

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

<http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=143732>

RELATÓRIO DA CONSULTA SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DA DELIBERAÇÃO RELATIVA A DEFINIÇÃO DE MERCADO E AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO NO MERCADO DE TRÂNSITO NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO

1. ENQUADRAMENTO.....	1
2. APRECIACÃO NA GENERALIDADE.....	1
3. APRECIACÃO NA ESPECIALIDADE.....	2
3.1. As quotas e a evolução do mercado.....	2
3.2. Factores condicionantes do poder de mercado.....	3
3.2.1. Substituibilidade do lado da procura.....	3
3.2.2. Substituibilidade do lado da oferta.....	5
3.2.3. Contrapoder negocial.....	5
3.3. Periodicidade da revisão.....	7
3.4. Ausência de regulação ex-ante e a aplicação da legislação e dos mecanismos da concorrência.....	7
4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ACTUAÇÃO.....	8

1. ENQUADRAMENTO

Por Deliberação de 25/02/05¹, foi aprovado o Sentido Provável de Decisão relativo à definição de mercado e avaliação de poder de mercado significativo (PMS) no mercado de trânsito na rede telefónica pública num local fixo², submetido a procedimento geral de consulta ao abrigo do artigo 8º da Lei nº 5/2004, de 10 de Fevereiro. O Sentido Provável da Decisão foi também submetido a parecer da Autoridade da Concorrência e ao procedimento específico de consulta, nos termos dos artigos 61º e 57º, respectivamente, da mesma Lei, com a consequente notificação à Comissão Europeia (CE) e a audiência dos interessados, ao abrigo dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo.

A REN Telecom – Comunicações, S.A.³, a OniTelecom – Infocomunicações, S.A.⁴, a Portugal Telecom, SGPS, S.A.⁵ (em nome de PT Comunicações, S.A., TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., PT Prime, S.A., PT Com – Comunicações Interactivas, S.A. e PT Corporate, S.A.), a Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A.⁶ e a Sonaecom – SGPS, S.A.⁷ (em nome de Novis Telecom, S.A., ClixGest, S.A. e Optimus – Telecomunicações, S.A.) remeteram ao ICP-ANACOM os seus comentários ao Sentido Provável da Deliberação, tendo sido igualmente recebidas as posições da Autoridade da Concorrência⁸ e da CE⁹. Não foram recepcionados comentários da Jazztel ao sentido provável de decisão.

No presente documento, apresenta-se uma síntese das respostas recebidas e o entendimento actual desta Autoridade sobre as questões levantadas. Dado o carácter sintético deste documento, a sua análise não dispensa a consulta integral das respostas.

Esta Autoridade solicitou, em 07/04/05, informação adicional aos operadores que prestam o serviço de trânsito sobre a estrutura, os tarifários e os clientes desse serviço, tendo sido recebidas respostas até 11/05/05, reflectindo o presente relatório, também, a informação entretanto recolhida.

2. APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

A. Respostas recebidas

Todas as entidades que responderam à consulta concordaram com as conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM, sem prejuízo de referirem algumas questões, apresentadas de seguida, que mereceriam desenvolvimento adicional.

¹ Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=142630>.

² Doravante designado “Sentido Provável da Decisão”.

³ Carta de 18.03.2005, com entrada ANACOM-E09999/2005.

⁴ Carta de 30.03.2005, com entrada ANACOM-E10568/2005.

⁵ Carta de 30.03.2005, com entrada ANACOM-E10570/2005.

⁶ Carta de 30.03.2005, com entrada ANACOM-E10610/2005.

⁷ Carta de 30.03.2005, com entrada ANACOM-E10658/2005.

⁸ Carta de 21.03.2005, com entrada ANACOM-E09703/2005.

⁹ Carta de 01.04.2005, com entrada ANACOM-E10844/2005.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM regista a concordância com as conclusões apresentadas, desenvolvendo quando relevante a fundamentação apresentada, em especial nos pontos seguidamente discutidos na especialidade.

3. APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

3.1. Caracterização do mercado

Os serviços de trânsito são fornecidos actualmente por pelo menos quatro operadores, com quotas de mercado relativas a 2004 em termos de receitas “líquidas” de 63% para o operador B, 9% para a PTC, 23% para o operador D e 5% para o operador C. Em termos de volumes, as quotas de mercado estimam-se para o mesmo ano, em 53% para o operador B, 33% para o operador D, 9% para o operador C e 5% para a PTC.

A evolução do mercado de trânsito, entre 2000 e 2004, revelou variações pouco significativas dos volumes de tráfego e receitas geradas no mercado, excepto entre 2003 e 2004 (o que é justificado, nomeadamente, pela entrada no mercado, no final de 2003, de um operador com infra-estrutura própria pouco significativa, que recorre ao serviço de trânsito prestado por outros operadores para fornecimento dos seus próprios serviços).

A importância residual do mercado de trânsito, em termos de volume de tráfego e de receitas geradas, é justificada também pelo calendário da liberalização das comunicações. De facto, foram concedidas a Portugal derrogações para a interligação directa internacional dos operadores móveis (até 01/01/99) e para a liberalização dos serviços de telefonia vocal e redes públicas de telecomunicações que os suportem (até 01/01/00). Com o fim das derrogações, a interligação directa entre as redes dos diferentes operadores, incluindo especialmente os móveis, sofreu um estímulo assinalável.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM entendeu ser expectável que o peso do mercado de trânsito no contexto dos mercados grossistas de interligação não aumente de modo muito significativo.

A. Respostas recebidas

A Vodafone entendeu que a evolução do mercado de trânsito deveria ser melhor fundamentada, sugerindo que se identifique: (i) a evolução do número de operadores interligados directamente; e (ii) no âmbito dos operadores não interligados directamente, o número de novos operadores.

Para a OniTelecom, dever-se-ia considerar, nas análises de quotas de mercado em receitas, que o trânsito pode ser oferecido com e sem “facturação em cascata” (na “facturação em cascata” o operador de trânsito, além do serviço de trânsito, presta serviços de contabilização, facturação e acerto de contas, por conta do operador de origem, com o operador de destino da chamada). Neste âmbito, a Vodafone sugeriu que o ICP-ANACOM refira a proporção de tráfego de trânsito com “facturação em cascata”, a qual explicaria que a evolução da receita seja oposta à do tráfego.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

No que respeita à interligação directa, e de acordo com a informação disponível, os operadores de trânsito encontram-se interligados entre si, sendo que os restantes operadores se encontram directamente interligados a um mínimo de três operadores.

As receitas “líquidas” diminuíram entre 1999 e 2004 acompanhando a evolução do tráfego, representando em 2004 cerca de 25% das verificadas em 1999, reiterando-se que o mercado de trânsito tem uma importância meramente residual, tanto em termos de volumes como de receitas geradas. De acordo com a informação recolhida, o número de operadores clientes também não têm evoluído significativamente (*vide* tabela infra).

Número de operadores clientes do serviço de trânsito

Operador	2002	2003	2004
PTC	12	12	12
Operador B	1	3	4
Operador C	n.a.	1	3
Operador D	2	3	5

n.a. – não aplicável

Fonte: ANACOM, com base na informação estatística recolhida

O tráfego de trânsito com “facturação em cascata” representou, em 2004, 96% da totalidade do tráfego de trânsito cursado, tendo o ICP-ANACOM considerado o trânsito com e sem “facturação em cascata”, excluindo os pagamentos que o operador de trânsito efectua ao operador de destino, para efeitos da decisão final.

3.2. Factores condicionantes do poder de mercado

Foram discutidos como factores condicionantes do poder de mercado, a substituibilidade do lado da procura e do lado da oferta e o contrapoder negocial.

3.2.1. Substituibilidade do lado da procura

Referiu-se que um operador cliente da PTC e interligado a um comutador de trânsito nacional tem acesso a todos os clientes, podendo prescindir dos serviços de trânsito, concluindo-se que a interligação directa é um recurso alternativo aos serviços de trânsito. Foi ainda relevado que, pelo menos, os sete principais operadores se encontram directamente interligados, podendo prescindir do recurso ao serviço de trânsito.

Os comentários da CE¹⁰ à notificação do regulador austríaco (TKK) sobre o mercado de trânsito foram tidos em máxima consideração e, nesse contexto, releva-se que a interligação directa não foi incluída na definição de mercado de trânsito (na medida em que tal inclusão não foi considerada adequada pela CE no caso austríaco) e que o eventual impacto da desregulação do mercado de trânsito foi apreciado.

¹⁰

<http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kweuAQJHmqGMschSFQPCUuHjSf2UsOhMhqKAc9c4AItqpkbGj3ovne-m2sCG8EjBtihEpjGraG-f6s7U0SiGwvgS/C%282004%294070%20final%20EN.pdf>

A. Respostas recebidas

A Sonaecom chamou a atenção para o veto da CE à proposta de actuação da TKK, sugerindo a eliminação do ponto sobre a substituíbilidade do lado da procura, o que garantiria a coerência com a posição da CE.

Ainda nesse contexto, a Sonaecom referiu que a exclusão da interligação directa do mercado de trânsito, com a qual concorda, não seria clara no projecto de decisão (na medida em que, ao analisar a substituíbilidade da procura, esse serviço seria considerado como um substituto), entendendo que apenas os serviços incluídos neste mercado deveriam ser utilizados como exemplos de substitutos do lado da procura por serem considerados pelos consumidores como alternativas, no caso de um aumento de preço pequeno, significativo e não transitório.

Em especial, para a Sonaecom apenas a existência de interligação directa entre todos os operadores que tenham acesso directo poderia constituir um substituto do trânsito, visto que só assim um operador poderia abdicar do serviço de trânsito. Consequentemente, a utilização da interligação directa com a rede PT como substituto do trânsito não se afiguraria relevante, em particular caso esse operador não prestasse o serviço de facturação em cascata. Assim, a Sonaecom pretendia clarificar se as referências à interligação directa dizem respeito à interligação com a rede PT ou à interligação dos diferentes operadores entre si.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

A substituíbilidade do lado da procura avalia em que medida os operadores estão dispostos a substituir o serviço de trânsito por outro serviço no caso de um aumento relativo dos preços. Uma eventual alternativa ao serviço de trânsito seria a interligação directa entre os operadores. No entanto, esta só poderia ser um serviço efectivamente substituto do serviço de trânsito se existisse evidência que os operadores que recorrem ao serviço de trânsito o substituiriam prontamente por interligação directa como resposta a um pequeno mas significativo aumento duradouro dos preços do serviço de trânsito.

Ora, tal não se verifica, na medida em que a substituição em causa poderia exigir que os operadores que utilizam o serviço de trânsito incorressem em custos suplementares de adequação da rede. O ICP-ANACOM considera, assim, que a interligação directa é um importante recurso alternativo aos serviços de trânsito, não sendo todavia integrado no mercado de trânsito, posição esta totalmente compatível com os comentários da CE à notificação da Áustria.

Sem prejuízo, a interligação directa com o Grupo PT é um aspecto relevante no âmbito da análise do mercado do trânsito, dado que este grupo detém a maioria dos acessos instalados (93,3% no 4º trimestre de 2004), encontrando-se assim garantido o acesso a uma parcela muito significativa de utilizadores. A esse propósito, releva-se que, de acordo com a informação disponível, a generalidade das entidades habilitadas para a prestação serviço telefónico num local fixo encontra-se directamente interligada a uma média de seis e a um mínimo de três operadores, pelo que poderão, em muitos casos, prescindir do recurso ao serviço de trânsito.

3.2.2. Substituibilidade do lado da oferta

Encontram-se presentes no mercado pelo menos quatro operadores que prestam o serviço de trânsito no mercado nacional, não sendo expectável que os mesmos descontinuem a prestação do serviço. Adicionalmente, na sequência de um hipotético aumento dos preços, foi considerada reduzida a probabilidade de novos operadores decidirem, de imediato, prestar o serviço de trânsito, na medida em que tal exigiria um investimento significativo, excepto se os potenciais entrantes detiverem uma rede suficientemente disseminada.

A. Respostas recebidas

A Sonaecom refere a necessidade de os operadores que prestam serviço de trânsito rentabilizarem, através da oferta deste serviço, os investimentos efectuados, o que fortaleceria a posição veiculada no Sentido Provável da Decisão segundo o qual uma saída do mercado de trânsito por parte destes operadores não seria expectável.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

A substituibilidade do lado da oferta procura avaliar se outros prestadores de serviço, além dos que actualmente oferecem o serviço, estariam dispostos a oferecer o serviço relevante em causa na sequência de um pequeno mas significativo aumento duradouro dos preços. Caso os custos de mudança da produção para o produto em causa não sejam significativos, esse produto poderá ser incluído no mercado em análise.

Nesse contexto, o ICP-ANACOM concorda não ser expectável que os operadores que actualmente prestam o serviço o descontinuem na ausência de regulação *ex-ante*, até porque é evidente que a rentabilização dos elevados investimentos em infra-estrutura conduzirá à manutenção da oferta de serviços de trânsito.

3.2.3. Contrapoder negocial

O contrapoder negocial dos principais fornecedores do serviço de trânsito é limitado e encontra-se condicionado pelo facto de as entidades do Grupo PT possuírem a rede mais completa e disseminada e terem poder de mercado significativo em todos os mercados grossistas e retalhistas de banda estreita.

A. Respostas recebidas

A Vodafone entendeu que o ICP-ANACOM deveria rever as condições de interligação com o Grupo PT, intervindo no sentido de reduzir os pontos geográficos de interligação (PGIs) da rede da PTC e simplificar a afectação da numeração da rede fixa aos PGIs, cuja distribuição actual considera revestir complexidade em termos de parametrização de encaminhamentos, o que afectaria a viabilidade económica da estrutura de ligações directas a implementar.

O mesmo operador entendeu igualmente que o ICP-ANACOM deveria analisar a questão do acesso, para interligação, às centrais de todas as empresas do Grupo PT, e não apenas às centrais da PTC, até porque a interligação directa à TMN apenas seria possível com meios da PTC já que as instalações onde a TMN tem as suas centrais seriam propriedade do Grupo PT, o que condicionaria os custos suportados pelos operadores e, conseqüentemente, a sua competitividade na oferta de serviços de trânsito.

A Vodafone destacou ainda outras medidas referentes às condições da PTC na oferta de interligação e na oferta grossista de circuitos alugados que, no seu entendimento, o ICP-ANACOM deveria implementar: (i) definição da obrigação de aceitação de interligação às centrais da PTC através de uma oferta de circuitos que permita agregação de débito em tecnologia SDH ou através de tecnologias não convencionais (como SHDSL); (ii) criação de condições físicas e comerciais de co-instalação que viabilizassem comercialmente o acesso a estações da PTC; e (iii) estabelecimento de níveis de qualidade de serviço mais ambiciosos e transparentes, ajustados ao quadro regulamentar comunitário.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

Em princípio, quanto maior for o número de PGIs, menor é a necessidade de os operadores recorrerem aos serviços de trânsito. Neste contexto, o ICP-ANACOM não compreende o entendimento segundo o qual se deveria reduzir o número de PGIs.

Quanto à alegação segundo a qual a interligação com a TMN só seria possível com meios da PTC, o ICP-ANACOM não a compreende. De facto, tal como consta no acordo de interligação entre a TMN e a Vodafone, a interligação directa é a ligação efectuada entre comutadores pertencentes às redes da contratante sem passagem pela rede de outro operador de redes públicas de telecomunicações, ainda que a propriedade dos equipamentos que asseguram a ligação física entre os comutadores pertença a terceiros. O enquadramento regulamentar aplicável não impede que a Vodafone recorra aos meios que entenda correctos para se interligar directamente a qualquer operador.

Quanto à questão invocada referente à oferta grossista de circuitos alugados, considera-se não se enquadrar no âmbito desta consulta, devendo ser endereçada no âmbito da consulta ao projecto de decisão de 17/03/05¹¹, relativo ao “mercado retalhista de circuitos alugados e mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados”. Sem prejuízo do aprofundamento desta matéria na referida consulta, refira-se que a interligação de voz tem sido, tradicionalmente, efectuada recorrendo a circuitos tradicionais (E1, com 2 Mbps de capacidade), tanto em Portugal como nos restantes Estados-Membros.

Relativamente à criação de condições físicas e comerciais de co-instalação que viabilizem comercialmente o acesso a estações da PTC, no passado o ICP-ANACOM interveio em aspectos relacionados com a co-instalação, tanto para efeitos da PRI, como da ORALL e da oferta “Rede ADSL PT”, havendo operadores co-instalados em cerca de uma centena de centrais da PTC, o que poderá indicar que as condições de co-instalação têm permitido a oferta de serviços por parte dos operadores.

¹¹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=145373>

3.3. Periodicidade da revisão

A. Respostas recebidas

Para a OniTelecom, o mercado de trânsito seria muito dinâmico, pelo que a sua revisão deveria ser efectuada com mais frequência do que para os outros mercados, enquanto a Sonaecom considerou que, perante potenciais alterações estruturais no mercado antes da data pré-definida para a sua revisão, o ICP-ANACOM deveria antecipar a mesma, por forma a garantir o seu desenvolvimento concorrencial.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

A revisão da definição e análise do mercado de trânsito será, consoante estipulado no artigo 58º e 59º da Lei nº5/2004, efectuada quando a Recomendação da Comissão 2003/311/CE, de 11 de Fevereiro for modificada ou quando o ICP-ANACOM entender ser justificável. Esta autoridade monitorizará a evolução do mercado e actuará em conformidade caso se justifique, relevando-se, em qualquer caso, não ter sido apresentada fundamentação que justificasse que o mercado de trânsito exija uma revisão mais frequente face aos restantes mercados relevantes.

3.4. Ausência de regulação *ex-ante* e a aplicação da legislação e dos mecanismos da concorrência

Como resultado da análise efectuada, constatou-se que o mercado de trânsito na rede telefónica pública fixa é actualmente um mercado residual e concorrencial, não tendo sido identificadas empresas com PMS. Assim, o ICP-ANACOM propôs não regular *ex-ante* o mercado.

De igual modo, não foram identificadas falhas de mercado actuais ou previsíveis e ainda que estas surjam considerou-se suficiente a aplicação da legislação e dos mecanismos da concorrência para a sua resolução.

A. Respostas recebidas

O Grupo PT considerou que, por questões de certeza e segurança jurídicas e tendo presente o disposto no nº 2 do artigo 125º da Lei nº 5/2004, a Decisão deve expressamente suprimir todas as obrigações impostas à PTC enquanto operador com PMS no mercado nacional de interligação no âmbito do anterior quadro regulamentar, que caducariam automaticamente na data de entrada em vigor da presente decisão.

A Sonaecom sublinhou a inexistência de conflitos relativos à oferta do serviço de trânsito e o facto de a regulação dos preços de terminação e originação do Grupo PT permitir ao ICP-ANACOM identificar situações de preços excessivos.

A Autoridade da Concorrência considerou que a análise desenvolvida pelo ICP-ANACOM é genericamente coerente com a aplicação da metodologia do Direito da Concorrência e que a definição adoptada pelo ICP-ANACOM não restringiria a definição de mercados relevantes a adoptar pela Autoridade da Concorrência.

A CE, ressalvando que a conclusão de que nenhum operador tem posição dominante no mercado em análise se manteria, considerou que os elementos apresentados como fundamento para a conclusão de que o mercado relevante não preencheria os três critérios cumulativos (persistência da existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado e ao desenvolvimento da concorrência; capacidade da dinâmica do mercado conduzir a uma concorrência efectiva num horizonte temporal pertinente, na ausência de regulação *ex-ante*; e insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado) que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* devem verificar deveriam ser mais desenvolvidos.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM concluiu que o mercado de trânsito é concorrencial, não tendo identificado empresas com PMS. Consequentemente, não serão impostas quaisquer obrigações regulamentares *ex-ante* e considerando o disposto no nº 3 do artigo 59º da Lei nº5/2004, as obrigações impostas à PTC enquanto operador notificado como detentor de PMS no mercado nacional de interligação no âmbito do anterior quadro regulamentar serão suprimidas na sequência da presente Decisão.

O ICP-ANACOM reitera não ter identificado problemas referentes a eventuais práticas incompatíveis com uma concorrência saudável e que, tal como decorre da posição da Autoridade da Concorrência, eventuais falhas de mercado ou problemas concorrenciais, neste mercado, poderão ser resolvidos pela aplicação da legislação e dos mecanismos de concorrência.

No sentido provável de decisão (ponto 26) reconhece-se a existência de obstáculos à entrada no mercado, na medida em que a construção de uma rede disseminada abrangendo a totalidade do território constitui um investimento significativo. No entanto, e apesar da existência desses obstáculos, existem actualmente no mercado operadores alternativos que prestam o serviço de trânsito em concorrência.

O mercado de trânsito na rede telefónica pública é actualmente concorrencial, sendo expectável que esta situação se mantenha na ausência de regulação *ex-ante*, já que existem no mercado forças que condicionam um hipotético poder de mercado significativo: (i) os principais operadores encontram-se interligados; (ii) existem diversos operadores que prestam o serviço de trânsito, não sendo expectável que estes descontinuem o serviço, atendendo à necessidade de rentabilizarem os seus investimentos; e (iii) o contrapoder negocial dos principais fornecedores é limitado, sendo igualmente reduzida a probabilidade de conluio tácito entre os operadores.

Finalmente, a inexistência de problemas referentes a eventuais práticas incompatíveis com uma concorrência saudável, descrita no sentido provável de decisão, é confirmada pela Sonaecom.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ACTUAÇÃO

A generalidade das entidades que responderam à consulta pública concordou, de um modo geral, com as conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM no Sentido Provável da Decisão.

O ICP-ANACOM reflectirá a apreciação efectuada no presente relatório na decisão final sobre definição de mercado e avaliação de PMS no mercado de trânsito na rede telefónica pública num local fixo e procurará, desenvolver, quando relevante, a fundamentação apresentada no projecto de decisão.