

Consulta Pública Sobre Sentido Provável de Decisão Relativo à Análise dos mercados de circuitos alugados

Comentários da Sonaecom – Serviços de Comunicações
S.A.

03-02-2010

Considerações gerais

A Sonaecom – Serviços de Comunicações S.A. (Sonaecom) vem através deste documento apresentar os seus comentários à consulta pública sobre o Sentido Provável de Decisão (SPD) relativo ao Mercado de Fornecimento Retalhista de Circuitos Alugados e Mercados de Fornecimento Grossista dos Segmentos Terminais e de Trânsito de Circuitos Alugados.

A Sonaecom acolhe com agrado um conjunto significativo dos temas abordados por este SPD, apesar de a concretização da maioria destes se encontrar pendente de consultas públicas autónomas ou de alterações a propor pela PT Comunicações (PTC) à actual Oferta de Referência de Circuitos Alugados, o que impõe toda a urgência na conclusão do presente processo de consulta, bem como no processo decisório que lhe irá suceder.

Não obstante, a Sonaecom encara como medidas potencialmente positivas:

- A inclusão de circuitos suportados em tecnologias Ethernet, numa perspectiva de neutralidade tecnológica destes mercados
- O alargamento da Oferta regulada a todas as velocidades de débito, que se espera venha a contribuir para o suprimento dos constrangimentos actualmente existentes ao nível da oferta grossista de circuitos com velocidades superiores a 155 Mbps.
- O reconhecimento da necessidade de revisão dos actuais processos e SLAs e respectivas compensações por incumprimento.
- A identificação da existência de margem significativa para a redução dos preços grossistas de circuitos tradicionais com capacidades iguais ou superiores a 2 Mbps.
- A necessidade de rever a Oferta de circuitos CAM e Backhaul, tendo em conta a especificidade dos mesmos, em especial pelo facto do mercado em que se integram ser efectivamente um monopólio.

A Sonaecom não pode, no entanto, deixar de manifestar reservas quanto a algumas das medidas propostas, especialmente no que concerne:

- À eliminação de regulação no mercado retalhista, num contexto em que a concentração do mercado mantém-se bastante elevada.
- À segmentação geográfica dos mercados grossistas em segmentos de trânsito.

- À supressão de regulação *ex-ante* e conseqüentemente das obrigações impostas nas rotas consideradas concorrenciais (Rotas C).
- À limitação das obrigações impostas à PTC, no tocante a controle de preços e contabilização de custos, nomeadamente pela ausência da regra *retail-minus* na definição de preços de retalho.
- Ao facto de, apesar de serem identificados fortes constrangimentos ao nível de processos e respectivos SLA, não serem avançadas medidas concretas para a sua resolução, deixando a concretização das mesmas à consideração do operador histórico ou adiando as mesmas para futuras decisões autónomas.

Nos parágrafos seguintes, apresentam-se algumas considerações específicas sobre os diferentes temas abordados no SPD em Consulta.

Considerações Específicas

Mercado retalhista de circuitos alugados

O ICP-ANACOM conclui que o mercado retalhista não reúne as três condições necessárias para a aplicação de regulação *ex-ante* ao Grupo PT. Na sua análise, o regulador descreve do seguinte modo a actual situação do mercado retalhista de circuitos alugados:

- Redução da importância dos circuitos analógicos, nomeadamente pela migração destes para digitais;
- Redução da quota do Grupo PT no que ao segmento dos circuitos até 2 Mbps a qual, de acordo com os dados avançados, se situa actualmente nos 70,3% (em volume, sendo que em receita será de 87,2%)
- Redução da quota do Grupo PT no que aos circuitos com mais de 2 Mbps se refere, onde a quota avançada é de 39,7% (em termos de volume, sendo que em receita será de 34,2%)

Adicionalmente, é ainda referida a entrada de operadores no mercado, sendo no entanto de chamar a atenção que essa entrada apenas releva para a análise na medida em que se traduza numa alteração significativa das dinâmicas do mercado, nomeadamente das quotas verificadas.

É também de relevar que, considerando a totalidade do mercado retalhista dos circuitos alugados, o ICP-ANACOM refere que a quota do Grupo PT se mantém acima dos 80%. Ora, atendendo à definição apresentada para o mercado, esta é a quota relevante, na medida em que o regulador não considerou existir evidência suficiente para subdividir este mercado entre circuitos de alto débito (acima dos 2 Mbps) e de baixo débito (os demais).

Não obstante esta evidência resultante da análise do mercado retalhista, o ICP-ANACOM considera que o primeiro critério para aplicação de regulação *ex-ante* num determinado mercado, relativo à existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, não é satisfeito já que a regulação do mercado grossista é considerada como suficiente para que estes obstáculos não tenham impacto prático.

Ora, sobre este particular cumpre referir o seguinte:

1. É de estranhar que se considere que estes obstáculos são sanados via a regulação grossista quando, o que se constata, num cenário de regulação retalhista e grossista, ao fim de quase 5 anos, as quotas de mercado do incumbente mantêm-se acima dos 80%. É pertinente chamar a atenção para o facto destas quotas não terem paralelo com qualquer outro mercado retalhista nacional (seja o de banda larga ou o de serviços de voz em local fixo).
2. Ao mesmo tempo, a tão propalada redução das quotas (que independentemente da qualificação que se lhe queira atribuir, não foi suficiente para que a barreira dos 80% tenha sido quebrada) está longe de ter resultado em valores que se possam considerar como de um mercado concorrencial. Mais, em nenhum momento da análise é ponderado o contributo que a actual regulação retalhista poderá ter tido para essa redução, nem quais os efeitos da sua remoção na sustentabilidade do actual movimento de redução de quotas do Grupo PT.
3. A este respeito cumpre referir que as actuais obrigações de não discriminação, de publicação das condições de oferta aplicáveis e de orientação para os custos têm um efeito disciplinador sobre a actuação do Grupo PT, o qual desaparecerá uma vez que essas obrigações sejam removidas. Já hoje em dia, como é público e não carece de qualquer comunicação formal por parte dos operadores ao regulador, existem graves distorções no mercado pelo facto do Grupo PT conseguir responder a concursos públicos com prazos de instalação e reparação de avarias que não são garantidos aos operadores via as ofertas reguladas.

O exemplo mais significativo desta situação está plasmado no Acordo Quadro de Compras Públicas para a prestação de serviços de comunicações de dados em local fixo, o qual inclui níveis de serviço, tanto em termos quantitativos e como em termos de universo representativo, que são mais exigentes que aqueles presentes na actual Oferta de Referência de Circuitos Alugados. Ora, na medida em que a PTC tem vindo a apresentar propostas nos termos deste acordo quadro, não se compreende como o consegue sem incorrer em práticas discriminatórias.

Ou seja, a desregulamentação do mercado retalhista criará ainda maiores incentivos ao Grupo PT no sentido de desenvolver uma prática de preços predatórios e condições discriminatórias a qual, atentas as características deste mercado - de propostas

individuais a clientes específicos - dificilmente será possível de identificar de modo atempado.

Atento o acima exposto, a Sonaecom não pode concordar com a conclusão do regulador de que a regulação do mercado grossista será suficiente para assegurar a eliminação das barreiras à entrada no mercado retalhista. Na medida em que, tal como o regulador observa, os operadores alternativos continuam fortemente dependentes da oferta grossista do Grupo PT, a sua exposição a práticas de esmagamento de margens e dependência face aos níveis de serviços grossistas da PTC é extremamente elevada o que, aliado às características de negociação bilateral deste mercado, torna a mera regulação do mercado grossista insuficiente para prevenir a alavancagem entre os dois mercados (grossista e retalhista) em que o Grupo PT é dominante.

Finalmente, e no que se refere ao terceiro critério, pelas razões acima aduzidas, também não se poderá concluir pela suficiência da regulação *ex-post* para controlo do operador dominante.

Conclui-se, portanto, que a conclusão do regulador, de este mercado não ser susceptível de regulação *ex-ante*, não é coerente com a situação actual, devendo este mercado manter-se sujeito a regulação *ex-ante*.

Neutralidade tecnológica de circuitos alugados

Na análise efectuada, o ICP-ANACOM reconhece que “[...] um dos riscos da não inclusão dos circuitos Ethernet nos mercados grossistas relevantes e susceptíveis de regulação *ex-ante* será poder-se permitir ao operador com PMS nestes mercados utilizar esta tecnologia para apresentar propostas comerciais mais atractivas do que é possível recorrendo aos circuitos tradicionais no âmbito da ORCA, não permitindo a sua replicabilidade e propiciando situações de falta de transparência e discriminação[...]”.

A Sonaecom partilha inteiramente o entendimento decorrente da análise do regulador. Efectivamente, a procura dos circuitos suportados neste tipo de tecnologia é crescente e estes apresentam-se como uma alternativa mais económica aos circuitos tradicionais.

Na situação actual, ao nível dos processos associados à oferta deste tipo de circuitos, é necessária a colocação de pedidos de viabilidade e definição de orçamentos específicos (ou seja, não estão definidos preços de referência), mesmo em situações em que os circuitos se encontrem em áreas de central onde o serviço está disponível. Os prazos médios de

orçamento, instalação e reposição fixados pela PTC encontram-se também desadequados à realidade do mercado, impedindo uma capacidade de resposta eficaz a requisitos definidos, por exemplo, nos cadernos de encargos dos concursos públicos.

A Sonaecom entende assim que, dados os desenvolvimentos ocorridos no mercado, a decisão final sobre a análise destes mercados deverá incorporar os procedimentos associados a este tipo de circuitos, sob pena da situação não concorrencial nos mesmos se agravar. Neste contexto, a Sonaecom relembra a análise detalhada remetida pelos operadores alternativos, no âmbito da Apritel, sobre circuitos Ethernet, a qual inclui uma proposta de procedimentos para a oferta dos mesmos.

Relativamente ao fornecimento de circuitos assentes em tecnologias xDSL simétricas, a Sonaecom entende que as mesmas devem ser incluídas na oferta regulada, uma vez que ao nível do retalho este tipo de circuitos já é fornecido pela PTC.

Sobre este particular, cumpre referir que as condições da ORALL não permitem replicar os SLA's previstos na ORCA (mesmo tomando como finais os SLA's propostos no Sentido Provável de Decisão do regulador sobre a matéria), pelo que a Sonaecom reitera a urgência de incluir na ORALL níveis de serviço específicos que permitam a sua replicabilidade.

Segmentação geográfica de rotas

A Sonaecom considera prejudicial para o mercado de segmentos de trânsito a sua separação em mercados geográficos distintos.

Em primeiro lugar, a Sonaecom entende que o estabelecimento de um enquadramento regulamentar diferente para estas rotas conduzirá a situações de assimetria nas condições de acesso que não se justificam, dada a dimensão e as características económicas e sócio-demográficas do país.

Por outro lado, não é justificado no documento de consulta, nem do ponto de vista empírico é identificável, que a existência de operadores co-instalados numa central, com acesso a infraestrutura própria, garanta a disponibilidade de uma oferta grossista de circuitos alugados por esses operadores. A análise de suporte a tal desregulamentação deverá ser mais exigente, nomeadamente no que se refere à capacidade dos operadores co-instalados nas centrais em causa em fornecer circuitos alugados em competições competitivas *vis-a-vis* às que são garantidas pelo Grupo PT.

Adicionalmente, e pela mesma razão, a existência de infra-estruturas alternativas, por exemplo de *utilities*, não pode ser tomada como uma garantia de uma alternativa viável sem que sejam analisadas as condições específicas da oferta (nomeadamente, capacidade de resposta a pedidos e sobreposição face às rotas que serão desreguladas). Também aqui a Sonaecom considera que o efeito positivo na concorrência não pode ser aceite como um dado adquirido, sem uma análise mais detalhada da sua real substituibilidade.

Desregulação ex-ante das Rotas C

No seguimento do referido acima, a Sonaecom opõe-se à conclusão das Rotas C como rotas competitivas e por conseguinte ao levantamento das obrigações a que o operador histórico se encontra nelas sujeito.

Além dos aspectos indicados acima, acresce que a inclusão dos circuitos Ethernet no âmbito das ofertas reguladas introduz um factor adicional de incerteza sobre a efectiva concorrência nas diferentes rotas existentes, nomeadamente no que respeita à disponibilidade ofertas grossistas alternativas à do operador histórico. A sua não regulação nas Rotas C poderá constituir um incentivo a que o operador histórico aposte neste tipo de tecnologia com ofertas agressivas, não sendo evidente que os operadores alternativos possam apresentar propostas competitivas e em ambiente concorrencial nestas rotas com base nas ofertas grossista alternativas existentes.

Também por esta razão a Sonaecom não pode deixar de refutar, por falta de fundamentação adequada, as conclusões apresentadas pelo regulador para estas rotas.

Processos, SLA e preços na ORCA

A Sonaecom encara como positivo o reconhecimento do regulador da necessidade de revisão dos procedimentos e respectivos SLA da ORCA, lamentando, no entanto que o documento não incluía, nesta fase, uma maior concretização das alterações de estrutura que urge implementar.

Neste particular, os prazos actualmente existentes encontram-se desajustados face à realidade destes mercados e representam o principal constrangimento ao sucesso da Oferta.

Com efeito:

- Os indicadores existentes não sofrem alterações desde 2006 e são substancialmente diferentes dos valores recomendados pela Comissão Europeia na sua Recomendação de 21/01/2005. De salientar ainda que os prazos de instalação não incluem valores máximos, o que é inaceitável face às características dos clientes de retalho que o utilizam este tipo de oferta.
- A ausência de SLA para 100% dos casos em todos os PQS definidos (ao nível da instalação, reposição de serviço e disponibilidade do serviço) é, em particular nesta oferta, extremamente prejudicial para os operadores grossistas em especial no seu relacionamento com os clientes de retalho, que apresentam níveis de exigência que não se coadunam com esta realidade. A este respeito, leia-se, por exemplo as condições impostas ao nível do Acordo Quadro para compras públicas
- Em particular ao nível dos prazos de reposição, além do seu desajustamento face às necessidades dos clientes empresariais, o seu incumprimento por parte da PTC é encorajado pela indexação do pagamento de compensações a previsões enviadas pelos operadores grossistas alternativos.

Conforme já exposto anteriormente e no contexto de outras ofertas, a Sonaecom entende que o pagamento de compensações não pode estar indexado ao cumprimento de previsões.

Neste contexto, entende-se que a decisão resultante deste processo de consulta deveria já incluir um conjunto de orientações concretas que respondam às insuficiências acima identificadas, nomeadamente no que se refere à obrigação de disponibilização de SLA's a 100%, para a totalidade das ocorrências e da aplicação de um regime de compensações independente do envio de previsões.

Ao nível dos preços, a Sonaecom acolhe com satisfação objectivo do regulador de proceder à revisão de preços com capacidade superiores a 2Mbps, preços estes que se encontram em vigor desde 2006.

Definição de segmentos terminais e remotização de centrais da PTC

Neste âmbito o SPD refere que o segmento terminal “[...] corresponde à ligação física entre a instalação do cliente a central local mais próxima do operador de rede de fornecedor [...]”, referindo também que no caso da PTC esta central local corresponde aos Pontos de

Atendimento Principais acrescentados dos edifícios onde estão localizados os PGI Nacionais da PTC. A este respeito importa reforçar que neste conceito não se incluem as unidades remotas e outros pontos de atendimento. Efectivamente, deverá ser claro que nas situações em que o circuito inclua uma ligação a uma unidade remota entre a instalação do cliente e a respectiva central local mais próxima, esta componente será sempre considerada apenas um prolongamento local e não um troço principal.

Este aspecto torna-se especialmente relevante num contexto em que a PTC se encontra a proceder à remotização de centrais, no âmbito da adaptação da sua rede às NRA e apresenta vantagens competitivas muito significativas face aos seus mais diferentes competidores que não se encontram co-instalados nestas mesmas unidades.

Para ilustrar esta preocupação, atente-se, por exemplo, à possibilidade de ligação entre dois pontos cuja ligação poderá ser efectuada, pela PTC, através de dois segmentos terminais ligados a uma unidade remota, a qual não poderá ser replicada por um operador alternativo, por exemplo, por ausência de condições de co-instalação na mesma.

É de relembrar que, actualmente, os operadores alternativos não têm informação para tomar decisão de co-instalação em unidades remotas, acrescentando ainda que, mesmo com essa informação, a possibilidade de cobrar um troço principal implica a criação de incentivos ao Grupo PT para a diminuição da rentabilidade dos novos pontos de atendimento. Deste modo, saberá que a probabilidade de co-instalação por parte dos operadores alternativos será menor e, por conseguinte, a competitividade das suas ofertas de circuitos, suportadas na ORCA, também ela será minimizada. O mesmo operador será, nestas circunstâncias, obrigado a alugar um segmento de trânsito entre a referida unidade remota e a respectiva central local onde se encontra co-instalado, perdendo assim competitividade.

Circuitos de acesso a cabos submarinos (Backhaul)

Na sua análise anterior relativa aos mercados 13 e 14, o ICP-ANACOM decidiu, nos mercados grossistas definidos, não incluir na ORCA circuitos com velocidades superiores a 155 Mbps, referindo na mesma análise que “[...] a procura é muito reduzida (equivalente à situação no retalho), sendo que em 2003, de acordo com a informação disponível, foram colocados no mercado grossista apenas quatro segmentos terminais (e dois segmentos de trânsito) com capacidade superior a 155 Mbps. Também em termos prospectivos, não é expectável que a

procura de segmentos terminais de débito mais elevado venha a aumentar significativamente, mesmo considerando as crescentes necessidades de largura de banda [...]”.

Passados 4 anos e meio sobre a decisão do ICP-ANACOM, verifica-se que, ao nível da procura, a realidade é bastante distinta da então verificada, em especial no que respeita a circuitos Backhaul. Efectivamente, verifica-se neste mercado um aumento significativo do interesse na instalação de circuitos Backhaul de velocidades mais elevadas, o que acompanha a evolução das velocidades de débito operadas em todos os mercados de dados.

Este aumento da procura reveste-se de uma necessidade crescente da regulação destes circuitos, uma vez que, na sua ausência, a performance de resposta do operador histórico tem sido, no mínimo, inconstante e imprevisível, o que introduz incerteza no mercado e dificuldades acrescidas no planeamento do negócio e na capacidade de resposta dos operadores alternativos aos pedidos colocados.

Importa salientar que, para este tipo de circuitos, não se encontram definidos quaisquer SLA de resposta, quer para pedidos de cotação, na medida em que os preços, quer para a sua instalação. Simultaneamente não foi imposta qualquer obrigação à PT Comunicações (PTC) quanto à validade temporal das propostas de cotação apresentadas aos restantes operadores, o que num contexto de não regulação é particularmente gravoso.

Ao nível dos operadores que possuem cabos submarinos ligados a estações nacionais, estima-se que os circuitos acima dos 155 Mbps representem cerca de 40 por cento do total de capacidade de débito instalada.

Esta ausência de regulamentação tem resultado em:

1. Prazos de resposta a pedidos de cotação muito variáveis: nos diferentes pedidos colocados à PTC desde 2008, o prazo de resposta foi no mínimo de aproximadamente 2 meses, sendo que existem 2 pedidos pendentes de 2009, colocados em Maio e Setembro, que não foram até à data respondidos.
2. Variações sem justificação do prazo de validade das cotações de circuitos fornecidas pela PTC. Efectivamente nas renovações de cotação de circuitos efectuadas em 2009, a PTC reduziu de 3 meses para 1 mês a validade das mesmas o que, aliado aos atrasos nas respostas aos pedidos de cotação, introduz um grau de incerteza muito

significativo nas ofertas que os operadores alternativos podem fornecer aos seus clientes.

O alargamento do âmbito dos mercados de trânsito a todas as velocidades de acesso constitui assim um significativo progresso para a resolução dos problemas acima identificados, nomeadamente através do estabelecimento de obrigações de controlo de preços e não discriminação na oferta de acesso. Não obstante estas melhorias, as mesmas não resolvem a questão essencial relativa à impossibilidade efectiva de fornecimento de serviços de circuitos Backhaul e do acesso dos OPS às estações de cabos submarinos existentes.

Neste contexto, a Sonaecom considera essencial que o relatório seja inequívoco sobre a obrigação de acesso a recursos de rede específicos, nomeadamente através da inclusão das Estações de Cabos Submarinos no âmbito do serviço de co-instalação com as necessárias adaptações tecnológicas. A situação de monopólio de facto hoje existente, ao que às ligações a estas centrais se refere, não será nunca sanada por via de uma regulação de preços. Portanto, é fundamental que sejam criadas as condições para o acesso directo por parte dos OPS nos pontos de amarração dos circuitos submarinos para que, assim, reais alternativas de Backhaul possam surgir.