos alugados já configura o cumprimento desta obrigação e responderá às preocupações do ICP-ANACOM quanto à monitorização de eventuais comportamentos anti-concorrenciais.

Neste sentido, embora concorde com a obrigação de transparência no que toca a preços, informação técnica relevante para os clientes grossistas, condições específicas da oferta ou níveis de qualidade, sustenta que a obrigação de publicação de uma oferta de referência é desproporcionada, quer ao nível técnico, quer ao nível comercial, introduzindo uma rigidez e complexidade excessivas, em especial no que se refere à definição de elementos mínimos e à morosidade processual para alteração da oferta. A este respeito, refere que a PTC pratica já tempos de entrega ao nível das melhores práticas europeias sem que para tal tenha sido necessário a imposição de uma oferta de referência.

A ONI entende ser relevante e necessário a publicação de uma oferta de referência de circuitos alugados analógicos e digitais, não devendo estar limitada aos circuitos com débitos até 155 Mbps, i.e., deve cobrir os débitos até 622 Mbps.

Defende a determinação da obrigação de notificação prévia de preços (incluindo qualquer desconto) e de informação técnica (alterações dos termos e condições técnicas da oferta de referencia) respeitando um prazo de pré-aviso de 90 dias, devendo as empresas do Grupo PT publicar no respectivo sítio na Internet esta oferta (incluindo um anexo identificando as alterações efectuadas de versão em versão).

Sustenta ainda que deve ser assegurada a publicação pelas empresas do Grupo PT de relatórios periódicos sobre os principais indicadores de qualidade de serviço discriminados a nível retalhista e grossista.

De acordo com a Sonaecom, que refere a neutralidade tecnológica do tarifário de circuitos alugados da PTC, não existem quaisquer condições específicas que distingam o tratamento dos circuitos alugados baseados na tecnologia xDSL dos demais, sustentando que a PTC garante, actualmente, o mesmo nível de serviço para todos os circuitos do seu parque, independentemente da tecnologia de suporte. Assim, no âmbito do princípio de não eliminação das obrigações que já impendem sobre o Grupo PT, considera inaceitável que de alguma forma se abra a possibilidade de introduzir um tratamento diferenciado de situações que, até hoje, sempre foram tratadas de forma idêntica.

Este operador afirma ainda que o SHDSL se assume hoje como uma tecnologia com um grau de fiabilidade muito superior ao HDSL, dada a maior eficiência e imunidade a frequências que a primeira apresenta face a esta última.

A Tele2 defende que a excessiva complexidade dos tarifários não está de acordo com o princípio da transparência, sugerindo que se adoptem medidas tendentes à respectiva simplificação.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

A importância que a oferta grossista de circuitos alugados assume como forma de permitir aos operadores alternativos construir as suas próprias redes e disponibilizar ofertas retalhistas de serviços de comunicações electrónicas (incluindo revenda de circuitos alugados), com uma abrangência geográfica alargada, justifica que se garantam condições mínimas para que aqueles operadores possam, de facto, concorrer no mercado.

A obrigação de publicação e actualização de uma oferta de referência é, por seu turno, indispensável para o controlo e regulação do mercado, destacando-se as inúmeras vezes em que foi necessário proceder a alterações nas várias ofertas de referência reguladas (e.g. ORALL e ORI).

Esta obrigação assegura ainda uma certeza jurídica aos vários intervenientes no mercado, sendo que a actual oferta de circuitos alugados da PTC já inclui grande parte dos elementos necessários à sua efectiva implementação. Neste contexto, os argumentos invocados pelo Grupo PT de que a imposição da obrigação de publicação de uma oferta de referência não é necessária, é complexa e desproporcionada não são válidos.

Ponderada a sugestão da OniTelecom de incluir a obrigação de assinalar claramente nas ofertas de referência as alterações efectuadas entre versões, o ICP-ANACOM entende que, à semelhança do que é feito na ORALL e na ORI, aquela obrigação é proporcional e justificável, dado que não implica uma carga desproporcional para a PT Comunicações, e facilita, sobremaneira, a identificação das alterações pelos beneficiários das ofertas, fomentando ainda a transparência.

Julga-se que o pré-aviso de 30 dias para alterações à oferta é adequado no mercado de circuitos alugados, pelo que não se colhe a proposta da ONI de aumentar o prazo para 90 dias.

Quanto às restantes preocupações específicas manifestadas pelos operadores, nomeadamente no que toca aos elementos a constarem da oferta grossista (incluindo o xDSL, a estrutura tarifária, SLA, etc.), informa-se que as mesmas serão tidas em conta no âmbito da oferta de referência a publicar pela PTC.

5.3.4. Obrigação de separação de contas

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT não apresenta objecções em relação à obrigação de separação de contas, mas entende que, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, esta obrigação deverá ser aplicada apenas à PTC.

A Tele2 concorda que a obrigação de separação de contas (tal como a obrigação de transparência) é indispensável para a imposição de controlos de preços eficazes que reflectam os princípios de orientação para os custos. Todavia, defende a definição de um cronograma de implementação das medidas que permitam concretizar esta obrigação.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

É entendimento do ICP-ANACOM que esta é uma obrigação necessária e justificável para garantir o cumprimento das restantes obrigações, em particular, a transparência, a não discriminação e o controlo de preços. É proporcional dado que os meios utilizados para atingir o objectivo de verificação das restantes obrigações não excedem o estritamente necessário, sendo imposta à PTC, como a empresa do Grupo PT a operar no mercado grossista de circuitos alugados (sem prejuízo de esta obrigação ser, naturalmente, automaticamente estendida a outras empresas do Grupo PT caso venham a actuar nos mercados grossistas de circuitos alugados).

5.3.5. Obrigação de controlo de preços e contabilização de custos

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT afirma que os actuais preços dos circuitos alugados da sua oferta são dos mais baixos da União Europeia, tendo sido sempre definidos de acordo com os princípios da orientação para os custos (e da não discriminação) e entende que a definição desta obrigação terá de ter em conta a sustentabilidade a longo prazo destes mercados, que funcionam como inputs para muitos outros serviços e produtos.

Neste sentido, o Grupo PT considera que se deve manter a regulação de controlo de preços e contabilização de custos através do actual modelo de custeio FDC²⁸. Considera, assim, que a obrigação de retalho menos não deve ser aplicada pois:

- (a) Não é clara, uma vez que é impossível aplicar simultaneamente uma obrigação de retalho menos ao mercado retalhista e ao mercado grossista (problema de circularidade);
- (b) Não se encontra justificada e fundamentada²⁹, nem é proporcional. A introdução de uma regra de retalho menos introduz, segundo o Grupo PT, uma rigidez excessiva (*“claramente um travão comercial”*), com implicações na flexibilidade comercial, e não promove o investimento e a concorrência em redes. O Grupo PT considera que a introdução de uma diferença de 26% entre os preços de retalho e os preços grossistas dos circuitos alugados não cumpre o objectivo de proporcionar os incentivos adequados, para que tanto o operador que fornece o acesso, como os operadores a quem o acesso é concedido invistam em infra-estruturas próprias de uma forma eficiente;

²⁸ FDC - *Fully Distributed Costs*.

²⁹ O Grupo PT discorda de que a estrutura de descontos dos preços grossistas já consubstanciava na prática uma regra de retalho menos, defendendo que não existe qualquer paralelo entre um sistema de retalho menos e uma estrutura de descontos sobre preços grossistas determinados com base num modelo de custeio, dado o preço de retalho em nada influenciar o preço grossista.

- (c) Não é coerente com a aplicação simultânea de uma obrigação de controlo de preços e contabilização de custos baseada em modelo de custeio. De facto, é impossível aplicar ambas as regras – de retalho menos e de modelo de custeio – na determinação dos preços grossistas.

O Grupo PT acrescenta que a obrigação do controlo dos preços grossistas e da orientação desses preços para os custos nada tem a ver com o problema do esmagamento das margens dos revendedores. Este problema apenas pode ser tratado através da fixação de obrigações ao nível retalhista, via que o Grupo PT não acredita ser necessária.

Adicionalmente, o Grupo PT defende a manutenção em vigor do actual modelo de custeio e a não implementação de qualquer modelo do tipo FL-LRIC, pois estes modelos (ainda que, a curto prazo, possam promover a concorrência, levando o preço em direcção ao custo marginal, aumentando, desta forma, o excedente do consumidor) não garantem a sustentabilidade de longo prazo da rede que suporta a oferta grossista, pondo em causa a maximização do bem-estar social ao levarem ao fornecimento de um serviço sub-ótimo, fruto de um não investimento em manutenção e inovação.

A ONI propõe a aplicação do controlo de preços do tipo retalho menos a todos os circuitos (e não somente aos de débito até 2 Mbps) e a diferenciação da margem grossista de 26% em função do volume de facturação e com base num esquema idêntico ao que vigora actualmente em matéria de descontos.

Este operador defende a determinação, pelo ICP-ANACOM, dos preços associados aos circuitos alugados, em particular para os de débitos até 2 Mbps (inclusive), tendo em conta a Recomendação da CE C(2005)951/2-final de 2005.03.29, relativamente à qual o tarifário da PTC apresenta, segundo a ONI, diferenças muito elevadas.

Relativamente à metodologia para apuramento dos custos, a ONI questiona a validade das informações obtidas através do sistema de custeio das empresas do Grupo PT, face às dúvidas que se têm levantado quanto aos efectivos custos de serviços constantes noutras ofertas grossistas.

A Sonaecom considera que é essencial a clarificação da forma de assegurar a articulação do princípio de orientação para os custos e a regra de retalho menos, na medida em que para o sucesso das medidas de controlo de preços considera absolutamente indispensável assegurar regras cuja interpretação seja clara e inequívoca, sob pena de se fragilizarem os efeitos práticos da regulação de preços definida. A este respeito questiona se o ICP-ANACOM pretende aplicar o princípio da orientação para os custos no caso dos preços não recorrentes e o do retalho menos nos recorrentes ou se se trata da aplicação do princípio de orientação para os custos no âmbito dos mercados grossistas e de uma aproximação *cost plus* para o retalhista (onde entrará a aplicação do coeficiente de 26% sobre os preços grossistas, salvaguardando-se assim o esmagamento de margens).

A Tele2 concorda com as conclusões apresentadas, nomeadamente quando se refere que o principal problema de concorrência identificado tem que ver com a fixação de preços excessivos (por parte do Grupo PT).

Por outro lado, e apesar de considerar que o Grupo PT e as suas participadas têm poucos incentivos para reduzir os preços dos circuitos alugados nos mercados grossistas, defende que este tem estabelecido acordos pontuais com operadores no mercado com descontos que chegam a atingir 50%. Assim, entende a Tele2, que se deve aplicar a regra retalho menos devendo a diferença entre os preços retalhistas e os preços grossistas ser superior a 26%.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

Ao nível grossista, o ICP-ANACOM tenciona manter as obrigações impostas à PTC, tal como previsto no art.º 66.º da Lei n.º 5/2004. Em especial a este nível, a principal preocupação do ICP-ANACOM é a aplicação de preços excessivos. Note-se que o Grupo PT domina ambos os mercados, retalhista e grossista. Assinala-se ainda que a generalidade das reduções de preços no serviço de circuitos alugados é resultado de intervenção regulatória. Assim, esta Autoridade considera ser objectivamente justificável e proporcional a manutenção da obrigação de orientação para os custos (i.e. preços grossistas máximos).

O estabelecimento de preços máximos, orientados para os custos, evitando preços excessivos, não previne, *per se*, a definição de preços retalhistas baixos pela empresa dominante. Assim, tem que ser posto em prática um mecanismo que previna preços predatórios e o esmagamento de margens (i.e. uma desproporção entre os preços grossistas e retalhistas praticados pelo Grupo PT, obrigando os concorrentes em incorrerem em prejuízo nas suas oferta retalhistas). Esta é a razão para a imposição de uma margem mínima de 26% entre os preços grossistas e retalhistas – se as empresas do Grupo PT diminuírem o preço de retalho, os preços grossistas devem também descer, mantendo-se a margem de 26%.

O ICP-ANACOM salienta, a este respeito, que os preços máximos e o valor da margem mínima poderão ser ajustados em função do resultado da análise da contabilidade de custos retalhistas (e grossistas) a elaborar pelas empresas do Grupo PT a operar neste(s) mercado(s).

Relativamente às razões invocadas pelo Grupo PT para a não adopção de um modelo LRIC, o ICP-ANACOM considerará as desvantagens e as vantagens (e.g. promover a concorrência nos mercados a jusante, promover a eficiência e minimização de custos do operador da rede e não gerar quaisquer incentivos à prática de subsídios cruzados) inerentes a este sistema de custeio, sendo que a proposta de se poder vir a adoptar este sistema resultará de uma análise ponderada, da comparação de vários métodos de custeio.

O ICP-ANACOM relembra que, até à data, tem sido utilizado um modelo de custeio assente em custos históricos, que integra custos directos, conjuntos e comuns, e na definição de preços com base neste sistema de custeio, esta Autoridade tem seguido critérios de eficiência, não aceitando também determinados custos considerados evitáveis. Também segundo o ERG, este é o mercado onde a regulação de preços deve ser mais incisiva, uma vez que estas infra-estruturas são dificilmente replicáveis. Neste contexto, o ICP-ANACOM escrutinará de forma rigorosa os custos, tendo em conta critérios de eficiência. Continuará a ter também como referência importante os preços praticados noutros Estados-Membros comparáveis, bem como as recomendações da CE relativas aos circuitos alugados (circuitos parciais de linhas alugadas).

5.3.6. Obrigação de reporte financeiro

- **Respostas recebidas**

O Grupo PT não entende a imposição da obrigação de reporte financeiro, alegando que a mesma não faz parte do conjunto das obrigações possíveis de impor à luz do novo quadro regulamentar e que não se percebe o teor e as implicações desta obrigação.

A Tele2 concorda com a imposição da obrigação de reporte financeiro, considerando que é indispensável para uma imposição eficaz de controlos de preços que reflectam os princípios de orientação para os custos.

- **Entendimento do ICP-ANACOM**

A obrigação de reporte financeiro refere-se à obrigação que impende sobre as empresas do Grupo PT que prestam serviços grossistas (de circuitos alugados) e que se encontram sujeitas à obrigação de elaboração de um modelo de custeio, de remeter ao ICP-ANACOM os dados de custos do serviço de circuitos alugados, com a periodicidade, formato e detalhe que tem sido definidos por esta Autoridade (cfr. o n.º 3 do art.º 71º da Lei n.º 5/2004).

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ACTUAÇÃO

O ICP-ANACOM teve em máxima consideração todos os comentários recebidos no âmbito da presente consulta pública.

O ICP-ANACOM considera que não se justificam alterações de fundo ao sentido provável da decisão que consta no documento relativo à “Definição dos Mercados do Produto e Mercados Geográficos, Avaliações de PMS e Imposição, Manutenção, Alteração ou Supressão de Obrigações Regulamentares, relativamente ao Mercado Retalhista de Circuitos Alugados e Mercados Grossistas dos Segmentos Terminais e de Trânsito de Circuitos Alugados”.

O ICP-ANACOM considera que o mercado retalhista relevante em causa é o seguinte:

- Mercado retalhista de circuitos alugados analógicos e digitais até 2 Mbps (inclusive), abrangendo todo o território nacional.

As empresas do Grupo PT que actuam no mercado retalhista de circuitos alugados detêm PMS nesse mercado.

As obrigações impostas às empresas do Grupo PT que actuam neste mercado são as seguintes, no termos e condições definidos no documento relativo à “Definição dos Mercados do Produto e Mercados Geográficos, Avaliações de PMS e Imposição, Manutenção, Alteração ou Supressão de Obrigações Regulamentares, relativamente ao Mercado Retalhista de Circuitos Alugados e Mercados Grossistas dos Segmentos Terminais e de Trânsito de Circuitos Alugados”:

- Não discriminação na oferta de acesso e na respectiva prestação de informações;
- Transparência na publicação de informações;
- Controlo de preços e contabilização de custos.

Relativamente aos mercados grossistas, o ICP-ANACOM considera que os mercados relevantes em causa são os seguintes:

- Mercado grossista dos segmentos terminais analógicos e digitais, sem distinção de capacidade, abrangendo todo o território nacional.
- Mercado grossista dos segmentos de trânsito analógicos e digitais, sem distinção de capacidade, abrangendo todo o território nacional.

As empresas do Grupo PT que actuam nos mercados grossistas de circuitos alugados detêm PMS nesses mercados.

As obrigações impostas às empresas do Grupo PT que actuam neste mercado são as seguintes, no termos e condições definidos no supra referido documento relativo à “Definição dos Mercados”:

- Acesso e utilização de recursos de rede específicos.
- Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações.
- Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência.
- Separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação.
- Controlo de preços e contabilização de custos.
- Reporte financeiro.