



**RESPOSTA À CONSULTA PÚBLICA SOBRE AS CONDIÇÕES ASSOCIADAS À
DISPONIBILIZAÇÃO, PELAS EMPRESAS DO GRUPO PT, DE OFERTAS
AGREGANDO, NUM PREÇO ÚNICO, LINHA DE REDE E TRÁFEGO**

07/09/2005

A TELE 2 PORTUGAL¹ (“Tele2”), no âmbito do direito de audiência prévia dos interessados, estabelecido no artigo 20.º n.º 2 da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (“Lei das Comunicações Electrónicas”), vem apresentar os seguintes comentários à deliberação do conselho de administração da Autoridade Nacional de Comunicações (“ANACOM”) que aprovou o lançamento de uma consulta pública sobre as condições associadas à disponibilização, pelas empresas do grupo PT, de ofertas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego (a “Deliberação”).

Assim, este documento expressa a posição da Tele2 relativamente às questões levantadas pela ANACOM, tendo em conta a conjuntura existente à data em que o documento foi entregue a esta autoridade.

Quaisquer questões relacionadas com a presente resposta deverão ser dirigidas para:

Fernando Paquete

Director de Regulação

fernando.paquete@tele2.com

Por último, adverte-se que todos os direitos de autor estão reservados, pelo que a divulgação desta resposta deve ocorrer apenas nos termos seguintes:

É autorizada a publicação integral do documento no *website* da ANACOM, podendo igualmente os dados nele indicados referidos serem directamente citados no relatório da consulta?

Sim

Não

Em caso negativo, não poderão ser publicados nem directamente citados no relatório:

- Os parágrafos ou dados assinalados com a expressão “confidencial”
- Os anexos assinalados com a expressão “confidencial”

¹ Telemilénio – Telecomunicações, unipessoal, Lda.

I. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Tele2, como operadora cuja actividade principal está centrada no acesso indirecto, está naturalmente preocupada com a possibilidade do Grupo PT apresentar serviços ao consumidor final que os OPS não possam replicar de uma maneira célere e eficaz, nomeadamente a possibilidade de transformar o valor da assinatura numa despesa mensal convertível em tráfego (“Produtos Agregados”).

Assim, é fundamental para a Tele2 que todo este processo seja cuidadosamente acompanhado pela ANACOM e que os objectivos de regulação estabelecidos no artigo 5.º da Lei das Comunicações Electrónicas sejam estritamente respeitados, designadamente o facto de a ANACOM dever assegurar que o levantamento das restrições comerciais impostas ao Grupo PT não irá criar distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações electrónicas e que sejam asseguradas condições para que exista uma concorrência efectiva entre as ofertas de retalho dos OPS e as do Grupo PT, assegurando que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade.²

II. INTRODUÇÃO

A. Considerações prévias

A Tele2 considera que o lançamento de uma oferta de realuguer da linha do assinante (“ORLA”) apenas será benéfica para a promoção da concorrência no mercado das comunicações fixas se tal disponibilização não significar que o Grupo PT possa apresentar serviços que agreguem assinatura e tráfego de forma extemporânea.

Dito de outra forma, a oferta agregada de acesso e tráfego pelo Grupo PT, não deve ser autorizado, sem estarem garantidas as condições de mercado necessárias para que qualquer OPS retirar partido desta oferta. Note-se que o preço excessivo que actualmente se prefigura para a ORLA, questão que foi já levantada perante esta Autoridade em sede própria, é mais do que suficiente para compensar qualquer eventual perda de receitas para o Grupo PT.

Na resposta à consulta pública sobre os elementos mínimos que devem constar da ORLA e as especificações aplicáveis às entidades beneficiárias da oferta³, a Tele2 identificou como factor fundamental para que a ORLA possa cumprir os seus objectivos que o processo de implementação esteja operacional e suficientemente experimentado antes do levantamento de quaisquer restrições à comercialização pelo Grupo PT de Produtos Agregados.

A Tele2 regista o acolhimento pela ANACOM desta posição ao considerar que “atendendo à posição do Grupo PT nos mercados retalhistas e grossistas e à necessidade de salvaguardar a concorrência no mercado, considera-se que uma oferta do Grupo PT que agregue tráfego

² Artigo 5.º n.º 2 (a) e (b) e n.º 6 da Lei das Comunicações Electrónicas.

³ Deliberação de 3 de Fevereiro de 2005.

cursado ao valor da assinatura deverá estar condicionada ao são desenvolvimento da ORLA e à sua eficaz implementação".⁴

A Tele2 adverte, no entanto, que a ANACOM deverá desenvolver as acções de fiscalização que sejam necessárias para que estes princípios tenham uma aplicação efectiva no plano prático e na actividade dos operadores.

B. Antecedentes da Deliberação

Por despacho de 17 de Janeiro de 2003 a ANACOM, após uma exposição da Novis Telecom S.A., decidiu suspender provisoriamente o serviço "PT Linha de Rede sem Assinatura", que possibilitava uma venda agregada de assinatura e tráfego e que, segundo o Grupo PT, se traduzia na substituição da tarifa tradicional de assinatura da linha de rede por uma despesa mensal garantida convertível em tráfego.

Posteriormente, em 10 de Abril de 2003 foi aprovado o sentido provável da decisão relacionada com o serviço "PT Linha de Rede sem Assinatura" que determinava manter a suspensão até que o Grupo PT ofereça-se aos restantes operadores a possibilidade de apresentarem ofertas do mesmo tipo⁵. Este projecto de decisão, que viria a converter-se em decisão definitiva em 29 de Maio de 2003 sem alterações, tinha como principais fundamentos os seguintes factos:

- (a) o Grupo PT, enquanto entidade com Poder de Mercado Significativo ("PMS"), estava obrigada, pelo artigo 8.º n.º 1 (a) do entretanto revogado Decreto-Lei 415/98, de 31 Dezembro, a oferecer as condições e informações que aplica aos seus próprios serviços, subsidiárias ou associadas aos requerentes de interligação que ofereçam serviços similares e que se encontrem em condições similares;
- (b) o artigo 33.º n.º 2 do então vigente Decreto-Lei 474/99, de 8 de Novembro, impõe aos operadores com PMS o dever de oferecerem condições de acesso à rede semelhantes (às que eles próprios ou as respectivas empresas subsidiárias ou associadas utilizam) a todas as entidades que prestem serviços similares e que se encontrem em igualdade de situação;
- (c) os operadores de acesso indirecto não têm a possibilidade de realizar ofertas que concorram com a oferta "PT Linha de Rede Sem Assinatura" e tal facto constitui um obstáculo à entrada no mercado ou ao desenvolvimento destes operadores; e
- (d) haveria um sério risco de que a oferta do Grupo PT causasse um grave prejuízo à concorrência.

Um dos elementos principais consideradas pela ANACOM na deliberação de 29 de Maio de 2003 foi o facto de não existir uma oferta grossista de assinatura de rede e consequentemente seria o Grupo PT que de maneira exclusiva realizaria a facturação e a cobrança do valor da

⁴ Sublinhado nosso.

⁵ Sublinhado nosso.

assinatura aos seus clientes directos, mesmo que o prestador de serviços telefónicos fosse um outro operador o que em termos concorrenciais não se adequava aos propósitos da regulação.

Posteriormente a ANACOM, pretendendo minimizar esses efeitos negativos na concorrência do sector das comunicações electrónicas, na deliberação de 14 de Dezembro de 2004 relativa à aplicação de obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita, decidiu impor ao Grupo PT a obrigação de disponibilizar uma proposta de referência da ORLA e assim permitir às entidades beneficiárias apresentar ofertas retalhistas inovadoras e concorrer com as ofertas do Grupo PT que agreguem no mesmo valor a tarifa de assinatura mensal e outros serviços.

Os elementos mínimos a constarem da proposta de referência da ORLA foram aprovados, após várias consultas públicas, na deliberação da ANACOM de 29 de Abril de 2005, tendo o Grupo PT entregue duas versões da referida oferta, a primeira no dia 1 de Junho e a segunda no dia 15 de Junho de 2005.

No seguimento de todo o processo que se iniciou em 17 de Janeiro de 2003, a ANACOM, por deliberação de 21 de Julho de 2005, publicou o sentido provável de decisão sobre as condições de disponibilização das ofertas do Grupo PT que agreguem assinatura e tráfego.

A referência aos antecedentes da Deliberação é, no entendimento da Tele2, relevante para não só enquadrar as questões envolvidas nesta matéria, mas, principalmente, para fundamentar algumas das posições manifestadas nesta resposta.

III. ANÁLISE À CONSULTA PÚBLICA DA ANACOM

A. Inclusão dos acessos RDIS na proposta de referência da ORLA

A posição da Tele2 nesta matéria está em sintonia com as considerações da ANACOM na Deliberação. Efectivamente, também a Tele2 considera que a implementação eficaz e plena da ORLA dependerá da inclusão dos acessos RDIS na proposta de referência, dado que, caso contrário os OPS não terão condições de utilizar plenamente a ORLA para concorrer com o Grupo PT nos mercados empresariais.

B. Condições necessárias para a disponibilização pelo Grupo PT de ofertas que agreguem assinatura e tráfego no mesmo preço

1. Considerações gerais

A Tele2, conforme o entendimento já expresso, concorda plenamente com a posição da ANACOM quando considera que a necessidade de salvaguardar a concorrência no mercado impõe que uma oferta do Grupo PT que agregue tráfego cursado ao valor da assinatura deverá estar condicionada ao seu desenvolvimento da ORLA e à sua eficaz implementação.

A Tele2 considera que o processo de implementação de uma oferta grossista com o impacto da ORLA será necessariamente moroso, não só devido à complexidade inerente, nomeadamente no que se refere a questões operacionais de manutenção e reparação de avarias, mas também porque aos OPS deve ser dado um período razoável de habituação aos procedimentos, regras e requisitos da ORLA, já para não referir que, à partida, não existem incentivos para que o Grupo PT invista na promoção e concretização rápida desta oferta.

A preocupação da Tele2 sobre os prazos de implementação da ORLA justifica-se não só porque nos países em que esta oferta foi ou está a ser implementada têm-se verificado prazos de implementação relativamente extensos, mas sobretudo porque o exemplo histórico quer da implementação do acesso indirecto, como principalmente da Oferta de Referência de Acesso ao Lacete Local (“ORALL”) não foram de forma alguma exemplares.

2. A definição de critérios para o levantamento das proibições ao Grupo PT

Embora respeitando as considerações da ANACOM sobre a matéria, a Tele2 discorda do critério quantitativo proposto, na medida em que por si só se revelará ineficaz para assegurar os interesses dos OPS de acesso indirecto. Com efeito, tendo em conta que só a Tele2 tem muito mais do que esse número de acessos indirectos activos, e tendo em conta o tempo de activação e estabilização da ORLA, muito antes de se poder migrar a base de clientes de acesso indirecto para acessos ORLA já o Grupo PT estaria no mercado a agressivamente reconquistar os clientes que tem vindo a perder.

Para a Tele2 é necessário muito mais, competindo à ANACOM desenvolver e implementar as condições de concorrência necessárias para a concretização dos seguintes objectivos:

- (a) impedir que os seus clientes pré-seleccionados sejam “bombardeados” com acções publicitárias do Grupo PT que pretendem recuperar o seu assinante sem que tenha passado um período razoável de maturação dos procedimentos previstos na ORLA e de implementação dos seus objectivos;
- (b) deve ser dada oportunidade à Tele2 de estudar a via comercial que melhor se adequa aos interesses dos seus clientes e assim apresentar um serviço retalhista que aproveita as funcionalidades e benefícios da ORLA; e, por último,
- (c) aos OPS deve ser dada oportunidade de salvaguardar a sua posição de operador no que diz respeito aos seus clientes, algo que naturalmente será o primeiro passo, mas também de procurarem aumentar o seu leque de clientes de modo a fazerem uma concorrência efectiva ao Grupo PT.

Uma análise objectiva e razoável ao principal critério apontado pela ANACOM para permitir ao Grupo PT apresentar ofertas retalhista que agregam assinatura e tráfego, permite concluir que não salvaguarda nenhum dos interesses apontados anteriormente e como tal não se pode considerar como justificado e razoável face às condições actuais do mercado.

Efectivamente, se existem actualmente cerca de 666.000 acessos em pré-selecção⁶ verifica-se que pouco mais de 20% são salvaguardados pelo critério da ANACOM e deixando os restantes 80% da base de clientes dos operadores alternativos sujeita à pressão esmagadora do Grupo PT.

Assim, a Tele2 entende ser fundamental que a ANACOM reveja o critério indicado na Deliberação e que opte por uma junção de critérios qualitativos e quantitativos que defendam os

⁶ Contando com os 62.400 acessos que pertencem ao Grupo PT.

interesses dos OPS e possam evitar as falhas estruturais que estão na origem do manifesto insucesso da ORALL nos últimos 4 anos.

Na resposta aos elementos mínimos da ORLA a Tele2 considerou como imperativo a existência de um período razoável de maturação da ORLA antes da ANACOM levantar as restrições comerciais a ofertas do Grupo PT. Esse período serviria de teste à operacionalização da oferta e à exequibilidade dos procedimentos então instituídos.

De acordo com o entendimento da Tele2, esse período não deveria ser inferior a um ano e começaria a contar do momento em que a versão definitiva da ORLA for publicada e as entidades beneficiárias possam efectivamente usufruir das suas vantagens. Durante este ano subsequente à implementação da ORLA o Grupo PT deveria continuar impedida de lançar qualquer oferta retalhista que agregasse assinatura e tráfego.

Não obstante, este período, no entendimento da Tele2, poderá ser insuficiente para permitir que a maioria dos utilizadores actualmente pré-seleccionados activem a ORLA, bastando para chegar a essa conclusão que se analise de maneira razoável a complexidade técnica inerente a esta oferta e a total ausência de experiência quer por parte do Grupo PT, quer por parte dos OPS, nesta matéria o que sem dúvida provocará uma morosidade inevitável na implementação da ORLA.

Assim, a Tele2 considera como fundamental que a ANACOM apenas comece a considerar o levantamento das restrições comerciais ao Grupo PT quando pelo menos 50% do número de utilizadores em pré-selecção no momento de publicação da ORLA tenham activado a ORLA.

Estes dois critérios deverão funcionar em conjunto e em simultâneo, isto é, o período de maturação de um ano deve sempre respeitar-se independentemente do número de activações de acessos ORLA que ocorram durante esse tempo. Findo este período caberá à ANACOM verificar se o número de activações ultrapassa o valor de referência de mais de 50% dos utilizadores pré-seleccionados.

Apenas em caso de resposta afirmativa a ANACOM deverá ponderar o levantamento de restrições comerciais ao Grupo PT, mas em caso algum tal deve ocorrer automaticamente, caso contrário, existe um sinal que a operacionalização da ORLA não está a funcionar correctamente e o período de proibição de ofertas comerciais do Grupo PT que agreguem assinatura e tráfego deverá ser prorrogado até ao momento em que se atinja o número de referência indicado.

Este último critério é o fundamental para que a ANACOM possa ponderar o levantamento das proibições regulamentares ao Grupo PT. Só neste caso haverá um sinal específico, razoável e objectivo de que o sistema de implementação da ORLA está a funcionar de maneira correcta e que o mercado entrou num período de maturação donde se pode esperar de maneira razoável que venha a existir concorrência efectiva entre os OPS e o Grupo PT no mercado retalhista.

Desta forma evitar-se-á o efeito que resulta dos princípios elencados na Deliberação da ANACOM, ou seja que as proibições impostas ao Grupo PT caduquem automaticamente no

momento em que se atinjam 150.000 activações da ORLA⁷, independentemente da verificação, por parte da ANACOM, das condições de concorrência no mercado ou até da forma como tais activações estejam a decorrer.

Assim, a Tele2 entende que não se deve aplicar o método exclusivamente quantitativo e automático, na medida em que o seu preenchimento não implica de forma alguma o desaparecimento das distorções concorrenciais que reconhecidamente justificam a ORLA e que até agora estão contidas pela deliberação de 2003 sobre Produtos Agregados.

A Tele2 discorda assim em absoluto de qualquer posição que legitime a caducidade automática das obrigações impostas ao Grupo PT sem uma ponderação pelo Regulador que assegure o respeito pelos objectivos da regulação, designadamente, da inexistência de entraves ou distorções à concorrência.

Recorde-se a este propósito a deliberação de 29 de Maio de 2003 sobre a oferta “PT Linha de Rede sem Assinatura”, em que se reconheceu expressamente que as restrições comerciais impostas ao Grupo PT só poderiam ser levantadas quando o Grupo PT **oferece-se aos restantes operadores a possibilidade de apresentarem ofertas do mesmo tipo**, ou seja, quando estivessem reunidas as condições de mercado necessárias para que as ofertas dos OPS pudessem competir com as do Grupo PT. Nada nesta decisão, ou nos princípios que a ela subjazem, permite basear uma revogação automática desta proibição sem que a ANACOM se pronuncie, assegurando e fundamentando aos OPS que o seu objectivo foi alcançado.

A Tele2 entende também que a ANACOM deve manter uma fiscalização permanente e activa sobre as ofertas do Grupo PT que lhe permita acompanhar e impedir, em tempo útil, o aparecimento de ofertas em contravenção com esta proibição. A este propósito a Tele2 relembra as queixas sucessivas que a ANACOM tem recebido relativamente à violação pelo Grupo PT de restrições relacionadas com ofertas reguladas, como é o caso da préselecção, ou, mais recentemente, da oferta do preço de instalação ADSL, em condições não directamente replicáveis.⁸

C. A questão da facturação única

1. Considerações gerais

A Tele2 considera que uma situação de multiplicação de facturas defrauda as expectativas do cliente que, muito embora deixe de ter uma relação directa com o Grupo PT no caso da mensalidade associada à linha telefónica, continuará a receber facturas desta empresa.

A inexistência de uma factura única defrauda os interesses subjacentes à ORLA, dado que inviabiliza o principal ganho que esta oferta traz: **a simplicidade para o utilizador**.

⁷ De facto, conforme resulta da Deliberação, o Grupo PT deverá enviar mensalmente a informação reportada aos acessos ORLA activados e assim após a activação de 150.000 o Grupo PT poderia lançar, no dia seguinte, desde que os restantes requisitos já estivessem preenchidos, campanhas publicitárias relativas a ofertas retalhistas que transformem a tarifa da assinatura num valor mensal convertido em tráfego.

⁸ A este respeito cfr. a resposta da Tele2 à consulta sobre operacionalização da ORALL.

Com o lançamento desta oferta grossista aos OPS pretendeu-se que os assinantes passassem a ter uma relação singular com um único operador e isto mesmo nos casos em que o Grupo PT continuasse a prestar serviços telefónicos. Ora, para o OPS escolhido o grande incentivo à criação e desenvolvimento de ofertas retalhistas competitivas reside, não tanto no facto de poder facturar a assinatura mensal da linha telefónica ao assinante, mas sim em poder garantir a exclusividade da relação com o cliente.

De facto, a proliferação de facturas não é um elemento que assegure a protecção de um interesse geral, como é o caso da promoção da concorrência, nem corresponde à vontade em geral dos assinantes que pretendem ver simplificado o processo de cobrança e facturação dos serviços que utilizam.

Assim, a Tele2 entende que a existência de uma factura única deveria ser assegurada não no caso do Grupo PT solicitar a sua cobrança às entidades beneficiários da ORLA, como está actualmente previsto, mas sim no caso dessa ser a vontade assumida pelo assinante.

A Tele2 entende que é a vontade do assinante que deve ser preponderante neste aspecto e não o entendimento do operador histórico. Aliás, tal como a ANACOM reconhece na sua Deliberação tal possibilidade seria um factor de promoção da concorrência no mercado. De facto, a multiplicação de facturas potenciará o não respeito pelo período de guarda actualmente estabelecido para a pré-selecção, bastando pensar no exemplo de um utilizador que juntamente com a pré-selecção solicita a aplicação da ORLA e que no mês subsequente continua a receber facturas relacionadas com serviços cuja cobrança não foi solicitada pelo Grupo PT juntamente com a publicidade normal desta.

A Tele2 entende que esta matéria deverá ser revista, de forma a ficar claro que é a vontade do assinante a determinar os casos em que existe uma factura única, isto é, de todos os serviços prestados pelo Grupo PT, por parte das entidades beneficiárias da ORLA ou uma facturação parcial apenas do valor da assinatura mensal, sendo que a Tele2 entende que esta deliberação da ANACOM é o meio adequado para operar tal modificação, até porque este aspecto será fundamental na definição das condições necessárias para permitir ou não ao Grupo PT a disponibilização de ofertas que agreguem o valor da assinatura e o tráfego.

2. A facturação única como condição essencial para revogar as obrigações impostas ao Grupo PT

O último critério indicado pela ANACOM para permitir que o Grupo PT apresente ofertas que agreguem assinatura e tráfego reside na disponibilização, por parte do Grupo PT às entidades beneficiárias da ORLA, da facturação e cobrança de todos os serviços prestados sobre os acessos activados para a ORLA, independentemente da empresa do Grupo PT que efectivamente presta os serviços. Ora, este critério não será necessário se a ANACOM, conforme a Tele2 espera e entende, modificar este aspecto na ORLA para que seja sempre a vontade do assinante a ditar o tipo de facturação que deve ser realizada pelos OPS e não a vontade do Grupo PT.

Não obstante, se a ANACOM tiver posição contrária, a Tele2 considera, e neste ponto concorda com a Deliberação, que esta é uma condição essencial na criação de condições de

concorrência no mercado e que, como tal, deve ser preenchida antes de serem revogadas as restrições comerciais ao Grupo PT.

No entanto, torna-se necessário concretizar este critério face aos restantes indicados pela Tele2, já que nada é definido na Deliberação quanto a, por exemplo, (i) necessidade de se verificar a situação de facturação única em relação à totalidade do número mínimo de acessos ORLA activados; ou se, (ii) vai ser definido um outro número mínimo de facturações únicas.

No entendimento da Tele2, é fundamental que a facturação única se verifique em relação ao número mínimo de activações de acessos ORLA, que, segundo a Tele2, devem ser não 150.000, mas sim 50% do número de utilizadores em regime de pré-selecção à data da publicação da ORLA.

De facto, outra coisa não faria sentido. Qualquer que seja a percentagem de activações que a ANACOM considere como requisito para levantar as obrigações do Grupo PT, a Tele2 entende que é necessária a definição de uma percentagem idêntica de facturações únicas sob pena não só de se desvirtuar a exigência do preenchimento de requisitos cumulativos imposto pela Deliberação, como de não dar ao Grupo PT qualquer incentivo para uma rápida implementação da ORLA.

A Tele2 espera que as condições de preenchimento deste requisito sejam clarificadas na decisão final da ANACOM e que este esteja sempre em ligação com o número mínimo de activações de acessos ORLA definido e imposto pela ANACOM, o que, no entendimento da Tele2, sujeitaria a revogação das restrições comerciais ao Grupo PT a dois cumulativos:

- (a) obrigação de existirem mais de 50% do número de utilizadores em regime de pré-selecção cujos acessos ORLA tenham sido activados; e
- (b) obrigação de mais de 50% do número de utilizadores em regime de pré-selecção que já activaram a ORLA disporem de uma situação de facturação única por parte do OPS escolhido de todos os serviços prestados pelo Grupo PT.

Estas duas situações poderão não se verificar simultaneamente no mesmo marco temporal já que é de esperar que nem todos os assinantes que activem a ORLA disponham de facturação única, e isto será especialmente verdadeiro no caso em que essa opção fica dependente da vontade do Grupo PT e não do assinante.

No entanto, a Tele2 entende que mesmo que seja atingido o número mínimo de activações ORLA, mas que ainda não se tenha alcançado a percentagem mínima de situações de facturação única, as restrições comerciais ao Grupo PT não devem ser revogadas.

Tal só deverá ser ponderado quando ambos os critérios estiverem preenchidos, devendo a ANACOM prever que o Grupo PT envie mensalmente informações relativas não só ao número de activações de acessos ORLA mas também ao número de facturações únicas disponibilizadas para que a ANACOM possa controlar o preenchimento destes requisitos quantitativos e cumulativos.

Lisboa, 7 de Setembro de 2005

Tele2