

**MERCADOS RETALHISTAS DE ACESSO À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA
NUM LOCAL FIXO E MERCADOS DE SERVIÇOS TELEFÓNICOS
PRESTADOS EM LOCAL FIXO**

**- Definição dos mercados relevantes, avaliações de PMS e imposição,
manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares –**

– Sentido Provável de Decisão –

Versão Pública

Dezembro 2013

Índice

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. As conclusões da última análise de mercado	5
2. ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR.....	7
2.1. A Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes.....	7
2.2. O processo de análise de mercados.....	8
3. MERCADO RETALHISTA DE ACESSO À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA EM LOCAL FIXO.....	13
3.1. Definição do mercado de produto	18
3.1.1 Serviço de acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo vs. Serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo	19
3.1.2 Serviço de acesso em banda estreita vs. Serviço de acesso em banda larga.....	23
3.1.3 Serviço de acesso em banda estreita comutado vs. Serviço de circuitos alugados ...	31
3.1.4 Serviço de acesso em banda estreita em local fixo vs. Serviço de acesso móvel através das redes móveis.....	33
3.1.5 Serviço de acesso em local fixo prestado sobre pares de cobre vs. Serviço de acesso em local fixo prestado através das frequências GSM/UMTS	36
3.1.6 Acesso RDIS básico e acesso RDIS primário	39
3.1.7 Segmentação do mercado: acesso para clientes residenciais e não residenciais (PMEs e grandes clientes empresariais)	40
3.2. Definição do Mercado Geográfico.....	43
3.3. Conclusão.....	45
3.4. Mercados suscetíveis de regulação ex-ante	45
3.4.1. Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado.....	46
3.4.1.1. Barreiras estruturais à entrada	47
3.4.1.1.1. Custos afundados e controlo de infraestrutura difícil de duplicar	48
3.4.1.1.2. Vantagens ou superioridades tecnológicas.....	55
3.4.1.1.3. Acesso fácil ou privilegiado a recursos financeiros.....	56
3.4.1.1.4. Economias de escala, de gama, de experiência.....	56
3.4.1.1.5. Integração vertical	60
3.4.1.1.6. Rede de vendas e distribuição altamente desenvolvida	60
3.4.1.1.7. Diversificação de produtos ou serviços.....	61
3.4.1.1.8. Conclusão sobre barreiras estruturais à entrada	61
3.4.1.2. Barreiras regulatórias e legais.....	62
3.4.1.3. Conclusão sobre a existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nestes mercados	66
3.4.2. Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente	66
3.4.2.1. Quotas de mercado	67
3.4.2.2. Dimensão do(s) líder(es) de mercado	71
3.4.2.3. Tendências de preços	72
3.4.2.4. Barreiras à expansão	77

3.4.2.5.	Concorrência potencial.....	77
3.4.2.6.	Serviço Universal.....	78
3.4.2.7.	Conclusão sobre a estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente	82
3.4.3.	A insuficiência do direito da concorrência	83
3.4.3.1.	Grau de generalização de comportamentos não concorrenciais.....	84
3.4.3.2.	Grau de dificuldade em endereçar comportamentos não concorrenciais.....	86
3.4.3.3.	Comportamento não concorrencial que cause danos irreparáveis em mercados relacionados com os mercados em causa	86
3.4.3.4.	Necessidade de intervenção regulatória para garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no longo prazo.....	87
3.4.3.5.	Conclusões sobre a insuficiência do direito da concorrência	87
3.4.4.	Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos.....	87
4.	MERCADOS RETALHISTAS DOS SERVIÇOS TELEFÓNICOS PRESTADOS EM LOCAL FIXO	91
4.1.	Definição do mercado de produto	93
4.1.1.	Serviços telefónicos vs. Acesso à rede telefónica pública num local fixo.....	94
4.1.2.	Serviços telefónicos vocais em local fixo vs. E-mail e aplicações de chat	94
4.1.3.	Serviços telefónicos em local fixo - Voz vs. Serviços de SMS em local fixo	95
4.1.4.	Serviços telefónicos em local fixo vs. Serviços VoIP e VoIP nómada	96
4.1.5.	Serviços telefónicos em local fixo - Voz vs. Serviços telefónicos móveis – Voz/SMS	97
4.1.6.	Serviços telefónicos em local fixo vs. Serviços telefónicos em local fixo prestados através das frequências GSM/UMTS	98
4.1.7.	Serviços telefónicos em local fixo - Chamadas locais, nacionais, internacionais e fixo-móvel.....	99
4.1.8.	Segmentação do mercado por tipo de cliente: clientes residenciais e não residenciais e grandes clientes.....	100
4.1.9.	Chamadas para números não geográficos (no âmbito da prestação de serviços retalhistas especiais)	102
4.2.	Definição do mercado geográfico.....	103
4.3.	Conclusão.....	103
4.4.	Mercados suscetíveis de regulação ex-ante	104
4.4.1.	Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado.....	105
4.4.1.1.	Barreiras estruturais à entrada	105
4.4.1.2.	Barreiras regulatórias e legais.....	109
4.4.1.3.	Conclusão sobre a existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nestes mercados	109
4.4.2.	Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente	109
4.4.2.1.	Quotas de mercado	110
4.4.2.2.	Tendências de preços	112
4.4.2.3.	Barreiras à expansão	115
4.4.2.4.	Concorrência potencial.....	115

4.4.2.5.	Serviço Universal.....	117
4.4.2.6.	Conclusão sobre a estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente	117
4.4.3.	A insuficiência do direito da concorrência	117
4.4.4.	Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos.....	118
5.	AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE ACESSO À REDE TELEFÔNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO, DOS SERVIÇOS TELEFÔNICOS PRESTADOS EM LOCAL FIXO E DOS SERVIÇOS DE CHAMADAS DESTINADAS A NÚMEROS NÃO GEOGRÁFICOS	119
5.1.	Obrigações atualmente em vigor	120
5.2.	Tratamento das obrigações que decorrem da prestação do acesso e do serviço telefónico e do serviço de postos públicos no âmbito do SU	122
5.3.	Supressão das obrigações nos mercados retalhistas de acesso e dos serviços telefónicos em local fixo e das chamadas destinadas a numeração não geográfica	125
5.4.	Conclusão.....	127

1. INTRODUÇÃO

1.1. As conclusões da última análise de mercado

Por deliberação de 8 de julho de 2004¹, o Conselho de Administração do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) aprovou a definição dos mercados dos serviços fixos comutados de baixo débito e a correspondente avaliação de poder de mercado significativo (PMS), entre os quais os seguintes mercados: (i) acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais; (ii) serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

Nesse âmbito, a análise efetuada pelo ICP-ANACOM concluiu o seguinte relativamente a cada um dos mercados referidos:

- Mercados do acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais

Considerou-se que existiam dois mercados, o do acesso em banda estreita para clientes residenciais e um segundo mercado, de acesso em banda estreita para clientes não residenciais, ambos com uma dimensão nacional.

As empresas do Grupo Portugal Telecom (Grupo PT) foram identificadas como tendo PMS nestes mercados.

A deliberação de 14 de dezembro de 2004² aprovou as obrigações a impor nos referidos mercados, constantes da tabela seguinte.

Tabela 1 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto entidade com PMS nos mercados do acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais

OBRIGAÇÕES	Mercado retalhista do acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes residenciais	Mercado retalhista do acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes não residenciais
Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, qualidade de serviço e demais condições da oferta	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Orientar preços para os custos	▪ Aplicável	▪ Aplicável

¹ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=227146>

² <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=410374>

Manter sistema de contabilidade analítica	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Separar contas	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Manter a acessibilidade do preço	▪ Aplicável (price-cap)	▪ Não aplicável
Publicar uma oferta de referência de realuguer de linha de assinante (ORLA)	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Implementar a seleção e a pré-seleção	▪ Aplicável	▪ Aplicável

Fonte: Deliberação do ICP-ANACOM de 14.12.2004

- Mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais

Considerou-se que os mercados relevantes eram os seguintes: (i) serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais; (ii) serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes residenciais; (iii) serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes não residenciais; (iv) serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes não residenciais; e (v) serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo, todos com uma dimensão nacional.

As empresas do Grupo PT foram identificadas como tendo PMS nestes mercados.

A deliberação de 14 de dezembro de 2004 aprovou as obrigações a impor nos referidos mercados, constantes da tabela seguinte.

Tabela 2 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS nos mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais

OBRIGAÇÕES	Mercado dos serviços telefónicos locais e/ou nacionais – clientes residenciais	Mercado dos serviços telefónicos locais e/ou nacionais – clientes não residenciais	Mercado dos serviços telefónicos internacionais – clientes residenciais	Mercado dos serviços telefónicos internacionais – clientes não residenciais	Mercado das chamadas telefónicas destinadas a números não geográficos
Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, qualidade de serviço e demais condições da oferta	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Orientar preços para os custos	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Não aplicável
Manter sistema de contabilidade analítica	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável
Separar contas	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável	▪ Aplicável

Manter a acessibilidade do preço	▪ Aplicável (price-cap)	▪ Aplicável	▪ Não aplicável	▪ Não aplicável	▪ Não aplicável
Gestão do Plano Nacional de Numeração de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM	▪ Não aplicável	▪ Não aplicável	▪ Não aplicável	▪ Não aplicável	▪ Aplicável

Fonte: Deliberação do ICP-ANACOM de 17.12.2004

2. ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

2.1. A Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes

Em 17 de dezembro de 2007, a Comissão Europeia (CE) publicou a Recomendação sobre mercados relevantes revista³ – “Recomendação 2007/879/CE, de 17 de dezembro, a qual substitui a Recomendação da Comissão 2003/311/CE⁴ relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE⁵ do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas” (doravante Recomendação).

A atual Recomendação prevê sete mercados relevantes⁶, um a nível retalhista⁷ e os restantes seis a nível grossista⁸.

Tal como na versão anterior da Recomendação, a versão revista é acompanhada de uma “Exposição de Motivos” onde a Comissão procura explicar a definição dos novos mercados⁹.

Na sequência desta revisão, um dos mercados presentemente em análise (mercados 1 e 2 da “anterior Recomendação”) é definido pela CE da seguinte forma:

³ Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 28 de Dezembro de 2007: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2007/l_344/l_34420071228pt00650069.pdf.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:114:0045:0045:PT:PDF>

⁵ Disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=963124>.

⁶ Em bom rigor, o número de mercados relevantes para efeitos de definição e análise identificado pela CE é superior a sete, pois os mercados de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais, móveis ou em local fixo, são definidos ao nível de cada rede telefónica, pelo que podem existir pelo menos tantos mercados relevantes quantas as redes telefónicas públicas individuais.

⁷ Mercado 1: Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

⁸ Que são os seguintes:

- Mercado 2: Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo;
- Mercado 3: Terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo;
- Mercado 4: Fornecimento grossista de acesso à infraestrutura de rede num local fixo;
- Mercado 5: Fornecimento grossista de acesso em banda larga;
- Mercado 6: Fornecimento grossista de segmentos terminais de linhas alugadas; e
- Mercado 7: Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

⁹ “Exposição de Motivos” da CE (SEC(2007) 1483 final, disponível em https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/sec_2007_1483_2_0.pdf (apenas versão em inglês).

- Mercado 1: Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

Os restantes mercados em análise – mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo (mercados 3 a 6 da “anterior Recomendação”), já não são suscetíveis de regulação *ex-ante*, de acordo com a atual versão da Recomendação.

Está presentemente a decorrer a revisão desta Recomendação, relevando-se a publicação recente do relatório *Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation*¹⁰, encomendado pela CE com vista a preparar a referida revisão, e onde se sugere que o atual mercado 1 seja eliminado da lista de mercados relevantes suscetíveis de serem objeto de regulação *ex-ante*. No entanto, é de referir que nenhuma decisão foi tomada sobre esta matéria, pelo que o mercado em causa ainda integra a lista de mercados relevantes, e poderá continuar a integrá-la, já que o relatório mencionado constitui apenas um estudo contratado pela CE e não reflete necessariamente a visão dessa entidade.

Note-se que o Grupo de Reguladores Europeus (ERG), que passou a ser designado por Organização de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (ORECE) já se pronunciou a respeito da lista de mercados relevantes, tendo referido o seguinte¹¹: “*Regarding the list of relevant markets, BEREC has identified current market 1 as a potential candidate to be excluded from the list if there is a clarification that associated relevant obligations concerning wholesale line rental and carrier selection and carrier pre selection, if necessary, can be imposed at wholesale level.*”

2.2. O processo de análise de mercados

A Lei n.º 5/2004¹², de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011¹³, de 13 de setembro (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)) aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

De acordo com o art.º 18.º da LCE, compete à ARN, o ICP-ANACOM, definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas

¹⁰ Disponível em http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/itemdetail.cfm?item_id=12285

¹¹ Disponível em http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/1218-berecs-response-to-the-european-commission8217s-questionnaire-for-the-public-consultation-on-the-revision-of-the-recommendation-on-relevant-markets

¹² <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=159011>.

¹³ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1097032>.

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da LCE)¹⁴:

- Definição dos mercados relevantes (art.º 58.º da LCE)

Compete à ARN definir os mercados relevantes de produtos e serviços do sector das comunicações eletrónicas, incluindo os mercados geográficos relevantes, em conformidade com os princípios do direito da concorrência.

Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação e as Linhas de Orientação da Comissão Europeia relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas¹⁵ (daqui em diante designadas por 'Linhas de Orientação').

- Análise dos mercados relevantes (art.º 59.º da LCE)

Compete à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta as Linhas de Orientação.

O procedimento de análise de mercado tem como objetivo investigar a existência de concorrência efetiva. Não existe concorrência efetiva caso seja possível identificar empresas com PMS¹⁶.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente ou em conjunto com outras¹⁷, 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 dos consumidores.

- Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (art.º 66.º da LCE)

¹⁴ Cf. Diretiva-Quadro, art.ºs 7.º e 14.º a 16.º.

¹⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965114>

¹⁶ Também conforme as Linhas de Orientação (§24), "No âmbito do quadro regulamentar, os mercados serão definidos e o PMS avaliado com metodologias idênticas às do direito da concorrência. (...) e a avaliação da concorrência efetiva pelas ARN devem ser coerentes com a jurisprudência e a prática em matéria de concorrência. Com vista a garantir essa coerência, as presentes orientações baseiam-se em: 1. Jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no que diz respeito à definição de mercado e à noção de posição dominante na aceção do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 2.º do regulamento relativo ao controlo das concentrações".

¹⁷ Note-se que, de acordo com o Acórdão TJCE, de 12 de Julho de 1984, Hydrotherm, a noção de empresa "deve ser entendida como designando uma unidade económica do ponto de vista do objeto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais". De acordo com o art.º 3.º, n. os 1 e 2, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (que aprova o regime jurídico da concorrência), "1 - Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de funcionamento. 2 - Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência decorrentes, nomeadamente: a) De uma participação maioritária no capital; b) Da detenção de mais de metade dos votos atribuídos pela detenção de participações sociais; c) Da possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou de fiscalização; d) Do poder de gerir os respetivos negócios."

Caso o ICP-ANACOM conclua que um mercado é efetivamente concorrencial, deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las.

Caso o ICP-ANACOM determine que o mercado relevante não é efetivamente concorrencial, compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as obrigações regulamentares específicas adequadas, ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam (artº 59.º).

As obrigações impostas (cfr. n.º3 do art.º55):

- Devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no art.º 5.º da LCE;
- Devem ser objetivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se referem;
- Não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade;
- Devem ser transparentes em relação aos fins a que se destinam.

Neste contexto, o presente documento consubstancia o sentido provável de decisão do ICP-ANACOM sobre a definição do mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo, a avaliação da necessidade de manter a regulação *ex-ante* no referido mercado e a análise da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

O presente documento consubstancia ainda o sentido provável de decisão do ICP-ANACOM sobre os mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo, que atualmente são regulados mas que já não integram a lista de mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*.

Na perspetiva comunitária, os motivos (teste dos três critérios) subjacentes à não integração dos mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo na lista de mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* são os seguintes:

- Inexistência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nesse mercado, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar: de acordo com a CE, as obrigações grossistas de seleção e pré-seleção de operador reduzem significativamente as barreiras à entrada nos mercados retalhistas de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo. Este facto, alega a CE, torna-se ainda mais evidente pela entrada em grande

escala na Europa de operadores alternativos que conduziu a uma redução significativa das quotas de mercado dos operadores incumbentes.

- Uma estrutura de mercado que tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente: a entrada no mercado de operadores de tráfego fixo que baseiam a sua atividade na seleção ou pré-seleção do operador e na oferta de realuguer da linha de assinante (ORLA), conjuntamente com os serviços de tráfego a partir de telefonia IP nos estados membros em que há uma penetração significativa de banda larga, implica que, de forma geral a nível comunitário, os mercados retalhistas de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo tendem para uma situação de concorrência efetiva.
- A suficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir adequadamente a ou as deficiências apresentadas pelo mercado em causa: podem surgir restrições potenciais à concorrência por via, por exemplo, de estratégias de estrangulamento das margens por parte dos operadores incumbentes. Todavia, se estas práticas constituírem um abuso da posição dominante, a lei da concorrência possui os instrumentos suficientes para solucionar essas potenciais falhas do mercado.

Sem prejuízo de os mercados retalhistas de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo não serem considerados, na perspetiva comunitária, passíveis de regulação *ex-ante*, as ARN ainda assim podem identificar mercados que não estão na lista da recomendação sempre e quando os ditos mercados assumem características que justificam a regulação *ex-ante*.

Assim, tendo presente que os mercados em causa são atualmente regulados, torna-se necessário que seja aferida a necessidade de manter, alterar ou suprimir essa regulação

Os mercados retalhistas de serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo identificados pela CE na Recomendação de 2003 e que são objeto da presente análise são os seguintes:

- Serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais;
- Serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes residenciais;
- Serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para não clientes residenciais;

- Serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes não residenciais.

Adicionalmente, também será objeto da presente análise o mercado dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo.

Nesta análise de mercados são tidas na melhor conta as posições da CE e do ORECE. Mais especificamente, na análise de concorrência são tidos em consideração os princípios definidos no documento do ERG intitulado “Guidance on the application of the three criteria test”¹⁸. Por seu lado, na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG relativa à imposição de obrigações nos mercados de comunicações eletrónicas¹⁹.

A respeito da imposição de obrigação regulamentares *ex-ante*, importa relevar que na Recomendação da CE sobre mercados relevantes está previsto que apenas se devem impor obrigações regulamentares a nível retalhista nos casos em que as ARN considerem que as medidas aplicáveis ao mercado grossista não permitem garantir uma concorrência efetiva e o cumprimento de objetivos de interesse público.

A presente análise tem assim por objetivo principal identificar se existe concorrência efetiva nos mercados retalhistas de banda estreita, de forma a avaliar a necessidade de imposição de obrigações nesses mercados ou a montante, nos respetivos mercados grossistas. De facto, na Exposição de Motivos da CE é referido que o exercício de definição de mercados não é um objetivo por si só, mas um meio para atingir um determinado fim. A definição de mercados é assim um meio necessário para avaliar se os utilizadores de um determinado produto ou serviço estão protegidos por uma concorrência efetiva ou, se pelo contrário, é necessário impor regulação *ex-ante* para a assegurar.

Segundo a metodologia adotada na Recomendação da CE sobre mercados relevantes, o ponto de partida para a definição e identificação de mercados relevantes grossistas é uma caracterização dos mercados retalhistas conexos, da sua dimensão geográfica e das pressões concorrenciais a que estão sujeitos, do lado da procura e da oferta, de uma forma prospetiva.

Assim, numa primeira fase, são definidos os mercados retalhistas conexos e é analisado se esses mercados retalhistas apresentam falhas de concorrência que justifiquem a possível manutenção ou imposição de obrigações regulamentares nesses mesmos mercados ou se será suficiente a imposição de obrigações nos mercados grossistas associados, sendo de seguida definidos os

¹⁸ O documento (ERG(08)21- ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test) está disponível em: http://www.irg.eu/streaming/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf?contentId=545221&field=ATTACHED_FILE.

¹⁹ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, disponível em <http://www.irg.eu/template20.jsp?categoryId=260348&contentId=542919>.

mercados relevantes grossistas nas mesmas dimensões – mercado(s) de produto e mercado(s) geográfico(s) – e avaliada a eventual existência de PMS nestes mercados. Por último, são analisadas as obrigações regulamentares a impor às empresas detentoras de PMS nos mesmos mercados grossistas, ou, na ausência de PMS, a forma de supressão de eventuais obrigações anteriormente impostas.

3. MERCADO RETALHISTA DE ACESSO À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA EM LOCAL FIXO

Existiam em Portugal, no fim do segundo trimestre de 2013, 26 prestadores do serviço telefónico, do serviço VoIP e do serviço de postos públicos, em atividade, os quais se identificam na tabela seguinte.

Tabela 3 – Prestadores do serviço telefónico, do serviço VoIP e do serviço de postos públicos em atividade no 2ºT 2013

3GNTW - Tecnologias de informação, Lda.
Amazing Life, Unipessoal, Lda
AR Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.
Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A.
Choudhary - Comércio de Equipamentos de Telecomunicações, Lda
COLT Technology Services, Unipessoal, Lda.
G9 SA - Telecomunicações, S.A.
Let's Call - Comunicações, Lda
Moneycall - Serviços de Telecomunicações, Lda
Nacacomunik - Serviços de Telecomunicações, Lda
ONITELECOM - Infocomunicações, S.A.
OPTIMUS - Comunicações, S.A.
Orange Business Portugal, S.A.
Palco da Vida - Telecomunicações Unipessoal, Lda
PT Comunicações, S.A.
REFER Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A.
TMN - Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
Ultraserve - Consultoria e Apoio Empresarial, Lda
UNITELDATA - Telecomunicações, S.A.
VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A.
Voipunify Telecom, Lda
Voxbone, SA
Wisevector - Telecomunicações, Lda
ZON TV Cabo Açoreana, S.A.
ZON TV Cabo Madeirense, S.A.
ZON TV Cabo Portugal, S.A.

Fonte: ICP-ANACOM

Nota: Incluem-se na tabela os prestadores de STF, os prestadores do serviço de postos públicos e os prestadores de VoIP (e VoIP nómada), independentemente de prestarem ou não ou serviço com base em infraestruturas próprias.

Os diferentes tipos de acesso disponibilizados por estes operadores consistem em:

- Pares de fio de cobre – este suporte é usado maioritariamente pela PTC, o operador histórico, e é aquele que garante atualmente uma maior cobertura geográfica e populacional;
- Cabo coaxial – cabo constituído por um fio de cobre central, envolto por uma cinta de fios de cobre entrelaçados, da qual se encontra separado por um material isolador. Este tipo de cabo está vocacionado para transporte de sinais elétricos de frequências superiores às suportadas por um simples par de fios metálicos. É um dos elementos essenciais das redes híbridas de distribuição de televisão por cabo (CATV);
- Tecnologia de acesso fixo via rádio (FWA) – tecnologia de acesso que permite aos operadores fornecerem aos clientes uma ligação direta à sua rede de telecomunicações através de uma ligação rádio fixa entre as instalações destes e a central local do operador;
- Fibra ótica – meio físico de transmissão (geralmente um cabo com vários pares de fibra de vidro) em que a informação é transportada sob a forma de impulsos de luz. Trata-se de um suporte de banda larga que pode, associado a equipamento adequado, fornecer capacidade para transmissão de elevadas quantidades de informação a grande distância e com reduzida distorção;
- Feixes hertzianos – sistema de transmissão por propagação de ondas eletromagnéticas na atmosfera utilizando antenas parabólicas;
- Frequências GSM/UMTS – Através dos produtos *homezone*, é possível fornecer acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo utilizando as redes telefónicas móveis, em particular utilizando as tecnologias *Global System for Mobile Communications* (GSM), *General Packet Radio Service* (GPRS) e *Universal Mobile Telecommunications System* (UMTS). Os terminais móveis recebem e efetuam chamadas em área geográfica delimitada, que corresponde aproximadamente à morada do cliente.

Atendendo ao princípio da neutralidade tecnológica, e na condição de não existirem diferenças substanciais entre as funcionalidades permitidas pelos serviços prestados sob tecnologias diferentes, estes diversos tipos de acessos deverão à partida ser incluídos no mercado relevante. No entanto, dadas as diferentes características inerentes às tecnologias nas quais se baseiam os serviços de acesso (em particular, pelo seu desenvolvimento significativo, no que se refere às ofertas *homezone* e às ofertas baseadas no cabo coaxial e em fibra ótica) considera-se pertinente

analisar estes serviços a nível da substituibilidade da oferta e da procura em relação ao serviço fixo “tradicional” (baseado em pares de cobre), o que será efetuado em secção específica do presente documento.

As tabelas seguintes ilustram o número de acessos existentes no 1º semestre de 2013, por tipo de suporte e por tipo de acesso²⁰.

Tabela 4 – Número de acessos ao serviço telefónico em local fixo por tipo de suporte (acessos não equivalentes)

Acessos	1ºS2013
Número de Acessos Instalados a pedido de clientes	4.047.543
Infraestruturas próprias	3.863.733
Infraestruturas de terceiros	183.810
Parque próprio	62.751
Nº de Postos Públicos	23.130

Fonte: ICP-ANACOM

²⁰ Toda a informação estatística apresentada no presente documento teve em consideração o seguinte:

1) A ZON integra, desde 24 de Novembro de 2008, as empresas do Grupo ParfiteL (Bragatel, Pluricanal Leiria e Pluricanal Santarém), assim como da TV Tel. Para efeitos de tratamento estatístico, na presente análise, o ICP-ANACOM considerou os dados agregados a partir do início de 2009.

2) A Tele2 só foi adquirida pela Sonaecom em meados de 2007. Para efeitos de tratamento estatístico, na presente análise, o ICP-ANACOM considerou os dados agregados a partir de partir de julho de 2007.

A informação estatística veiculada ao longo do presente documento corresponde à informação disponível no ICP-ANACOM em setembro de 2013. A informação agora disponibilizada foi recolhida junto dos prestadores deste serviço sendo que, em alguns casos, pode ter sido objeto de alterações, ainda que ligeiras, decorrentes de revisões ou atualizações efetuadas pelos prestadores em causa no período que decorreu entre a data mencionada e a data de publicação de documento. Todas as informações podem também vir a ser objeto de alterações caso se verifiquem revisões ou atualizações no futuro.

Os dados anuais ou trimestrais apresentados dizem respeito ao final do período (último dia ou último mês), exceto no caso das receitas e tráfego, que se referem ao valor total do período considerado.

Tabela 5 – Número de acessos principais totais equivalentes do serviço fixo telefónico (acessos equivalentes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1S2013
Acessos Principais Totais	4.240.909	4.213.013	4.159.459	4.328.295	4.486.211	4.542.561	4.558.075	4.535.988
Acessos Analógicos	3.164.137	2.968.139	2.718.598	2.559.289	2.453.811	2.333.776	2.182.745	2.126.136
Acessos RDIS básicos	523.118	505.894	483.556	435.454	396.910	351.864	308.068	290.962
Acessos RDIS primários	302.866	308.569	294.323	285.627	267.474	288.030	269.400	261.690
Acessos RDIS fracionados	4.839	3.885	769	684	547	3.079	2.912	2.776
Outros Acessos digitais (1)	34.734	47.068	54.849	58.997	57.462	4.122	3.303	3.069
Acessos relativos ao Serviço de Voz através da Internet VoB	0	14.570	207.736	563.921	868.336	1.103.788	1.335.479	1.407.693
GSM/ GPRS/ UMTS/ CDMA	211.215	364.888	399.628	424.323	441.671	457.902	456.168	443.662

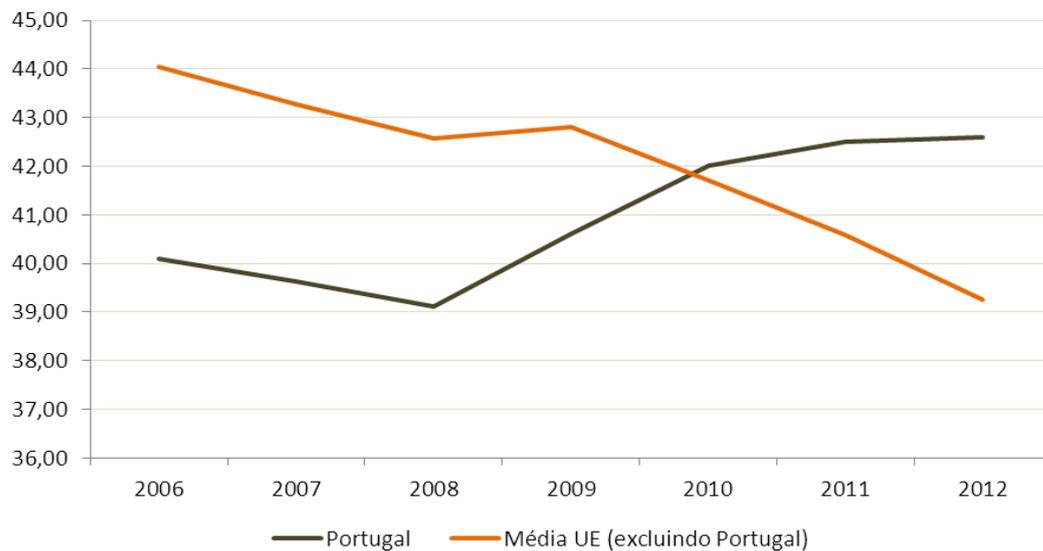
(1) – Inclui sobretudo acessos FWA.

Notas: 1) O "número de acessos digitais equivalentes" corresponde à soma do número de linhas afetas ao serviço telefónico fixo suportadas em cada acesso digital instalado. No caso de acessos RDIS, o número de acessos equivalentes é de 2 por cada acesso RDIS básico e de 30 por cada acesso RDIS primário. Os acessos fracionados são partes de acessos RDIS primários.

Fonte: ICP-ANACOM

A taxa de penetração do serviço telefónico prestado em local fixo (STF) em Portugal tem vindo a crescer nos últimos anos, ao contrário da experiência europeia, conforme é possível verificar no gráfico abaixo. Como desenvolvido nos capítulos 3.4.1.1.1 e 3.4.2.1, esse crescimento decorre essencialmente da oferta de acessos para a prestação de serviços VoIP, normalmente integrados em pacotes de serviços com peso maioritário de operadores alternativos.

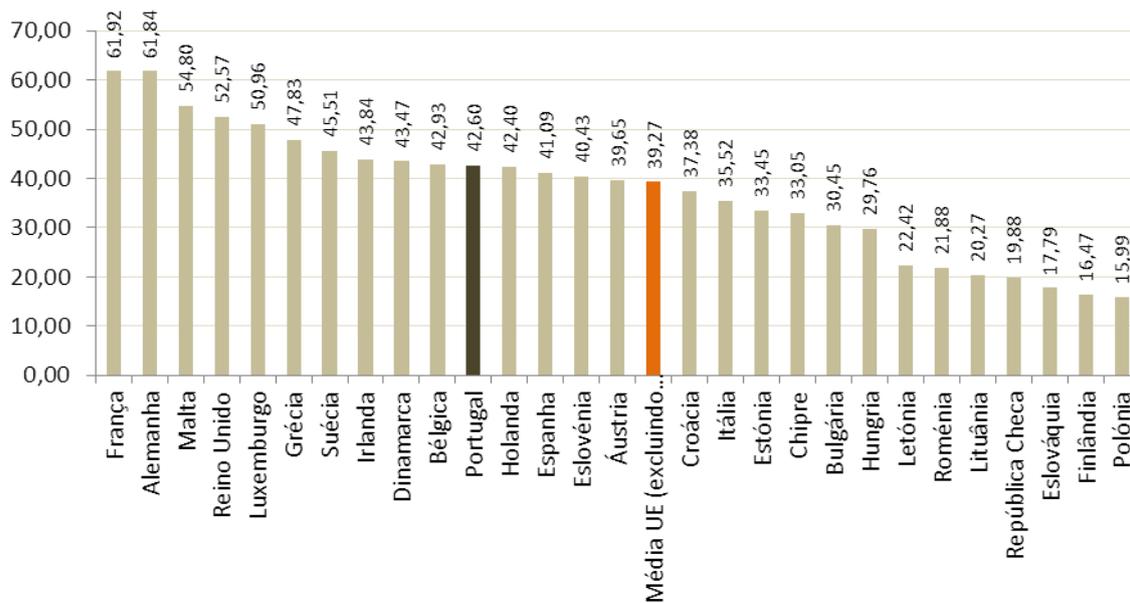
Gráfico 1 – Evolução da taxa de penetração do STF em Portugal e na média da UE28



Fonte: UIT

Atendendo em particular a 2012, a taxa de penetração do serviço em Portugal era a 11ª mais elevada no contexto da UE28, estando 8 por cento acima da respetiva média.

Gráfico 2 – Taxas de penetração do STF na UE28 em 2012



Fonte: UIT

3.1. Definição do mercado de produto

De acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações eletrónicas, que segue o direito comunitário da concorrência, os mercados relevantes definem-se através da intersecção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.

O processo de definição do mercado do produto tem como objetivo identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da sua utilização pretendida²¹.

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final²², i.e., segundo a procura.

Estes produtos e serviços farão parte do mesmo mercado relevante se o comportamento dos produtores ou fornecedores de serviços em causa estiver sujeito ao mesmo tipo de pressões concorrenciais, i.e., do lado da oferta, nomeadamente, em termos de fixação de preços.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituíbilidade do lado da procura e (ii) a substituíbilidade do lado da oferta²³.

Estas pressões concorrenciais poderão, alternativamente ou em conjunto, constituir fundamento para definir o mesmo mercado do produto.

Uma das formas utilizadas na avaliação da existência de substituíbilidade do lado da procura e da oferta consiste na aplicação do denominado “teste do monopolista hipotético” (teste SSNIP – *Small but significant non-transitory increase in price*)²⁴.

O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam, respetivamente, na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas em relação às áreas vizinhas²⁵.

²¹ Cf. Linhas de Orientação §44. Conforme referido na *Explanatory Note* da Comissão Europeia, SEC(2007) 1483 final, a Recomendação deve ser considerada em conjunto com as Orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas.

²² Cf. Linhas de Orientação §44.

²³ Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial – esta possibilidade será considerada sempre que relevante.

²⁴ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

A definição do mercado geográfico pressupõe a utilização da mesma metodologia de definição do mercado do produto, nomeadamente o teste do monopolista hipotético que permite identificar pressões concorrenciais no que respeita à substituibilidade do lado da procura e à substituibilidade do lado da oferta.

De seguida, discute-se a possibilidade de:

- (i) os serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo;
- (ii) o acesso em banda larga;
- (iii) o serviço de circuitos alugados;
- (iv) o acesso móvel através das redes móveis;
- (v) o acesso em local fixo através de frequências GSM/UMTS;
- (vi) os acessos RDIS básico e RDIS primário e
- (vii) os serviços de acesso prestados a clientes residenciais, não residenciais e grandes clientes empresariais,

fazerem parte do mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo, utilizando para o efeito as ferramentas acima descritas.

3.1.1 Serviço de acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo vs. Serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo

Os serviços de acesso e os serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo têm sido tradicionalmente oferecidos em pacote, podendo este facto resultar do reconhecimento por parte dos operadores das vantagens do consumo conjunto dos dois serviços.

Sobre esta questão a Comissão aponta no sentido de identificar os serviços em causa em mercados separados, considerando que:

“Telephone services are usually supplied as overall packages of access and usage. Various options and packages may be available to end-users depending on their typical usage or calling patterns²⁵. Although many end-users appear to prefer to purchase both access and outgoing calls from the same undertaking, many others choose alternative undertakings to the one providing

²⁵ Cf. Linhas de Orientação §56.

²⁶ *The question of whether metered and un-metered (flat-rate) access to Internet are in the same or separate markets is considered in section 4.2.2*

access (and the receipt of calls) in order to make some or all of their outgoing calls. An undertaking that attempted to raise the price of outgoing calls above the competitive level would face the prospect of end-users substituting alternative service providers. End-users can relatively easily choose alternative undertakings by means of short access codes, (carrier selection via contractual or pre-paid means) or by means of carrier pre-selection.

Whilst undertakings that provide access compete on the market for outgoing calls, it does not appear to be the case that undertakings supplying outgoing calls via carrier selection or preselection would systematically enter the access market in response to a small but significant non-transitory increase in the price of access. Therefore, it is possible to identify separate retail markets for access and outgoing calls.²⁷

De facto e, na substância, trata-se de serviços distintos. O acesso consiste na instalação e manutenção de uma linha desde o local onde o cliente está domiciliado até um ponto de entrada de uma rede pública comutada de comunicações eletrónicas. Por outro lado, o serviço telefónico consiste na ligação através de um canal de transmissão entre dois ou mais intervenientes, permitindo desta forma a emissão, a troca e a receção de informação (sinais ou mensagens) dentro de uma rede e entre várias redes, de acordo com uma série de regras predefinidas e do conhecimento das entidades envolvidas.

Tendo em conta as características físicas e técnicas dos serviços em análise, verifica-se, em primeira análise, que existirá portanto uma relação de complementaridade e não de substituição entre os dois serviços. Do lado da procura, admite-se existir uma proporção significativa de clientes cuja procura do serviço de acesso seja estruturalmente diferente da procura por serviços telefónicos. Por exemplo, existirão clientes com baixa propensão à realização de chamadas, independentemente do preço associado, mas com elevada valorização do acesso pela possibilidade de serem contactados. Assim, as características dos serviços de acesso e dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo permitem concluir que estes satisfazem necessidades diversas, não sendo por isso substitutos.

A existência de complementaridade entre acesso e serviços telefónicos e sua tradicional comercialização e consumo em pacote (conhecidos geralmente pela designação anglo-saxónica de *bundles*) poderia justificar a análise conjunta destes serviços. Não obstante, releva-se que, através do serviço de acesso indireto, os clientes podem escolher prestadores diferentes para o acesso e para o fornecimento dos serviços telefónicos. Conforme refere a Comissão, na maioria dos casos os serviços individuais (acesso e chamadas) que fazem parte do pacote de serviços não são bons substitutos do lado da procura. Tal não obsta a que eles sejam eventualmente

²⁷ Conforme pág. 23 da *Explanatory Note* da CE

considerados parte do mesmo mercado de retalho desde que a procura pelas partes individuais do pacote de serviços não seja significativa.

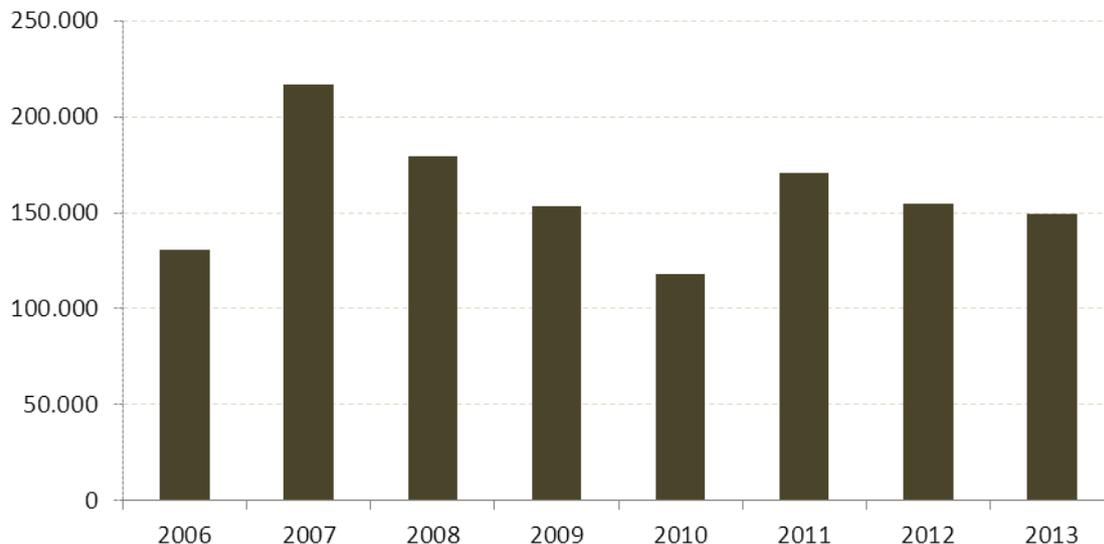
No quadro de aplicação do teste do monopolista hipotético, se, dado um pequeno mas significativo aumento duradouro do preço (SSNIP) do pacote de serviços houver evidência de que um número significativo de clientes preteriria o pacote de serviços e optaria pelos serviços em separado, então poder-se-ia concluir que os elementos individuais do pacote de serviços constituiriam mercados relevantes *per se*.

Entende-se que, atualmente no cenário português, a disponibilidade do acesso indireto e de ofertas comerciais para cada um dos serviços individuais possibilita que os clientes, dado um pequeno mas significativo aumento duradouro do preço dos pacotes de serviços, migrem para os serviços disponibilizados individualmente. Sem prejuízo da redução da utilização do acesso indireto verificada nos últimos anos - no 1º semestre de 2013 a proporção de clientes com acessos indiretos era de cerca de 3% e o tráfego deste tipo de acesso representava 4% do tráfego total registado por todos os operadores -, nota-se que a simples existência desta possibilidade permite que, conceptualmente, do lado da procura, as componentes individuais do pacote de serviços sejam percebidas de modo individual, sendo adquiridas em conjunto apenas enquanto o preço global compense a soma dos preços considerados individualmente.

No que se refere à possibilidade de entrada dos operadores de acesso indireto no mercado de acesso à rede de comunicações públicas num local fixo, na última análise de mercados foi referido que estes poderiam decidir entrar no mercado num horizonte temporal razoável. Relevou-se, no entanto, que a construção de uma rede de acesso implicaria investimentos significativos, nalguns casos irrecuperáveis, e realizados ao longo de um período de tempo relativamente longo, sendo que a utilização de ofertas grossistas poderia de alguma forma colmatar esta dificuldade. Esta conclusão, no que diz especificamente a operadores que baseiem exclusivamente a sua atividade comercial no acesso indireto, mantém-se.

De facto, a oferta de lacetes locais desagregados (ORALL) poderia permitir o fornecimento de serviços telefónicos sobre um acesso analógico por novos operadores de redes públicas de telecomunicações. No entanto, apesar de tecnologicamente possível, esta opção não tinha, até à data da anterior análise, constituído uma estratégia de entrada no mercado muito utilizada, consubstanciando-se o número total de acessos no final de 2004 em 352. Após a última análise, verificou-se um aumento inicial do número de acessos baseados na ORALL, assistindo-se a uma relativa estabilização do número de acessos, os quais se vieram a situar em valores próximos dos 150 mil no final do primeiro semestre de 2013, conforme é possível verificar no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Evolução dos acessos de STF baseados em desagregação do lacete local



Fonte: ICP-ANACOM

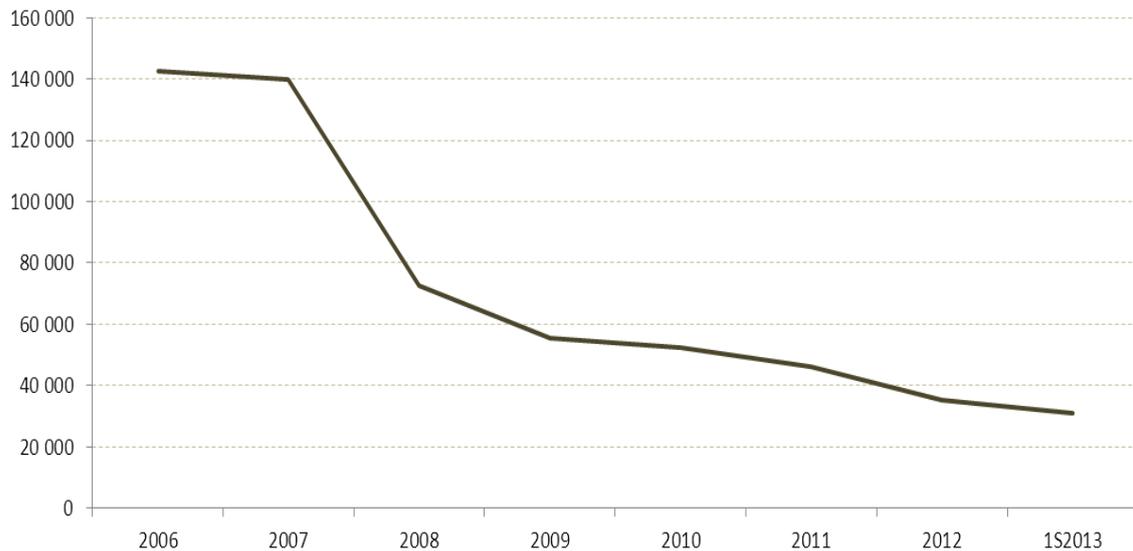
Face à análise anterior, a alteração mais substancial consistiu na introdução da ORLA²⁸, na sequência da deliberação de 14.12.2004, relativa à imposição de obrigações aos operadores designados com PMS nos mercados retalhistas de banda estreita. A existência da ORLA permite a um operador de serviços telefónicos oferecer também o acesso, sem necessidade de fazer investimentos avultados. Com base nesta oferta grossista, após um pequeno mas significativo aumento duradouro do preço dos acessos, os operadores que à partida fornecem apenas serviços telefónicos poderiam passar igualmente a oferecer o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo.

O número de acessos com ORLA ativa manteve-se estável entre 2006 e 2007, embora uma análise mais pormenorizada, com desagregação mensal, evidencie um crescimento inicial significativo nos primeiros meses, tendência esta que começou a inverter-se no final de 2007 e que se mantém até à atualidade, conforme se evidencia no gráfico seguinte²⁹.

²⁸ A ORLA consiste numa oferta grossista, a um preço determinado, do direito de faturação da linha telefónica da PTC (entidade designada com PMS), permitindo a outras empresas legalmente habilitadas o estabelecimento de uma oferta retalhista própria que integre o realugar da linha com serviços de tráfego telefónico.

²⁹ Note-se que a representatividade dos acessos com ORLA ativa do Grupo PT no total de acessos com ORLA ativa não é significativa, nunca tendo ultrapassado 5%, valor verificado em 2011. À data do primeiro semestre de 2013 o Grupo PT não possui acessos com ORLA ativa. Note-se que a redução em 2012 no número de acessos com ORLA ativa resulta, não só do declínio da prestação do serviço telefónico em local fixo na modalidade de acesso indireto, mas também da integração nesse mesmo ano da PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A (PT Prime) no Grupo PT, que conduziu a uma redução do número de empresas beneficiárias dessa oferta, de cinco para quatro, e à desativação da ORLA em todos os acessos que pertenciam à PT Prime.

Gráfico 4 – Informação apresentada pela PTC sobre acessos analógicos e RDIS com ORLA ativa (não equivalentes), incluindo as ativações das empresas do Grupo PT



Fonte: PTC

Face ao exposto, existem alguns indícios de substituíbilidade dos serviços e do acesso a nível da oferta, dado que, genericamente, os operadores que fornecem serviços telefónicos podem passar também a oferecer o acesso, após um pequeno mas significativo aumento duradouro do preço dos mesmos, sobretudo dada a possibilidade de recorrer aos lacetes locais ou à ORLA. Acresce que existem diversos operadores com infraestruturas próprias e que oferecem o acesso e os serviços em simultâneo.

No entanto, a nível da procura, as diferentes características intrínsecas ao serviço de acesso e aos serviços telefónicos, bem como a existência de alguma procura suportada em acesso indireto, apontam para a não inclusão dos dois serviços no mesmo mercado.

Em conclusão, considera-se que os dois serviços em análise não integram o mesmo mercado, relevando-se em qualquer caso que as conclusões que são obtidas na presente análise não seriam diferentes se o acesso e os serviços integrassem o mesmo mercado do produto, nomeadamente no que diz respeito à avaliação do carácter competitivo do mercado e às conclusões sobre necessidade de regulação *ex-ante*.

3.1.2 Serviço de acesso em banda estreita vs. Serviço de acesso em banda larga

Correntemente, para além da rede de cobre que disponibiliza acessos em banda estreita, existem outras infraestruturas que permitem o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo.

Conforme referido pela Comissão Europeia³⁰:

“Access (to the public telephone network at a fixed location)(...) may be supplied by several possible means in respect of the undertaking providing the service and the technology that is used. The most common technology currently employed is via traditional telephone networks using metallic twisted pairs. Alternatives include cable TV networks offering telephone service(...)”

No caso português, destacam-se como infraestruturas de acesso alternativas a fibra ótica, o cabo coaxial, o cabo híbrido (HFC - Hybrid fibre coaxial) e o próprio cobre, que, através da tecnologia ADSL, permite o acesso ao serviço de internet em banda larga. Genericamente, as ofertas comerciais baseadas nestas infraestruturas permitem ao utilizador estabelecer chamadas telefónicas através de uma rede de dados como a Internet, convertendo um sinal analógico num conjunto de sinais digitais, sob a forma de pacotes com endereçamento IP (tecnologia VoIP), que podem ser enviados, designadamente, através de uma ligação à Internet (preferencialmente em banda larga).

O aumento de acessos em banda larga para utilização da Internet, aliado ao aparecimento de protocolos cada vez mais estáveis a nível de normalização, favorecem o desenvolvimento de aplicações de suporte a serviços interativos de vídeo e de voz, como o VoIP. Neste sentido, o serviço VoIP tem tido uma procura crescente por parte dos utilizadores finais.

Existem as seguintes três formas de utilização da tecnologia VoIP:

- Fixa, caso em que a utilização é feita num mesmo local ou endereço;
- Nómada, caso em que a utilização pode ser feita em mais do que um local do país, ou mesmo no estrangeiro; e
- Móvel, caso em que é possível manter uma sessão ativa de voz em movimento na generalidade do território nacional.

Importa distinguir, adicionalmente, duas configurações possíveis para a prestação dos serviços de voz baseados em IP:

- Voz sobre Internet (VoI). Nesta configuração, a transmissão dos pacotes de dados de voz é feita através da Internet pública, sendo normalmente disponibilizada informaticamente através de ligações computador a computador. O tráfego VoI, neste caso, apresenta uma qualidade que não se distingue das restantes aplicações suportadas na Internet, que regra geral é do tipo “*best efforts*”. Além disso, pode não ser garantida a interoperabilidade com

³⁰ Conforme *Explanatory Note* da Comissão Europeia, SEC(2007) 1483 final, pag.20

outros serviços telefónicos ou aplicações. Exemplos de aplicações deste género incluem o Sapo Messenger, o Skype e o Google Voice.

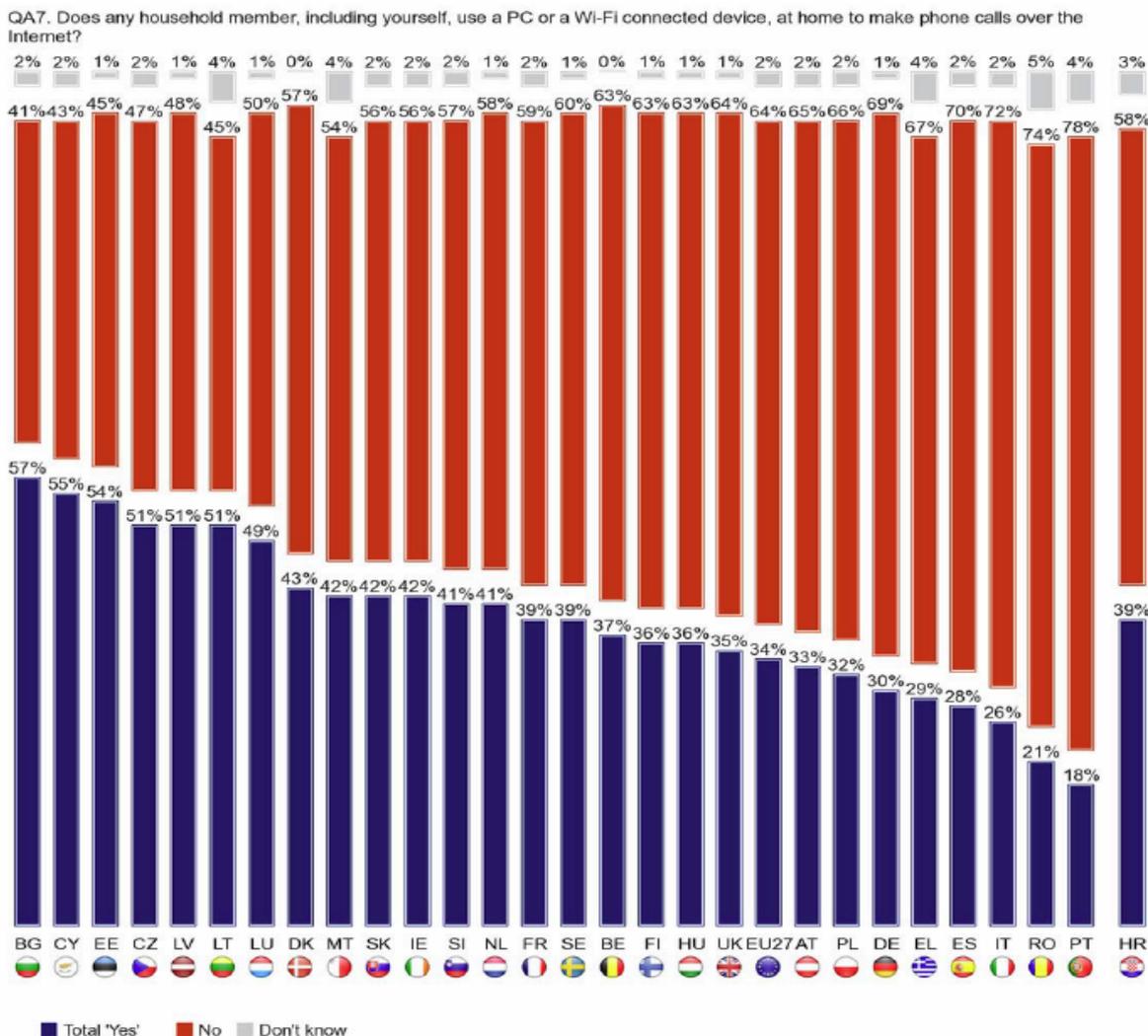
- Voz sobre banda larga (VoB). Nesta configuração, é possível receber e fazer chamadas de e para números do plano nacional de numeração (PNN), sendo, para o efeito, necessária a utilização de um *gateway* para a ligação entre a rede IP e a rede telefónica pública.

Para efeitos da presente análise, é necessário avaliar se as ofertas comerciais de acesso à rede baseadas nas infraestruturas referidas se constituem ou não como substitutas das ofertas de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo baseadas na infraestrutura de cobre. Para o efeito, é relevante verificar se ambos os tipos de acesso, em banda estreita e em banda larga, permitem a disponibilização de serviços telefónicos que sejam substitutos.

Em primeiro lugar, importa relevar que uma das configurações possíveis das ofertas de voz sobre IP - Vol - apresenta funcionalidades que são manifestamente distintas daquelas oferecidas nas ofertas de serviço telefónico baseado na infraestrutura de cobre. Em particular, não é associado um número telefónico à oferta, não sendo, adicionalmente, possível a localização aquando da chamada para o número de emergência 112. Além disso, pela natureza “*best efforts*” da priorização do tráfego de voz, existe uma reduzida garantia de qualidade do serviço. Nota-se, finalmente, que, no contexto da OCDE³¹, Portugal é o país onde existe uma maior proporção de agregados familiares que declaram não utilizar, em casa, um computador portátil, ou outro aparelho ligado a uma rede *wi-fi*, para fazer chamadas Vol.

³¹ De acordo com o estudo “E-Communications Household Survey”, publicado em agosto de 2013 e disponível em <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/special-eurobarometer-396-e-communications-household-survey>

Gráfico 5 – Proporção de utilização de Vol em países da OCDE



Fonte: E-Communications Household Survey de 2013

Assim, e atenta a diferença substancial das características deste tipo de ofertas, pode concluir-se que as mesmas não são substitutas dos acessos em banda estreita à rede telefónica pública em local fixo.

Excluída a modalidade particular de VoIP que é conhecida como Vol, no remanescente da presente análise utilizar-se-á a expressão VoIP como referência à modalidade VoB. Relativamente às ofertas deste último tipo, será necessário uma avaliação mais aprofundada tendo em conta as suas funcionalidades e as estruturas de preços inerentes.

A LCE define as obrigações das empresas que prestam serviços telefónicos acessíveis ao público tendo subjacente o princípio da neutralidade tecnológica, pelo que quer as ofertas baseadas na infraestrutura de cobre, quer as ofertas baseadas nas infraestruturas do cabo e da fibra ótica,

quando usadas para a prestação do serviço telefónico, devem permitir o acesso à rede telefónica a partir de um local fixo com as mesmas funcionalidades.

Em 2006, e face à crescente procura deste tipo de serviços por parte do utilizador final, o ICP-ANACOM considerou necessário clarificar o quadro regulatório do serviço VoIP³². Neste contexto, o regulador considerou que, em matéria de numeração e portabilidade, poderá ser atribuída numeração geográfica às ofertas VoIP prestadas em local fixo, sendo sempre do prestador de VoIP a responsabilidade do cumprimento deste requisito (utilização num único local fixo).

Por outro lado, foi aberta uma nova gama de numeração não-geográfica - "30" – com vista a distinguir o serviço VoIP de uso nómada do serviço telefónico prestado num local fixo, e foi salientada a necessidade da implementação imediata da portabilidade de número na gama de numeração "30" pelos prestadores de serviços VoIP de uso nómada.

Adicionalmente e no que respeita ao acesso aos serviços de emergência, o ICP-ANACOM entendeu que todos os prestadores de serviços VoIP que detenham numeração do Plano Nacional de Numeração, incluindo os de serviços de utilização nómada, quando em território nacional, deveriam assegurar o encaminhamento das chamadas VoIP para o 112, bem como o envio do CLI (*Calling Line Identification*)³³.

Note-se que em relação à utilização da gama de numeração "30", o prestador que mais usou esta gama, a ZON TV Cabo Portugal **[Início da Informação Confidencial (IIC)] CONFIDENCIAL**

[Fim da Informação Confidencial (FIC)], comercializou o serviço como um substituto próximo do serviço telefónico prestado em local fixo, já que não só pratica os mesmos tarifários que pratica com o serviço VoIP em local fixo, mas o consumidor também perceciona o serviço da mesma forma, e as suas funcionalidades são as mesmas, uma vez que o consumidor em princípio não pode usar o serviço fora da sua área de residência.

Nesta conformidade, os serviços VoIP em local fixo e os serviços VoIP prestados com recurso à gama de numeração "30" têm muito poucas distinções, designadamente a nível de utilização do serviço, podendo considerar-se substitutos próximos.

Relativamente à comparação da qualidade do serviço entre o serviço telefónico prestado sobre acessos analógicos suportados em rede de cobre e o serviço VoIP, nota-se que o Regulamento sobre Qualidade de Serviço, que fixa os parâmetros de qualidade aplicáveis ao serviço de acesso

³² <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=340302>

³³ Função que identifica o número chamador, possibilitando a realização de uma chamada de retorno pelos serviços de emergência.

à rede telefónica pública em local fixo e ao serviço telefónico acessível ao público em local fixo é também aplicável a empresas que prestam o serviço VoIP em local fixo.

Em geral, a qualidade do serviço VoIP percebida pelo utilizador depende, fundamentalmente, da topologia da rede, do congestionamento das interligações e dos *codecs* utilizados, não sendo claro se a referida qualidade é equivalente àquela verificada no serviço telefónico prestado sobre acessos de banda estreita.

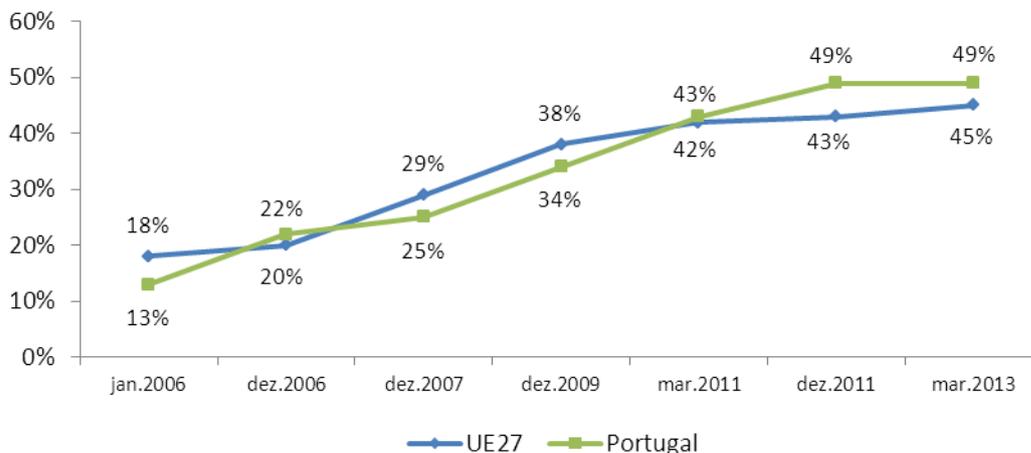
Em todo o caso, a qualidade e quantidade da informação disponível não permite concluir definitivamente sobre possíveis diferenças de qualidade de serviço, devendo esta porventura ser analisada casuisticamente.

Atento o referido nos parágrafos anteriores, nomeadamente quanto às funcionalidades do serviço e percepção dos clientes, pode concluir-se que o serviço VoIP pode ser um substituto do serviço telefónico prestado em local fixo. No entanto, embora possa existir substituibilidade ao nível do serviço, é necessário aferir se existe efetivamente uma substituibilidade entre os acessos de banda estreita que suportam a prestação do serviço telefónico em local fixo e os acessos de banda larga que suportam a prestação dos serviços VoIP.

Recorde-se neste contexto que o mercado que se está a definir é o do acesso. Importa assim avaliar se os clientes substituem um acesso em banda estreita por um acesso em banda larga para ter acesso ao serviço telefónico, ou a um serviço VoIP.

Neste contexto, releva-se que as ofertas comerciais suportadas nas redes de cabo e de fibra ótica são disponibilizadas normalmente em forma de pacote de serviços. A opção por adquirir serviços em pacote tem adquirido adesão significativa por parte dos consumidores de serviços de comunicações eletrónicas em Portugal. Com base nos dados do Eurobarómetro de 2013, é possível verificar que a taxa de penetração dos pacotes de serviços em agregados familiares em Portugal passou de cerca de 13% em 2006 para 49% em março de 2013. Este último valor é 4 pontos percentuais superior à média da União Europeia (UE).

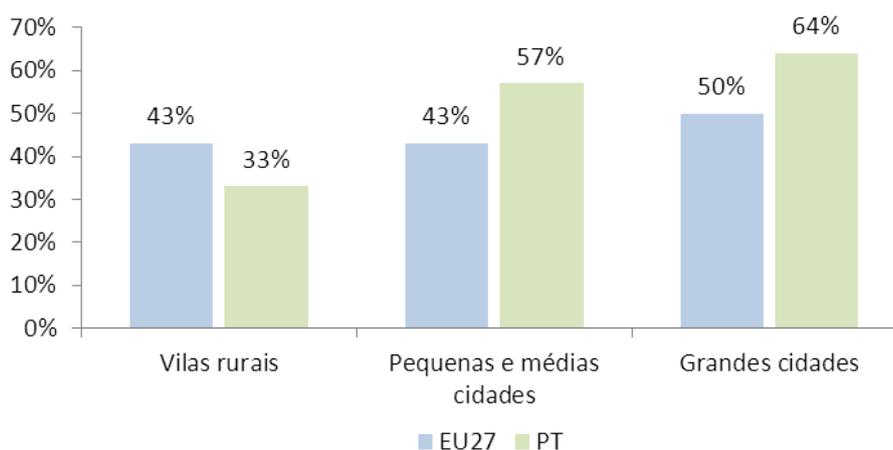
Gráfico 6 – Taxa de penetração dos pacotes de serviços em Portugal e na União Europeia



Fonte: ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP ANACOM) com base em dados de CE (2013).

Com base na mesma fonte, é possível verificar que a taxa de penetração dos pacotes de serviços em Portugal é, conforme seria de esperar, superior nos espaços urbanos. No entanto, não parece existir uma grande diferença entre grandes cidades e pequenas e médias cidades. Tal facto permite verificar que a prevalência da opção por pacotes de serviços está relativamente disseminada pelo país.

Gráfico 7 – Taxa de penetração dos pacotes de serviços nas famílias, por tipo de urbanização



Fonte: ICP- ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP ANACOM) com base em dados de CE (2013).

Com base num estudo recente encomendado pelo ICP-ANACOM³⁴, e com dados do final de 2012, cerca de 92% dos pacotes de serviços incluíam o acesso telefónico em local fixo. Cerca de 73% das ofertas são *triple play* (conjugando serviço fixo telefónico, serviço de internet de banda larga fixa e serviço de televisão) e 24% *double play* (conjugando o serviço fixo telefónico com o serviço de internet de banda larga fixa ou de televisão).

O crescimento muito significativo dos pacotes de serviços em Portugal, e o facto de a quase totalidade incluir o serviço fixo telefónico, teve como consequência a subida importante do peso dos acessos fixos incluídos nos pacotes de serviços no total de acessos. Também com dados do fim de 2012, cerca de 73% dos clientes do serviço fixo telefónico em Portugal contratualizou este serviço no âmbito de um pacote.

Por outro lado, dados de um estudo da Indera³⁵, também encomendado pelo ICP-ANACOM, apontam para a atribuição de valor, por parte dos consumidores, à inclusão do serviço fixo telefónico nos pacotes de serviços subscritos. De acordo com esses dados, cerca de 23% dos inquiridos atribuem importância máxima (nota máxima=10) ao serviço telefónico fixo, e apenas cerca de 33% referem uma reduzida importância deste serviço (nota inferior ou igual a 5).

Estes elementos indiciam uma alteração nas preferências de uma parte importante dos consumidores do acesso telefónico em local fixo, que parecem preferir adquirir o referido serviço em conjunto com outros serviços. Objetivamente, do ponto de vista da procura, os acessos telefónicos fixos em banda larga têm substituído os acessos telefónicos fixos “tradicionais”, baseados na rede de cobre e adquiridos isoladamente.

A este facto não será alheio o lançamento de pacotes de serviços com mensalidades associadas próximas, ou, em casos pontuais, inferiores, ao valor da mensalidade do serviço fixo telefónico analógico prestado no âmbito do Serviço Universal (SU) através da infraestrutura de cobre (15,57 euros – valor com IVA). A título de exemplo, releva-se o pacote de serviços “ZON DUO”, que inclui o serviço de televisão de 4 canais, o acesso telefónico em local fixo e respetivos serviços associados (gratuitos para chamadas terminadas na rede fixa nacional), por 10,49 euros mensais³⁶. O pacote de serviços “TALK”³⁷, da marca MEO, do Grupo PT, cobra 22,49 euros, em período promocional (que compreende os primeiros 6 meses), e 33,99 euros após esse período, pelo serviço de 120 canais de televisão e acesso telefónico em local fixo, com respetivos serviços associados (gratuitos para chamadas terminadas na rede fixa nacional). Por fim, o pacote

³⁴ Dados referidos no estudo “Caraterização da Adoção e do Consumo de Pacotes de Serviços de Comunicações Eletrónicas”, de agosto de 2013, produzido pelo ICP-ANACOM, disponível em http://www.anacom.pt/streaming/Estudo_ANACOM_consumo_pacotesCE.pdf?contentId=1173917&field=ATTACHED_FILE

³⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1174657>

³⁶ Disponível em <http://www.zon.pt/Pages/Novos-Precos-2013.aspx>

³⁷ Disponível em <http://meo.pt/aderir/outros-pacotes/pacotes/fibra?tipo=5>

“Campanha TV Net Voz” da Vodafone³⁸ tem mensalidade associada de 24,9 euros, oferecendo serviço de 100 canais de televisão, Internet em banda larga e acesso telefónico e fixo e respetivos serviços associados (gratuitos para chamadas fixas terminadas na rede fixa nacional).

Como tal, verifica-se que, na prática, existe substituição dos acessos “tradicionais” pelos acessos fixos em banda larga.

Sem prejuízo, com base em dados de janeiro de 2013³⁹, 13% dos inquiridos (clientes de serviços de pacote) referiram que desistiriam do serviço fixo telefónico caso tivessem de o adquirir isoladamente. Tal poderá indicar que os acessos em banda larga são substitutos dos acessos tradicionais, mas o inverso já não se verifica, indicando uma situação de substituíbilidade assimétrica, e considera-se possível que tal seja o caso em Portugal. Ainda assim, o facto de os acessos em banda larga substituírem os acessos tradicionais faz com que haja razões suficientes para, do ponto de vista da procura, incluir os primeiros no mercado em análise. Do ponto de vista da oferta, nota-se que as redes de cabo e de fibra ótica têm, ainda, dimensões inferiores às da rede tradicional de cobre, detida pela PTC. Dados da CE (Digital Agenda Scoreboard 2013) do final de 2012 apontam para que a rede de cabo *standard* cubra cerca de 77,4 por cento dos alojamentos familiares clássicos em todo o território nacional, registando-se, no entanto, vários concelhos não cobertos, sobretudo aqueles com baixa densidade populacional. Já as redes de fibra ótica, também de acordo com o Digital Agenda Scoreboard 2013, no final de 2012 cobriam cerca de 46,1 por cento dos alojamentos familiares clássicos, com maior desenvolvimento nas áreas de Lisboa e Porto.

Assim, sem prejuízo de não ter uma cobertura semelhante à da rede de cobre da PTC, registam-se, ainda assim, coberturas significativas, especialmente no cabo. Nas áreas onde existe cobertura, todos os operadores alternativos que utilizam estas tecnologias fornecem o serviço telefónico fixo como parte dos pacotes de serviços oferecidos, pelo que se consideram substitutos.

Considera-se, em conclusão, que o acesso de banda larga para a prestação de serviços de voz (o qual será referido neste documento como VoIP) é substituto do serviço de acesso tradicional para a prestação do serviço de voz.

3.1.3 Serviço de acesso em banda estreita comutado vs. Serviço de circuitos alugados

Conforme referido na análise anterior, as ligações dedicadas poderão ser substituídas parciais dos acessos comutados nos casos em que o perfil de tráfego do utilizador implique um volume de tráfego elevado entre cada dois locais fixos pré-determinados (por exemplo entre a sede e as

³⁸ Disponível em <http://www.vodafone.pt/main/Particulares/tv-net-voz/campanhas.htm>

³⁹ Fonte: Estudo do ICP-ANACOM, de agosto de 2013, “Caraterização da Adoção e do Consumo de Pacotes de Serviços de Comunicações Eletrónicas” disponível em http://www.anacom.pt/streaming/Estudo_ANACOM_consumo_pacotesCE.pdf?contentId=1173917&field=ATTACHED_FILE.

sucursais de uma empresa ou entre uma pequena empresa e o seu prestador de acesso à Internet), devendo o tráfego gerado ser suficiente para tornar o valor da assinatura do circuito alugado inferior ao montante despendido com a assinatura do acesso comutado e com a fatura de tráfego comutado.

Tendo-se analisado as restrições à concorrência do lado da procura e do lado da oferta relativa à oferta dos acessos comutados e dos acessos dedicados, concluiu-se na análise anterior que:

- (i) Quanto à substituibilidade do lado da procura, o ICP-ANACOM não dispunha de evidência que justificasse que a possibilidade de substituição parcial entre os dois tipos de serviços em análise limitasse o comportamento de um monopolista hipotético, tendo em conta as características dos serviços e das ofertas em causa, a evolução dos preços dos mesmos e a dimensão do segmento afetado por esta possibilidade;
- (ii) Quanto à substituibilidade do lado da oferta, a substituição de um circuito alugado por um circuito para o STF implicaria que o prestador de serviço tivesse uma rede com capacidade de comutação para que um assinante pudesse comunicar com todos os outros assinantes. Os custos afundados de converter uma linha alugada numa linha comutada analógica, RDIS básica ou RDIS primária são significativos, pelo que a probabilidade de utilização desta possibilidade pelo lado da oferta é remota.

Face ao exposto, o ICP-ANACOM concluiu que, de acordo com a informação disponível, o serviço de circuitos alugados apresentava características distintas do serviço de acesso comutado, não restringindo o comportamento de um monopolista hipotético que oferecesse este último serviço, pelo que a probabilidade de substituição pelo lado da oferta seria muito reduzida. Dessa forma, concluiu-se que os serviços em análise não faziam parte do mesmo mercado relevante.

Tal como já acontecia aquando da última análise de mercado, o tarifário do serviço de circuitos alugados continua, atualmente, a ser composto por um preço de instalação fixo e por uma mensalidade que varia com o número de troços, com o comprimento dos mesmos, com a capacidade do circuito e com a tecnologia utilizada.

Conforme se verifica na tabela seguinte, os preços dos acessos dedicados não sofreram uma alteração significativa desde a última análise, sendo que as alterações ocorridas foram no sentido de aumentar o desvio existente entre o preço associado à componente de instalação dos circuitos alugados, face ao acesso em banda estreita. Quanto ao preço da mensalidade, verifica-se uma aproximação ligeira entre os preços dos dois tipos de serviços, muito embora continue a verificar-se um grande distanciamento entre os preços em causa. Note-se que a comparação apresentada na tabela seguinte se refere aos preços praticados pela PTC para clientes não residenciais, dado que pelas próprias características do serviço (em particular, o facto de o circuito alugado permitir

apenas a ligação entre dois locais fixos pré-determinados), em princípio seriam estes os únicos clientes onde poderia ocorrer alguma substituíbilidade.

Tabela 6 – Comparação dos preços dos acessos comutados e dedicados em 2003 e 2013

Preços em euros sem IVA		Instalação		Assinatura mensal	
		2003	2013	2003	2013
Acesso banda estreita (clientes empresariais)	Linha analógica	71,83	71,83	12,30	15,54
	Linha Básica RDIS	143,65	148,00	24,50	31,19
	Linha primária RDIS	718,27	740,00	230,00	269,68
Circuitos alugados	64 kbit/s	850,00	1150,00	86,90	94,00
	128 kbit/s	1000,00	1352,00	134,00	148,00
	2Mbit/s	1500,00	2028,00	268,60	290,00
Desvio dos preços praticados para os circuitos alugados face aos preços para o acesso em banda estreita	64 kbit/s e Linha analógica	1083%	1501%	607%	505%
	128 kbit/s e Linha Básica RDIS	596%	814%	447%	375%
	2Mbit/s e Linha primária RDIS	109%	174%	17%	8%

Fonte: Tarifários da PTC

Atendendo à limitada evolução ocorrida a nível dos tarifários, entre 2003 e 2012 e tendo em consideração as referidas características do serviço, que não tem sofrido alterações significativas desde a última análise de mercados, não se vê razão para alterar as conclusões obtidas no âmbito daquela análise, ou seja, de acordo com a informação disponível, e nas atuais condições de mercado, a probabilidade de substituição dos serviços é muito reduzida, pelo que os serviços em causa não fazem parte do mesmo mercado relevante.

3.1.4 Serviço de acesso em banda estreita em local fixo vs. Serviço de acesso móvel através das redes móveis

Conforme referido na análise anterior, o acesso à rede telefónica pública num local fixo poderá, em determinadas circunstâncias, ser substituído pelo acesso móvel para a realização de chamadas de voz e dados (SMS e acesso à Internet). Uma chamada originada num telefone móvel poderá substituir uma chamada entre destinos fixos ou entre um destino fixo e um destino móvel (chamada fixo-móvel).

Sobre a questão da substituíbilidade entre acessos fixos e acessos móveis, a Comissão considera⁴⁰ que “*in the initial Recommendation, a general division was made between services provided at fixed locations and those provided at non-fixed locations. Overwhelmingly, despite some moves towards hybrid or converged offerings, this distinction is considered to be still valid, because there is as yet insufficient evidence that the pricing of mobile services (to non-fixed locations) systematically constrains the pricing of services to fixed locations (or vice versa)*”.

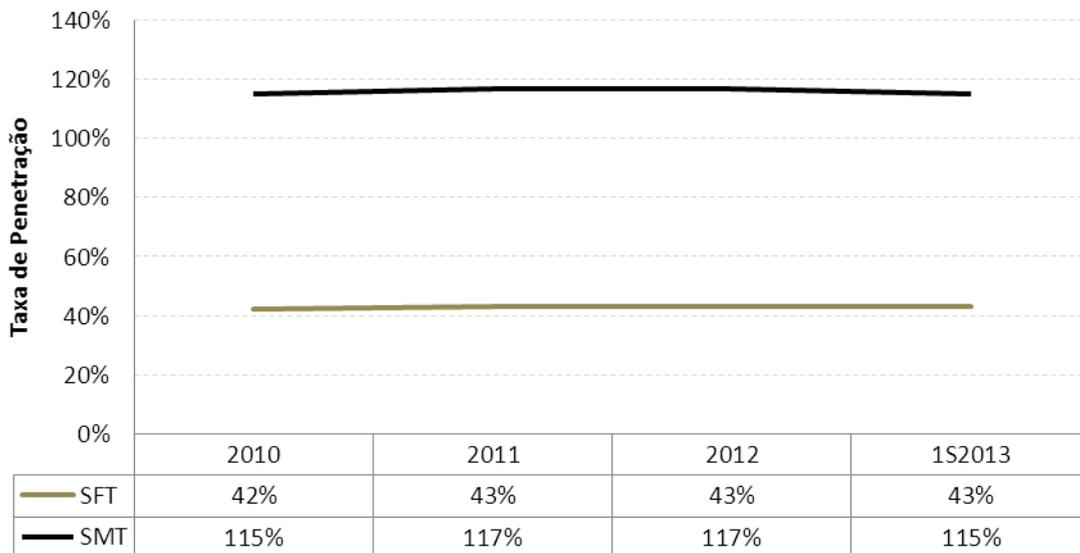
⁴⁰ Conforme *Explanatory Note* da Comissão Europeia, SEC(2007) 1483 final, pág.20.

No que respeita à prestação do serviço telefónico, é de relevar que as redes fixas e as redes móveis e os equipamentos terminais que lhes estão associados têm características próprias que as distinguem e diferenciam, nomeadamente no que se refere às características técnicas e perceção por parte dos utilizadores quanto à sua funcionalidade e utilização finais. Estas diferentes características traduzem-se sobretudo na questão da mobilidade e do carácter eminentemente pessoal do acesso móvel, constatando-se a existência de diferentes condições de oferta. Estes fatores justificarão a forma diferenciada como os dois serviços são utilizados e os diferentes perfis de utilização dos dois serviços (e.g. a duração média é substancialmente diferente, sendo que atualmente a duração média das chamadas fixo-fixo ronda os 4 minutos enquanto que as chamadas com origem na rede móvel têm a duração média de cerca de 2 minutos).

Verifica-se, igualmente, um significativo diferencial na estrutura tarifária entre os dois serviços, sendo que os operadores móveis procuram segmentar o mercado através do lançamento de um conjunto vasto de opções tarifárias, que se adequam a vários perfis específicos de utilização. A prevalência de tarifários do tipo pré-pago, no segmento móvel, contrasta com a muito reduzida representatividade deste tipo de tarifários no caso do serviço fixo. Por outro lado, as ofertas fixas tendem a ser em menor número e mais homogêneas, pelo menos no que ao segmento residencial diz respeito.

No tocante às taxas de penetração de ambos os serviços individualmente, nota-se que no limite, e num cenário hipotético onde não se tomassem em linha de conta outros fatores que influenciam a taxa de penetração verificada, seria expectável que, caso houvesse uma substituição efetiva entre os dois serviços, as taxas de penetração associadas a cada um deles apresentassem uma evolução inversa, i.e. se fossem progressivamente afastando, o que não se verificou (ver gráfico seguinte).

Gráfico 8 – Evolução da taxa de penetração dos acessos principais e do SMT



Unidade: Acessos por 100 habitantes⁴¹
 Fonte: ICP-ANACOM

Se a nível da procura se considera que o acesso em local fixo e o acesso em local móvel não têm um grau de substituição suficientemente elevado que justifique a integração dos dois produtos no mesmo mercado relevante, importa também averiguar se existe possibilidade de substituição a nível da oferta.

Neste ponto, por um lado há que notar que, genericamente, os *inputs* necessários para disponibilizar os dois tipos de serviços são diferentes, pelo que, atendendo ao nível de custos fixos envolvidos na implementação de uma rede fixa, não é plausível assumir que, dado um aumento pequeno mas significativo do preço do serviço de acesso em local fixo, um operador de rede móvel decida entrar no mercado do acesso fixo num período de tempo razoável. Não obstante, no caso específico português, os três operadores móveis com rede própria disponibilizam já ofertas de serviço telefónico prestado em local fixo suportadas quer em acessos próprios, quer nas ofertas grossistas da PTC, pelo que já estão presentes no mercado, não existindo assim elementos para aferir a questão da substituíbilidade do lado da oferta.

É de notar que, mais do que uma substituição das redes fixas pelas redes móveis, verifica-se atualmente uma tendência, ao nível das ofertas de acesso dos operadores, para a convergência dos dois serviços, numa lógica de complementaridade. As ofertas *quadruple play* recentemente lançadas no mercado português, que incluem, em simultâneo, os serviços de acesso telefónico em local fixo e móvel, são exemplo de uma tendência de uma maior complementaridade entre onde

⁴¹ A penetração do serviço é calculada com base no número de estações móveis/equipamentos de utilizadores ativos com planos pós-pagos, pré-pagos e combinados híbrido, excluindo placas/modem para acesso à Internet.

os dois serviços referidos. Ainda é, no entanto, demasiado cedo para avaliar a adesão a este tipo de ofertas.

As considerações efetuadas sobre a possibilidade de substituição do acesso num local fixo pelo acesso móvel indiciam que, na sequência de um pequeno mas significativo aumento duradouro no preço do serviço fixo, um cliente do STF não substituiria o serviço fixo pelo serviço móvel, pelo que se considera que os dois serviços não são atualmente substitutos efetivos ao nível do retalho.

Aliás, de acordo com dados da Markttest⁴², a maioria dos indivíduos que tem acesso ao serviço telefónico dispõe dos dois tipos de acesso (móvel e fixo). Note-se que esta percentagem tem vindo a aumentar. Enquanto no final de 2010 era de 51%, no final de 2011 era de 55%, e no final de 2012 já era de 70%.

Em todo o caso, considera-se que poderá existir alguma pressão concorrencial exercida pelo serviço de acesso móvel a nível da procura retalhista, atenta a proporção de utilizadores que desistiu do acesso em local fixo e que declara ter desistido por ter um acesso móvel (26,2 por cento em fevereiro de 2012, também segundo dados da Markttest⁴²). As eventuais pressões concorrenciais existentes serão consideradas no âmbito da análise de PMS e se for caso disso no quadro da imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*.

3.1.5 Serviço de acesso em local fixo prestado sobre pares de cobre vs. Serviço de acesso em local fixo prestado através das frequências GSM/UMTS

Dentro das ofertas disponibilizadas pelos operadores móveis, destaca-se uma categoria de ofertas de características muito específicas, cuja introdução constituiu uma das alterações mais significativas ocorridas após a última análise de mercado. Em concreto, a utilização de infraestruturas alternativas no acesso em local fixo à rede telefónica pública, nomeadamente as soluções baseadas nas tecnologias GSM e UMTS, permitiu aos operadores que baseiam o seu negócio na rede móvel apresentar ofertas de acesso à rede telefónica pública num local fixo comparáveis àquelas baseadas na tecnologia de pares de cobre.

⁴² Markttest - Estudo Barómetro de Telecomunicações.

Nota técnica: O Barómetro de Telecomunicações é um estudo regular da Markttest para o sector das telecomunicações.

O universo do Barómetro de Telecomunicações - Rede Móvel é composto pelos indivíduos com 10 e mais anos residentes em Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, em que mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo, num total de 1350 entrevistas por mês.

O universo do Barómetro de Telecomunicações - Rede Fixa é composto pelos lares de Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo.

Estas soluções, denominadas comumente como ofertas *homezone*, caracterizam-se pela prestação do serviço telefónico em local fixo, suportado na tecnologia e rede GSM, GPRS e UMTS para acesso ao cliente final e com acesso através de terminais móveis. Os terminais móveis recebem e efetuam chamadas em área geográfica delimitada, correspondente à morada do cliente.

A primeira oferta comercial deste tipo de produtos em Portugal foi lançada pela NOVIS, no final de 2004. Por deliberação do ICP-ANACOM de 25.02.2005⁴³, esta Autoridade autorizou a utilização de frequências GSM da rede móvel terrestre da OPTIMUS para a prestação de serviços de voz em local fixo pela NOVIS, e reconheceu o direito à utilização da gama de numeração “2” do PNN no âmbito do mesmo serviço, desde que a mobilidade associada ao terminal fosse apenas a inevitável, atenta a tecnologia utilizada, para garantir o acesso num local fixo.

O ICP-ANACOM estabeleceu ainda que o acesso ao serviço devia ser assegurado através de um terminal ligado a uma única Base Transceiver Station (BTS) pré-determinada quando efetua, recebe e mantém as chamadas. Em casos excecionais, justificados tecnicamente e como tal reconhecidos pelo ICP-ANACOM, permite-se a associação do terminal a duas – no máximo a três – BTS pré-determinadas. O prestador deve ainda informar os utilizadores finais sobre as características do serviço, esclarecendo, nomeadamente, que o acesso ao serviço é assegurado exclusivamente na morada declarada pelo utilizador final e que existem limitações ao nível da localização do chamador nas chamadas realizadas para o número único de emergência europeu (112).

De notar que, no relatório da consulta pública aprovado junto com a deliberação de 25.02.2005⁴⁴, o ICP-ANACOM referiu que “*em termos de mercados retalhistas, o serviço apresentado pela NOVIS (...) afigura-se como suscetível de ser enquadrado nos mercados de acesso à rede telefónica pública num local fixo e de serviços telefónicos locais e/ou nacionais e internacionais publicamente disponíveis num local fixo, para clientes residenciais (isto é, os mercados 1, 3 e 4 da Recomendação da Comissão Europeia de 11 de Fevereiro de 2003).*”

Em meados de 2006, a VODAFONE apresentou ao ICP-ANACOM uma comunicação relativa ao início da oferta do seu serviço *homezone*, denominado *homephone*, tendo solicitado autorização para a utilização das frequências GSM e UMTS cujos direitos de utilização detinha para a prestação de serviços numa localização geográfica bem definida. Por deliberação de 23.10.2006⁴⁵, o ICP-ANACOM autorizou a utilização dessas frequências, atentas as restrições ao nível de limitação geográfica que tinham sido definidas para a oferta da NOVIS, bem como as obrigações

⁴³ Disponível em <http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=207203>

⁴⁴ Disponível em

http://www.anacom.pt/streaming/rel25.2.05.pdf?categoryId=42989&contentId=258273&field=ATTACHED_FILE

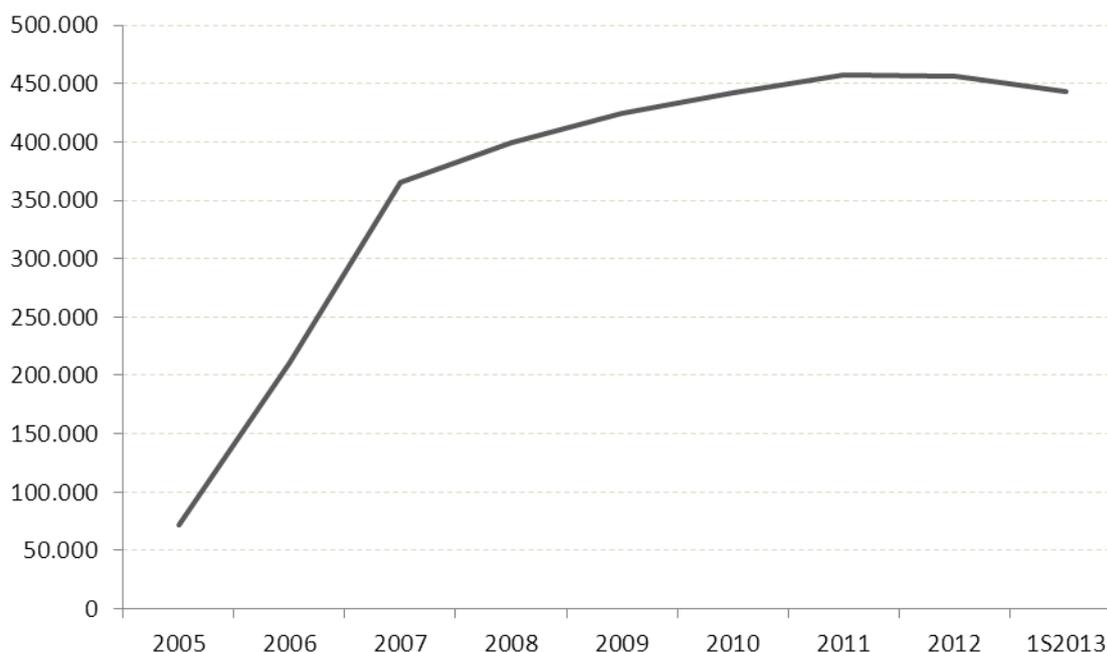
⁴⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=412571>

de disponibilização de informação aos seus clientes. Foi também reconhecido o direito de utilização da gama de numeração “2” do PNN.

No fim de 2006, a TMN comunicou ao ICP-ANACOM a sua oferta do tipo *homezone*, denominada “casa t fixo”. Por deliberação de 19.04.2007⁴⁶, foi permitida a essa empresa a utilização das frequências GSM e UMTS para prestação desta oferta, em moldes semelhantes aos concedidos às duas ofertas concorrentes que lhe precederam.

A adesão a este tipo de ofertas foi significativa, em particular nos primeiros anos em que foram lançadas. No 1º trimestre de 2006, existia um total de 86.279 acessos, alcançando 443.662 acessos no 1º semestre de 2013.

Gráfico 9 – Evolução dos acessos *homezone*



Fonte: ICP-ANACOM

Conforme exposto, os produtos *homezone* permitem o acesso à rede telefónica pública num local geográfico circunscrito, correspondendo aproximadamente à morada do cliente, utilizando para o efeito as tecnologias GSM, GPRS e UMTS.

⁴⁶ Disponível em http://www.anacom.pt/streaming/Delib_TMN.pdf?contentId=477341&field=ATTACHED_FILE

Adicionalmente, a utilização da numeração “2” do PNN, comum aos números geográficos fixos, e a forma como estes produtos são publicitados⁴⁷ indicia claramente que estes se posicionam como substitutos do tradicional serviço telefónico fixo.

Por outro lado, tal como referido na secção relativa aos serviços móveis, os operadores que disponibilizam ofertas *homezone* disponibilizam também ofertas do serviço fixo telefónico, pelo que a questão da substituíbilidade do lado da oferta não é determinante para a definição do mercado relevante.

Atendendo às fortes evidências de que, do lado da procura, os produtos *homezone* são percecionados como substitutos do serviço telefónico prestado em local fixo, sendo que as ofertas *homezone* permitem limitar a possibilidade de um monopolista hipotético realizar um aumento, pequeno mas significativo e duradouro, dos preços do acesso em local fixo à rede telefónica pública, considera-se que o acesso em local fixo prestado com recurso a frequências GSM/UMTS e com base nas tradicionais redes de cobre fazem parte do mesmo mercado do produto.

3.1.6 Acesso RDIS básico e acesso RDIS primário

O objetivo desta secção é investigar a possibilidade de os acessos do tipo RDIS integrarem o mercado do produto em análise.

A este título, nota-se que, no momento da anterior análise, se concluiu que os vários tipos de acessos (nomeadamente, acessos analógicos, RDIS básico e RDIS primário) pertenciam ao mesmo mercado, atendendo quer à substituíbilidade do lado da procura, quer do lado da oferta. Atualmente, nota-se uma aproximação das funcionalidades inerentes aos acessos RDIS relativamente às funcionalidades oferecidas pelos acessos baseados em banda larga, nomeadamente a nível da possibilidade de utilização simultânea dos serviços de voz e de Internet. Adicionalmente, no que diz respeito à característica mais diferenciadora dos acessos RDIS, a existência de vários canais de voz, nota-se a possibilidade de replicar os vários canais de voz, obtidos com RDIS, através da contratação de um conjunto de acessos de canal único.

Neste contexto, verifica-se que o preço de 2 acessos analógicos corresponde praticamente ao preço de um acesso de RDIS básico e que, a partir dos 9 acessos RDIS básicos, torna-se menos dispendiosa, em termos de despesa mensal, a subscrição de um acesso RDIS primário. Como tal, existirá alguma substituíbilidade em cadeia entre os vários tipos de acesso.

⁴⁷ A título de exemplo, pode ser lido no *website* da Vodafone que “O Vodafone Voz Fixa é a solução ideal para quem pretende ter apenas o serviço de telefone fixo em casa.” [<http://www.vodafone.pt/main/Particulares/tv-net-voz/voz-fixa/Vodafone-voz-fixa>]

Tabela 7 – Preços PTC para vários tipos de acesso

Acesso Banda Estreita	Residenciais		Não Residenciais	
	Instalação	Mensalidade	Instalação	Mensalidade
Linha analógica	€ 71,83	€ 12,66	€ 71,83	€ 15,54
Linha RDIS Básica	€ 148	€ 26,46	€ 148,00	€ 31,19
Linha RDIS Primária	-	-	€ 740,00	€ 269,68

Fonte: PTC. Valores sem IVA.

É ainda de relevar que a evolução dos acessos RDIS no período mais recente denota que os mesmos representam uma parte pouco significativa do total de acessos⁴⁸, não tendo ocorrido uma evolução no mercado que leve esta Autoridade a modificar as conclusões obtidas aquando da anterior análise. Aliás a evolução do mercado é no sentido de uma progressiva redução deste tipo de acessos, sendo que no caso específico dos acessos primários, em paralelo, também se tem registado um decréscimo da quota de mercado do Grupo PT.

Assim, em conclusão, considera-se que os acessos RDIS (básicos e primários) pertencem ao mercado do produto em análise.

3.1.7 Segmentação do mercado: acesso para clientes residenciais e não residenciais (PMEs e grandes clientes empresariais)

Na Recomendação de 2003 sobre Mercados Relevantes de produtos e serviços no sector das Comunicações Eletrónicas, a CE referia dois mercados retalhistas de acesso suscetíveis de regulação *ex-ante* (mercado 1 e 2). O mercado 1 incluía os clientes residenciais, e o mercado 2 os clientes não residenciais. Na nova Recomendação, a Comissão agrupa o mercado 1 e 2 num único (novo mercado 1), deixando ao critério de cada ARN determinar se essa opção faz sentido nesse mercado específico, sendo que num determinado mercado, as diferenças em termos de condições da oferta e de modelos de determinação de preços podem justificar a segmentação do referido mercado por tipo de utilizador.

Nas palavras da CE:

“In the initial Recommendation, a distinction was made between residential and non-residential access. However, the market analyses and notifications under the Framework Directive have so far shown that the contractual terms of access, in most Member States, do not significantly and systematically differ between residential and non-residential access. Operators do not generally seek to classify different demand categories and do not normally register whether a particular access service is supplied to a residential or non-residential customer, so that collecting separate data for both groups of customers has in practice often proved to be difficult. From a supply

⁴⁸ O total de acessos RDIS equivalentes no total dos acessos principais totais equivalentes é de 12% no final do 1º semestre de 2013.

perspective, since similar products (in particular public telephone network access lines) are often used by residential and non-residential users, suppliers to non-residential customers could generally divert their supplies to residential customers should prices to residential customers rise, and vice versa. On this basis, the Commission proposes in the draft revised Recommendation to define one single narrowband access market for residential and non-residential customers. “

Os serviços procurados por clientes residenciais e não residenciais apresentam algumas diferenças que se refletem nas diferentes características das ofertas. Em particular, no que diz respeito aos clientes não residenciais, na análise anterior referiu-se que estes recorriam mais do que os clientes residenciais a acessos RDIS e a tecnologias de suporte do acesso alternativas aos pares de cobre como, por exemplo, os acessos por FWA, feixes hertzianos ou acessos em fibra ótica.

Não obstante, releva-se que o mercado em análise é o do acesso em local fixo para a prestação do serviço telefónico, sendo que para efeitos da prestação desse serviço as necessidades dos clientes residenciais e não residenciais diferem sobretudo quanto ao volume de tráfego que geram/recebem e quanto ao número de acessos que pretendem manter em simultâneo. Neste âmbito, os clientes não residenciais tendem a privilegiar os acessos RDIS, atendendo a que estes permitem suportar os PPCA⁴⁹ e todas as suas funcionalidades, aspeto que os clientes residenciais não valorizam.

Sem prejuízo, a evolução verificada no mercado resulta em que as ofertas atualmente disponíveis no mercado para clientes residenciais, nomeadamente assentes em tecnologias alternativas ao par de cobre, têm características que se aproximam dos requisitos exigidos pelos clientes não residenciais, pelo que a distinção aludida na análise anterior assume no momento atual uma menor importância.

Desta forma, é expectável que uma parte significativa dos clientes não residenciais utilize ofertas destinadas aos clientes residenciais, em particular as PME e os profissionais liberais, que constituem a grande maioria das empresas portuguesas⁵⁰. De acordo com informação recolhida no Inquérito ao Consumo das Comunicações Eletrónicas às PME e citada na Situação das Comunicações de 2012⁵¹, apenas 19,4% das PME inquiridas refere ter ofertas à medida, ou seja, desenhadas especificamente para os interesses e necessidades da empresa. Em todo o caso, cerca de 69% refere ter uma oferta empresarial *standard*.

⁴⁹ PPCA – Posto Privado de Comutação Automática.

⁵⁰ Segundo os dados do Banco de Portugal (Boletim estatístico de julho de 2013 disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/BolEstatistico/BEAnteriores/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/157/BEJul13.pdf>, 99.7% das empresas portuguesas são pequenas e médias empresas.

⁵¹ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1168316>.

Sem prejuízo de se reconhecer que possam existir algumas diferenças entre as ofertas destinadas aos clientes de acesso residencial e não-residencial para PME, julga-se que não são suficientes para justificar a inclusão em mercados distintos, concluindo-se que existe apenas um mercado para estes dois tipos de cliente.

Nota-se, não obstante, que as ofertas dos operadores às grandes empresas apresentam, normalmente, características diferentes, constituindo ofertas integradas de soluções de telecomunicações de voz e dados, sistemas de informação, Internet, comércio eletrónico, *outsourcing* de redes, entre muitos outros, sendo que a distinção dos grandes clientes empresariais efetuada pelos operadores no mercado poderá ter critérios distintos para a classificação dos respetivos clientes em função da sua dimensão.

Assim sendo, considera-se pertinente analisar separadamente a situação relativa aos grandes clientes empresariais.

Recorde-se que a substituibilidade entre as ofertas *standardizadas* para clientes residenciais e PME e as ofertas personalizadas para grandes clientes havia sido considerada na anterior análise, tendo o ICP-ANACOM analisado o impacto da eventual existência de diferenças na utilização final aliada à ocorrência de pressões competitivas associadas a 3 grupos de utilizadores distintos: residenciais, PME e grandes contas empresariais.

É ainda de relevar que alguns intervenientes no mercado optaram por focar as suas atividades na prestação de serviços a grandes clientes empresariais, designadamente a ONI, que alterou o seu foco de atividade, optando por deixar de fornecer serviços a clientes residenciais e focando as suas atividades essencialmente nos grandes clientes empresariais e sector público, tendo também optado por satisfazer as necessidades dos grandes clientes empresariais através da disponibilização de soluções em pacote que incluem serviços de comunicações de voz em local fixo.

Por oposição, refira-se a decisão do Grupo PT (dezembro de 2011) em extinguir a empresa PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A. procedendo à sua incorporação na PT Comunicações, S.A., optando assim por integrar numa única empresa as ofertas dirigidas a clientes residenciais e não residenciais, bem como as ofertas destinadas a grandes clientes empresariais.

Relativamente às ofertas existentes no mercado, e especificamente no tocante à discriminação tarifária, nota-se que, ao contrário do que sucede para as PME e clientes residenciais em geral, ocorre maior diferenciação de preços para os grandes clientes empresariais os quais, em geral, usufruirão de condições comerciais específicas associadas a propostas tarifárias individualizadas.

Note-se aliás que nos *sites* dos operadores não é, em geral, possível conhecer as condições oferecidas especificamente às grandes contas empresariais.

No entanto, salienta-se o facto de a crescente penetração de redes de nova geração, baseadas no cabo coaxial e na fibra ótica, permitir uma disponibilização às PME de ofertas com características que, até há pouco tempo, se encontravam sobretudo ao alcance do segmento dos grandes clientes.

No que se refere à substituibilidade do lado da oferta, não é imediato que empresas que oferecem serviços apenas a clientes residenciais e não-residenciais PME passem a oferecer também serviços a grandes clientes, como resposta a um aumento de preços pequeno mas significativo e não transitório por parte de um monopolista hipotético na oferta do acesso a grandes clientes. De facto, entende-se que as necessidades de grandes grupos empresariais exigem, por parte dos operadores, uma capacidade de resposta, em termos nomeadamente de qualidade de serviço, superior à que será necessária para responder aos clientes residenciais ou a pequenas empresas, para além de que estas grandes empresas têm, pela sua dimensão, uma capacidade de negociação superior.

Não obstante, é de relevar que embora alguns operadores disponibilizem ofertas específicas para cada tipo de clientes (residenciais, PMEs, grandes empresas), sendo que alguns se especializam nos grandes clientes empresariais, conforme já referido, os prestadores com maior presença no mercado assumem-se como operadores globais, capazes de fornecer serviços a todos estes segmentos.

Nesta conformidade, face à análise efetuada, nomeadamente no que se refere à substituibilidade do lado da procura e da oferta, não será evidente que os grandes clientes possam constituir um segmento distinto dos restantes clientes empresariais (PMEs).

É ainda de relevar que os critérios de definição de grande cliente e de PME não são consensuais. A definição de mercados com base em critérios arbitrários (por exemplo, através da definição de um limite de faturação específico) poderia resultar na criação de um mercado artificial e desta forma contribuir para enviesar o desenvolvimento do mercado e da concorrência.

Face ao exposto, e dado o entendimento de que os clientes residenciais e os clientes empresariais (PMEs) pertencem ao mesmo mercado, conclui-se que os três tipos de clientes considerados (residenciais, PMEs e grandes empresas) fazem parte do mesmo mercado.

3.2. Definição do Mercado Geográfico

Nas novas notas explicativas, a Comissão refere que:

“... a relevant geographic market comprises an area in which the undertakings concerned are involved in the supply and demand of the relevant products of services, in which area the conditions of competition are similar or sufficiently homogeneous and which can be distinguished from neighbouring areas in which the prevailing conditions of competition are appreciably different”

“In the electronic communications sector, the geographic scope of the relevant market has traditionally been determined by reference to two main criteria: the area covered by the network and the scope of application of legal and other regulatory instruments”

“...investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a Member State, and in many countries there are now competing infrastructures in parts of the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets. The NRA would need to identify the competitors of the potential SMP operator(s) and assess the area of supply of these competitors. Competitors include both actual competitors providing competing offers in the relevant product market and entrants who are likely to enter the market in the case of a small but non-transitory price increase of the incumbents’ offer on that market. According to competition law principles, only short-term entry (i.e. less than one year) is taken into account for the purpose of market definition. The fact that competitors have a supply area which is not national does not suffice to conclude that there are distinct markets. Further evidence relating to demand-side and supply-side substitutability on the relevant market will have to be considered. Regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area in which they are present when the potential SMP operator applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore. Moreover, there should be evidence that the pressure for regional price differences come from customers and competitors and is not merely reflecting variation in underlying costs”

Na última análise, o mercado geográfico definido foi o território nacional. Dada a entrada de novos operadores no mercado, bem como a introdução de novas tecnologias no mercado de acesso, é necessário proceder a uma nova identificação do mercado geográfico. Para o efeito, iremos considerar os operadores que têm ofertas comerciais no momento atual e futuras ofertas comerciais que se perspetivem num horizonte temporal razoável, na ordem dos 2 a 3 anos.

Entre os operadores atuais, nota-se que o operador histórico, PTC, tem cobertura nacional com base na sua rede de cobre. Por outro lado, no caso português, os títulos que habilitam à prestação do serviço telefónico em local fixo têm um âmbito nacional e quando incluem condições gerais e específicas associadas aos direitos de utilização de números, estas são aplicadas indiferenciadamente em todo o território nacional.

É ainda de relevar que o prestador do SU está obrigado a prestar este serviço em todo o território nacional, e praticando em conformidade a uniformidade tarifária. Note-se que devido à uniformidade tarifária praticada pelo referido prestador, aliás seguida pelos restantes prestadores no mercado pese embora nem em todos os casos esses operadores tenham cobertura nacional, qualquer resposta das empresas presentes no mercado à alteração das condições de concorrência reflete-se em todo o território nacional.

Adicionalmente, os operadores de rede móvel que oferecem produtos *homezone* têm redes GSM/UMTS com cobertura nacional.

As redes de cabo e fibra ótica, embora não tenham cobertura nacional, têm já uma cobertura significativa, com especial ênfase para o cabo. Adicionalmente, e tal como acontece com o tarifário de SU, os tarifários *homezone* e os tarifários das ofertas baseadas em VoIP são uniformes em todo o território nacional.

Para além das ofertas disponibilizadas no mercado e da cobertura geográfica das principais redes que suportam o acesso em local fixo, releva-se que o enquadramento legal vigente e o âmbito geográfico dos registos de atividade são também uniformes em todo o território nacional, pelo que não se justifica a segmentação do mercado geográfico.

Face ao exposto, conclui-se que o mercado geográfico relevante para esta análise corresponde ao território nacional.

3.3. Conclusão

A análise efetuada, baseada na substituíbilidade quer do ponto de vista da oferta, quer do ponto de vista da procura, permite concluir que existe um único mercado do produto:

- Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

O mercado acima referido abrange todo o território nacional e engloba o acesso à rede telefónica pública em local fixo para a prestação de serviços telefónicos, independentemente da tecnologia utilizada e do tipo de acesso.

O ICP-ANACOM considera que os fatores considerados nesta análise não se irão alterar a curto/médio prazo, até à realização da próxima definição de mercado e análise de PMS.

3.4. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

O mercado de produto definido acima equivale ao mercado relevante recomendado pela CE, acrescido dos acessos em banda larga para a prestação do serviço VoIP. Segundo a CE, nos

mercados enumerados na Recomendação dos Mercados Relevantes existe a presunção de que os três critérios cumulativos, utilizados para aferir se um determinado mercado nacional é ou não relevante para regulação *ex-ante*, são cumpridos, pelo que a ARN não terá de reavaliar novamente a sua aplicação. No entanto, refere também a CE, a ARN é livre de poder avaliar se os três critérios se aplicam ao caso nacional, caso o considere adequado. Para o caso específico do mercado definido no capítulo anterior, julga a ANACOM ser adequada a avaliação do cumprimento dos três critérios cumulativos,

Assim, os três critérios cumulativos que a CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer são os seguintes⁵²:

- Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar;
- Uma estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente. A aplicação deste critério implica que se examine a situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada.
- A insuficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir adequadamente a ou as deficiências apresentadas pelo mercado em causa.

A presente secção avaliará o cumprimento cumulativo dos três critérios elencados pela CE, relativamente ao mercado do acesso à rede telefónica pública em local fixo. Além dos elementos apresentados pela própria CE no âmbito da Recomendação, o ICP-ANACOM menciona, diversas vezes ao longo de todo o texto contido na presente secção, a posição do ERG sobre a aplicação do teste dos três critérios. Todas estas menções referem-se ao documento do ERG intitulado “*Guidance on the application of the three criteria test*”⁵³.

Sem prejuízo da natureza cumulativa dos três critérios, cada um será abordado independentemente do cumprimento dos restantes.

3.4.1. Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado

A Recomendação dos Mercados Relevantes refere, no considerando 8, que se consideram dois tipos relevantes de obstáculos à entrada no mercado: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.

⁵² Cf. Recomendação – Exposição de Motivos 2.2 (pág.8).

⁵³ O documento (ERG(08)21- ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test) está disponível em: http://www.erg.eu/streaming/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf?contentId=545221&field=ATTACHED_FILE.

3.4.1.1. Barreiras estruturais à entrada

Relativamente às barreiras estruturais, a Comissão Europeia refere, no considerando 9 da Recomendação, o seguinte:

“Os obstáculos estruturais à entrada decorrem das condições iniciais de custos ou de procura, que criam condições assimétricas entre os operadores históricos e os novos intervenientes, dificultando ou impedindo a entrada destes últimos no mercado. Por exemplo, poderá considerar-se que existem fortes obstáculos estruturais quando o mercado se caracteriza por vantagens de custos absolutas, economias de escala e/ou de gama substanciais, condicionalismos de capacidade e elevados custos não recuperáveis. Tais obstáculos têm subsistido até agora no que respeita à implantação e/ou oferta generalizada de redes de acesso local para locais fixos. Pode também estar-se na presença de um obstáculo estrutural conexo quando a oferta do serviço exige uma componente «rede» que não pode ser tecnicamente duplicada ou que, a ser duplicada, implicará custos que tornarão a atividade economicamente desinteressante para os concorrentes.”

O documento do ERG enumera um conjunto de indicadores que, de acordo com as linhas de orientação da Comissão de 2002, podem ser úteis às ARNs para efeitos de avaliar a magnitude das barreiras à entrada:

- Existência de custos afundados
- Controlo da infraestrutura difícil de duplicar
- Vantagens ou superioridade tecnológicas
- Acesso facilitado ou privilegiado aos mercados de capitais/recursos financeiros
- Economias de escala e gama
- Integração vertical
- Rede de vendas e distribuição altamente desenvolvida
- Diversificação de produtos ou serviços

Nesta análise, o ICP-ANACOM irá basear-se genericamente nos referidos indicadores, numa lógica “*modified greenfield*”, ou seja, tendo em consideração as obrigações impostas em mercados grossistas ou noutros mercados conexos aos mercados em análise. Nesta conformidade, e tendo presente que a pré-seleção e a ORLA foram impostas neste mercado, o ponto de partida para a análise não deveria considerar a sua existência. Em todo o caso, releva-se que a possibilidade de as obrigações em causa passarem a ser impostas no mercado grossista de originação de

chamadas terá impacte neste mercado e, como tal, devem ser tidas em consideração sempre que adequado.

3.4.1.1.1. Custos afundados e controlo de infraestrutura difícil de duplicar

Os custos afundados, ou custos irreversíveis, são custos em que a empresa tem de incorrer para entrar no mercado, mas que não podem ser recuperados. Estes custos, à semelhança dos custos fixos, não variam com a quantidade produzida mas, em contraste com estes últimos, não dependem do período total em que a empresa permaneça no mercado. Elevados custos afundados, tudo o resto constante, tornam a entrada no mercado menos atrativa, e nessa medida constituem barreiras à entrada.

Determinadas infraestruturas de telecomunicações envolvem elevados custos afundados e prazos de construção longos. Em particular, as redes de cobre, tradicionalmente utilizadas para a prestação do acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo, são infraestruturas dificilmente duplicáveis e com implementação morosa. Adicionalmente, será de registar o facto de a rede do operador histórico, PTC, se encontrar fortemente implantada em todo o país, quer em termos de rede de acesso, quer em termos de interligação. Atualmente, possui infraestrutura que lhe permite oferecer serviços a quase 2 milhões de clientes na modalidade de acesso direto.

A dificuldade em replicar a rede de cobre da PTC, que é passível de colocar entraves à entrada rápida e efetiva no mercado, tem de ser avaliada no contexto da presença de ofertas grossistas, impostas ao operador histórico, bem como do desenvolvimento acentuado de redes de nova geração (RNG) (seja de cabo coaxial ou de fibra ótica) e suportadas nas tecnologias sem fios (especialmente redes móveis), que são detidas por operadores alternativos e que têm forte disseminação nacional.

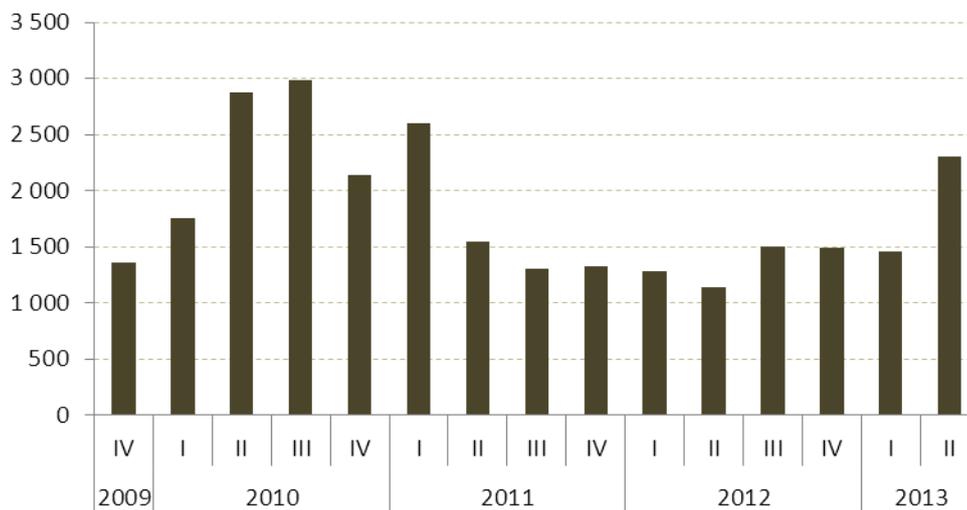
A relevância das ofertas grossistas na redução das barreiras à entrada

O desenvolvimento da Oferta de Referência do Acesso às Conduitas (ORAC) tem-se assumido como um importante fator de redução das barreiras à implementação de redes alternativas à do operador histórico, permitindo ultrapassar obstáculos de natureza física e económica associados à saturação do subsolo ou a dificuldades logísticas e burocráticas para o desenvolvimento de atividades de construção de condutas, ao elevado montante global de investimentos que a replicação das infraestruturas implica para os novos operadores, bem como à ineficiência associada à sua duplicação, num elevado número de zonas geográficas.

Desde que entrou em vigor (em meados de 2006), a ORAC registou um interesse crescente por parte dos operadores que dela beneficiam, o que se traduziu, nomeadamente, no aumento do

número de respostas a pedidos de informação sobre condutas e infraestrutura associada e do número de intervenções nas condutas na PTC.

Gráfico 10 – Número de respostas a pedidos de instalação no âmbito da ORAC



Fonte: ICP-ANACOM

As condições de acesso e utilização de condutas e infraestrutura fixadas na ORAC constituem efetivamente um aspeto determinante para que o processo de implantação das redes de acesso em fibra ótica, e o desenvolvimento dos serviços nelas suportados, possam decorrer de modo concorrencial. Note-se que os operadores alternativos que têm vindo a beneficiar da ORAC, fazem-no em grande medida no âmbito da construção de redes de banda larga, e com vista à prestação de serviços de banda larga, razão pela qual esta obrigação foi identificada na sequência da análise dos mercados relevantes 4 e 5.

Adicionalmente, relevam-se também as ofertas de referência de circuitos alugados (ORCA) e a oferta de referência de circuitos Ethernet (ORCE) que são importantes sobretudo para os operadores cujo modelo de negócio não envolve um forte investimento em infraestruturas de rede alternativas, ou que não têm redes com cobertura nacional, uma vez que proporcionam o acesso em todo o território nacional, e de modo não-discriminatório, a *inputs* grossistas que lhes permite a construção de rede própria.

De referir adicionalmente a existência da ORALL⁵⁴, a qual permite também colmatar problemas associados ao investimento em rede própria. Esta oferta permite em particular a prestação, por parte de operadores alternativos, de serviços de banda estreita e de banda larga com base na utilização do lacete local que pertence à PTC. Sem prejuízo, os operadores alternativos tipicamente não recorrem à desagregação do lacete local para oferecer isoladamente acessos

⁵⁴ A desagregação do lacete local consiste no desagrupamento dos lacetes locais entre as instalações do cliente e a central local, que possibilita a utilização, total ou partilhada, dos mesmos por outros operadores, para prestação de serviços ao utilizador.

telefónicos em local fixo, pelo que esta oferta grossista não se considera particularmente relevante para a análise concorrencial deste mercado. Adicionalmente, embora implique investimentos menores do que a construção de uma rede própria, estes só se justificam em determinadas áreas de central, o que leva a que os operadores que recorrem à desagregação do lacete local não estejam presentes em todas as áreas de central, e como tal não estão presentes em todo o território nacional.

Sem prejuízo da existência da ORAC, particularmente determinante na construção de redes de banda larga - que permitem também o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo -, e da ORCA, da ORCE (Oferta de Referência de Circuitos Ethernet) e da ORALL, a dificuldade de implantar rapidamente e oferecer de forma generalizada uma rede de acesso de dimensão nacional constitui ainda uma significativa barreira à expansão dos novos operadores. Neste contexto, é de destacar a obrigação, que será imposta ao Grupo PT no âmbito do mercado grossista de originação, de disponibilizar uma (ORLA).

A ORLA consiste numa oferta grossista, a um preço determinado, do direito de faturação da linha telefónica da PTC, permitindo a outras empresas legalmente habilitadas o estabelecimento de uma oferta retalhista própria que integre o realuguer da linha com serviços telefónicos.

Tendo tido o seu arranque em 2006, a partir do final de 2007 começou a registar-se uma redução do número de solicitações de ativação da ORLA, como se observou no Gráfico 4. Esta situação está relacionada com uma mudança no modelo de negócio dos outros operadores não pertencentes ao Grupo PT” (doravante, OPS) beneficiários da ORLA no sentido de suportarem as suas ofertas na ORALL, ou em infraestrutura própria, subindo assim na chamada “escada de investimento”.

Uma análise que tome em linha de conta apenas o números de acessos ORLA não permitirá, no entanto, avaliar inteiramente a importância que esta oferta grossista assumirá nos mercados a jusante, tendo em conta que a existência de uma oferta deste tipo garante um determinado nível de contestabilidade no mercado, ou seja, a possibilidade de entrada efetiva e rápida no mercado. A simples existência desta contestabilidade contribui para constranger os preços praticados no mercado de retalho, dado que a existência de lucros anormais neste mercado poderia incentivar um determinado operador a entrar no mercado com base na ORLA.

Finalmente, relevam-se as obrigações de acesso à rede, impostas ao abrigo do leilão multifaixa, que teve lugar em 2011, que efetivamente obrigam aos três atuais operadores móveis com rede própria a aceitar negociar de boa-fé acordos com vista ao acesso grossista às suas redes nas faixas dos 800 MHz (TMN, Vodafone e Optimus) e 900 MHz (Vodafone). Em particular, os operadores serão obrigados a aceitar negociar acordos que permitam a prestação de serviços

finais equivalentes àqueles que prestem aos seus clientes nessas faixas. Caso os operadores optem pela prestação de serviços de *homezone* nessas faixas, qualquer operador pode solicitar a negociação de acordos de MVNO nestes moldes.

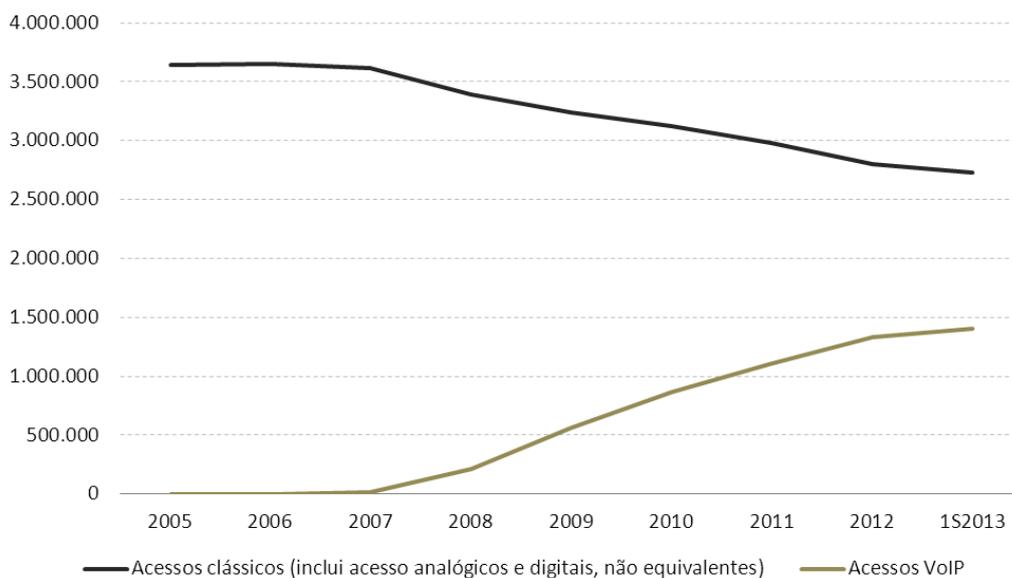
Assim, existe neste momento um conjunto alargado de meios, para além da construção de uma rede de cobre própria, através das quais os operadores podem oferecer acessos à rede telefónica pública a partir de um local fixo.

Oferta de rede própria

Adicionalmente, e em degraus mais elevados da “escada de investimento”, verifica-se a oferta, por parte de operadores alternativos, do acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo com base em rede próprias, nomeadamente com base nas redes móveis, que utilizem a tecnologia GSM/UMTS, e com base em RNG, designadamente redes de cabo coaxial e de fibra ótica.

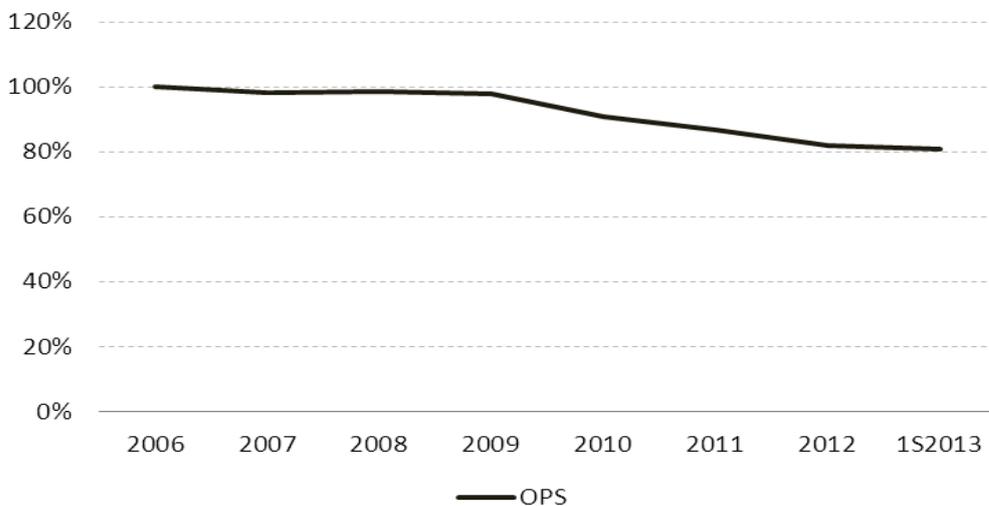
É aliás relevante o crescimento significativo de acessos baseados nas tecnologias alternativas ao cobre. Por um lado, este crescimento decorre em paralelo a um decréscimo relativamente simétrico dos acessos baseados em cobre, o que revela a importância crescente dos acessos com base em tecnologias alternativas. Por outro lado, é de notar a quota de mercado significativa que os operadores alternativos têm nos acessos com base em RNG e redes móveis - ainda que se verifique um decréscimo desta quota de mercado, atendendo à evolução crescente dos acessos telefónicos do Grupo PT prestados com base na sua rede de fibra ótica.

Gráfico 11 – Evolução total dos acessos clássicos e VoIP



Fonte: ICP-ANACOM

Gráfico 12 – Quota de mercado dos operadores alternativos em acessos *homezone* e VoIP



Fonte: ICP-ANACOM

Importa ainda relevar que⁵⁵, a par da elevada cobertura da rede de cobre, a nível de acessos analógicos, e a nível de DSL (quase 100% em dezembro de 2012, sendo das mais elevadas no contexto europeu; no que diz respeito apenas às zonas rurais, atingia um valor de mais de 90%, sendo também das mais elevadas no referido contexto), garantida sobretudo pelo Grupo PT, já existem em Portugal importantes níveis de cobertura por parte de redes alternativas às do Grupo PT.

Assim, quanto à rede de cabo, a percentagem de alojamentos com acessos suportados em EuroDOCSIS 3.0 – “*standard*” correspondia, no final de 2012, a cerca de 68,2 por cento do total de alojamentos⁵⁶. Com base em dados da CE (Digital Agenda Scoreboard 2013), da mesma data, a cobertura de redes por cabo com base em EuroDOCSIS 3.0 em Portugal (76 por cento), estava em 4º lugar entre os países da UE. Sem prejuízo, e conforme pode ser visto na figura abaixo, a densidade dos alojamentos cablados é sobretudo concentrada nos grandes centros urbanos do litoral. Ainda assim, Portugal apresentava, em dezembro de 2012, e novamente com base em dados da CE, uma das maiores coberturas de rede de cabo da UE (a cobertura de redes por cabo *standard* em Portugal situava-se, em dezembro de 2012, nos 77,4 por cento do total de alojamentos, acima da média de 42,7 por cento da EU. No que diz respeito às zonas rurais,

⁵⁵ Os elementos estatísticos relativos às coberturas, referidos nesta secção, podem ser encontrados no documento Sector das Comunicações 2012, do ICP-ANACOM, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1168316>, onde se citam entre outras fontes, a Digital Agenda Scoreboard 2013.

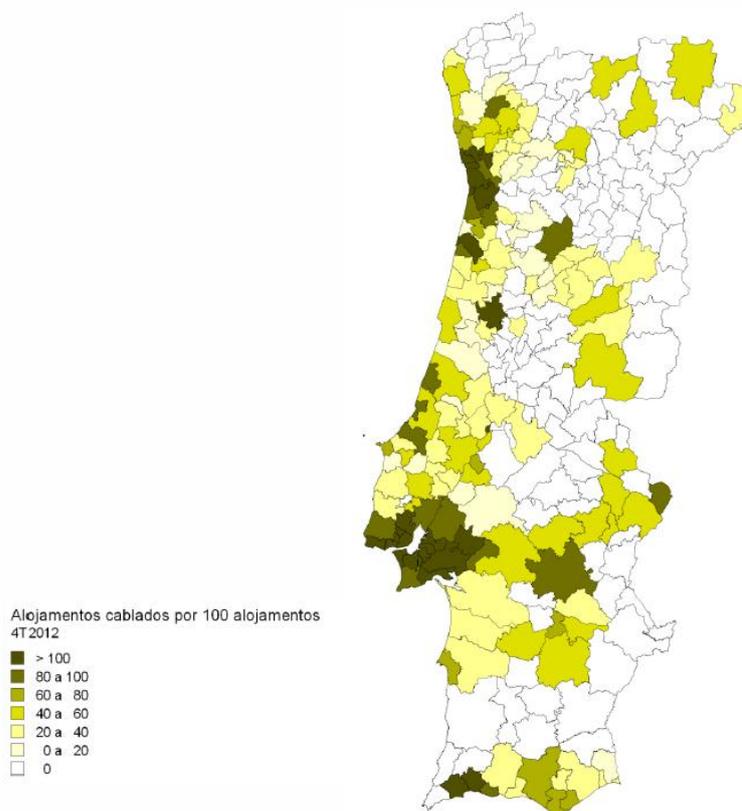
⁵⁶ A oferta do serviço por mais do que um operador na mesma região implica a possibilidade de múltipla cablagem de um mesmo alojamento. Isto significa que a soma dos alojamentos cablados por todos os operadores pode resultar em duplas contagens. O ICP-ANACOM estima, conforme referido no documento Sector das Comunicações de 2012, que este efeito de dupla contagem atinja, no máximo, 13,2 por cento do total dos alojamentos cablados com EuroDOCSIS 3.0.

verifica-se uma cobertura de 30,8 por cento do total de alojamentos, contra 7,2 por cento de média a nível europeu).

Os alojamentos cablados com fibra ótica (*fiber to the home* ou *fiber to the building* - FTTH/B) por todos os operadores equivaliam, no final de 2012, a cerca de 37,1 por cento do total de alojamentos familiares clássicos. Estima-se que o efeito de dupla contagem atinja, no máximo, 24,4 por cento dos alojamentos cablados. Combinando as plataformas existentes para acesso à Internet de alta velocidade, no final de 2012, cerca de 77,8% dos alojamentos em Portugal estavam preparados para receber serviços com elevados débitos, para além de naturalmente também estarem preparados para serviços de voz.

É pois possível concluir que embora, não tenham cobertura em todo o território nacional, as redes de cabo e fibra ótica têm já níveis de coberturas muito significativos, complementando a oferta de rede de cobre em muitos concelhos do país, situação que tenderá a intensificar-se com o alargamento de cobertura das redes de fibra ótica, incluindo em Concelhos mais remotos e/ou de menor densidade populacional (neste caso por via dos concursos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações electrónicas de alta velocidade nas zonas rurais).

Figura 1 – Distribuição por concelho do total de alojamentos cablados por todos os operadores em proporção do total de alojamentos (Portugal Continental)



Fonte: ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP ANACOM).

É de relevar a importância da regulação nos mercados 4 e 5, no que ao incremento de acessos em banda larga diz respeito. O ICP-ANACOM aprovou, por deliberação de 06.02.2012, o projeto de decisão relativo aos mercados grossistas de acesso à infraestrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga.

A análise de mercado efetuada e as medidas previstas neste projeto de decisão tiveram em consideração as alterações ocorridas ao nível dos mercados retalhistas e grossistas de acesso em banda larga, com impacto significativo, nomeadamente a proliferação das ofertas em pacote, nomeadamente *triple-play*, disponibilizadas pelo operador histórico e pelos prestadores de serviços alternativos presentes no mercado, o aumento dos débitos das ofertas de banda larga com a comercialização de ofertas suportadas em redes de fibra ótica e de distribuição em cabo coaxial (DOCSIS 3.0), com ofertas de velocidades de *download* de 100 Mbps e superiores, e o aumento do investimento ao nível das redes de acesso de alta velocidade, tanto em redes de cabo como em redes FTTH.

Neste contexto, equaciona-se, para além da obrigação de acesso desagregado ao lacete e sublacete local em cobre e de acesso às condutas e postes em todo o território nacional, a imposição, em determinados concelhos, do acesso temporário à fibra ótica (enquanto o acesso desagregado à mesma não for viável) através de um acesso virtual.

Atendendo, em particular, ao conjunto de obrigações de acesso que o projeto de decisão do ICP-ANACOM prevê impor ao Grupo PT enquanto operador com PMS, bem como o próprio desenvolvimento do mercado, especialmente no que se refere aos recentes investimentos em infraestrutura própria, em particular fibra ótica, por parte dos operadores alternativos, é expectável que exista um crescimento do parque de acessos em banda larga, contribuindo, concomitantemente, para um crescimento ainda mais significativo dos serviços VoIP oferecidos pelos operadores alternativos.

Numa análise integrada dos vários níveis de entrada, baseados em graus crescentes de utilização de infraestrutura própria, é possível concluir que a dimensão de custos afundados é adaptável a várias estratégias de entrada distintas. Atendendo à existência de ofertas grossistas que garantem o acesso à rede, entre as quais a ORLA e a ORALL, não se considera que este fator constitua uma barreira à entrada significativa. É, aliás, de relevar a diversidade de prestadores presentes no mercado.

Nota-se que no final do primeiro semestre de 2013, existiam 7 empresas em atividade que prestavam o serviço telefónico apenas por acesso direto, quer sobre infraestruturas próprias, quer sobre infraestruturas de terceiros (sobretudo sobre acessos ORLA e lacetes locais), enquanto 8 prestadores prestavam o serviço tanto por acesso direto como por acesso indireto, neste último caso suportados na seleção chamada a chamada ou na pré-seleção. Por outro lado, existiam diversos tipos de prestadores, desde prestadores integrados em grupos predominantemente nacionais de comunicações eletrónicas (tais como o Grupo PT, o Grupo ZON, e a Optimus), a prestadores integrados em grupos económicos internacionais (Vodafone, Colt Telecom e Orange), a prestadores com presença em vários mercados e prestadores mais direcionados para determinados segmentos, como o empresarial (como é o caso da Onitecom e da G9SA).

3.4.1.1.2. Vantagens ou superioridades tecnológicas

Atualmente os prestadores alternativos utilizam várias tecnologias para prestar serviços telefónicos num local fixo. Estas tecnologias, nomeadamente as baseadas em protocolo IP ou nas redes móveis de segunda e terceira geração, não são tecnologicamente inferiores à tecnologia subjacente à rede de cobre, detida pelo operador histórico.

3.4.1.1.3. Acesso fácil ou privilegiado a recursos financeiros

Alguns dos prestadores alternativos ao operador histórico integram grandes grupos empresariais estrangeiros como o grupo Vodafone ou o Grupo Altice, outros são predominantemente detidos por grupos nacionais, conforme referido anteriormente. A empresa resultante do processo de concentração recentemente concluído entre o Grupo ZON e a Optimus está cotada na Bolsa de Valores de Lisboa, estando listada no seu principal índice, que agrega os títulos com maior liquidez (PSI 20). A nível de acesso a mercados de capitais, não parece existir uma assimetria significativa entre o operador histórico e os principais operadores alternativos.

3.4.1.1.4. Economias de escala, de gama, de experiência

A existência de economias de escala determina custos médios decrescentes com a quantidade produzida, algo que naturalmente tem impacto ao nível da capacidade concorrencial de empresas de reduzida dimensão, face a empresas maiores. No momento da anterior análise, em 2004, a dependência infraestrutural da rede de cobre, detida pelo operador histórico, era tal que se concluía por um elevado grau de economia de escala no setor. De facto, os serviços de comunicações eletrónicas exigiam a instalação de infraestruturas com indivisibilidades significativas, o que implicava, para os níveis de produção relevantes, a existência de custos fixos extremamente elevados, que se traduziam na existência de economias de escala particularmente relevantes.

As ofertas grossistas referidas anteriormente permitem atenuar este aspecto intrínseco a uma indústria com elevados custos fixos, dado que, a um preço regulado e orientado para os custos da empresa que o disponibiliza, um operador de menor dimensão pode prestar o acesso em local fixo a um custo médio aproximado ao do operador histórico. Adicionalmente, as ofertas de acesso telefónico baseadas em redes com protocolo IP e redes móveis, com tecnologia GSM/UMTS, dada a capacidade instalada destas redes, que assumem, neste momento, cobertura significativa no contexto nacional (com particular ênfase para as redes móveis), colocam alguns dos prestadores alternativos em situações competitivas próximas das do operador histórico. Em particular, os custos marginais de fornecer acessos *homezone* são particularmente baixos.

As economias de gama determinam que o custo de produzir em conjunto dois produtos distintos (ou mais) seja inferior ao custo de produzi-los separadamente. A este nível, nestes mercados, é de assinalar a profusão de ofertas do tipo *multiple play* por parte quer do operador histórico, quer dos operadores alternativos. Estas ofertas oferecem ao consumidor a vantagem de terem uma fatura única para os vários serviços, e beneficiam porventura também de economias de gama. Neste ponto, não parecem existir vantagens do operador histórico face a outros operadores que, com base nas tecnologias já referidas, disponibilizam em simultâneo diversos serviços finais aos

clientes, como serviços de internet em banda larga, televisão paga e serviço de aluguer de conteúdos, e, em alguns casos, serviços móveis de voz e dados.

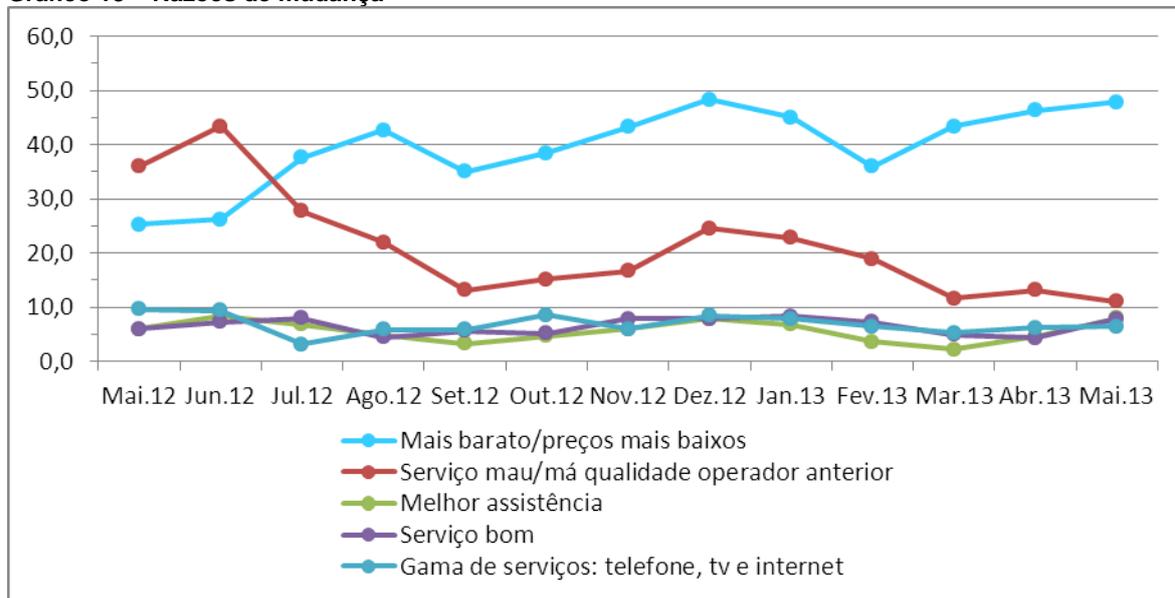
Adicionalmente relevam-se duas outras barreiras à entrada: economias de experiência e custos de mudança.

As economias de experiência determinam custos médios decrescentes com o tempo de experiência da empresa. Em sentido lato, as economias de experiência constituem economias de escala, em que esta tem uma dimensão temporal. No sector em análise, não é possível concluir pela prevalência de significativas economias de experiência, dado que a natureza das tecnologias utilizadas implica uma constante inovação, pelo que os ganhos de experiência são relativamente limitados. Por outro lado, os vários prestadores beneficiam do conhecimento tecnológico e da experiência dos grupos participados ou dos quais fazem parte, quando aplicável, ou dos fabricantes, muitas vezes comuns aos vários prestadores.

Por fim, os custos de mudança dos utilizadores são passíveis de constituir significativas barreiras à entrada. Os custos de mudança definem-se genericamente como os custos incorridos com a mudança de prestador. Estes custos não têm uma natureza exclusivamente pecuniária, relevando-se os custos psicológicos e de tempo, associados nomeadamente à procura e processo de adesão a um prestador alternativo. Quanto maiores forem estes custos, tudo o resto constante, maiores os descontos que os prestadores alternativos terão de fazer, face ao preço praticado pelo operador histórico, para atrair clientes.

A quota de mercado do Grupo PT, que, como se verá, está ligeiramente acima dos 50%, poderia indiciar uma mobilidade ainda relativamente reduzida por parte dos consumidores. Sem prejuízo, existem indícios de que no serviço fixo telefónico como um todo (ou seja, incluindo acesso e serviços telefónicos prestados em local fixo), os consumidores valorizam fortemente o fator preço. Como se pode ver no gráfico abaixo o fator mais importante referido pelos consumidores do serviço fixo para a mudança de operador era o preço. Dentro de um intervalo situado entre os 25% e os 50%, este fator recebia sensivelmente o dobro das respostas do segundo fator mais importante durante o último ano, nomeadamente a qualidade do serviço – que, em maio de 2013, se situou em cerca de 10%.

Gráfico 13 – Razões de mudança



Nota técnica: O Barómetro de Telecomunicações é um estudo regular da Marktest para o sector das telecomunicações. O universo do Barómetro de Telecomunicações - Rede Fixa é composto pelos lares de Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo.

Fonte: Marktest - Estudo Barómetro de Telecomunicações, 2004 a 2013.

Ainda assim, é necessário ter em conta a reduzida dimensão dos clientes que afirmam pretender mudar de operador do serviço telefónico fixo, que em maio de 2013 se situou nos 4%, também de acordo com dados da Marktest⁵⁷.

Adicionalmente, de acordo com o Inquérito ao Consumo das Comunicações Eletrónicas às PME, de dezembro de 2012⁵⁸, cerca de 35% das empresas inquiridas referiu que o preço era o fator mais importante para a seleção de um prestador. A segunda principal razão (“não surgiram prestadores com melhores ofertas”) surge com 13,7% das respostas.

O Memorando de Entendimento (MoU) celebrado em 17.05.2011, entre o Governo da República e o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE), notava, relativamente às redes fixas de comunicações eletrónicas, a necessidade de tomar medidas que aumentassem a concorrência no mercado das comunicações fixas⁵⁹.

⁵⁷ Estudo Barómetro de Telecomunicações, 2004 a 2013.

Nota técnica: O Barómetro de Telecomunicações é um estudo regular da Marktest para o sector das telecomunicações. O universo do Barómetro de Telecomunicações - Rede Fixa é composto pelos lares de Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo.

⁵⁸ Disponível em http://www.anacom.pt/streaming/ICSCE_PME_2012.pdf?contentId=1161652&field=ATTACHED_FILE

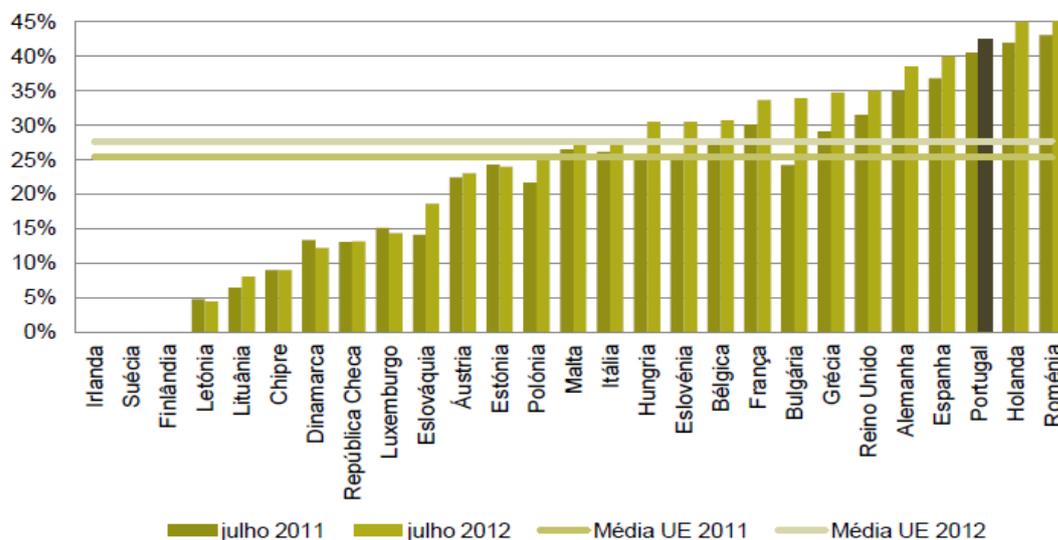
⁵⁹ Vide parágrafo 5.21 na versão do MoU atualizada em 01.09.2011 e ao parágrafo 5.17 na versão do MoU atualizada em 09.12.2011: “medidas para aumentar a concorrência no mercado das comunicações fixas: i) aliviando as restrições em matéria de mobilidade dos consumidores, reduzindo os custos suportados aquando da decisão sobre o operador, de acordo com a proposta da Autoridade da Concorrência (AdC) (tais como contratos padronizados, direito explícito ao

Note-se que o ICP- ANACOM com o objetivo de fomentar a mobilidade dos consumidores na contratação de serviços de comunicações, implementou um conjunto de medidas que visam facilitar a mudança de prestador de serviço nas redes fixas, reduzir a burocracia, e as ações e documentos necessários para celebrar ou terminar um contrato.

Importa realçar neste contexto, entre as várias medidas que foram tomadas, a alteração do Regulamento da Portabilidade⁶⁰, assegurando ao assinante a transferência efetiva do número no prazo máximo de um dia útil a contar do seu pedido e a decisão sobre os procedimentos exigíveis para a cessação de contratos, por iniciativa dos assinantes, relativos à oferta de redes públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público⁶¹.

Na prática, verifica-se um crescimento assinalável no número de acessos baseados em tecnologias alternativas ao cobre, algo que indicia alguma propensão à mudança por parte dos clientes. De modo mais revelador, nota-se que, no segundo semestre de 2012, a quota de assinantes de acesso direto dos prestadores alternativos em Portugal, superior a 40%, era a terceira mais elevada entre os países da UE, conforme é possível verificar no gráfico abaixo. Este elemento é particularmente revelador da capacidade competitiva dos prestadores alternativos em Portugal, por um lado, e de alguma mobilidade dos consumidores, por outro (embora, neste último caso, seja necessário ter em atenção o efeito do *spin-off* que conduziu à criação da ZON).

Gráfico 14 – Quota de assinantes de acesso direto dos prestadores alternativos na UE



Fonte: Digital Agenda Scorecard 2012 e Digital Agenda 2013 (dados provisórios). Dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP ANACOM.

cancelamento gratuito e facilitação de comparação de preços) [3º trimestre de 2011]; (ii) revendo as barreiras à entrada e adotando medidas para as reduzir [1º trimestre de 2012]”.

⁶⁰ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1119156>

⁶¹ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1120684>

3.4.1.1.5. Integração vertical

Empresas integradas verticalmente podem colocar os concorrentes não integrados em desvantagem concorrencial. Esta situação deve-se à possível alavancagem de poder de mercado para mercados adjacentes, nomeadamente quando o concorrente integrado forneça ao concorrente não integrado um fator de produção ou consumo intermédio essencial. Nestas circunstâncias, torna-se mais difícil ao operador não integrado responder ao aumento de procura ocorrido na sequência de um aumento de preço de um concorrente. Esta situação verificava-se no momento da análise levada a cabo em 2004.

Atualmente, a PTC continua a ser um operador de comunicações eletrónicas integrado verticalmente, com presença quer ao nível do mercado grossista quer ao nível do mercado de retalho.

No entanto, a disponibilização de diversas ofertas grossistas que permitem aos outros operadores implementar e oferecer de forma generalizada o acesso à rede, tal como a utilização pelos OPS de outras tecnologias de acesso à rede, contribuiu para que a presença da PTC a nível grossista na rede de cobre deixasse de ser um obstáculo tão relevante.

Por outro lado, assiste-se recentemente a uma significativa consolidação no mercado, com a constituição de operadores com redes próprias que permitem a oferta de acessos fixos e móveis, caso dos processos de concentração entre a ZON e a Optimus e entre a Cabovisão e a ONI. A Vodafone, por outro lado, é um operador com uma presença importante em vários mercados, disponibilizando ofertas de acessos fixos e móveis, quer no âmbito da prestação de serviços telefónicos, quer no âmbito da prestação de serviços de acesso à internet.

Conclui-se que, sem prejuízo da significativa integração vertical do operador histórico, o desenvolvimento de redes próprias e a progressiva integração vertical dos OPS, bem como os mais recentes movimentos de concentração, aliados à disponibilização de ofertas grossistas reguladas, reduzem o possível impacto negativo que esta integração pudesse ter sobre a concorrência.

3.4.1.1.6. Rede de vendas e distribuição altamente desenvolvida

Os atuais prestadores alternativos concorrentes do operador histórico nos mercados em análise possuem, genericamente, redes de vendas e distribuição com dimensão nacional. Em particular, a ZON, a Optimus e a Vodafone têm lojas onde vendem integradamente os seus vários serviços numa proporção significativa dos distritos de Portugal continental e ilhas, em concorrência com o operador histórico.

3.4.1.1.7. Diversificação de produtos ou serviços

A estratégia de proliferação de produtos pode constituir uma efetiva barreira à entrada, quando na presença de elevados custos fixos. Se uma empresa presente no mercado disponibilizar uma oferta variada de produtos/serviços, será mais difícil para um novo entrante endereçar especificamente um determinado segmento de mercado com sucesso. Pode mostrar-se que, na presença de custos fixos suficientemente elevados, inerentes à criação de cada variedade de produto/serviço, a entrada no mercado pode ser efetivamente impedida através de uma estratégia de proliferação de produtos/serviços.

A diversificação de produtos e serviços pode ser vista, nos mercados em análise, de dois modos distintos: 1) a agregação de vários serviços de natureza distinta dentro do mesmo pacote e 2) o lançamento de vários tipos diferentes de tarifários de serviço fixo telefónico.

Relativamente a 1), assiste-se efetivamente a uma proliferação de vendas em pacote em Portugal, que associam o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo a outros serviços retalhistas fixos e, em alguns casos, móveis, conforme referido anteriormente. No entanto, esta estratégia está a ser seguida com sucesso por alguns prestadores alternativos, pelo que não se constitui numa estratégia restritiva da concorrência, antes respondendo a uma preferência dos consumidores.

Relativamente a 2), também esta estratégia não parece corresponder a uma situação que restrinja a entrada no mercado em análise. De facto, verifica-se que alguns *players*, de reduzida/média dimensão, entraram no mercado e conseguiram efetivamente endereçar segmentos específicos de clientes, sem prejuízo do facto de ser comum a diversificação de produtos / marcas no mercado. É exemplo, no passado, e com base em acesso indireto, a empresa Tele 2, que viria a ser adquirida pela Sonaecom, mas também as empresas que se concentram em ofertas para o segmento empresarial, e, dentro deste, em tipos de empresas específicos, como é o caso da Colt e da ONI.

3.4.1.1.8. Conclusão sobre barreiras estruturais à entrada

Verifica-se que, no mercado em análise, dois grandes fatores – um de natureza regulatória, outro resultado da livre atividade comercial das empresas concorrentes e do desenvolvimento tecnológico – influenciaram decisivamente o nível das barreiras à entrada.

Em primeiro lugar, a existência de determinadas ofertas grossistas impostas ao Grupo PT atuou efetivamente sobre um conjunto transversal de barreiras estruturais à entrada, e continuará a atuar, quer ao nível da facilitação da construção de redes próprias, quer de rapidez de entrada no mercado. Em particular, a possibilidade de fornecer acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo com base no realuguer da linha do assinante permitiu que prestadores alternativos, sem

incorrerem em significativos custos afundados e fixos, produzissem com custos médios próximos dos incorridos pelo operador histórico, ganhassem quota de mercado e, em alguns casos, subissem na escada de investimento. Nota-se, por um lado, que sem prejuízo da atual reduzida expressão do número de acessos com base na ORLA esta oferta grossista garante um certo grau de contestabilidade no mercado, ao permitir a entrada rápida e efetiva no mercado na presença de preços excessivos, notando-se, por outro, que existem outras ofertas grossistas que poderão favorecer a entrada no mercado com base em diferentes graus de utilização de rede própria.

Em segundo lugar, a evolução tecnológica e uma crescente preferência dos consumidores pela aquisição de serviços de comunicações eletrónicas em pacote favoreceu que alguns prestadores entrassem no mercado do acesso em local fixo com base em tecnologia própria, e através de redes móveis e/ou de redes com protocolo IP. Este aumento da concorrência em infraestruturas permitiu que operadores de dimensão significativa concorressem diretamente com o operador histórico no mercado do acesso em local fixo, com uma liberdade comercial e autonomia de definição de tarifários que terá, como se verá a seguir, um impacte significativo a nível dos preços finais aos clientes.

Acresce que a regulação dos mercados grossistas de acesso à infraestrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga, onde está a ser equacionada a fixação de condições de acesso à fibra, também proporcionará condições de concorrência acrescida no que respeita aos acessos de banda larga.

Em paralelo, verifica-se, conforme pode ser visto nos gráficos 1 e 2, que a taxa de penetração do STF em Portugal tem vindo a subir desde 2008, ao contrário do que se regista em média na Europa,

Conclui-se, deste modo, que o primeiro critério cumulativo, para identificação de mercados passíveis de regulação *ex-ante*, relativo à presença de obstáculos fortes e não transitórios não é cumprido no caso português, ou seja, não se verificam, atualmente, barreiras estruturais à entrada no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo que impossibilitem um grau elevado de concorrência. Nota-se no entanto que esta conclusão só pode ser obtida atendendo à presença de regulação grossista.

3.4.1.2. Barreiras regulatórias e legais

A Comissão Europeia refere o seguinte no considerando 10 da Recomendação dos Mercados Relevantes, quanto aos obstáculos regulatórios e legais.

“Os obstáculos jurídicos ou regulamentares não decorrem de condições económicas, resultando antes de medidas nacionais legislativas, administrativas ou outras que têm efeito direto nas

condições de entrada e/ou no posicionamento dos operadores no mercado relevante. Pode dar-se como exemplo de obstáculo jurídico ou regulamentar que impede a entrada num mercado a existência de um limite para o número de empresas que têm acesso ao espectro para a oferta de serviços subjacentes. Outros exemplos de obstáculos jurídicos ou regulamentares são os controlos de preços ou outras medidas no domínio dos preços impostas às empresas e que afetam não só a entrada mas também o posicionamento das empresas no mercado. Os obstáculos jurídicos ou regulamentares que possam ser eliminados dentro do horizonte temporal pertinente não deverão normalmente ser considerados obstáculos económicos à entrada de molde a satisfazerem o primeiro critério.”

Notam-se, no setor em questão, duas possíveis restrições de natureza regulatória:

- Necessidade de autorização geral para a prestação de serviços de acesso à rede telefónica em local fixo;
- Escassez de espectro radioelétrico, no caso de opção por entrada com base em redes móveis.

Relativamente à primeira restrição, nota-se o seguinte:

A partir de 01.01.2000, a entrada nos mercados em análise passou apenas a estar sujeita a um processo de licenciamento obedecendo ao cumprimento dos requisitos jurídico-formais, económicos e técnicos constantes no Decreto-Lei n.º 381-A/97, de 30 de dezembro⁶².

Posteriormente, os procedimentos de autorização para operadores de rede e prestadores de serviços de comunicações eletrónicas foram ainda mais aligeirados. Para este efeito, é de notar que a lei 5/2004, de 10 de fevereiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, prevê, no seu artigo 20.º, o procedimento necessário para início da atividade por parte dos prestadores que pretendam oferecer redes e serviços de comunicações eletrónicas. Este procedimento apenas requer uma comunicação sucinta da rede ou serviço cuja oferta pretendem iniciar, bem como indicação da data prevista para o início da atividade, devendo obrigatoriamente comunicar o respetivo endereço, bem como, no prazo de 30 dias, quaisquer alterações do mesmo endereço. Após a comunicação, as empresas podem iniciar de imediato a sua atividade, com as limitações decorrentes da atribuição de direitos de utilização de frequências e números. O procedimento de autorização geral é assim simples e rápido pelo que não se constitui como uma barreira à entrada no mercado.

⁶² Vide: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=23056>

A nível de construção de novas redes, poderiam ainda referir-se algumas barreiras relacionadas com o acesso aos edifícios e ao domínio público municipal, designadamente neste caso em relação com os prazos para execução de obras na via pública.

Há que relevar no entanto que, em Portugal, o ITED (regime aplicável ao projeto e à instalação das infraestruturas de telecomunicações em edifícios e respetivas ligações às redes públicas de telecomunicações, em vigor desde 2004), facilitou bastante a instalação de cabos em edifícios. Em 01.01.2010, entrou em vigor um novo quadro legal, com novas regras técnicas⁶³, e que implicou uma evolução tecnológica e um alargamento do âmbito do mesmo, com significativo impacto para o sector e benefício para o consumidor, nomeadamente ao facilitar o acesso a serviços prestados sobre RNG, em fibra ótica.

De notar igualmente que o Governo reconheceu, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de julho, para o desenvolvimento e promoção do investimento em redes de nova geração, a necessidade de atenuar ou eliminar os obstáculos à instalação de redes e de eliminar as barreiras ao acesso à infraestrutura já existente. Neste contexto foi publicado o Decreto-Lei (DL) n.º 123/2009, de 21 de Maio, alterado pelo DL n.º 258/2009, de 25 de Setembro⁶⁴, que estabelece o regime aplicável à construção de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, à instalação de redes de comunicações eletrónicas e à construção de infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações, conjuntos de edifícios e edifícios. Estes diplomas estabelecem um conjunto de obrigações aplicáveis ao Estado, às Regiões Autónomas, às autarquias locais, às empresas públicas, às concessionárias e, genericamente, às entidades que detenham infraestruturas que se integrem em domínio público, com o objetivo de garantir o acesso, pelas empresas de comunicações eletrónicas, às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas.

Estas medidas legislativas estabelecem também a harmonização de procedimentos, especialmente no relacionamento dos operadores com as autarquias locais, o que irá colmatar a barreira legal identificada.

Adicionalmente, poder-se-ia verificar uma restrição de natureza regulatória numa eventual escassez de espectro radioelétrico, no caso de opção por entrada no mercado com base em redes móveis.

Sobre este assunto, nota-se a concretização, no fim do ano de 2011, de um leilão multifaixa em Portugal, através do qual o regulador disponibilizou múltiplos direitos de frequências sobre um total de 392 MHz numa combinação alargada de frequências baixas e altas (450 MHz; 800 MHz; 900 MHz; 1800 MHz; 2100 MHz; 2600 MHz). Dado que foram definidos preços de reserva

⁶³ Manual ITED – 2ª edição e manual ITUR – 1ª edição

⁶⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=981371> .

relativamente reduzidos, no que diz particular respeito às frequências mais altas, e dada a reserva efetiva de espectro que existiu nestas faixas para novos entrantes (atendendo aos *spectrum caps* que foram definidos), o facto de não se ter verificado interesse por parte de novos operadores na aquisição de direitos de utilização parece indiciar que não existe escassez de espectro, e que este fator não será restritivo da entrada no mercado.

Releva-se também que, atendendo aos resultados do leilão, a Vodafone terá de disponibilizar a quantidade de espectro acima dos 2 X 20 MHz que detenha no conjunto das faixas de frequências dos 800 MHz e 900 MHz, a partir de 2015 o que poderá contribuir para o comércio secundário de espectro e facilitar a entrada no mercado de mais operadores.

Nota-se ainda que neste leilão foram definidas obrigações de acesso à rede, que efetivamente obrigam aos três atuais operadores móveis com rede própria a aceitar negociar de boa-fé acordos com vista ao acesso grossista às suas redes nas faixas dos 800 MHz (TMN, Vodafone e Optimus) e 900 MHz (Vodafone). Em particular, os operadores serão obrigados a negociar acordos que permitam a prestação de serviços finais equivalentes àqueles que prestem aos seus clientes nessas faixas. Caso os operadores optem pela prestação de serviços de *homezone* nessas faixas, qualquer operador pode solicitar a negociação de acordos de MVNO nestes moldes.

Adicionalmente, são de notar, por parte do ICP-ANACOM, a introdução de alterações à ORCA e ORCE, nomeadamente no que respeita a prazos de fornecimento e reparação, e compensações por incumprimentos, e no âmbito da qualidade de serviço das ofertas grossistas reguladas, a imposição de alterações no âmbito dos prazos de reparação de avarias, e procedimentos relativos ao despiste, reparação e fecho das avarias, para além de ter adotado medidas a nível da fiscalização do ITED/ITUR e da ORAC. Estas medidas têm, naturalmente, um impacte positivo ao nível da redução das barreiras à entrada.

Por fim, tem-se verificado um aumento sustentado e relevante de números portados, demonstrando a importância desta medida regulatória para o mercado em análise. Em 2012, a proporção de números portados relativamente ao número de acessos principais era de cerca de 36,1%, conforme pode ser visto na tabela abaixo, que ilustra um significativo nível de *churn*.

Tabela 8 – Números portados (valores acumulados no final do ano)

	2008	2009	2010	2011	2012
Números geográficos	918 953	1 149 926	1 314 178	1 489 515	1 644 097
Números não geográficos	885	1 066	1 472	1 803	2 072
% n.^{os} portados relativamente ao n.^o de acessos principais	22,1%	26,6%	29,3%	32,8%	36,1%

Fonte: ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP ANACOM).

Relativamente à última análise de mercado, é de relevar, a este título, o Regulamento n.º 58/2005, publicado a 18 de agosto, que estabelece princípios e regras aplicáveis à portabilidade nas redes telefónicas públicas. O Regulamento foi objeto de alterações posteriores em fevereiro e julho de 2009, e em março de 2012⁶⁵, visando a celeridade e eficácia do processo de portabilidade.

3.4.1.3. Conclusão sobre a existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nestes mercados

A evolução tecnológica e as medidas impostas em mercados grossistas permitem concluir que não existem barreiras estruturais à entrada significativas no mercado em análise. Esta consideração analítica é sustentada empiricamente pelas entradas no mercado a que se têm assistido, por parte de empresas que têm sido capazes de se expandir, por meio de subidas sustentadas nos vários degraus da escada de investimento. Este facto permite aferir da sustentabilidade da entrada destas empresas, e permite concluir que, no momento presente e no horizonte temporal relevante, não existem significativas barreiras estruturais à entrada.

Também não se detetam barreiras regulamentares e jurídicas. Ao invés, existem medidas regulatórias particulares que têm tido como objetivo a redução das restrições à entrada, nomeadamente no que diz respeito aos custos de mudança e à quantidade de espectro que está disponível ao mercado.

3.4.2. Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente

A Comissão Europeia nota, no considerando 11 da Recomendação, o seguinte:

”Mesmo quando um mercado se caracteriza por fortes obstáculos à entrada, outros fatores estruturais presentes nesse mercado poderão jogar a favor de uma situação de concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente. A dinâmica do mercado pode, por exemplo, ser causada pelos progressos tecnológicos, ou pela convergência de produtos e mercados, que podem criar pressões concorrenciais entre operadores ativos em diferentes mercados de produtos. É o que pode também acontecer nos mercados com um reduzido — mas suficiente — número de empresas que têm estruturas de custos divergentes e respondem a uma procura elástica em função do preço. Pode também haver excesso de capacidade num mercado, que, normalmente, permite que empresas rivais expandam a sua produção muito rapidamente a cada aumento de preços. Nestes mercados, as quotas de mercado podem alterar-se com o tempo e/ou podem registar-se reduções nos preços. Quando a dinâmica do mercado estiver a evoluir rapidamente,

⁶⁵ Versões disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=328895>

haverá que escolher com cuidado o horizonte temporal pertinente, para que seja tomada em conta a evolução pertinente do mercado.”

O racional subjacente a este segundo critério é que, mesmo na presença de barreiras à entrada, a dinâmica do mercado pode determinar que, no horizonte temporal relevante, se alcançaria uma situação concorrencial.

Para este segundo critério, o ICP-ANACOM irá novamente recorrer aos indicadores sugeridos pelo ERG no documento “*Guidance on the application of the three criteria test*”, nomeadamente:

- Quotas de mercado
- Tendências de preços
- Controlo da infraestrutura difícil de duplicar
- Diversificação de produtos / serviços (por exemplo, produtos ou serviços vendidos em pacote)
- Barreiras à expansão
- Concorrência potencial

Para o efeito, o ICP-ANACOM considerará que o critério relativo à infraestrutura difícil de duplicar e o critério relativo à diversificação de produtos estão já abordados na secção anterior.

3.4.2.1. Quotas de mercado

A quota de mercado do Grupo PT nos anos anteriores a 2004 foi sempre superior a 90% nos acessos⁶⁶ em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo. Releva-se que no período anterior a 2006, o mercado só integrava acessos de banda estreita, e a própria definição do mercado era restrita a esse tipo de acessos. Os primeiros acessos de banda larga usados para a prestação do serviço telefónico em local fixo foram registados a partir de meados de 2007, tendo vindo a aumentar significativamente desde essa data.

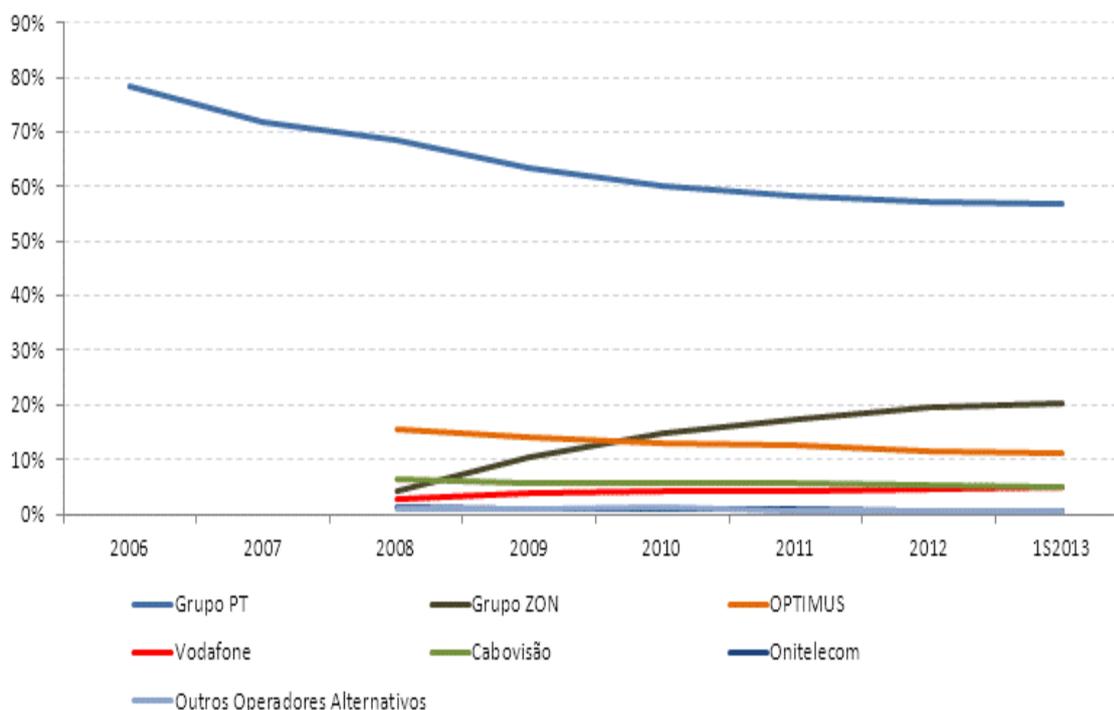
Conforme evidencia o gráfico seguinte, as quotas de mercado dos diversos prestadores no mercado variaram significativamente desde a última análise de mercado. Em particular, a quota do Grupo PT, medida em número de acessos telefónicos fixos, tem vindo a descer sucessivamente, situando-se atualmente (1º semestre de 2013) nos 57% (56,9%). Se à data da primeira análise de mercado se situava acima dos 90%, em 2006 já se situava nos 78%, tendo desde essa data e até 2010 descido anualmente cerca de 3 a 6 pontos percentuais. Entre 2010 e o final do primeiro

⁶⁶ Os acessos considerados correspondem ao total de acessos equivalentes.

semestre de 2013, a quota de mercado do Grupo PT continuou a descer, embora a um ritmo menos acentuado.

Releva-se igualmente o aumento da quota de mercado de alguns dos OPS, em particular o peso importante da quota conjunta da ZON e Optimus, que no final do 1.º semestre de 2013 representa já cerca de um terço do mercado.

Gráfico 15 – Quotas de Mercado por operador (acessos equivalentes)

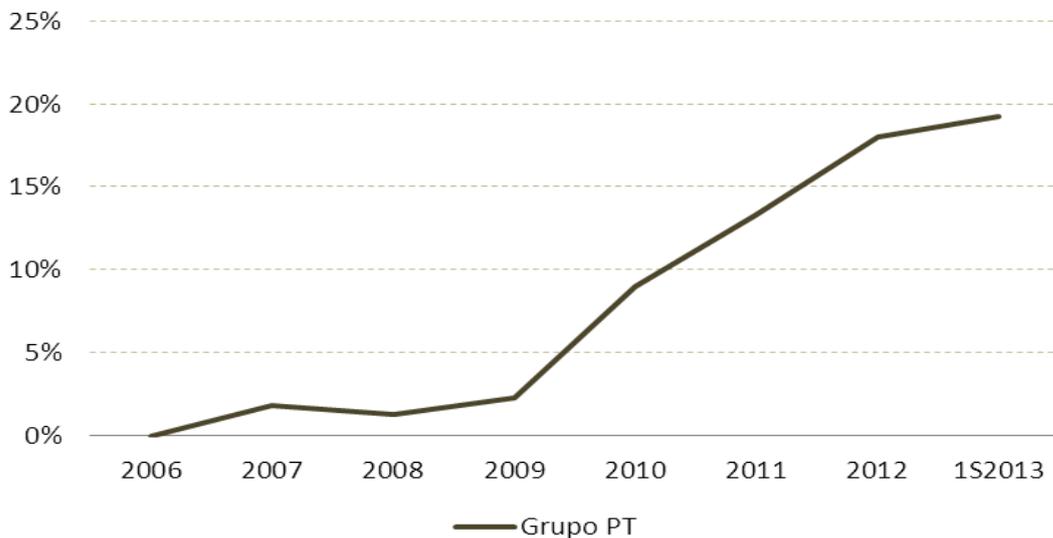


Fonte: ICP-ANACOM

Releva-se que a parte do mercado que tem registado maior crescimento é a relativa aos acessos em banda larga para a prestação de serviços VoIP (*vide* Gráfico 11). É também nessa parte do mercado (em conjunto com os acessos *homezone*) que os operadores alternativos apresentam as maiores quotas de mercado, com uma quota conjunta na ordem dos 80% (*vide* Gráfico 12).

De facto, a nível dos acessos com base em tecnologias alternativas ao cobre, responsáveis pelo crescimento em períodos mais recentes do número total de acessos, a quota de mercado do Grupo PT é significativamente mais reduzida do que a quota verificada para o mercado como um todo, embora em crescimento por via, sobretudo, de também o Grupo PT ter entrado nesta parte do mercado, nomeadamente com os acessos suportados em ofertas *multiple-play* (sobre cobre/ADSL, mas também sobre fibra ótica).

Gráfico 16 – Quota de mercado do Grupo PT nos acessos *homezone* e VoIP



Fonte: ICP-ANACOM

O crescimento do número de acessos alternativos, usados maioritariamente pelos operadores alternativos, em particular os suportados em redes de cabo coaxial e de fibra, tem andado a par com o acréscimo da importância das ofertas em pacote. A este respeito, salienta-se que uma parte significativa dos acessos que atualmente estão contratualizados foram-no através de um pacote de serviços (normalmente *triple play* ou *double play*). Como já referido⁶⁷, no final de 2012, estima-se que 73% dos clientes do STF tivessem contratualizado este serviço no âmbito de um pacote de serviços. Por outro lado, também se verifica que na sua grande maioria os pacotes de serviços integram o serviço telefónico prestado em local fixo (cerca de 92% do número total de ofertas em pacote).

Sem prejuízo do referido quanto ao decréscimo da quota de mercado das empresas do Grupo PT, que no 1.º semestre de 2013 se situava em cerca de 57%, notando-se que o mercado agrega os acessos tradicionais em par de cobre, bem como todos os acessos de banda larga que são usados na prestação de serviços VoIP, poderá existir um conjunto de clientes que, nomeadamente por uma questão de inércia ou por percecionarem elevados custos de mudança, poderão ficar cativos da rede clássica de cobre.

⁶⁷ Conforme referido no estudo “Caraterização da Adoção e do Consumo de Pacotes de Serviços de Comunicações Eletrónicas”, do ICP-ANACOM, já aludido anteriormente.

Dependendo da dimensão dos clientes cativos, poderá existir um problema concorrencial que afeta em particular esses clientes decorrente da existência de um incentivo para o aumento dos preços de retalho por parte do operador que possui os acessos em cobre.

Contudo, a capacidade para o operador em causa aumentar os preços de retalho pode ser limitada por vários fatores, entre os quais o grau de concorrência nos mercados retalhistas da banda larga, a capacidade do operador reter na sua rede IP uma parte dos clientes que migram das redes cobre para as outras redes, a dimensão do grupo de clientes cativos, e ainda a existência de obrigações relativas ao SU.

A tendência nos mercados retalhistas de banda larga vai no sentido do aumento progressivo dos níveis concorrenciais, designadamente na presença de ofertas reguladas a montante, pelo que é expectável que continue a ser exercida pressão concorrencial com efeitos na migração de clientes da rede de cobre para outras redes, incluindo redes de banda larga, para a oferta de serviços de voz.

Em relação à capacidade de o operador de maior dimensão reter na sua rede IP uma parte dos clientes que migram das redes cobre para as outras redes, releva-se que no caso em apreço o Grupo PT tem uma quota de mercado reduzida relativamente a acessos não suportados em cobre (a quota situa-se na ordem dos 15% a 25%, consoante se considerem todos os acessos alternativos ao cobre ou apenas os acessos para a prestação do VoIP), pelo que essa capacidade é necessariamente também reduzida.

No que respeita à dimensão dos clientes cativos, nota-se que no estudo preparado pela Ecorys para a CE⁶⁸, mencionado na primeira parte do presente documento, é referido que pode existir um problema concorrencial quando essa dimensão é igual ou superior a 70% (níveis a partir dos quais poderá ser rentável ao operador monopolista hipotético aumentar os preços 5% a 10%), embora o mesmo estudo conclua que não existem evidências de que essa dimensão esteja a atingir o seu valor crítico.

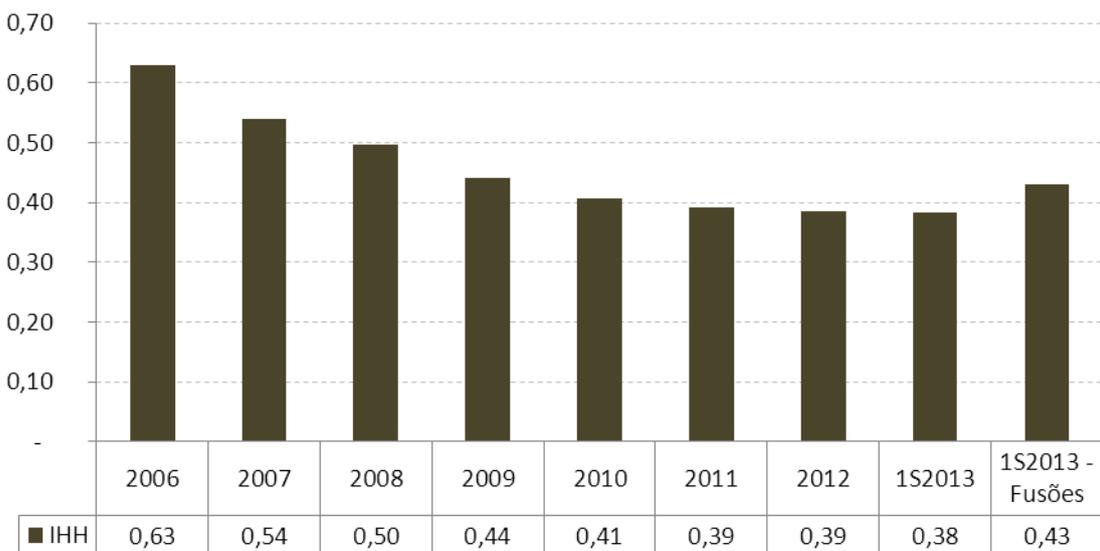
No mercado nacional é difícil estimar a dimensão desses clientes. Não obstante, considera-se que o processo de migração da rede de cobre para outras redes, incluindo para as redes que suportam o serviço de VoIP, ainda está longe de estar terminado, nomeadamente atendendo aos recentes anúncios de intenção de investimento em RNG. Assim, o facto de existirem ainda muitos clientes que se suportam na rede de cobre decorrerá sobretudo desse processo de migração ainda estar a decorrer do que propriamente por esses clientes se sentirem cativos da rede de cobre.

⁶⁸ "Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation", de setembro de 2013, disponível em <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/future-electronic-communications-markets-subject-ex-ante-regulation> .

Por último, embora não menos importante, importa salientar que, independentemente da dimensão do grupo de clientes que possa ser considerado cativo da rede de cobre, a capacidade do Grupo PT aumentar os preços retalhistas, na ausência de regulação retalhista, será coartada pela pressão concorrencial que a curto prazo passará a ser exercida pela ZON e Optimus enquanto operadores com obrigações de prestação do SU, assunto que será desenvolvido adiante.

Finalmente, em relação à evolução do índice IHH, revela-se que também neste caso se assiste a uma redução no grau de concentração no mercado. Note-se que a consolidação da ZON e da Optimus, em paralelo com a consolidação da Cabovisão e da Oni, acarretará um novo aumento no índice IHH (como se pode observar na coluna “1S2013-Fusões” do gráfico seguinte, que reflete o cenário decorrente das concentrações referidas, tendo por base os dados relativos ao 1º semestre de 2013), que no entanto será feito à custa do reforço de operadores alternativos.

Gráfico 17 – Índice IHH



Fonte: ICP-ANACOM

3.4.2.2. Dimensão do(s) lider(es) de mercado

A evolução das quotas de mercado permite aferir que a PTC permanece como o prestador de acessos à rede telefónica pública num local fixo com maior dimensão neste mercado. No entanto, nota-se que existem agora outros operadores, alguns deles integrados em grandes grupos económicos, que têm adquirido um grau de capacidade de concorrência com o operador histórico. Esta evolução é visível quando se comparam os principais indicadores da dimensão associados

aos operadores alternativos e ao Grupo PT, entre o momento da anterior análise e o momento atual, conforme tabela seguinte (que não tem ainda em linha de conta a concentração entre a Optimus e a ZON). Em particular, nota-se uma redução significativa no nível de assimetria entre o Grupo PT e os seus principais concorrentes.

Tabela 9 – Indicadores de dimensão dos principais operadores

Empresa	2004		2012	
	Volume de Negócios	Número de trabalhadores	Volume de Negócios	Número de trabalhadores
Grupo PT	2.301.362	10270	2.927.628	7.206
2º maior operador em termos de volume de negócio	156.996	200	1.199.276	1.484
3º maior operador em termos de volume de negócio	155.425	732	700.007	756
4º maior operador em termos de volume de negócio	79.359	351	730.896	786
5º maior operador em termos de volume de negócio	25.566	149	118.754	135

Nota: Valores em 1000 unidades

Fonte: Diretório de empresas do sector das comunicações, Edição de 2013

Importa ainda referir que o Grupo PT tem capacidade de fornecer acessos utilizando as várias tecnologias disponíveis e que integram o mercado. Por outro lado, a Optimus agrega, entre outras, as marcas Optimus, Clix e Novis. Adicionalmente, a Optimus e a ZON, na sequência da operação de concentração passarão a ter acesso e conjunto a uma rede de cabo e móvel com dimensões significativas no contexto nacional. A Vodafone está também capacitada para fornecer acessos utilizando várias tecnologias disponíveis.

Em relação à última análise, e não obstante a diferença entre a dimensão do líder do mercado e a dimensão dos seus concorrentes continuar a ser significativa, é notório que atualmente o mercado de acesso em local fixo é caracterizado pela presença de entidades cuja capacidade competitiva é significativa.

3.4.2.3. Tendências de preços

No momento da anterior análise, a concorrência entre os operadores presentes no mercado assemelhava-se a uma relação entre empresa líder e empresas seguidoras. Em parte, a própria natureza da tecnologia prevalecente no sector explicava este comportamento: a forte dependência, por parte dos operadores alternativos para prestação de serviços retalhistas, de *inputs* grossistas que só podiam ser fornecidos pelo operador histórico, aliada ao facto de também este operador operar nos referidos mercados retalhistas, gerava uma capacidade limitada de concorrência efetiva. Esta situação mantém-se para operadores que decidam suportar as suas ofertas nos *inputs* grossistas da PTC, não obstante os preços das mesmas serem regulados pelo ICP-ANACOM com base nas obrigações impostas ao abrigo das conclusões dos procedimentos de análise de mercado, nomeadamente a obrigação de orientação dos preços para os custos.

No entanto, o surgimento ou expansão de plataformas alternativas ao cobre que permitem o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo vieram reduzir significativamente a referida dependência. Como pode ser verificado nas tabelas que se reproduzem abaixo, os operadores que oferecem acessos baseados em GSM/UMTS têm colocado no mercado tarifários que não se limitam a reproduzir os tarifários oferecidos pelo operador histórico com base na sua rede de cobre, mas que contêm diferenças quer na própria estrutura, quer nos preços praticados. Em relação aos acessos, observa-se, por exemplo, que existem inclusive ofertas *homezone* que não preveem qualquer mensalidade, sendo que estão disponíveis no mercado ofertas que não preveem nem um pagamento fixo nem um carregamento obrigatório (*vide* exemplo na tabela seguinte).

Tabela 10 – Ofertas *homezone* disponibilizadas pelos operadores, valores em euros com IVA

Tarifário	Operador					
	Vodafone (1)		TMN (2)		Optimus (3)	
	Vodafone Voz Fixa	Vodafone Voz base ao segundo	Casa t Livre	Casa t Zero	Optimus home – Plano poupança total	Optimus home - Plano poupança fixo
Mensalidade	0	10,92	0	10,98	0	10,49
Carregamento obrigatório	0	0	9,9	0	12,5	0

Fonte: *websites* dos operadores em Dezembro de 2013:

(1) <http://www.vodafone.pt/main/Particulares/tv-net-voz/voz-fixa/Tarifarios.htm>

(2) <http://www.tmn.pt/portal/site/tmn/menuitem.0143d3546741f79ae8f48210751056a0/?vgnnextoid=23b4635918351210VgnVCM1000005401650aRCRD>

(3) <http://www.optimus.pt/particulares/net-voz-fixa/voz-fixa/tarifarios/>

No período anterior à liberalização, do ponto de vista tarifário, a componente associada ao acesso (instalação e assinatura) encontrava-se claramente separada da componente associada à utilização (chamadas nacionais e internacionais). No que diz respeito ao preço das chamadas praticava-se genericamente o “peak-load pricing” e os preços das chamadas eram proporcionais à distância das mesmas.

Esta situação veio alterar-se com os tarifários das ofertas baseadas em outras tecnologias. No caso dos tarifários dos produtos *homezone*, como vimos acima, um carregamento obrigatório, prática comum nos tarifários dos operadores móveis, introduz um elemento de diferenciação em relação aos tarifários praticados na rede fixa suportados em redes de cobre. Este carregamento obrigatório pode ser entendido como uma versão intermédia da tarifa de duas partes. A diferença consiste em que o valor de carregamento é dedutível nas chamadas realizadas, ao contrário da mensalidade. Outra variante foi introduzida pela Vodafone, que além do tarifário base tem “aditivos” que permitem, mediante o pagamento de um valor fixo, a redução do preço das chamadas para a rede fixa em determinados horários. Para além das ofertas baseadas em GSM, nota-se ainda a evolução das ofertas comerciais dos operadores que baseiam as suas ofertas em

outras tecnologias, sendo comuns os pacotes que incluem acesso e tráfego. Releva-se que o próprio operador histórico, cujo tarifário associado ao SU tem sido regulado, cobra pela assinatura mensal 15,57 euros com IVA, a qual contempla o acesso a um tarifário cujas chamadas para a rede fixa, no horário noturno e fins de semana, são gratuitas (opção 1 do tarifário base). Em alternativa, poderá pagar 14,33 com IVA (opção 2 do tarifário base), e não terá acesso a chamadas gratuitas.

Verifica-se, e embora sujeitas ao cumprimento de princípios de orientação para os custos, que o operador histórico tem também lançado ofertas promocionais, com duração limitada, que agregam a mensalidade com tráfego, a preços inferiores aos da própria assinatura deste operador (que requerem todavia o pagamento, por parte do cliente final, de um valor associado à ativação da oferta). Este tipo de ofertas promocionais parece ser uma consequência direta da alteração na estrutura tarifária trazida pela concorrência com os operadores alternativos, que conduziram a uma redução nos preços para a componente de acesso, ou seja, para a componente fixa dos tarifários de duas partes do serviço fixo telefónico.

Esta evolução nas estruturas tarifárias e a redução nos preços do acesso parecem ser corroboradas pelos elementos empíricos de que o ICP-ANACOM dispõe. De facto, a razão “pagamento de assinatura / assinatura cara” tem perdido peso relativo enquanto motivo para abandono da rede fixa. No quadro abaixo é possível verificar que esta motivação passou de 41,6% do total da amostra inquirida, no 4º trimestre de 2007, para 8,8% no 4º trimestre de 2011.

Tabela 11 – Motivos de abandono da rede fixa

	4T2007	4T2008	4T2009	4T2010	4T2011
Taxa de abandono da rede fixa	33,3	32,4	32,8	34,4	39,7 ↑
Base: Lares sem acesso ao serviço telefónico fixo (não inclui as não respostas)					
Motivos de abandono da rede fixa (escolha múltipla)					
Pagamento de assinatura/ assinatura cara	41,6	17,3 ↑	12,9 * ↓	11,8 *	8,8 *
Preços altos/ demasiado gasto	20,9	30,3 ↑	22,7 ↓	23,2	19,9
Utiliza telemóvel	17,9	20,2	25,3 ↑	23,6	24,6
Utilizava pouco/ deixou de ter utilidade	23,0	22,0	34,8 ↑	32,4	30,4
Má assistência do operador/ problemas	1,6 #	3,1 *	2,5 #	3,1 *	6,1 * ↑
Outro	2,5 #	2,6 #	6,8 * ↑	5,9 *	9,8 * ↑
Ns/Nr	3,1	9,9	8,5	6,7	2,8

Unidade: %

Fonte: MARKTEST - Estudo Barómetro de Telecomunicações, 4T2007 a 4T2011

Fonte: Marktest (dados publicados no documento Situação das Comunicações 2011, do ICP-ANACOM)

Utilizando apenas os preços das ofertas publicamente disponibilizadas pelos operadores históricos em 19 países da União Europeia considerados pela OCDE⁶⁹, nota-se que os preços praticados em Portugal para instalação e assinatura, para o segmento residencial, são claramente mais baixos do que a média europeia, conforme pode ser visto no quadro abaixo.

Tabela 12 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento residencial (novembro de 2012)

		Baixo consumo	Médio consumo	Alto consumo
Instalação e assinatura	Despesa mensal com instalação e assinatura	12,66 €	15,91 €	20,94 €
	Desvio em relação à média	-18,8%	-13,5%	-10,2%
	Ranking UE19	6	7	7

Fonte: Teligen, OCDE, ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM)

No segmento empresarial, conforme pode ser visto na tabela abaixo, a posição relativa dos preços nacionais, novamente considerando apenas os preços das ofertas publicamente disponíveis dos operadores históricos, é também positiva.

Tabela 13 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento empresarial (novembro de 2012)

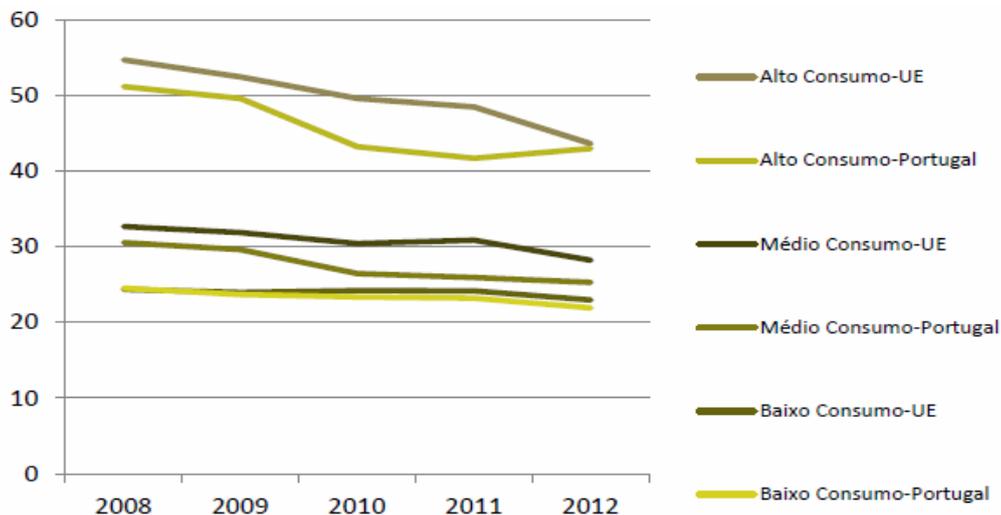
		SOHO	PME
Instalação e assinatura	Despesa mensal com instalação e assinatura	15,54 €	15,54 €
	Desvio em relação à média	-16,6%	-23,0%
	Ranking UE19	6	4

Fonte: Teligen, OCDE, ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM)

Analisando a fatura residencial do STF como um todo, mas continuando apenas a considerar os tarifários publicamente disponíveis do operador histórico, é possível verificar a redução consistente dos preços nos últimos anos e o facto de serem genericamente inferiores à média dos países que são considerados.

⁶⁹ Para este efeito, foram considerados os perfis de utilização/cabazes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Os valores são apresentados em euros e correspondem a faturas mensais, líquidas de IVA e de custos não recorrentes e não foram utilizadas paridades de poder de compra. Os valores apresentados para o segmento residencial excluem descontos e promoções, enquanto no caso do segmento empresarial estes foram incluídos.

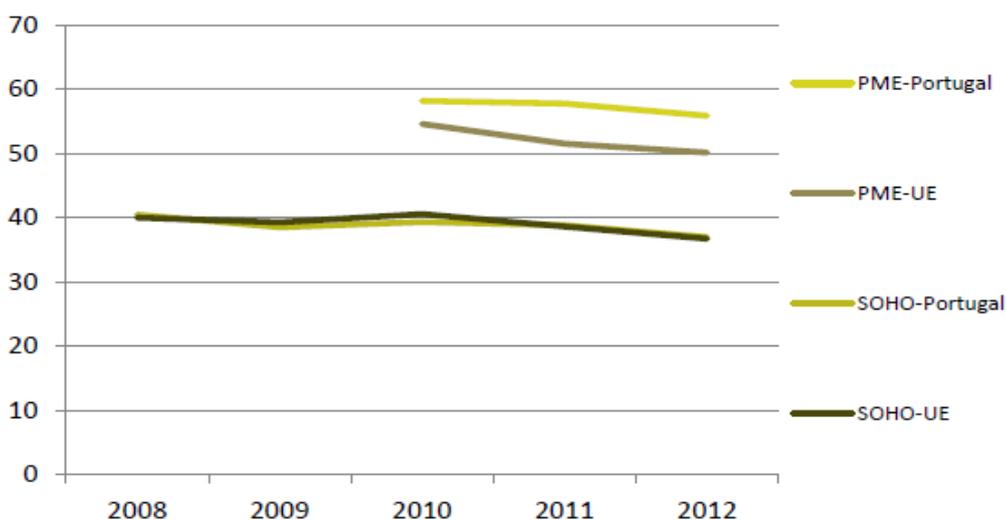
Gráfico 18 – Evolução da fatura residencial do STF em Portugal e numa seleção de 19 países da UE (valores em euros)



Fonte: Teligen, OCDE, ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM)

Já no que diz respeito ao segmento empresarial, a situação também é de redução dos preços, mas a posição relativa de Portugal face à média não é tão favorável, com particular ênfase para as PME.

Gráfico 19 – Evolução da fatura empresarial do STF em Portugal e numa seleção de 19 países da UE (valores em euros)



Fonte: Teligen, OCDE, ICP-ANACOM (dados publicados no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM)

Num cenário de desregulação deste mercado, a PTC terá maior flexibilidade no modo como constrói os seus tarifários, porventura adequando-os com mais facilidade às preferências atuais dos consumidores. Embora a PTC brevemente deixe de ser o prestador do SU, deixando assim também de estar sujeita às obrigações que lhe foram impostas nesse âmbito e que se relacionam, entre outros aspetos, com a existência de um tarifário específico para os clientes do SU, os novos prestadores do SU (ZON e Optimus), designados no âmbito de um procedimento concursal específico, terão de cumprir com um conjunto de condições, incluindo a disponibilização de tarifários que garantam a acessibilidade dos preços, pelo que por essa via, e em relação aos clientes do SU, exercerão pressão concorrencial sobre os preços praticados pela PTC.

3.4.2.4. Barreiras à expansão

A capacidade instalada das redes que permitem o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo é significativa. A cobertura da rede GSM/UMTS é praticamente nacional, e há redes de cabo e de fibra ótica, detidas por prestadores alternativos ao operador histórico, com coberturas significativas. A expansão da oferta de acessos, em face a aumentos da procura, poderá assim ser feita sem incorrer em custos marginais elevados.

Conforme referido também acima, uma importante barreira à expansão diz respeito aos custos de mudança dos consumidores. Conforme concluído, os custos de mudança não são suficientemente elevados para impedir um grau concorrencial significativo.

3.4.2.5. Concorrência potencial

A ameaça de entrada rápida no mercado de acesso telefónico em local fixo é uma ameaça credível, atendendo ao exposto na secção 3.4.1.1.1. Tendo em conta a multiplicidade de modalidades de entrada no mercado, com graus diferenciados de infraestrutura própria, considera-se que a concorrência potencial é significativa, credível e sustentada e contribuirá para prevenir, de modo efetivo, subidas de preços retalhistas acima dos níveis concorrenciais.

Embora não diga respeito à entrada potencial no mercado de acesso telefónico em local fixo, é, no caso português, de relevar a influência que os serviços baseados nas redes móveis que não estão circunscritos a uma área específica podem ter no mercado em análise. O serviço móvel terrestre atinge, em Portugal, uma elevada taxa de penetração (medida com base em estações móveis ativas com utilização efetiva, e excluindo placas/modems para acesso à Internet, e estações móveis afetas ao serviço *Machine-to-Machine* (M2M), a penetração era de 112,2 por 100 habitantes no 2º trimestre de 2013).

Adicionalmente, verifica-se a existência de tarifários pré-pagos cuja componente fixa da tarifa de duas partes (seja carregamento obrigatório, seja mensalidade) é reduzida ou mesmo nula – são

exemplos a destacar, neste título, as modalidades sem carregamento obrigatório dos tarifários das marcas “low-cost” dos três operadores com rede própria. A componente fixa dos tarifários móveis permite obter acesso à rede telefónica pública, através da rede móvel, pelo que poderia eventualmente exercer alguma pressão sobre os preços praticados no acesso fixo. Esta pressão concorrencial tenderá a ser maior em determinados segmentos da população, nomeadamente os mais jovens (segundo dados da Markttest⁷⁰, em quase 50% dos lares sem serviço de voz, o indivíduo que contribui com o maior rendimento tem uma idade inferior a 44 anos). Acresce que, segundo dados do *e-household survey* de 2011⁷¹, em Portugal cerca de 33% dos lares têm apenas serviço móvel. Em todo o caso, atentas as funcionalidades distintas dos serviços fixos e dos serviços móveis, não se considera que os segundos exerçam uma pressão concorrencial significativa sobre os preços, sendo frequentemente associados pelos utilizadores finais numa lógica de complementaridade, conforme referido na secção 3.1.4.

Também a utilização de *software* específico que permite estabelecer comunicações de voz através da Internet (VoI) poderia exercer alguma pressão concorrencial sobre a prestação do acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo, no entanto neste caso específico, conforme referido na secção 3.1.2, não há registo de uma utilização relevante destas funcionalidades.

Em conclusão, não se considera que nenhum dos casos apresentados, designadamente relacionados com os serviços baseados nas redes móveis e com os serviços de VoI, constrange suficientemente a definição de preços no mercado em análises, atendendo às diferenças a nível de funcionalidades, identificadas na definição de mercado,

3.4.2.6. Serviço Universal

Além dos elementos referidos acima, existe um outro elemento que tem um impacte significativo no que ao critério em análise diz respeito. Este elemento, associado a uma situação muito específica de Portugal, relativa à recente adjudicação do SU, na componente do STF, a dois operadores que não o operador histórico, é o facto de, no âmbito de um procedimento concursal específico para a designação de prestadores do SU, em que o (menor) preço constituiu o único fator de avaliação das propostas, ter sido fixado um conjunto de condições especificamente associadas prestadores essa prestação. Incluem-se nestas condições a obrigatoriedade de disponibilizar tarifários que permitam cumprir com o objetivo de assegurar a acessibilidade dos preços do SU.

⁷⁰ Estudo Barómetro de Telecomunicações, 2004 a 2013.

Nota técnica: O Barómetro de Telecomunicações é um estudo regular da Markttest para o sector das telecomunicações. O universo do Barómetro de Telecomunicações - Rede Fixa é composto pelos lares de Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo.

⁷¹ Disponível em http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_381_en.pdf

Assim, a existência a nível nacional, de uma oferta tarifária associada ao SU, em que os preços do acesso e dos serviços telefónicos prestados em local fixo estão sujeitos a determinados limites, constitui por si só um fator que condicionará a fixação de preços por parte do operador histórico.

A este respeito, releva-se que a PTC, para além de ser o operador com PMS neste mercado, também tem sido ao longo dos últimos anos o prestador do SU. No entanto, ao longo dos últimos meses foram lançados três procedimentos com vista à designação de prestadores do SU, por concurso público, processo que se encontra presentemente na sua fase final de formalização dos contratos.

Nota-se a este respeito que, no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação para a seleção da empresa ou empresas a designar para a prestação do SU de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público, o qual foi iniciado em 22.05.2012, pela Resolução do Conselho de Ministros 50/2012, de 22 de maio, foi aprovada, em 18.07.2013, a designação dos prestadores do SU para a prestação em causa, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66-A/2013, publicada em Diário da República no dia 18.10.2013⁷². Entretanto foi também aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 81-A/2013, de 28 de novembro de 2013, que delega no Ministro da Economia a competência para a prática dos atos decorrentes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2012, de 22 de maio, que aprova a contratação da prestação do SU de comunicações eletrónicas, define os termos dos respetivos procedimentos concursais e autoriza a despesa inerente, e o Despacho n.º 15624-A/2013, que nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81-A/2013, de 28 de novembro de 2013, procede a subdelegações de competências no âmbito de procedimentos concursais aprovados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2012, de 22 de maio, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2012, de 6 de agosto.

Pese embora a PTC tenha sido um dos candidatos qualificados no concurso em causa, a combinação de propostas ganhadoras pertence a dois operadores alternativos, a Optimus, que

⁷² A Resolução do Conselho de Ministros refere o seguinte nos seus pontos 7 e 8:

“7 - Determinar a adjudicação no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação para a seleção da empresa ou empresas a designar para a prestação do serviço universal de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público, conforme proposta do júri do concurso, à Optimus Comunicações, S.A. para os Lotes 1 e 2, identificados no anexo 1 do respetivo programa do procedimento, aprovado em anexo à Portaria n.º 318/2012, de 12 de outubro (Zona Norte e Zona Centro), e à ZON TV Cabo Portugal, S.A., para o Lote 3, identificado no mesmo anexo (Zona Sul e Ilhas).

8 - Determinar a adjudicação no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação para a seleção da empresa ou empresas a designar para a prestação do serviço universal de oferta de postos públicos, conforme proposta do júri do concurso, à PT Comunicações, S.A., para todos os lotes identificados no anexo 1 do respetivo programa do procedimento, aprovado em anexo à Portaria n.º 318/2012, de 12 de outubro (Zona Norte, Zona Centro e Zona Sul e Ilhas).”

assegurará esta prestação do SU nas zonas Norte e Centro do país⁷³ e a ZON que assegurará a mesma prestação na zona Sul e Ilhas.

Decorre do procedimento de designação do(s) prestador(es) do SU que, a partir do momento em que os novos prestadores iniciarem a sua atividade na qualidade de prestador do SU, a PTC, que no momento presente é ainda a prestadora do SU, deixará de ter obrigações nesse âmbito. As condições/obrigações que foram fixadas no âmbito dos procedimentos referidos serão naturalmente asseguradas pelos novos prestadores do SU. Refira-se, a este respeito, que os novos prestadores têm um prazo máximo de 6 meses contado desde o momento da assinatura do contrato para iniciarem a prestação do SU.

Assim, tendo presente que os procedimentos de designação dos novos prestadores do SU estão concluídos, é expectável que a curto prazo a Optimus e a ZON assumam as suas novas responsabilidades e todas as obrigações que lhes estão associadas.

Neste contexto, releva-se que as obrigações que estão em causa implicam, entre outras matérias, que os prestadores em causa devam satisfazer todos os pedidos razoáveis de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e a prestação de um serviço telefónico acessível ao público através daquela ligação, nas zonas geográficas onde a prestação do serviço é contratada.

Devem ainda os mesmos operadores garantir que a ligação à rede e a prestação do serviço que disponibilizam permita:

- a) A ligação e utilização de equipamentos terminais adequados;
- b) O estabelecimento e a receção de chamadas telefónicas locais, de chamadas telefónicas nacionais, concretamente chamadas envolvendo números geográficos e não geográficos, em conformidade com o estabelecido no PNN, e de chamadas telefónicas internacionais;
- c) O estabelecimento e a receção de comunicações fac-símile;

⁷³ O Mapa das zonas para as quais foram admitidas propostas para a prestação dos serviços, é o seguinte:

Zonas	Distritos	Zonas	Distritos	Zonas	Distritos
Zona Norte	Braga	Zona Centro	Coimbra	Zona Sul e Ilhas	Madeira
	Porto		Leiria		Açores
	Viana do Castelo		Lisboa		Portalegre
	Aveiro		Santarém		Évora
	Bragança		Castelo Branco		Setúbal
	Guarda				
	Vila Real				
Viseu					

- d) O estabelecimento de comunicações de dados, com débitos suficientes para viabilizar o acesso funcional à Internet;
- e) O acesso, através do número nacional de socorro definido no PNN ou de quaisquer outros números especificados pelo ICP-ANACOM, aos vários sistemas de emergência, nos termos fixados na legislação aplicável;
- f) O acesso a um serviço completo de informações de listas prestado nos termos definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 89.º da LCE.

Acresce que os serviços disponibilizados aos clientes devem ser prestados em local fixo, com recurso à numeração geográfica, podendo a sua prestação efetuar-se com recurso a qualquer tecnologia, com ou sem fios.

As novas obrigações a que a Optimus e a ZON estão sujeitas implicam necessariamente o reforço da sua presença na globalidade do território nacional. Como tal, esta situação também contribuirá também a médio prazo para que os obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência se atenuem. Acresce que os futuros prestadores do SU são também duas empresas envolvidas num processo de concentração. Ainda que não se conheça para já todo o detalhe da estratégia comercial que virá a ser adotada pelas empresas em causa, é expectável que pelo menos a médio prazo tenha também impacto no aumento da dinâmica concorrencial face ao operador histórico.

Em paralelo com as obrigações referidas anteriormente, a Optimus e a ZON, enquanto prestadores do SU, terão também de disponibilizar um "Tarifário do SU", aplicado uniformemente, quer em cada uma das zonas geográficas incluídas na prestação do SU, quer entre todas as zonas geográficas em que a prestação é contratada, tarifário que dará cumprimento ao objetivo de garantir a acessibilidade dos preços das prestações do SU.

Terão também de cumprir um conjunto de parâmetros de qualidade de serviço com objetivos de desempenho fixados.

Neste contexto, entende-se que não é pelo facto de a PTC deixar de ser o prestador do SU de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público, e consequentemente deixar de ter as obrigações a que estava sujeita, que deixará de se sentir condicionada na prestação do acesso em local fixo. O ICP-ANACOM entende que esse condicionamento se fará sentir em virtude da pressão concorrencial que será exercida pela Optimus e pela ZON, dada a obrigação de garantir a acessibilidade de preços do SU, na totalidade do território nacional. A PTC (e o Grupo PT em geral) terá sempre de ter em conta os tarifários do SU, e a sua disponibilização em todo o território, na fixação dos preços das suas ofertas retalhistas.

Assim, os condicionamentos a que a PTC estava diretamente sujeita por ser um operador com PMS, e por ser o prestador do SU, ainda que deixe de estar regulada e de ser o prestador do SU, continuam por via indireta a ser exercidos sobre a empresa, garantindo assim também a proteção de eventuais clientes que se mantenham cativos da rede de cobre.

3.4.2.7. Conclusão sobre a estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente

Verificou-se, na secção anterior, que não existem barreiras à entrada relevantes nos mercados em análise. Nesta secção constatou-se adicionalmente que as empresas que têm efetivamente entrado no mercado têm genericamente lançado tarifários relativamente inovadores e com preços competitivos, através dos quais têm conseguido aumentar a sua base de clientes. Tal facto demonstra, por um lado, reduzidas barreiras à expansão e, por outro, que existe uma procura relativamente elástica – este fator é de particular importância na aferição do presente critério cumulativo, dado que, conforme nota a Comissão Europeia na Recomendação dos Mercados Relevantes, “(...) é necessário examinar se no setor se têm observado entradas frequentes e bem sucedidas e se as entradas têm sido ou podem ser de futuro suficientemente imediatas e persistentes para limitar o poder de mercado”.

Verifica-se, pois, que no setor têm existido entradas frequentes de operadores no mercado com algum sucesso, demonstrado pelo aumento da quota de mercado dos operadores alternativos, e a sensibilidade ao preço dos consumidores permite aferir que, no futuro, a ameaça de nova entrada com sucesso é credível e necessariamente constrangerá o preço formado no mercado em análise.

Demonstrou-se igualmente que a quota de mercado do Grupo PT tem vindo sustentadamente a diminuir, sendo que os operadores alternativos já são responsáveis por uma parte significativa das ofertas de acesso à rede telefónica pública num local fixo, notando-se igualmente que a quota de mercado destes operadores é das mais elevadas quando comparada com os seus congéneres europeus, e paralelamente a quota de mercado das empresas do Grupo PT é das mais baixas entre os operadores incumbentes europeus.

Adicionalmente, nota-se que o presente mercado tem vindo a apresentar uma dinâmica concorrencial acrescida com a disseminação de novos tipos de acesso em que também se suporta a prestação do serviço telefónico em local fixo, nomeadamente a nível das redes de cabo coaxial que cobrem cerca de 80% dos alojamentos do país e que, com baixo custo marginal, oferecem STF, e com a proliferação de ofertas em pacote, onde já está integrada uma parte muito importante do total de acessos contratualizados.

Nota-se também que a manutenção da pré-seleção de chamadas e de ofertas grossistas como a ORLA possibilita a entrada de novos operadores com investimentos relativamente reduzidos,

assim como a determinação, no âmbito dos mercados de grossistas de acesso à infraestrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga, de condições de acesso à fibra, também poderá vir a proporcionar condições de concorrência acrescida no que respeita aos acessos de banda larga. Adicionalmente, trata-se de ofertas que permitem garantir que os operadores já presentes no mercado possam continuar a prestar os seus serviços retalhistas, designadamente a clientes empresariais com múltiplas localizações.

De relevar também, conforme já referido, que a taxa de penetração do STF, contrariamente ao que acontece noutros países da Europa, tem vindo a aumentar desde 2008, o que decorre em grande parte do aumento dos acessos detidos por operadores alternativos.

Por último, releva-se que as alterações que brevemente ocorrerão pelo facto de a PTC deixar de ser o prestador do SU de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público, e que conduzirão a que outras empresas (ZON e Optimus), passem a estar sujeitas às condições fixadas nos concursos para a designação do prestador do SU, entre as quais a obrigação de disponibilizar um tarifário do SU, uniforme em todo o território nacional, permitirão manter uma pressão competitiva sobre o Grupo PT, mesmo na ausência de obrigações específicas sobre a empresa, e continuar a proteger, de modo porventura mais eficaz, os consumidores mais vulneráveis e contribuir para a redução dos riscos de manutenção de uma eventual bolsa de clientes cativos da PTC.

Este fator assume particular importância como limitador da capacidade do Grupo PT de aumentar os preços de retalho dos clientes que eventualmente possam enquadrar-se como clientes cativos da rede de cobre.

Face ao exposto, conclui-se, assim, que a estrutura do mercado tende para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente.

3.4.3. A insuficiência do direito da concorrência

De acordo com a Comissão Europeia, “(a)ntes de decidir se um mercado é suscetível de regulamentação ex ante, convém também determinar se o direito da concorrência é suficiente para corrigir as deficiências que justificam o seu enquadramento nos dois primeiros critérios. As intervenções do direito da concorrência serão provavelmente insuficientes quando, para corrigir uma deficiência do mercado, tenham de obedecer a uma longa série de requisitos de conformidade ou caso sejam indispensáveis intervenções frequentes e/ou em tempo útil.”

Tal como nos dois critérios anteriores, serão considerados os critérios sugeridos pelo documento do ERG “*Guidance on the application of the tree criteria test*”:

- a) Grau de generalização de comportamentos não concorrenciais;
- b) Grau de dificuldade em endereçar comportamentos não concorrenciais;
- c) Comportamento não concorrencial que cause danos irreparáveis em mercados relacionados com os mercados em análise;
- d) Necessidade de intervenção regulatória para garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no longo prazo.

3.4.3.1. Grau de generalização de comportamentos não concorrenciais

O documento do ERG refere que a lei da concorrência pode ser considerada suficiente se for provável que a frequência de intervenção da autoridade de concorrência nacional venha a ser reduzida.

O número de reclamações submetidas pelos consumidores ao ICP-ANACOM, relativas a mercados regulados, embora não seja naturalmente um indicador exato para avaliar o grau de frequência de intervenções que seriam necessárias se o mercado fosse sujeito a desregulação *ex-ante*, poderá ser útil enquanto aproximação para a identificação do número de situações em que seria necessária uma intervenção regulamentar.

A este respeito, releva-se que a proporção de reclamações submetidas ao ICP-ANACOM relativas ao serviço fixo telefónico é relativamente reduzida, quando considerada no contexto de todos os serviços de comunicações eletrónicas. Em termos de registos por 1000 clientes, o serviço de acesso fixo à Internet recebeu uma média de 4,28 reclamações em 2012, enquanto o serviço de televisão por subscrição recebeu 4,26. Em terceiro lugar, o serviço telefónico em local fixo recebeu 2,77.⁷⁴

Nota-se que estas reclamações são de consumidores finais. O ICP-ANACOM tem recebido também relatos de algumas situações por parte de operadores, em parte em sede de resposta a consultas públicas, que tendem a ter um enfoque que, no entanto, não é exclusivamente relacionado com o STF. Antes, focam-se em questões relacionadas com a eventual subsídio cruzada entre operações móveis e fixas, e a dificuldade no acesso a uma rede móvel para a prestação de serviços integrados.

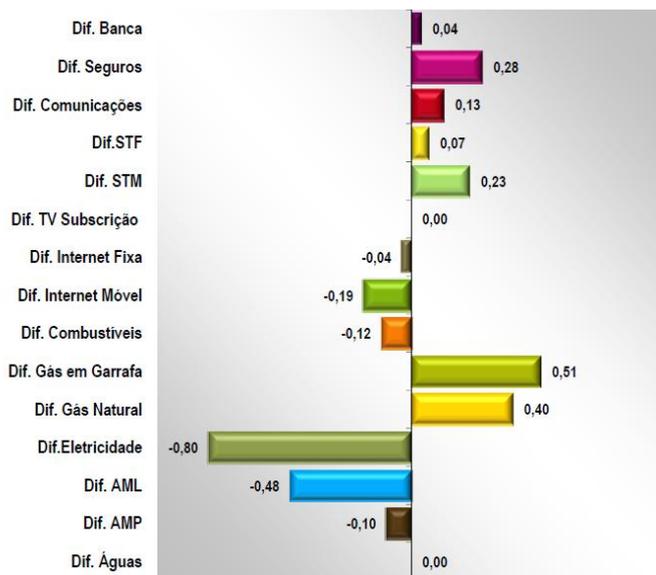
Dados do ECSI de 2011⁷⁵ revelam também que a satisfação dos clientes relativamente ao STF está acima da média global no índice de satisfação de vários setores, sendo de destacar que está acima de setores como a eletricidade, os transportes (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), os

⁷⁴ Dados do Relatório de Regulação do ICP-ANACOM de 2012: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1179182>

⁷⁵ Disponíveis em http://www.ecsiportugal.pt/files/ResultadosNacionais_ECSI_2011

combustíveis, a água, e a banca. A nível do setor também estará acima da prestação de internet móvel, fixa e de TV por subscrição.

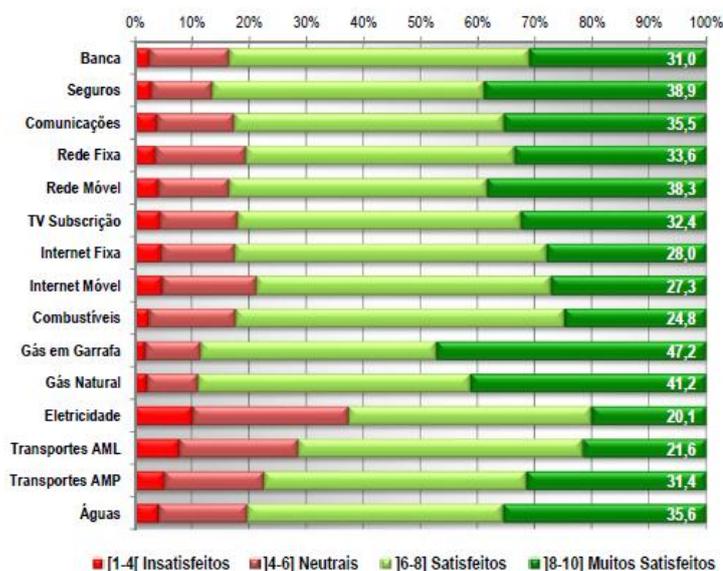
Gráfico 20 – Diferenças dos setores e subsectores à média global no índice de satisfação



Fonte: ECSI 2011

Uma análise às frequências relativas das respostas indica também que a proporção de clientes do STF que se declaram “insatisfeitos” está abaixo da proporção de clientes que se declaram insatisfeitos com o SMT, com a TV por subscrição, a internet fixa e a internet móvel.

Gráfico 21 – Frequências relativas da satisfação por setor e subsector



Fonte: ECSI 2011

Por todos os dados apresentados, não parece mais provável emergirem problemas anti-concorrenciais nos mercados de serviços telefónicos em local fixo do que em outros mercados que não são regulados *ex-ante* – como é o caso do mercado de retalho móvel ou o mercado retalhista de TV por subscrição.

3.4.3.2. Grau de dificuldade em endereçar comportamentos não concorrenciais

O ERG refere que, na avaliação de preços excessivos, no contexto de dominância individual, a lei de concorrência pode ser insuficiente dadas as potenciais dificuldades em detetar e provar essa conduta. Como já referido, a tendência de preços revelada nos últimos anos, bem como a sensibilidade da procura ao preço, indicam que a probabilidade de existirem problemas relacionados com a prática de preços excessivos não parece superior àquela relativa a outros mercados não regulados *ex-ante* no sector das comunicações eletrónicas. Sem prejuízo, releva-se que os dados relativos aos preços e demais condições dos tarifários constam dos sítios de Internet dos prestadores, estando, aliás, estes obrigados, ao abrigo do n.º 1 do artigo 47.º da LCE a *“disponibilizar ao público informações adequadas transparentes, comparáveis e actualizadas sobre os termos e condições habituais em matéria de acesso e utilização dos serviços que prestam aos utilizadores finais e aos consumidores, explicitando, detalhadamente, os seus preços e demais encargos (...)”*. Deste modo, considera-se que a disposição geral da lei facilita a deteção de práticas de preços excessivos.

Adicionalmente, a lei de concorrência poderia ser insuficiente para endereçar problemas de dominância conjunta. Novamente, atendendo à inexistência de significativas barreiras à entrada (ou à saída, na presença de ofertas de referência relativas ao acesso, incluindo a ORLA) neste mercado, e à sensibilidade da procura em relação ao preço, considera-se que o grau de contestabilidade é suficiente para desencorajar comportamentos colusivos. Adicionalmente, há que notar o aumento nos últimos anos das ofertas em pacote, nas quais os prestadores procuram ganhar quota de mercado para poder vender serviços com rendibilidades relativamente elevadas, como os serviços de televisão paga. Neste contexto, a propensão ao conluio será relativamente reduzida no que à componente do serviço telefónico diz respeito.

3.4.3.3. Comportamento não concorrencial que cause danos irreparáveis em mercados relacionados com os mercados em causa

A intervenção em tempo útil pode ser indispensável para prevenir danos sérios e irreparáveis aos concorrentes. Conforme notado pelo ERG no documento relativo aos três critérios, referido anteriormente, as entidades com poder de mercado podem ter incentivos para aumentar as barreiras à entrada, sendo que, a partir do momento em que estas estratégias têm sucesso, será muito difícil regressar à dinâmica de mercado original.

Note-se que a existência das diversas ofertas grossistas, entre as quais a ORLA, contribui para que a entrada no mercado possa ser feita de modo rápido e com sucesso. O ICP-ANACOM considera que esta garantia reduzirá a eficácia prática de potenciais comportamentos estratégicos conducentes a aumentar as barreiras à entrada. Acresce que a dimensão nacional da cobertura de infraestruturas alternativas ao cobre, detidas por prestadores alternativos ao operador histórico, nomeadamente os operadores com redes móveis e redes de cabo e fibra ótica, tenderá também a anular a eficácia desses comportamentos.

3.4.3.4. Necessidade de intervenção regulatória para garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no longo prazo

No momento atual, os prestadores que competem no mercado dispõem, em diversos casos, de infraestruturas próprias, e esta condição tem, no entendimento do ICP-ANACOM, contribuído de modo efetivo para a promoção sustentada da concorrência no mercado em análise. Em particular, é de relevar o grau elevado de liberdade na definição de estruturas tarifárias que resulta do facto de estes prestadores terem infraestrutura própria, que conhece reflexo, por exemplo, nas ofertas *homezone*, diferenciadas dos tarifários “tradicionais”. Esta oferta diversificada de vários tarifários distintos permite responder de modo mais efetivo às preferências dos vários segmentos de mercado, contribuindo para uma expansão do excedente do consumidor.

Pelos motivos expostos, entende-se que não se antecipa ser necessária a intervenção regulatória para garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva a longo prazo.

3.4.3.5. Conclusões sobre a insuficiência do direito da concorrência

Considera-se que a lei da concorrência, ou a regulação *ex-post*, é suficiente para endereçar de forma efetiva e em tempo útil eventuais distorções de concorrência que venham a verificar-se no mercado de acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo, tendo em conta que é pouco provável que algum operador possa estar em condições de agir independentemente dos seus concorrentes e dos utilizadores finais.

Em particular, nota-se a reduzida probabilidade de virem a surgir comportamentos que tenham impacte irreversível para o mercado, em virtude da existência de um grau de concorrência que, suportado quer em ofertas reguladas impostas em mercados grossistas, quer na prevalência da concorrência em infraestruturas, reduzem a eficácia prática de comportamentos restritivos.

3.4.4. Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos

A análise parcelar aos três critérios cumulativos permite concluir que, em cada um deles, não se cumprem os requisitos necessários para que o mercado do acesso à rede telefónica pública em

local fixo seja passível de regulação *ex-ante*, como tal o ICP-ANACOM não procede à avaliação de PMS nesse mercado.

A este respeito, relevam-se em particular os fatores que mais contribuem para que o ICP-ANACOM chegue a esta conclusão.

Em primeiro lugar, releva-se a evolução das quotas do mercado, em que sistematicamente o Grupo PT tem vindo a perder posição num mercado em que a sua presença era largamente maioritária.

Os operadores alternativos têm reforçado a respetiva quota de mercado, em muitos casos suportada nos acessos grossistas disponibilizados pela própria PTC, mas noutros casos também assente na construção de rede própria. A nível da UE, Portugal é mesmo dos países em que a quota de acessos diretos dos operadores alternativos é das mais elevadas, conforme pode ser visto no Gráfico 14 do presente documento.

Neste âmbito, relevam-se os investimentos que têm sido feitos no aumento das infraestruturas próprias nomeadamente de acessos de banda larga (cabo coaxial *standard*, EuroDOCSIS 3.0, FTTH, FTTB) que têm sido também usados para a prestação de serviço telefónico em local fixo.

A este respeito, releva-se também que tem aumentado de forma significativa a oferta de pacotes, normalmente suportados em acessos de banda larga, e que já apresentam uma taxa de penetração importante nos lares nacionais. Aliás, não só uma percentagem elevada de clientes contratualiza o acesso à rede telefónica em local fixo no âmbito de um pacote de serviços, por exemplo em conjugação com o serviço de distribuição de televisão por cabo, e/ou o serviço de acesso à internet (73% no final de 2012), como uma muito elevada percentagem de pacotes de serviços integram o serviço telefónico em local fixo (92% no final de 2012).

Por último, releva-se também o facto de muito brevemente a PTC ir deixar de ser prestadora do SU.

Os novos prestadores do SU no âmbito da ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público, a ZON e a Optimus, ficarão sujeitos a um conjunto de condições fixadas no âmbito do concurso que decorreu recentemente para este efeito, e que se relacionam com o nível da disponibilização do serviço, com a existência de um tarifário do SU que garanta a acessibilidade dos preços e a sua homogeneidade em todo o país, e com a qualidade das ofertas, que os obrigará a ter uma presença em todo o território nacional (a ZON na zona sul do país, e a Optimus nas zonas norte e centro), e que condicionará necessariamente a atuação dos demais operadores presentes no mercado, incluindo a atuação do Grupo PT.

Neste contexto, o ICP-ANACOM considera que a PTC, embora deixando de ser prestadora do SU de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público, e de estar sujeita a um conjunto de obrigações decorrentes dessas prestações, continuará a estar sujeita a condicionamentos que resultarão da pressão concorrencial que será exercida pela Optimus e pela ZON.

Adicionalmente, relevam-se também as obrigações consideradas a nível grossista (a ORLA e as ofertas consideradas nos mercados grossistas de acesso à infraestrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga), que limitam efetivamente a capacidade de a PTC fixar preços retalhistas acima do nível concorrencial.

Nesta conformidade, o ICP-ANACOM considera que todos os pontos referidos terão, a nível prospetivo, um impacto importante no mercado, permitindo-lhe reforçar as características que contribuem para conduzir ao aumento da concorrência efetiva, tornando desnecessária a intervenção regulamentar *ex-ante* a nível do retalho.

Note-se aliás que estas conclusões estão genericamente alinhadas com a posição que o ORECE assumiu recentemente⁷⁶, em que não se opôs à desregulação do mercado 1 desde que a regulação das ofertas grossistas fosse assegurada através do mercado 2:

“Regarding the list of relevant markets, BEREC has identified current market 1 as a potential candidate to be excluded from the list if there is a clarification that associated relevant obligations concerning wholesale line rental and carrier selection and carrier pre selection, if necessary, can be imposed at wholesale level.”

Adicionalmente, a respeito das tendências observadas no mercado 1, referiu o seguinte.

“(102) Despite the existing regulation in almost all Member State, over recent years the following competitive trends have been observed in different Member States and to a varying extend:

- *decrease in the incumbent’s market share;*
- *take up of wholesale access services even in combination with the development of other infrastructures such as cable or FTTx solutions;*
- *migration from traditional telephone service to voice over broadband (VoB)³¹;*

⁷⁶ Documento disponível em http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/1218-berecs-response-to-the-european-commission8217s-questionnaire-for-the-public-consultation-on-the-revision-of-the-recommendation-on-relevant-markets

- *increased importance of bundled offers, integrating access services, voice and other services/products;*
- *mobile cellular networks seems likely to be used commercially to provide local access and the provision of services including the public telephone service.*

(103) Hence, in the coming years, providing wholesale services - such as Carrier Selection (CS), Carrier Pre-Selection (CPS) and Wholesale Line Rental (WLR) –, and alternative technologies and infrastructures are available, the regulation of, market 1 as a retail market may not keep being necessary.“

4. MERCADOS RETALHISTAS DOS SERVIÇOS TELEFÓNICOS PRESTADOS EM LOCAL FIXO

De uma forma genérica o STF pode-se definir como a oferta, ao público em geral, do transporte direto da voz, em tempo real, em locais fixos, permitindo a qualquer utilizador, através de equipamento ligado a um ponto terminal da rede, comunicar com outro ponto terminal.

A forma tradicional de prestação do STF registou, por via das alterações de natureza regulamentar, tecnológica e comercial, algumas alterações ao longo dos anos.

Do ponto de vista técnico, o serviço telefónico pode ser suportado em diferentes tecnologias de acesso, nomeadamente:

- Voz sobre acesso analógico (através de pares de cobre e cabos coaxiais)
- Voz sobre acessos RDIS (nas várias modalidades)
- Voz sobre IP (por exemplo. EuroDOCSIS, ADSL, FTTH, FTTB)

O STF pode ser prestado através de acessos diretos (suportados em infraestruturas próprias ou de terceiros operadores), ou recorrendo ao acesso indireto.

A prestação do serviço telefónico com recurso a infraestruturas de terceiros suporta-se nas ofertas de referência, tais como a ORALL e a ORLA, e adicionalmente, embora com menor representatividade, em circuitos alugados.

No 2º trimestre de 2013, eram estes os prestadores em atividade:

Tabela 14 – Prestadores do Serviço telefónico, serviço VoIP, serviço de postos públicos e revenda de tráfego telefónico

3GNTW - Tecnologias de informação, Lda. Amazing Life, Unipessoal, Lda
AR Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A. Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A.
Choudhary - Comércio de Equipamentos de Telecomunicações, Lda COLT Technology Services, Unipessoal, Lda.
Cyclop Net - Informática e Telecomunicações, Lda G9 SA - Telecomunicações, S.A.
Let's Call - Comunicações, Lda Moneycall - Serviços de Telecomunicações, Lda
Nacacomunik - Serviços de Telecomunicações, Lda

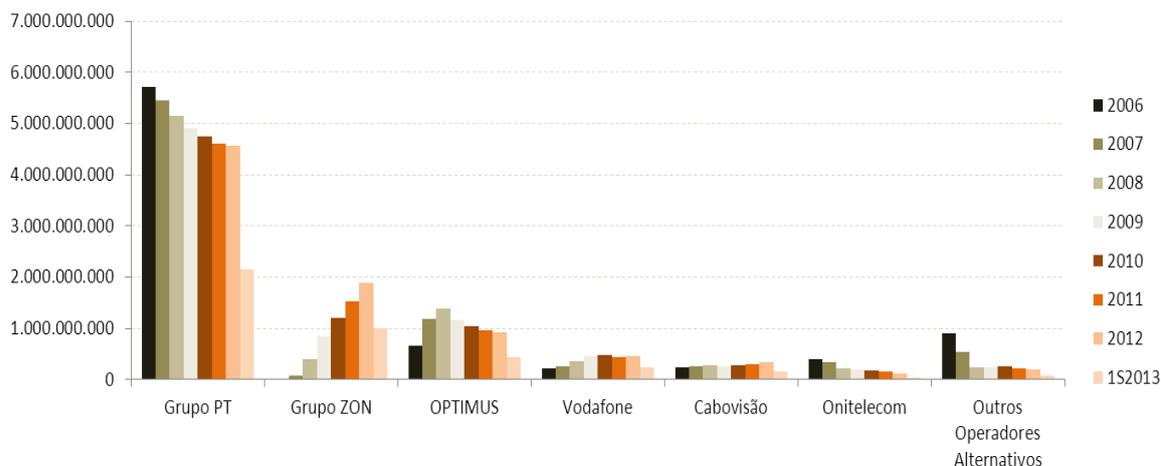
ONITELECOM - Infocomunicações, S.A.
OPTIMUS - Comunicações, S.A.
Orange Business Portugal, S.A.
Palco da Vida - Telecomunicações Unipessoal, Lda
PT Comunicações, S.A.
REFER Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A.
STV - Sociedade de telecomunicações do Vale do Sousa, SA
TMN - Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
Ultraserve - Consultoria e Apoio Empresarial, Lda
UNITELDATA - Telecomunicações, S.A.
VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A.
Voipunify Telecom, Lda
Voxbone, SA
Wisevector - Telecomunicações, Lda
Worldbroker Telecomunicações - Sociedade de Telecomunicações e Multimédia, Lda (World Telecom)
ZON TV Cabo Açoreana, S.A.
ZON TV Cabo Madeirense, S.A.
ZON TV Cabo Portugal, S.A.

Fonte: ICP-ANACOM

Nota: Incluem-se na tabela os prestadores de STF, os prestadores de revenda de tráfego telefónico de voz, prestadores do serviço de postos públicos e os prestadores de VoIP (incluindo VoIP nomáda).

No gráfico seguinte pode verificar-se a evolução do tráfego telefónico gerado pelos utilizadores do STF (incluindo a prestação do serviço telefónico tradicional e a prestação do serviço telefónico de VoIP), distribuído pelos prestadores de serviços.

Gráfico 22 – Volume de tráfego nacional e internacional de STF voz em minutos



Fonte: ICP-ANACOM

No final do 1º semestre de 2013 foram efetuadas, a nível de tráfego de voz de STF, comunicações num total de cerca de 4 mil milhões, sendo que das quais 93% correspondem a tráfego nacional.

4.1. Definição do mercado de produto

O processo de definição do mercado do produto tem como objetivo identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da sua utilização pretendida⁷⁷.

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final⁷⁸, i.e., segundo a procura, partindo para o efeito do mercado mais restrito.

Estes produtos e serviços farão parte do mesmo mercado relevante se o comportamento dos produtores ou fornecedores de serviços em causa estiver sujeito ao mesmo tipo de pressões concorrenciais, i.e., do lado da oferta, nomeadamente, em termos de fixação de preços.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituíbilidade do lado da procura e (ii) a substituíbilidade do lado da oferta⁷⁹.

Estas pressões concorrenciais poderão, alternativamente ou em conjunto, constituir fundamento para definir o mesmo mercado do produto.

Uma das formas utilizadas na avaliação da existência de substituíbilidade do lado da procura e da oferta consiste na aplicação do denominado “teste do monopolista hipotético” (teste SSNIP – *Small but significant non-transitory increase in price*)⁸⁰.

O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam, respetivamente, na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogêneas em relação às áreas vizinhas⁸¹.

⁷⁷ Cf. Linhas de Orientação §44. Conforme referido na *Explanatory Note* da Comissão Europeia, SEC(2007) 1483 final, a Recomendação deve ser considerada em conjunto com as Orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas.

⁷⁸ Cf. Linhas de Orientação §44.

⁷⁹ Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial – esta possibilidade será considerada sempre que relevante.

⁸⁰ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

⁸¹ Cf. Linhas de Orientação §56.

De seguida, e considerando que se trata de uma revisão da análise desenvolvida em 2004, discute-se a substituibilidade entre os serviços de comunicações publicamente disponíveis num local fixo e:

- (i) Os serviços de acesso à rede telefónica pública num local fixo;
- (ii) Os serviços de *E-mail* e as aplicações de chat;
- (iii) Os serviços de SMS na rede fixa;
- (iv) O serviço VoIP e VoIP nómada;
- (v) Os serviços móveis (voz e sms); e
- (vi) Os serviços telefónicos em local fixo prestados através das frequências GSM/UMTS.

Adicionalmente, são consideradas as possibilidades de substituição entre as chamadas locais, nacionais, internacionais e fixo-móvel. É também avaliada a possibilidade de segmentação do mercado em clientes residenciais e não residenciais.

Por último, são analisadas as possibilidades de substituição entre os serviços telefónicos prestados em local fixo e os serviços de chamadas para números não geográficos com vista à prestação de serviços especiais.

4.1.1. Serviços telefónicos vs. Acesso à rede telefónica pública num local fixo

À semelhança da análise de 2004 e tendo em conta as conclusões apresentadas no ponto 3.1.1 (Serviço de acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo vs. Serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo), considera-se que os dois serviços em análise não integram o mesmo mercado, atendendo, nomeadamente, às suas características e à possibilidade de utilização do acesso indireto, que leva a que a generalidade dos clientes, incluindo aqueles que presentemente optam por adquirir o acesso e os serviços através do mesmo operador, pode, a qualquer instante, adquirir cada serviço separadamente.

Não obstante, releva-se que as conclusões da presente análise, no que diz respeito à relevância dos mercados para efeitos de regulação *ex-ante* e necessidade de imposição de obrigações, não seriam diferentes caso se integrassem ambos os serviços no mesmo mercado, atenta a dinâmica concorrencial existente.

4.1.2. Serviços telefónicos vocais em local fixo vs. E-mail e aplicações de chat

Na análise de 2004 o ICP-ANACOM equacionou a possibilidade de, entre os serviços de dados, o *e-mail* (e outros serviços de mensagens) ser um eventual substituto dos serviços telefónicos

vocais, tendo concluído que, pelo facto de apresentarem funcionalidades distintas, diferenças na evolução dos preços e diferentes dinâmicas de concorrência, não se dispunha de informação que permitisse concluir que os dois serviços em análise faziam parte do mesmo mercado.

Além do *email*, existem atualmente aplicações que é possível instalar nos terminais móveis de última geração (designados *smartphones*) ou em computadores pessoais com ligação à internet e que permitem a interação entre os seus utilizadores em tempo real, em modelo de *chat* através do envio e da receção de mensagens de texto escrito. São exemplos destas aplicações o *gtalk*, o *Skype* e o *Whatsapp*.

Genericamente, estas aplicações não cobram pelo envio das mensagens, sendo que no entanto os operadores fixos e móveis cobram pelo acesso à internet.

Note-se que o uso destas aplicações a partir do computador pessoal requer que os dois utilizadores que participam na conversa tenham instalado essa aplicação, e disponham de ligação à internet, preferencialmente em banda larga. Adicionalmente, pela natureza da interação que se estabelece, nomeadamente a diferença que existe entre uma conversa escrita e uma conversa de voz, considera-se é reduzida a substituibilidade entre estas aplicações e o serviço telefónico em local fixo.

O mesmo se conclui relativamente à utilização destas aplicações em *smartphone*, onde, em adição às características apontadas atrás, se destaca também o carácter de mobilidade que os serviços telefónicos em local fixo não dispõem.

4.1.3. Serviços telefónicos em local fixo - Voz vs. Serviços de SMS em local fixo

Aquando da análise inicial deste mercado em 2004, o ICP-ANACOM considerou que dadas as características e funcionalidades do serviço, o seu preço, a existência de custos de mudança associados à aquisição de um novo terminal e a reduzida adesão ao serviço (estava disponível desde Abril de 2003) não lhe era possível concluir que o serviço de SMS⁸² na rede fixa pertencesse ao mercado de chamadas de voz.

A adesão ao serviço de SMS disponibilizado necessita que esteja ativo o serviço que lhe permite identificar a linha que lhe está a ligar (Serviço Identificação da Linha Chamadora), que é gratuito, e ter um equipamento terminal compatível com o serviço SMS. Relativamente à receção das SMS, estas podem ser feitas em qualquer telefone já que as mensagens podem ser entregues por voz.

Pela análise dos dados disponíveis constata-se que este continua a ser um serviço que regista uma adesão muito reduzida, dado o universo de clientes das duas empresas que o fornecem,

⁸² O serviço de SMS (*short message services*) pode ser definido como o serviço de troca de mensagens curtas, comum nas redes de comunicações móveis, que possibilita o envio/receção de mensagens de texto ou de pequenos grafismos.

representando as suas receitas um valor marginal no contexto da totalidade das receitas do serviço telefónico em local fixo (menos de 0,01% do total de receitas do STF).

Considerando a pouca expressividade do serviço, a existência de custos de mudança associados à necessidade de ter um telefone compatível que permita enviar o SMS e as próprias características do serviço que não permitem estabelecer uma comunicação imediata entre o destinatário e o recetor, o ICP-ANACOM mantém a sua conclusão de 2004, ou seja, não existem evidências de que o serviço de SMS na rede fixa pertença ao mercado de chamadas de voz.

4.1.4. Serviços telefónicos em local fixo vs. Serviços VoIP e VoIP nómada

Neste âmbito importa analisar em que medida os serviços de voz baseados na internet e suportados sobre acessos de banda larga podem ser considerados substitutos dos serviços telefónicos prestados em local fixo, suportados sobre acessos de banda estreita.

À semelhança do referido relativamente ao mercado do acesso, considera-se que o serviço Vol⁸³ apresenta funcionalidades que são manifestamente distintas daquelas oferecidas nas ofertas de serviço telefónico tradicional, dado não estar associado um número telefónico à oferta, não sendo, adicionalmente, possível a localização aquando da chamada para o número de emergência 112. Conforme também já referido relativamente na análise ao mercado de acesso, releva-se que Portugal, segundo dados do Eurobarómetro, é o país onde se verifica menor substituição de serviço telefónico tradicional por Vol no contexto europeu.

Por seu lado, o serviço de Voz sobre o protocolo IP (VoIP), na sua configuração de serviço de Voz sobre banda larga (VoB) é um serviço de comunicações eletrónicas acessíveis ao público. Nesta configuração, é possível receber e fazer chamadas de e para números do PNN, sendo, para o efeito, necessária a utilização de um *gateway* para a ligação entre a rede IP e a rede telefónica pública.

Para um cliente final as diferenças entre o serviço VoIP (configuração VoB) e o serviço telefónico do tipo tradicional nem sempre são perceptíveis, dado que poderão não existir quaisquer aspetos distintivos ao nível das funcionalidades disponibilizadas e dos preços do serviço, sendo que relativamente à qualidade de serviço, poderão atualmente ser proporcionados níveis equivalentes. Em todo o caso, independentemente da questão do acesso ser disponibilizado em banda estreita ou em banda larga, o serviço telefónico prestado (tradicional ou VoIP) é percecionado de forma equivalente e como tal considera-se que integra o mesmo mercado.

⁸³ Na configuração de Vol a transmissão dos pacotes de dados de voz é feita através da Internet pública, sendo normalmente disponibilizada informaticamente através de ligações computador a computador. O tráfego Vol, neste caso, apresenta uma qualidade que não se distingue das restantes aplicações suportadas na Internet, que regra geral é do tipo "best efforts".

A maioria das ofertas comerciais de serviços telefónicos em local fixo baseados em VoIP é vendida em pacotes de serviços. É de notar que a maioria destes pacotes de serviços tem uma estrutura do tipo *flat-rate* em que, mediante o pagamento da mensalidade associada ao pacote de serviços como um todo, o cliente tem acesso a comunicações gratuitas terminadas nas redes fixas e, em alguns casos, também nas redes fixas internacionais.

O preço marginal nulo para um conjunto de comunicações nacionais e internacionais, bem como a crescente popularização dos pacotes de serviços, tem gerado um consumo significativo de minutos deste tipo de comunicações, com base nestas ofertas. Este aumento tem sido acompanhado por uma redução relativamente simétrica do tráfego gerado com base nas restantes ofertas de serviços fixos telefónicos, o que para além do referido quanto à perceção dos utilizadores, também indicia algum grau de substituíbilidade.

É visível que este fenómeno surge tanto nas comunicações nacionais, como internacionais. A substituição de comunicações com base em suportes “tradicionais”, por comunicações com base em VoIP, em face à prática de preços marginais iguais ou inferiores ao preço dos serviços “tradicionais”, demonstra uma evidente substituíbilidade do lado da procura.

Relativamente ao serviço VoIP nómada, atente-se na deliberação do ICP-ANACOM de 23.02.2006 que determinou a abertura de uma nova gama de numeração não-geográfica - "30" - que distingue o serviço VoIP de uso nómada do serviço telefónico prestado num local fixo.

Note-se que a referida deliberação pronunciou-se acerca de diversas características que deverão ser mantidas semelhantes entre serviços prestados num único local fixo e serviços de uso nómada quando em território nacional, designadamente ao nível do encaminhamento das chamadas VoIP para o 112, do envio do CLI e do conteúdo mínimo a incluir nos contratos para a prestação de serviços telefónicos acessíveis ao público.

Sem prejuízo da utilização de uma gama de numeração diferente, dadas as características que foram mantidas semelhantes entre as ofertas VoIP nómada e VoIP em local fixo, e entre estas últimas e o serviço telefónico tradicional prestado em local fixo, considera-se que existe um importante grau de substituíbilidade entre os três serviços que justifica a sua integração no mesmo mercado relevante.

4.1.5. Serviços telefónicos em local fixo - Voz vs. Serviços telefónicos móveis – Voz/SMS

À semelhança da análise de 2004 e tendo em conta as conclusões da análise efetuada no ponto 3.1.4 (Serviço de acesso em banda estreita em local fixo vs. Serviço de acesso através das redes móveis), sobre a possibilidade de substituição do acesso num local fixo pelo acesso móvel, e atendendo nomeadamente às suas diferentes funcionalidades e preços considera-se que, no caso

dos serviços de voz, os serviços telefónicos móveis não são substitutos dos serviços telefónicos prestados em local fixo.

Quanto ao serviço de SMS, na análise de 2004 o ICP-ANACOM considerou que o serviço de SMS poderia ser um substituto do serviço fixo de telefone dada a relativa facilidade de compor mensagens curtas e de ser reduzida a probabilidade de o destinatário não a receber. No entanto, concluiu que tendo em consideração as diferenças relativas à mobilidade, as diferentes necessidades satisfeitas pelos serviços móveis e o facto de que pela análise então efetuada o preço de um SMS não restringir o preço de uma chamada de voz originada na rede fixa, os dois serviços não eram substitutos.

Durante o ano de 2012 este serviço representou cerca de 10% no total das receitas retalhistas dos operadores móveis.

Em termos de evolução de mercado, registava-se até ao 2.º trimestre de 2005 uma média mensal de cerca de 20 SMS por assinante. Este valor alterou-se de forma significativa a partir dessa data, tendo crescido consideravelmente nos períodos seguintes. No 2º trimestre de 2013, cada assinante enviou uma média mensal de 311 SMS, ou seja cerca de 10 SMS por dia. Esta tendência muito acentuada de aumento de SMS, que se iniciou em meados de 2005, foi potenciada pelas campanhas promocionais desencadeadas pelos operadores móveis e pelo lançamento de tarifários onde as SMS *on-net* são gratuitas. Em específico, a evolução do tráfego de SMS *off-net* foi substancialmente menos significativa que a do tráfego de SMS *on-net*. Adicionalmente, é de notar que o preço das SMS *off-net* é, genericamente, elevado. A título de exemplo, as SMS *off-net* das versões sem mensalidade do tarifário Moche, Vodafone 91 Extreme e TAG (tarifários que têm conhecido uma adesão significativa), têm preço associado, respetivamente, de 11,1, 10,4 e 6,9 cêntimos. Nota-se, por outro lado, que muitos dos tarifários do serviço fixo telefónico não cobram pelas chamadas originadas e terminadas na rede fixa nacional.

Em qualquer caso, e considerando as características intrínsecas que derivam de o serviço ser prestado sobre uma rede móvel, nomeadamente a mobilidade, o facto de não estabelecer uma comunicação imediata entre o destinatário e o recetor, mantêm-se as conclusões da análise anterior, ou seja os serviços de mensagens escritas prestados sobre uma rede móvel e os serviços de voz móvel não são substitutos dos serviços telefónicos vocais prestados em local fixo.

4.1.6. Serviços telefónicos em local fixo vs. Serviços telefónicos em local fixo prestados através das frequências GSM/UMTS

A análise desta eventual substituíbilidade é equivalente à realizada no ponto 3.1.5 (Serviço de acesso fornecidos através de pares de cobre em local fixo vs. Serviço de acesso em local fixo através das frequências GSM/UMTS).

O aparecimento de infraestruturas alternativas do acesso à rede telefónica pública através de redes fixas, nomeadamente as soluções baseadas nas tecnologias GSM e UMTS, permitiu aos operadores que baseiam o seu negócio na rede móvel apresentar ofertas de acesso à rede telefónica pública numa local fixo comparáveis àquelas baseadas na tecnologia de pares de cobre.

Estas soluções, denominadas comumente como ofertas *homezone*, caracterizam-se pela prestação do serviço telefónico em local fixo, suportado na tecnologia e rede GSM, GPRS e UMTS para acesso ao cliente final e com acesso através de terminais móveis. Os terminais móveis recebem e efetuam chamadas em área geográfica delimitada, correspondente à morada do cliente.

Os produtos *homezone*, além das características descritas acima, utilizam a numeração “2” do PNN, comum aos números fixos, e os prestadores que as comercializam adotam uma linguagem, na sua publicitação, que associa o valor da marca da operação móvel a um serviço telefónico em local fixo – a título de exemplo, a Vodafone chama-o “o telefone da Vodafone em sua casa” e a TMN descreve a sua oferta como permitindo “ter um telefone TMN com um número fixo para utilização exclusiva em sua casa”. Adicionalmente, disponibilizam tarifários *flat-rate*, com preço marginal nulo para comunicações terminadas nas redes fixas nacionais, mediante pagamento de mensalidade. Atendendo à estrutura destes tarifários, existe um evidente incentivo para a substituição de comunicações baseadas em ofertas “tradicionais” pelas ofertas *homezone*.

Todos estes fatores concorrem para estes produtos serem efetivamente percecionados, pelos clientes finais, como substitutos do serviço fixo telefónico.

Por outro lado, os operadores que disponibilizam ofertas *homezone* disponibilizam também outras ofertas do serviço fixo telefónico, pelo que estando todos os operadores móveis presentes em ambos os mercados a questão da substituibilidade do lado da oferta não se coloca.

Conclui-se, assim, que os produtos *homezone* fazem parte do mercado de serviços telefónicos prestados em local fixo.

4.1.7. Serviços telefónicos em local fixo - Chamadas locais, nacionais, internacionais e fixo-móvel

O ICP-ANACOM concluiu na análise de 2004 que os serviços telefónicos nacionais (de curta e longa-distância) e os serviços telefónicos internacionais, tendo em conta a forma como os prestadores e os utilizadores oferecem e consomem os ditos serviços e as suas diferentes dinâmicas de concorrência, não faziam parte do mesmo mercado relevante.

A nível da procura o ICP-ANACOM entende que existe de facto um mercado único para chamadas a partir de uma localização fixa, dado que um utilizador final não adquire a possibilidade de

escolher outro operador para realizar as suas chamadas, ou seja, não compra chamadas apenas para a mesma rede, nem compra chamadas apenas para as redes fixas separadas das chamadas para as redes móveis e normalmente também não adquire apenas chamadas nacionais ou apenas internacionais, apesar de a pré-seleção e a seleção chamada a chamada darem precisamente ao utilizador a possibilidade de, suportando-se num único acesso à rede, recorrer a prestadores diferentes para realizar as suas chamadas nacionais e internacionais.

Ainda do lado da procura, e relativamente às chamadas locais e nacionais, nota-se que atualmente a grande maioria das ofertas existentes no mercado não as diferenciam, optando as operadoras por apresentar, desde logo no âmbito do SU, um tarifário único para os dois tipos de chamadas, o que se reflete também na forma como os utilizadores as percebem.

A nível da oferta também se entende que não existe diferença a nível dos *inputs* grossistas necessários para a prestação dos serviços para chamadas locais e nacionais. Também no caso das chamadas para os móveis parece existir substituição a nível da oferta, já que um operador que preste apenas um serviço fixo-fixo pode facilmente concluir acordos de interligação com um operador móvel, ou recorrer a serviços de trânsito de terceiros, por forma a terminar as chamadas nesses operadores. Na prática todos os operadores presentes atualmente no mercado prestam todo o tipo de chamadas, incluindo também as chamadas internacionais.

Relativamente às chamadas internacionais, do lado da procura, nota-se a existência de um elemento distintivo face às chamadas nacionais, em virtude do seu custo para os utilizadores finais ser em muitos casos mais elevado. Acresce que, no caso das chamadas internacionais, poderá existir uma diferente dinâmica de concorrência, face às chamadas nacionais, justificando uma análise separada.

Face ao exposto, o ICP-ANACOM entende que as chamadas locais e nacionais (incluindo as chamadas fixo-móvel) fazem parte de um mercado distinto do das chamadas internacionais. Note-se que esta separação não tem impacto nas conclusões da análise efetuada, conforme se verá mais adiante.

4.1.8. Segmentação do mercado por tipo de cliente: clientes residenciais e não residenciais e grandes clientes

O ICP-ANACOM concluiu em 2004, que havia indícios que sustentavam a existência de diferentes mercados para clientes residenciais e não residenciais. Por outro lado, concluiu ainda que a criação de um segmento para grandes clientes não seria relevante para efeitos de avaliação de PMS.

A análise desta matéria é equivalente à realizada no ponto 3.1.7 sobre o mercado de acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo, contrariando assim as conclusões de 2004.

De facto, atualmente, a evolução verificada no mercado resulta em que as ofertas disponíveis no mercado para clientes residenciais têm características que se aproximam dos requisitos exigidos pelos clientes empresariais, sendo desta forma, expectável que uma parte significativa dos clientes não residenciais utilize ofertas destinadas aos clientes residenciais, em particular as pequenas e médias empresas (PME) e profissionais liberais.

Entende-se assim que, apesar de poderem existir algumas diferenças entre as ofertas destinadas aos clientes de acesso residencial e não-residencial para PME, se pode concluir que existe apenas um mercado para estes dois tipos de cliente.

Sem prejuízo, e não obstante estarmos perante operadores globais, capazes de fornecer serviços a todos os segmentos, considerando a existência de operadores que focaram as suas atividades na prestação de serviços a grandes clientes empresariais⁸⁴, considera-se pertinente analisar separadamente a situação relativa aos grandes clientes.

De facto, a eventual especialização em grandes clientes empresarias refletirá não só as diferenças das próprias ofertas dos operadores às grandes empresas que apresentam, normalmente, características específicas, com soluções integradas de telecomunicações de voz e dados, sistemas de informação, Internet, comércio eletrónico, *outsourcing* de redes, entre muitos outros, como também os critérios distintos para classificação dos respetivos clientes, como seja em função da sua dimensão ou da existência de acordos, com canais de venda e modelos de determinação dos preços dos serviços distintos para estes serviços e para estes clientes.

Também se nota que, ao contrário do que sucede para as PME e clientes residenciais em geral, ocorre maior diferenciação de preços para os grandes clientes empresariais os quais, em geral, usufruirão de condições comerciais específicas associadas a propostas tarifárias individualizadas. Note-se aliás que nos *websites* dos prestadores não é, em geral, possível conhecer as condições oferecidas especificamente às grandes contas empresariais.

Não obstante, a substituíbilidade do lado da procura pode ser justificada pelo facto de alguns operadores terem começado a disponibilizar recentemente às PME ofertas que, até há pouco tempo, se encontravam apenas ao alcance do segmento das grandes empresas. Por exemplo, notem-se as ofertas baseadas na fibra ótica disponibilizadas, por exemplo, pela PTC e Optimus,

⁸⁴ A PTC tinha uma empresa vocacionada especificamente para disponibilização de soluções de telecomunicações, sistemas e tecnologias de informação aos Grandes Clientes do Grupo PT, no entanto em dezembro de 2011 decidiu extinguir a sua empresa PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A., procedendo à sua incorporação na PT Comunicações, S.A.

A ONI alterou o seu foco de atividade, optando por deixar de fornecer serviços a clientes residenciais e focou as suas atividades essencialmente nos grandes clientes empresariais e sector público.

até ao momento apenas ao alcance das grandes empresas. Note-se ainda o exemplo de ofertas que agregam vários tipos de serviços (voz fixa e móvel, internet fixa e móvel) que também até há pouco tempo normalmente eram apenas disponibilizadas às grandes empresas e que passaram a estar disponíveis para empresas de menor dimensão.

No que se refere à substituibilidade do lado da oferta, não é imediato que empresas que oferecem serviços apenas a clientes residenciais e não-residenciais destinados a PME passem a oferecer também serviços a grandes empresas, como resposta a um aumento de preços pequeno mas significativo e não transitório por parte de um monopolista hipotético. O inverso também não será imediato. Não obstante, os maiores prestadores nestes mercados assumem-se como operadores globais, com ofertas para vários segmentos, incluindo os clientes residenciais, empresariais e as grandes empresas.

Face ao exposto, considera-se que o mercado integra os clientes residenciais e não residenciais, incluindo as grandes empresas, sendo que a sua segmentação em nada impactaria na avaliação de concorrência que é efetuada.

4.1.9. Chamadas para números não geográficos (no âmbito da prestação de serviços retalhistas especiais)

As chamadas para os números não geográficos envolvem o encaminhamento de um número não geográfico para um ponto de terminação da rede, de forma a ser feita a tradução do número não geográfico num número geográfico, permitindo que essas chamadas sejam encaminhadas até uma localização específica.

A última análise de mercados concluiu que as chamadas para números geográficos e não geográficos pertenciam a mercados distintos, em virtude destas últimas terem um objetivo muito específico e logo não existir substituibilidade do lado da procura face às chamadas para números geográficos.

As instituições que procuram este tipo de números fazem-no com um fim específico diferente do que decorre da utilização das chamadas para a numeração geográfica. São normalmente clientes não residenciais que utilizam essa numeração para prestarem serviços designados de acesso universal, de carácter utilitário de tarifa majorada, de tarifa única por chamada, de chamadas grátis para o chamador ou de chamadas com custos partilhados, designadamente no âmbito da prestação de apoio aos clientes, prestação de serviços de publicidade, de informação e de vendas, entre outros serviços – finalidade que é assim distinta da associada à utilização de outras gamas de numeração (tais como as relativas ao serviço telefónico em local fixo e aos serviços móveis), concluindo-se como tal que os serviços em causa não são substitutos dos serviços telefónicos nacionais e internacionais prestados em local fixo.

Os operadores que prestam os serviços de tradução de números têm também tarifários próprios distintos dos relativos à prestação do serviço telefónico, que frequentemente incluem um valor de mensalidade, para além de um valor pelo tráfego faturado que pode variar por exemplo em função da origem/destino da chamada e sua duração.

Do lado da oferta, verifica-se que a entrada no mercado só depende da existência de uma rede com plataforma de serviços inteligentes, a qual torna possível a prestação de serviços de tradução do número. Na realidade, são vários os prestadores do serviço telefónico que oferecem em simultâneo chamadas para números nacionais e internacionais, para além de chamadas para números não geográficos com vista à prestação de serviços especiais.

Atendendo a que não se verificaram alterações relevantes no lado da procura e no lado da oferta, considera-se que não existem motivos que justifiquem alterar as conclusões obtidas em 2004 no que respeita à definição deste mercado, concluindo-se assim que as chamadas para números não geográficos destinados à prestação de serviços especiais constituem um mercado distinto dos mercados dos serviços telefónicos nacionais e internacionais prestados em local fixo.

4.2. Definição do mercado geográfico

Na última análise, o mercado geográfico definido para os serviços telefónicos prestados em local fixo e o mercado dos números não geográficos foi o território nacional.

Atendendo a que existem vários prestadores no mercado que prestam os serviços em causa na totalidade do território nacional, praticando a uniformidade tarifária e que, de uma forma geral, estão sujeitos a condições de concorrência homogéneas na totalidade do território, considera-se que não existem razões que justifiquem uma conclusão diferente da obtida na análise de mercado efetuada em 2004.

Acresce que o enquadramento legal vigente, bem como o âmbito geográfico dos registos de atividade, são também uniformes em todo o território nacional, pelo que não se justifica a segmentação do mercado geográfico.

Face ao exposto, conclui-se que o mercado geográfico relevante para os serviços telefónicos prestados em local fixo e para os serviços de chamadas para números não geográficos corresponde ao território nacional.

4.3. Conclusão

A análise efetuada, baseada na substituíbilidade quer do ponto de vista da oferta, quer do ponto de vista da procura, permite concluir pela existência dos seguintes mercados do produto:

- Mercado dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais;
- Mercado dos serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais;
- Mercado das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais.

Os três mercados acima referidos abrangem todo o território nacional e englobam todo o tipo de tecnologias que permitem a prestação dos respetivos serviços, nas quais se incluem as tecnologias móveis GSM/UMTS e VoIP.

O ICP-ANACOM considera que os fatores considerados nesta análise não se irão alterar a curto/médio prazo, até à realização da próxima definição de mercado e análise de PMS, caso se venham a justificar.

4.4. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

A Recomendação 2007/879/CE, atualmente em vigor, identifica os mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*. Nesta Recomendação, a CE lista, em anexo, os mercados que considera relevantes. O único mercado de retalho é o do acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.

Como foi já referido, os mercados de serviços telefónicos em local fixo não estão incluídos no anexo da Recomendação, não sendo, portanto, considerados pela CE como mercados relevantes. De igual forma não se encontra definido nenhum mercado relevante das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais.

A Recomendação da Comissão 2007/879/CE, de 17 de dezembro de 2007, refere que, caso uma ARN identifique outros mercados que não os enumerados em anexo, devem certificar-se de que satisfazem cumulativamente os três critérios seguintes⁸⁵:

- Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nesse mercado, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar;
- Uma estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente. A aplicação deste critério implica que se examine a situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;

⁸⁵ Vide considerando 5

- A insuficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir adequadamente a ou as deficiências apresentadas pelo mercado em causa.

Tal como na secção relativa ao mercado do acesso, a presente secção avaliará o cumprimento cumulativo dos três critérios elencados pela CE, relativamente aos mercados identificados neste capítulo, com vista a verificar se continua a justificar-se a sua regulação. Além dos elementos apresentados pela própria Comissão no âmbito da Recomendação, o ICP-ANACOM baseia esta análise no documento do ERG intitulado “*Guidance on the application of the three criteria test*”.

Sem prejuízo da natureza cumulativa dos três critérios, cada um será abordado independentemente do cumprimento dos restantes.

Nota-se que existe uma sobreposição entre a análise dos três critérios relativa ao mercado do acesso e a análise dos três critérios relativa aos mercados dos serviços, dado que, em boa medida, muitos dos indicadores são comuns: atendendo a que quer os acessos, quer os serviços telefónicos em local fixo e os serviços de chamadas destinadas a números não geográficos utilizam as mesmas tecnologias e as mesmas redes, as questões relativas à entrada e expansão nos mercados têm uma natureza próxima. De facto, os serviços telefónicos são oferecidos com base nas redes próprias dos operadores que também prestam acesso, com exceção dos serviços telefónicos prestados sobre acesso indireto.

4.4.1. Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado

Tal como referido na secção do mercado do acesso, a Recomendação dos Mercados Relevantes refere, no considerando 8, que se consideram dois tipos relevantes de obstáculos à entrada no mercado: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.

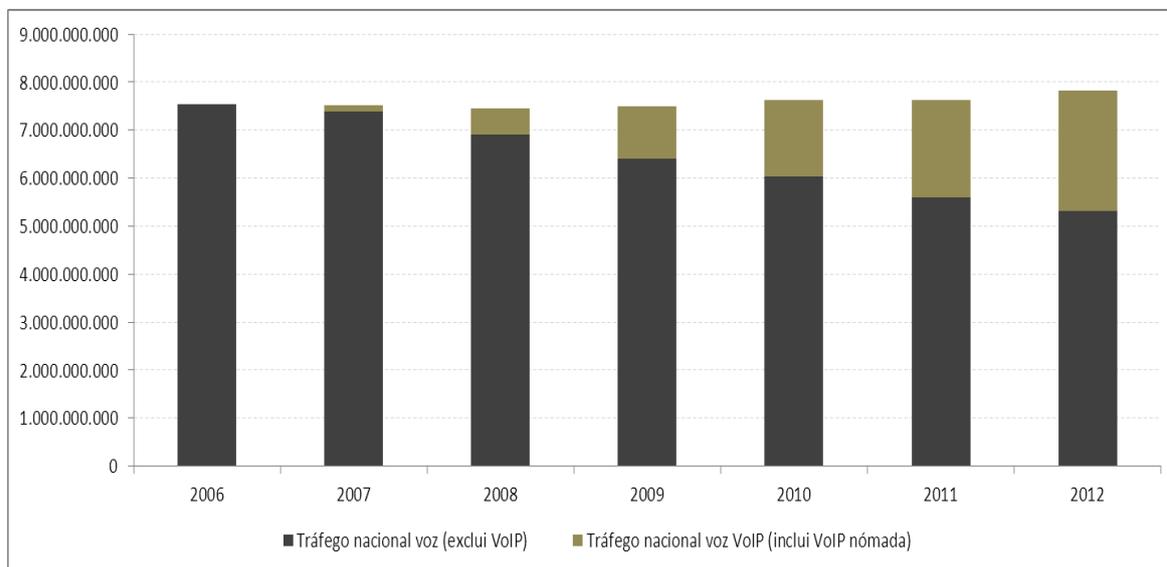
4.4.1.1. Barreiras estruturais à entrada

A análise às barreiras estruturais à entrada no mercado dos serviços telefónicos em local fixo é conceptualmente próxima da análise às barreiras enfrentadas na entrada no mercado do acesso em local fixo, no que à entrada com infraestrutura própria diz respeito. De facto, a entrada no mercado dos serviços telefónicos em local fixo com base em infraestrutura própria, atentas as tecnologias que são incluídas na definição de mercado, garante necessariamente a possibilidade da prestação do serviço de acesso. Como tal, as questões que são discutidas e avaliadas para o mercado do acesso, enquanto serviço prestado com base em infraestrutura própria, podem ser replicadas para os mercados dos serviços telefónicos em local fixo.

No que respeita em particular à prestação de serviços telefónicos, nota-se que o desenvolvimento de redes que funcionam como alternativas ao cobre, como as redes móveis, as redes de cabo e

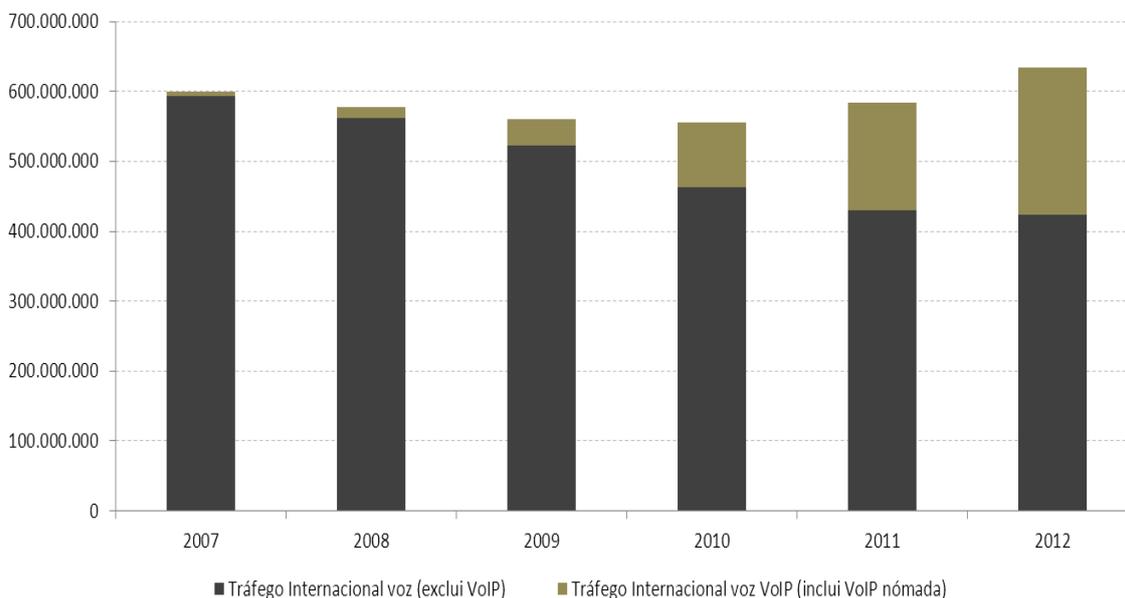
as redes de fibra ótica, veio reduzir significativamente a dependência da infraestrutura de cobre dificilmente duplicável do operador histórico e favoreceu entradas e expansões duradouras nos mercados em análise. É de notar, a este título, a crescente expansão da proporção de minutos que é cursada nas redes alternativas ao cobre bem como a evolução das quotas de mercado dos prestadores alternativos neste tipo de redes (conforme também explicitado na secção seguinte). Nota-se que os gráficos seguintes incluem o tráfego cursado em acesso direto e acesso indireto, e evidenciam a evolução do tráfego que tem vindo a ser suportado em acessos VoIP, por oposição ao tráfego suportado em outro tipo de acessos, de que os mais representativos são os acessos suportados em cobre.

Gráfico 23 – Tráfego nacional de voz, com origem em acessos VoIP vs outros acessos (minutos)



Fonte: ICP-ANACOM

Gráfico 24 – Tráfego internacional de voz, com origem em acessos VoIP vs outros acessos (minutos)



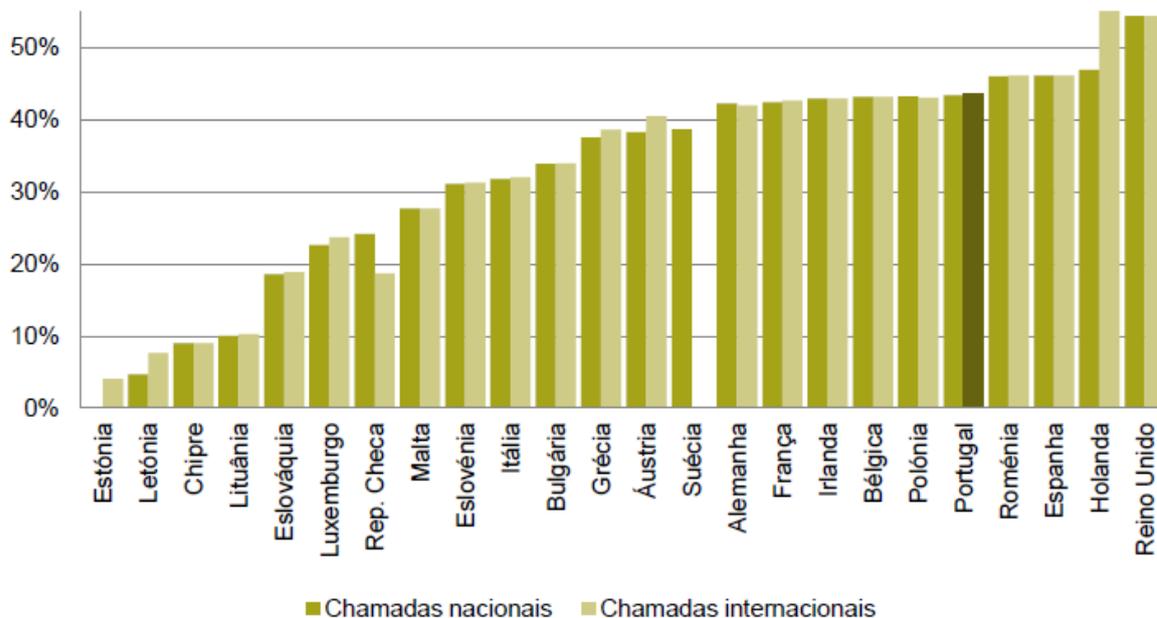
Fonte: ICP-ANACOM

Nota relativa ao Gráfico 23 e ao Gráfico 24: O tráfego com origem em acessos VoIP (excluindo VoIP nómada) foi estimado tendo por base o peso dos acessos VoIP no total de acessos principais equivalentes por operador e por ano.

A utilização de infraestrutura própria, desenvolvida a nível nacional e que é utilizada também para prestação de serviços como os de televisão paga, internet em banda larga ou serviços móveis, permite significativas economias de escala e gama e uma concorrência com elevado grau de liberdade comercial e de autonomia de definição de tarifários. Releva-se ainda que o peso da utilização de infraestruturas próprias no total de infraestruturas usadas para a prestação do serviço telefónico em local fixo tem vindo a aumentar, representando no final do primeiro semestre de 2013, cerca de 96% do total de acessos.

Um indicador particularmente relevante da capacidade concorrencial por parte dos prestadores alternativos é a 5ª posição relativa de Portugal no *ranking* da proporção de clientes que utilizam ofertas dos referidos prestadores, tanto em chamadas nacionais, como em chamadas internacionais. O gráfico abaixo mostra o *ranking* relativo na UE com base em dados de julho de 2012.

Gráfico 25 – Percentagem de clientes que utilizam prestadores alternativos para realizar chamadas de voz fixa



Fonte: Digital Agenda 2013 (dados provisórios). Publicado no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM.

Pese embora o número de acessos suportados em infraestruturas alheias tenha vindo a decrescer, releva-se em todo o caso a importância das ofertas grossistas que possibilitam a prestação a retalho do serviço telefónico, e que integram a oferta de acesso ao lacete local, bem como a seleção e pré-seleção de chamadas que viabilizam a prestação retalhista do serviço telefónico por acesso indireto, e a ORLA, em ambos os casos passíveis de ser impostas no mercado grossista de originação. Esta última oferta em particular cria as condições necessárias para uma entrada no mercado rápida e efetiva, com base num custo médio regulado que se aproxima do custo enfrentado pelo operador histórico para prestação do serviço aos seus próprios clientes. Finalmente, releva-se que a avaliação do impacto desta medida nos mercados em análise não se deverá resumir à análise da proporção do tráfego indireto no total do tráfego fixo, dado que a mesma garante um determinado nível de contestabilidade e de pressão sobre os preços de retalho praticados.

Neste contexto, releva-se também a tendência de aumento da taxa de penetração do STF, contrariamente ao registado na generalidade dos países europeus.

No global, a emergência e desenvolvimento de redes próprias, alternativas à rede “tradicional” de cobre detida pela PTC, bem como a existência de ofertas grossistas reguladas, têm vindo a permitir a entrada no mercado em diversos degraus da “escada de investimento” e com modelos

de negócio diferenciados. De facto, nota-se a existência de operadores que prestam serviços de comunicações nacionais e internacionais em *stand-alone* ou como parte de pacotes de serviços, e outros que se concentram sobretudo em chamadas internacionais, com base, por exemplo, em cartões de chamadas. Estas diversas modalidades de negócio demonstram a existência de reduzidas barreiras à entrada nos três mercados em análise, e têm reflexo na concorrência, conforme será visto adiante.

4.4.1.2. Barreiras regulatórias e legais

À semelhança do referido aquando da análise aos três critérios cumulativos no mercado do acesso, poder-se-iam considerar, para os mercados dos serviços telefónicos em local fixo, duas possíveis restrições de natureza regulatória:

- Necessidade de autorização geral para a prestação de serviços telefónicos em local fixo;
- Escassez de espectro radioelétrico, no caso de opção por entrada com base em redes móveis.

As evidências de que se dispõe, já explicitadas no capítulo 3.4.1.2, são que nenhuma das duas restrições é atualmente inibidora da entrada efetiva no mercado em tempo útil. Acresce que a existência das funcionalidades de seleção, pré-seleção de chamadas, e a ORLA, associadas às obrigações de acesso no quadro dos mercados 4 e 5, reduzem ainda mais eventuais barreiras que possam existir na prestação do serviço, atendendo a que viabilizam a sua prestação ainda que o prestador não tenha acessos diretos nos quais a suporte.

4.4.1.3. Conclusão sobre a existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nestes mercados

A evolução tecnológica, a própria evolução dos mercados, com o crescente investimento em redes próprias e a existência de medidas grossistas impostas a nível da seleção chamada a chamada, pré-seleção e ORLA, bem como as associadas às obrigações de acesso no quadro do mercado 4, permitem concluir que não existem barreiras estruturais à entrada nos mercados em análise.

4.4.2. Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente

Para este critério, o ICP-ANACOM irá novamente recorrer aos indicadores sugeridos pelo ERG, nomeadamente:

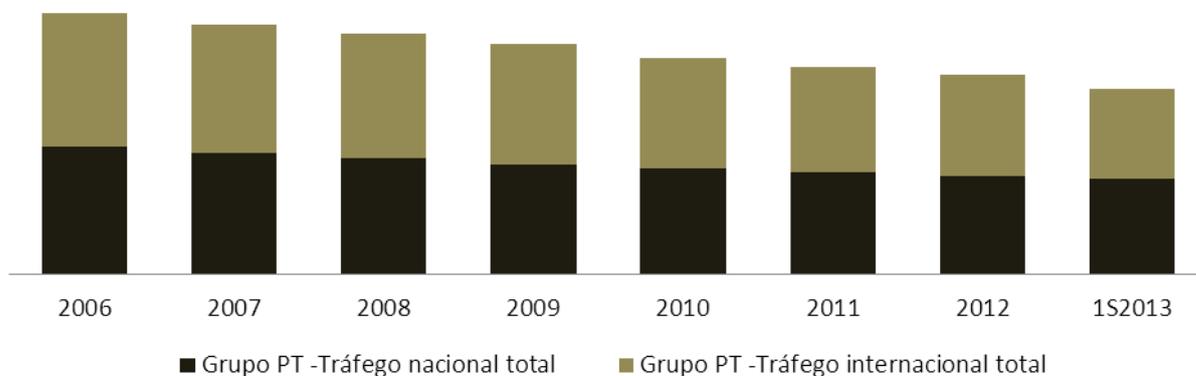
- Quotas de mercado

- Tendências de preços
- Controlo da infraestrutura difícil de duplicar
- Diversificação de produtos / serviços (por exemplo, produtos ou serviços vendidos em pacote)
- Barreiras à expansão
- Concorrência potencial

4.4.2.1. Quotas de mercado

O quadro seguinte mostra a evolução da quota de mercado de tráfego de voz do Grupo PT, medida em minutos, de 2004 ao primeiro semestre de 2013, para os mercados de serviços telefónicos nacionais e internacionais em local fixo. No final do primeiro semestre de 2013, a quota de mercado do Grupo PT era de, respetivamente, 52% e 50%, sendo a quota de mercado conjunta (serviços telefónicos nacionais e internacionais) de 52%.

Gráfico 26 – Quotas do Grupo PT no tráfego nacional e internacional

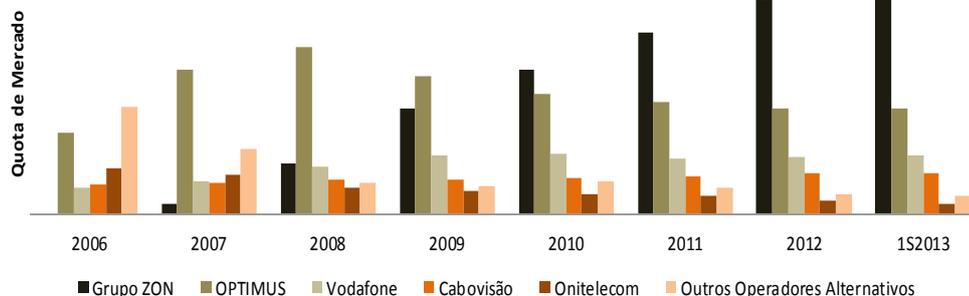


Fonte: ICP-ANACOM (inclui tráfego cursado em acesso direto, acesso indireto, postos públicos e serviço VoIP e VoIP nómada)

Tão importante como analisar a quota de mercado do Grupo PT é avaliar a sua evolução e a dos vários prestadores alternativos. O gráfico abaixo mostra a evolução das quotas de mercado dos principais prestadores alternativos, relativamente ao tráfego nacional. Releva-se sobretudo a evolução positiva e consistente da quota de mercado de um dos operadores alternativos. É de salientar ainda que a quota de mercado conjunta de apenas 3 dos operadores alternativos é superior a 40% (ZON/Optimus e Vodafone). Por outro lado, regista-se também que alguns prestadores conseguiram manter-se no mercado com quotas relativamente estáveis e reduzidas,

(IIC) CONFIDENCIAL (FIC).

Gráfico 27 – Quotas de mercado dos OPS no tráfego nacional

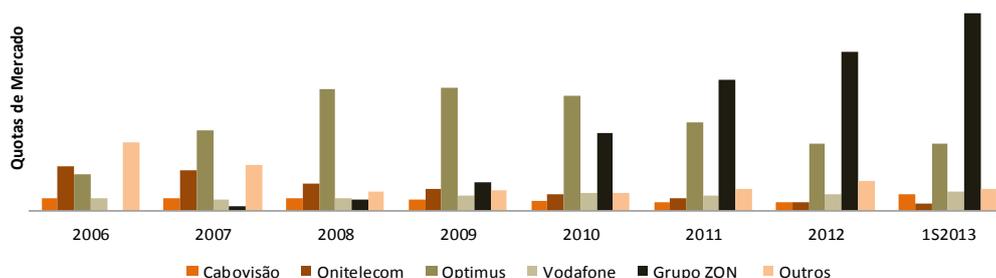


Grupo ZON	[0-5%]	[0-5%]	[5-10%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[20-30%]	[20-30%]
Optimus	[5-10%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
Vodafone	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Cabovisão	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Onitecom	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Outros OPS	[10-20%]	[5-10%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]

Fonte: ICP-ANACOM (inclui acesso direto, acesso indireto, postos públicos, VoIP e VoIP nómada)

O cenário é relativamente próximo do apresentado com o tráfego internacional. No 1º semestre de 2013, 3 dos operadores concentravam também mais de 40% da quota de mercado (ZON/Optimus e Vodafone).

Gráfico 28 – Quotas de mercado dos OPS no tráfego internacional



Cabovisão	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Onitecom	[5-10%]	[5-10%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Optimus	[5-10%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
Vodafone	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Grupo ZON	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[10-20%]	[20-30%]	[20-30%]	[30-40%]
Outros OPS	[10-20%]	[5-10%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]

Fonte: ICP-ANACOM (inclui acesso direto, acesso indireto, postos públicos, VoIP e VoIP nómada)

Em resumo, a quota de mercado do operador histórico tem vindo a reduzir-se sistematicamente nos últimos anos. Adicionalmente, verifica-se simultaneamente a entrada no mercado de operadores que alcançaram e sustentaram quotas de mercado significativas e outros que têm

conseguido manter-se no mercado com quotas de mercado mais reduzidas. Estes elementos permitem concluir que a entrada nos mercados tem acontecido com sucesso, baseada em modelos de negócios e segmentos endereçados diferenciados, sendo visível uma tendência de redução da quota de mercado do Grupo PT.

Relativamente ao mercado de serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo, a análise de mercado de 2004 referia que o Grupo PT detinha a liderança no segmento dos minutos de tráfego para números não geográficos, com quotas de mercado acima dos 75%. Atualmente, e como se demonstra no gráfico abaixo, apesar do Grupo PT continuar com a liderança no mercado, detém agora uma quota de mercado mais reduzida, de 40%, e existem outros operadores com algum relevo no mercado.

Tabela 15 - Quotas de mercado por operador do tráfego destinado a números não geográficos e números curtos

QM Total tráfego números não geográficos (SFT+VoIP)	2006	1ºS 2013
Grupo PT	69%	40%
Grupo ZON	[0-5%]	[20-30%]
Optimus	[15-20%]	[15-20%]
Cabovisão	[5-10%]	[5-10%]
Vodafone	[0-5%]	[0-5%]
Outros operadores alternativos	[5-10%]	[0-5%]

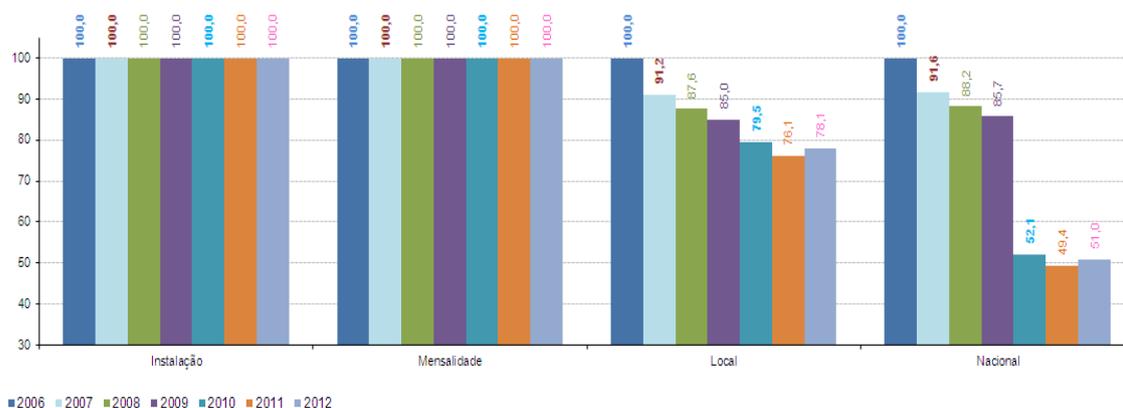
Fonte: ICP-ANACOM

4.4.2.2. Tendências de preços

Um dos fatores mais relevantes nos mercados em análise consiste no lançamento de tarifários, por parte dos prestadores alternativos, com estruturas diferentes das ofertas tradicionais, e com preços relativamente baixos para os serviços telefónicos em local fixo, conforme referido abaixo nesta secção.

Por outro lado, nota-se que o operador histórico tem optado por refletir as variações de preços a que está obrigado com vista a cumprir o *price cap* a que está sujeito, sobretudo na componente das comunicações, sendo de relevar as reduções significativas de preços nas comunicações nacionais – de 2006 a 2012, a redução foi de 49% em termos nominais.

Gráfico 29 – Evolução nominal de preços do tarifário do SU da PTC, aplicável por defeito, por componente



Fonte: ICP-ANACOM

No entanto, as comparações internacionais dos preços praticados em Portugal – novamente, tal como no caso do mercado de acesso, considerando apenas as ofertas publicamente disponíveis dos operadores históricos em 19 países da UE – para o segmento residencial têm uma leitura diferenciada, conforme é possível verificar na tabela abaixo.

Tabela 16 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento residencial (novembro de 2012)

		Baixo consumo	Médio consumo	Alto consumo
Chamadas fixo-fixo	Despesa mensal com chamadas fixo-fixo	4,60€	0,0€	0,0€
	Desvio em relação à média	58,0%		
	Ranking UE19	15	1	1
Chamadas fixo-móvel	Despesa mensal com chamadas fixo-móvel	1,26€	6,64€	17,88€
	Desvio em relação à média	-39,4%	64,0%	76,9%
	Ranking UE19	7	16	16
Chamadas internacionais	Despesa mensal com chamadas internacionais	3,38€	2,71€	4,12€
	Desvio em relação à média	42,4%	41,6%	-32,5%
	Ranking UE19	15	16	8

Fonte: Teligen, OCDE, ICP-ANACOM (Publicado no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM)

É de notar no entanto a existência de tarifários específicos que têm sido lançados no mercado, com chamadas gratuitas para um conjunto alargado de chamadas terminadas em redes fixas

estrangeiras, bem como a existência de cartões virtuais com chamadas internacionais a preços mais baixos do que os disponibilizados nas ofertas tarifárias padrão. É ainda de relevar que cerca de uma em cada quatro ofertas em pacote que incluem o STF oferecem chamadas gratuitas para a rede fixa de mais de 30 países⁸⁶. Estas ofertas endereçam efetivamente segmentos de mercado onde a sensibilidade ao preço deste tipo de comunicações será porventura superior, permitindo opções de escolha que minoram a posição relativa média mais desfavorável de Portugal neste tipo de comunicações em relação a dois segmentos.

Já no que diz respeito às comunicações fixo-fixo nacional, conforme se constata na tabela anterior, é de notar que, atualmente, existem diversos tarifários cujo preço deste tipo de comunicações é nulo. Adicionalmente, nota-se que para além das ofertas disponibilizadas pelo operador histórico, a PTC, também existem outros tarifários, que não estão refletidos na tabela em causa, e que são disponibilizados por outros operadores, e que incluem chamadas gratuitas. É o caso de alguns tarifários dos produtos *homezone*, bem como de muitos dos tarifários das ofertas em pacote que incluem o STF. A título meramente ilustrativo, os pacotes ZON DUO 4 canais e ZON Triple Light, com mensalidades associadas de 10,49 e 35,99 euros, respetivamente, incluem comunicações fixo-fixo nacionais gratuitas durante 24 horas. Os pacotes Talk e M30 da marca MEO (do operador incumbente), com mensalidades associadas de 22,49 (promocional) e 64,99 euros, respetivamente, têm também comunicações fixo-fixo nacionais gratuitas durante todo o dia. Ainda a título de exemplo, e com base na tecnologia GSM/UMTS, a Vodafone oferece o tarifário “Vodafone voz fixa” que, com a subscrição adicional do “aditivo 24 horas”, tem mensalidade associada de 10,99 euros e inclui chamadas gratuitas para a rede fixa nacional em qualquer horário e um preço de 15,9 cêntimos por minuto para a rede móvel da Vodafone (31,9 cêntimos para as restantes redes móveis).

No segmento empresarial, conforme pode ser visto na tabela abaixo, a posição relativa dos preços nacionais do operador histórico é também de leitura mista. É, no entanto, importante relevar, especialmente no setor empresarial, a existência de contratos à medida, que não são considerados nos valores estimados.

⁸⁶ Conforme dados que constam do estudo do ICP-ANACOM “Caraterização da adoção e do consumo de pacotes de serviços de comunicações eletrónicas”, de agosto de 2013 (http://www.anacom.pt/streaming/Estudo_ANACOM_consumo_pacotesCE.pdf?contentId=1173917&field=ATTACHED_FILE)

Tabela 17 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento empresarial (novembro de 2012)

		SOHO	PME
Chamadas fixo-fixo	Despesa mensal com chamadas nacionais	11,05 €	18,16 €
	Desvio em relação à média	65,2%	71,9%
	Ranking UE19	15	15
Chamadas fixo-móvel	Despesa mensal com chamadas fixo-móvel	4,96 €	5,29 €
	Desvio em relação à média	-39,2%	-43,0%
	Ranking UE19	8	7
Chamadas internacionais	Despesa mensal com chamadas internacionais	5,42 €	16,85 €
	Desvio em relação à média	69,3%	67,6%
	Ranking UE19	17	17

Fonte: Teligen, OCDE, ICP-ANACOM (Publicado no documento “Sector das Comunicações 2012”, do ICP-ANACOM)

4.4.2.3. Barreiras à expansão

Conforme referido na análise dos três critérios para o mercado de acesso (*vide* capítulo 3.4.2.4), não se vislumbram barreiras à expansão significativas, atendendo à cobertura atual das redes móveis, e também das redes de cabo e fibra ótica. Os custos de mudança, embora relevantes, não se consideram elevados o suficiente para inibir a concorrência nos mercados em análise.

4.4.2.4. Concorrência potencial

Dada a existência da pré-seleção de chamadas e das ofertas grossistas como a ORLA e a ORALL, que tornam possível a oferta de serviços telefónicos mesmo por empresas que não dispõem de rede própria, a entrada nestes mercados não está sujeita a obstáculos significativos.

Neste contexto, importa referir também em que medida a concorrência potencial do serviço telefónico móvel poderá ser um fator relevante na aferição da tendência do mercado em direção a uma situação de concorrência efetiva, designadamente em relação a determinados segmentos de clientes que possam considerar existir alguma substituíbilidade entre o serviço fixo e o serviço móvel, em função dos respetivos perfis de utilização dos serviços em causa.

Em particular, é necessário atender às características específicas dos efeitos de rede mediados pela tarifa que são prevalentes no mercado de retalho móvel nacional, que se traduzem numa significativa disparidade entre os preços das chamadas terminadas na mesma rede (*on-net*) e os preços das chamadas terminadas em outras redes (*off-net*). Efetivamente, os preços médios *on-net* em Portugal são muito competitivos – num número importante de tarifários, estas chamadas são mesmo gratuitas – e poderão, ainda que marginalmente, provocar uma pressão sobre os preços das chamadas com origem no serviço fixo telefónico, no caso em que os comunicantes são

clientes da mesma rede móvel e pelo menos um deles dispõe de um tarifário onde as chamadas *on-net* são gratuitas.

Nota-se, ainda, no início do ano de 2011, o lançamento de tarifários (tarifários “livres”), por parte dos operadores móveis com rede própria, onde o preço das chamadas *on-net* e das chamadas com destino à rede fixa é nulo. Para os subscritores destes tarifários, é razoável assumir que realizarão chamadas do tipo fixo-fixo nacional apenas se o preço destas for, ou nulo, ou relativamente baixo. Nota-se também a entrada recente no mercado por parte de dois operadores móveis na modalidade de *full-MVNO* – Lycamobile e Mundio Mobile – que praticam preços de retalho para chamadas internacionais reduzidos. Além disso, existem também tarifários dos operadores móveis com rede própria especificamente vocacionados para a realização de chamadas internacionais, como o tarifário Optimus Mundo.

Adicionalmente, e para os clientes que dispõem de equipamentos terminais móveis que permitem o acesso à internet nota-se, ainda, que os sistemas operativos modernos permitem a instalação de aplicações através das quais os clientes podem enviar mensagens curtas, sob a forma de SMS ou *chat*, para outros clientes, independentemente da sua localização geográfica, desde que tenham também instaladas essas aplicações nos seus equipamentos terminais. Adicionalmente, e caso os seus tarifários móveis o permitam, existem também aplicações que permitem realizar chamadas de voz com base em VoIP, cursado sobre as redes móveis. Se as comunicações de voz forem realizadas dentro da mesma aplicação, adicionalmente, as chamadas são, em alguns casos, gratuitas. Estes fatores poderão influenciar o preço das chamadas fixo-internacional.

Sem prejuízo do referido quanto aos serviços móveis, importa sublinhar que as pressões concorrenciais exercidas são necessariamente limitadas pelo facto de os serviços em causa não serem de uma forma geral substitutos dos serviços móveis.

Finalmente, nota-se a influência da utilização dos serviços de voz sobre Internet, com base em aplicações no computador pessoal como o Skype ou o Google Talk. Considera-se, no entanto, que a influência destes serviços é relativamente reduzida, dada a pouca expressividade da sua utilização em Portugal, conforme referido na secção 3.1.1, algo que se deverá, entre outros fatores, à existência de diversas ofertas de STF onde o preço das chamadas originadas na rede fixa nacional e terminadas em redes fixas nacionais e internacionais são nulos.

A nível dos serviços retalhistas de chamadas para numeração não geográfica, nota-se também que os prestadores do serviço telefónico móvel têm vindo gradualmente a assumir uma posição mais importante nesse mercado.

4.4.2.5. Serviço Universal

À semelhança da análise efetuada no capítulo 3.4.2.6, o facto de a PTC ir brevemente deixar de prestar o SU de prestação de um serviço telefónico acessível ao público também é relevante para os mercados em análise. A este respeito, releva-se que os futuros prestadores do SU (Optimus e ZON) estarão sujeitos a um conjunto de condições que foram fixadas no âmbito do concurso para a designação dos novos prestadores do SU, entre as quais a disponibilização de ofertas tarifárias aplicadas uniformemente em todo o país, que garantam o cumprimento do princípio da acessibilidade dos preços.

A PTC, por seu lado, apesar de ir deixar de ser o prestador do SU de serviços telefónicos acessíveis ao público, e conseqüentemente deixar de ter as obrigações a que estava sujeita por esta via, continuará a estar condicionada na prestação do serviço telefónico por via da pressão concorrencial que será exercida pela Optimus e da ZON.

Assim, os condicionamentos a que a PTC estava diretamente sujeita por ser o prestador do SU e por ser um operador com PMS, ainda que deixe de estar regulada, continuam por via indireta a ser exercidos sobre a empresa.

4.4.2.6. Conclusão sobre a estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente

À semelhança do referido no mercado de acesso, os operadores presentes nos mercados dos serviços telefónicos em local fixo têm conseguido entrar no mercado e tornarem-se responsáveis por uma quota importante do tráfego cursado, reduzindo o poder de mercado que o Grupo PT evidenciou durante largos anos. Verifica-se, pois, que no setor têm existido entradas frequentes e crescentemente bem sucedidas e a sensibilidade ao preço dos consumidores permite aferir que, no futuro, a ameaça de nova entrada com sucesso é credível e necessariamente constrangerá o preço formado nos mercados em análise. Para esse efeito também contribuirá o facto de no futuro próximo a PTC deixar de ser a empresa prestadora do SU dos serviços telefónicos acessíveis ao público, ficando sujeita à pressão concorrencial da Optimus e da ZON.

Conclui-se, pois, que a estrutura destes mercados tende para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente.

4.4.3. A insuficiência do direito da concorrência

De acordo com a Comissão Europeia, *“(a)ntes de decidir se um mercado é suscetível de regulamentação ex ante, convém também determinar se o direito da concorrência é suficiente para corrigir as deficiências que justificam o seu enquadramento nos dois primeiros critérios. As*

intervenções do direito da concorrência serão provavelmente insuficientes quando, para corrigir uma deficiência do mercado, tenham de obedecer a uma longa série de requisitos de conformidade ou caso sejam indispensáveis intervenções frequentes e/ou em tempo útil.”

Tal como nos dois critérios anteriores, iremos considerar os critérios sugeridos pelo documento do ERG.

- a) Grau de generalização de comportamentos não concorrenciais;
- b) Grau de dificuldade em endereçar comportamentos não concorrenciais;
- c) Comportamento não concorrencial que cause danos irreparáveis em mercados relacionados com os mercados em análise;
- d) Necessidade de intervenção regulatória para garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no longo prazo.

A análise do contexto da presente secção é inteiramente idêntica à relativa ao mercado do acesso. A lei da concorrência, ou a regulação *ex-post*, é suficiente para endereçar de forma efetiva e em tempo útil eventuais distorções de concorrência que venham a verificar-se nos mercados de serviços telefónicos prestados em local fixo e dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos até porque a capacidade de um operador agir independentemente dos seus concorrentes e utilizadores é muito limitada nestes mercados pelas razões referidas. Em particular, nota-se a reduzida probabilidade de virem a surgir comportamentos que tenham impacte irreversível para o mercado, em virtude da existência de um grau de concorrência que, suportado quer em ofertas reguladas como o acesso indireto, quer na prevalência da concorrência em infraestruturas próprias, reduzem a eficácia prática de comportamentos restritivos. Caso, no entanto, tais práticas venham a verificar-se, nota-se a facilidade de aceder em tempo útil a informação necessária para detetar desvios a equilíbrios sadios de concorrência, e em efetivamente endereçá-los com base na lei geral da concorrência.

4.4.4. Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos

A análise parcelar aos três critérios cumulativos permite concluir que, em cada um deles, não se cumprem os requisitos necessários para que os mercados dos serviços telefónicos em local fixo e das chamadas para numeração não geográfica sejam passíveis de regulação *ex-ante*, como tal o ICP-ANACOM não procede à avaliação de PMS nesses mercados.

É de relevar que esta conclusão está alinhada com a Recomendação dos Mercados Relevantes, de 2007, que também não lista os mercados retalhistas de serviços telefónicos em local fixo como mercados relevantes para efeitos de regulação *ex-ante*.

5. AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE ACESSO À REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO, DOS SERVIÇOS TELEFÓNICOS PRESTADOS EM LOCAL FIXO E DOS SERVIÇOS DE CHAMADAS DESTINADAS A NÚMEROS NÃO GEOGRÁFICOS

Nas secções anteriores foram identificados e analisados o mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo, os mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo e o mercado retalhista dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos, tendo-se concluído, com base na análise dos critérios relativos à presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada, à situação de concorrência por detrás dos obstáculos à entrada e à insuficiência do direito da concorrência, que os mercados em causa não estão em condições de ser identificados para efeitos de regulação *ex-ante*. Como tal, não é relevante a aferição da existência de PMS nos referidos mercados, concluindo-se que o Grupo PT deixa de ter PMS em todos os mercados analisados.

Neste contexto, releva-se que nos mercados onde existe PMS, o ICP-ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam. Por outro lado, deve suprimir as obrigações que tenham sido impostas em mercados que tenham deixado de ser considerados relevantes para efeitos de regulação *ex-ante*⁸⁷.

Releva-se ainda que, segundo as Linhas de Orientação (§113) “*se uma ARN determinar que um mercado relevante está sujeito a uma concorrência efectiva, não poderá então impor obrigações a qualquer operador nesse mercado relevante ao abrigo do artigo 16.º. Se a ARN tiver anteriormente imposto a uma ou mais empresas obrigações regulamentares nesse mercado, a ARN deve suprimir essas obrigações e não poderá impor quaisquer novas obrigações a essa(s) empresa(s). Conforme estabelecido no n.º 3 do artigo 16.º da directiva-quadro, quando a ARN propõe a supressão de obrigações regulamentares existentes, deverá comunicá-lo aos interessados com uma antecedência razoável*”.

Tal disposição encontra-se também refletida no n.º 3 do art.º 59.º da LCE. Neste contexto, também o ERG defende que, quando uma ARN suprime uma obrigação ou a substitui por outra, deve notificar e prever um período razoável até que esta alteração entre em vigor, de modo a evitar uma disrupção indevida no mercado para os operadores⁸⁸.

⁸⁷ Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e art.ºs 56º, e) e 59º, n.º 4 da LCE.

⁸⁸ Cf. “Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework”, secção 5.6.2.

É, assim, entendimento desta Autoridade que, existindo uma situação de supressão das obrigações atualmente existentes nos mercados do acesso e nos mercados dos serviços telefónicos prestados em local fixo e dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos, é importante ter em consideração o modo como as obrigações atualmente em vigor podem ser suprimidas de uma forma adequada e de modo a que essa supressão não prejudique os utilizadores finais e os diversos operadores no mercado.

Neste âmbito, é ainda de relevar que, sem prejuízo do disposto no presente documento, são aplicáveis nestes mercados retalhistas todas as obrigações impostas ao prestador do SU e relativas a essa prestação, para além de outras obrigações impostas fora do quadro do procedimento de análise de mercado, conforme referido adiante.

5.1. Obrigações atualmente em vigor

Por deliberação de 14 de dezembro de 2004, foram aprovadas as obrigações a impor na área de mercados retalhistas de banda estreita às empresas do Grupo PT, as quais foram identificadas como detendo PMS em cada um dos mercados em causa: acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais, acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes não residenciais, serviços telefónicos locais e ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais, serviços telefónicos locais e ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes não residenciais, serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes residenciais, serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes não residenciais e serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo.

Essas obrigações, impostas a nível nacional, são as seguintes:

- Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta;
- Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;
- Orientar os preços para os custos;
- Manter sistema de contabilidade analítica;
- Separar contas;
- Manter a acessibilidade do preço (com "price-cap");

- Publicar uma proposta de referência de oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA);
- Implementar seleção e pré-seleção.

A tabela seguinte apresenta em maior detalhe as obrigações que foram impostas, identificando também em que mercados foram introduzidas.

Tabela 18 – Obrigações impostas aos operadores identificados com PMS em cada mercado relevante

Mercados	Obrigações							
	Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta	Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos	Orientar os preços para os custos	Manter sistema de contabilidade analítica	Separar contas	Manter a acessibilidade do preço	Publicar uma proposta de referência de oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA)	Implementar Seleção e pré-seleção
Mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável (com “Price – cap”) ⁸⁹	Aplicável	Aplicável
Mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo – clientes não residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Aplicável	Aplicável
Mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis num local fixo – clientes residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável (com “Price – cap” no caso das chamadas intra-rede, orientação para custos eficientes na retenção fixo-móvel e manutenção regra actual nas chamadas inter-redes fixas)	Não aplicável	Não aplicável

⁸⁹ O “price-cap” indicado engloba a instalação, mensalidade e chamadas locais, regionais e nacionais, conjugando a garantia de acessibilidade com uma flexibilidade tarifária adequada, sendo aplicável, conjuntamente, aos mercados de natureza residencial (mercados 1 e 3).

Mercado de serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo - clientes não residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Mercado de serviços telefónicos internacionais para clientes não residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Mercado de serviços telefónicos internacionais para clientes residenciais	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável

Fonte: ICP-ANACOM

Tabela 19 – Obrigações impostas aos operadores identificados com PMS no mercado de chamadas telefónicas dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis num local fixo destinadas a números não geográficos

Mercado dos serviços telefónicos destinadas a números não geográficos				
Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta	Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos	Gestão do Plano de Numeração de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM	Separar contas	Manter sistema de contabilidade analítica

Fonte: ICP-ANACOM

Nas secções seguintes avaliam-se as obrigações que devem ser mantidas independentemente de os mercados em causa terem deixado de ser considerados relevantes para efeitos de imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*.

5.2. Tratamento das obrigações que decorrem da prestação do acesso e do serviço telefónico e do serviço de postos públicos no âmbito do SU

A decisão de 2004 que aprovou as obrigações a impor em cada um dos mercados relevantes identificados na presente análise, para além de ter fixado as obrigações decorrentes da existência de PMS nos mercados em causa, também integrou as obrigações específicas aplicáveis ao prestador do SU no âmbito da prestação do acesso à rede e do serviço fixo telefónico e da

prestação do serviço de postos públicos, tendo em consideração que o prestador do SU e o operador com PMS eram a mesma empresa.

Nota-se que, em relação à prestação de postos públicos, o ICP-ANACOM definiu, sem prejuízo de outras obrigações impostas à PTC no âmbito da oferta do serviço de postos públicos no quadro do SU *“que a relação entre o preço da comunicação do SFT, na modalidade de postos públicos e na modalidade de assinante, deverá continuar a obedecer a requisitos específicos, em linha com a prática regulatória actual, que permitam assegurar a acessibilidade dos serviços prestados. Assim, mantendo-se uma relação de preços igual à actualmente existente entre as chamadas originadas em postos públicos da PTC e as chamadas originadas nos pontos de assinantes (de 1 para 3), a qual é, neste momento, apropriada, poderá a mesma ser modificada face à evolução dos custos e do preço do SFT na modalidade de assinante.”*

Adicionalmente, o ICP-ANACOM também impôs à PTC a obrigação no âmbito do SU, de cumprimento de um *price-cap*, na prestação do acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e dos serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis em local fixo para clientes residenciais, tendo nomeadamente referido que *“na linha da prática regulatória actual (as regras de fixação de preços da Convenção de Preços estabelecem o regime de preços aplicável às prestações do SU de telecomunicações, a nível do SFT na modalidade de assinante, para a instalação de linha de rede analógica, assinatura de linha de rede analógica e comunicações telefónicas no País)”* se considerava que um *“price-cap”* englobando a instalação, mensalidade e as chamadas locais, regionais e nacionais (iniciadas e terminadas na rede da PTC) conjugava a garantia de acessibilidade de preços, com a flexibilidade tarifária adequada.

Ainda no âmbito da prestação dos serviços telefónicos locais e/ou nacionais em local fixo para clientes residenciais, no âmbito do SU, no que se refere às chamadas para outros prestadores do serviço telefónico prestado em local fixo, esta Autoridade entendeu ser justificável a manutenção das obrigações que impendiam sobre a PTC no que se refere a esta matéria, e que se concretizariam em preços de chamadas originadas na rede da PTC e terminadas na rede de outros prestadores que deveriam ser idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na rede da PTC, podendo ser corrigidos pela diferença, devida e quantitativamente justificada, entre a terminação das chamadas na rede da PTC e a terminação das chamadas na rede de cada prestador do STF.

Quanto às chamadas para as redes móveis, o ICP-ANACOM entendeu que um *“price-cap”* equivalente ao aplicável às chamadas intra-rede não seria suficiente, devido às diferenças existentes entre os preços de terminação nas redes fixas e nas redes móveis e aos diferentes níveis de preços de retalho, pelo que a obrigação deveria consubstanciar-se na apresentação,

pelas empresas do Grupo PT, de uma justificação devidamente fundamentada para o valor de retenção, que deveria ter por base custos economicamente eficientes.

A obrigação relativa ao valor da retenção auferida no tráfego fixo-móvel foi posteriormente especificada⁹⁰, tendo então o ICP-ANACOM determinado a sua redução gradual como forma de aproximação do valor da retenção aos custos e às práticas correntes europeias, e tendo estipulado que esse valor não podia ultrapassar os 6,30 cêntimos de euros, a partir de 1.10.2006.

Sem prejuízo das conclusões referidas no presente documento relativas aos mercados do acesso à rede telefónica pública num local fixo e aos mercados retalhistas dos serviços telefónicos prestados em local fixo, e sem prejuízo de outras decisões sobre o SU, as obrigações referidas nos parágrafos anteriores, relativas a:

- Relação de 1 para 3 entre o preço da comunicação do STF, na modalidade de postos públicos e na modalidade de assinante;
- *Price-cap* aplicável ao acesso e chamadas iniciadas e terminadas na PTC;
- Igualdade dos preços das chamadas intra-rede e das chamadas para outras redes fixas, corrigidos das diferenças de preços entre a terminação das chamadas na rede da PTC e a terminação das chamadas na rede de cada prestador do STF;
- Valor da retenção nas chamadas fixo-móvel orientado para os custos;

impostas à PTC designadamente enquanto prestador do SU, mantêm-se em vigor apenas até que seja iniciada a prestação do serviço ao abrigo das condições definidas no “Concurso limitado por prévia qualificação para a seleção da empresa ou empresas a designar para a prestação do serviço universal de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público” e no “Concurso limitado por prévia qualificação para a seleção da empresa ou empresas a designar para a prestação do serviço universal de oferta de postos públicos”, respetivamente pela ZON/Optimus e pela própria PTC (quanto ao serviço de postos públicos).

Refira-se a este respeito que a ZON e a Optimus têm um período de 6 meses para o início da prestação desde o momento da assinatura do contrato, cujas formalidades prévias se encontram em ultimateção, enquanto que a PTC está obrigada a iniciar a prestação do serviço imediatamente após essa assinatura.

⁹⁰ Deliberação do ICP-ANACOM de 01.09.2005, disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406283#fnt_5

Decorre do exposto que, estando presentemente em processo de ultimate a assinatura dos referidos contratos, é expectável que durante o ano 2014 a PTC deixe de estar vinculada ao cumprimento das obrigações elencadas nos parágrafos anteriores.

5.3. Supressão das obrigações nos mercados retalhistas de acesso e dos serviços telefónicos em local fixo e das chamadas destinadas a numeração não geográfica

Conforme referido em secção anterior do presente documento, de forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, esta Autoridade deve analisar a imposição, manutenção, alteração e supressão de obrigações, seleccionando as obrigações que, direta ou indiretamente, afetam as variáveis estratégicas da(s) empresa(s) com PMS.

As obrigações regulamentares *ex-ante* apenas podem ser impostas aos operadores identificados com posição dominante. Sem prejuízo, a identificação da(s) empresa(s) com PMS só é possível num mercado que se considere relevante para efeitos de imposição de obrigações *ex-ante*, e na medida em que esse mercado cumpra, de forma cumulativa, os três critérios impostos pela Comissão.

Assim, e dado que os mercados do acesso à rede e dos serviços telefónicos prestados em local fixo e dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos, conforme concluído em secção anterior do presente documento, não cumprem com os três critérios necessários à imposição de regulação *ex-ante*, concluindo-se não ser adequado efetuar uma análise de PMS, considera-se que deverão ser suprimidas as obrigações impostas anteriormente às empresas do Grupo PT, enquanto entidade designada com PMS nesses mercados no âmbito da anterior análise de mercados.

Sem prejuízo do referido no ponto 5.2, deixam assim de se aplicar às empresas do Grupo PT nos mercados em causa as seguintes obrigações:

- i) Assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta
- ii) Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos
- iii) Orientar os preços para os custos
- iv) Manter sistema de contabilidade analítica
- v) Separar contas

As obrigações em causa deixam de ser aplicáveis a partir da data de aprovação da decisão final pelo ICP-ANACOM relativa a estes mercados.

Nota-se, não obstante, que o Grupo PT continua sujeito a obrigações regulamentares *ex-ante* em diversos outros mercados, no âmbito das quais a PTC em particular é obrigada a manter um sistema de contabilidade analítica e de separação de contas, estando igualmente sujeita a obrigações de orientação dos preços para os custos em diversos mercados grossistas.

Releva-se ainda que a fixação dos preços máximos de retalho para algumas gamas de numeração não geográfica foi efetuada no quadro das competências do ICP ANACOM de gestão do PNN (artigo 17.º da LCE) e não no âmbito das análises de mercado, aspeto que de resto foi desde logo salientado na decisão de 2004 que fixou as obrigações regulamentares *ex-ante* à PTC, tendo-se evidenciado que os preços máximos fixados se aplicavam à totalidade dos prestadores e não apenas à PTC. Como tal mantêm-se em vigor os preços máximos de retalho aplicáveis às gamas de numeração não geográfica⁹¹.

Por último, importa fazer uma referência específica às obrigações de seleção e de pré-seleção de chamadas e à ORLA.

A obrigação de seleção e pré-seleção consiste na disponibilização por parte de uma empresa (a empresa que fornece o acesso direto) aos seus assinantes da possibilidade de aceder aos serviços telefónicos acessíveis ao público prestados em local fixo de outra empresa (a empresa que fornece o acesso indireto) que com ela esteja interligada, através do encaminhamento das suas chamadas desde o ponto terminal em que a chamada é originada até ao ponto de interligação do operador de acesso indireto selecionado e com o qual o cliente não está diretamente ligado. O acesso indireto pode ser feito em regime de chamada a chamada, através da marcação de um indicativo de seleção da empresa, e através de uma pré-selecção, com possibilidade de anulação, chamada a chamada, mediante a marcação de um indicativo de seleção da empresa.

A ORLA, por seu lado, consiste numa oferta grossista, a um preço determinado, do direito de faturação da linha telefónica da PTC, permitindo a outras empresas o estabelecimento de uma oferta retalhista própria que integre o realuguer da linha com serviços de tráfego telefónico.

⁹¹ Mantêm-se assim em vigor os preços máximos de retalho das gamas de numeração não geográfica aprovados no quadro das competências do ICP-ANACOM de definição das regras de atribuição e do modo de utilização dos recursos de numeração, bem como de proteção dos interesses dos consumidores, nomeadamente os preços relativos ao “707” e “708” (Serviços de acesso universal) e “809” (Serviço de chamadas com custos partilhados), fixados pela deliberação de 16.01.2004, ao “760” fixados pela deliberação de 28.01.2004), ao “761” e “762” fixados pela deliberação de 04.04.2007. e ao “800” e “808” de decorrente do Plano Nacional de Numeração.

De notar que, no caso específico de serviços de valor acrescentado (serviços de audiotexto), não sendo estes serviços de comunicações eletrónicas *per se*, de acordo com o Decreto-Lei n.º 177/99, de 21 de Maio, deverão continuar a obedecer à legislação aplicável.

Estas obrigações que foram em 2004 impostas no âmbito dos mercados retalhistas do acesso à rede telefónica num local fixo, deixam agora de ser aplicadas nestes mercados, mas enquanto obrigações grossistas, a sua imposição é avaliada no âmbito do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo, na análise do qual será refletida, conforme resulta das conclusões do presente documento, a sua importância estruturante para assegurar a concorrencialidade dos mercados retalhistas.

5.4. Conclusão

Decorre da análise efetuada que os mercados do acesso à rede telefónica pública num local fixo, os mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo e o mercado retalhista dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos não são relevantes para efeitos da regulação *ex-ante*.

Como tal, o Grupo PT, operador com PMS nestes mercados decorrente do último procedimento de análise efetuado, deixa de ter PMS e conseqüentemente deixa de estar vinculado ao cumprimento das obrigações que lhe foram impostas nesse âmbito, sem prejuízo de, conforme já explicitado, continuar a assegurar as prestações do SU e as condições que lhes estão associadas enquanto os novos prestadores do SU não iniciarem as respetivas prestações ao abrigo das condições definidas nos concursos para a designação do prestador do SU que foram concluídos recentemente.

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto entidade com PMS nos mercados do acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.....	5
Tabela 2 – Obrigações impostas ao Grupo PT, enquanto operador com PMS nos mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais.....	6
Tabela 3 – Prestadores do serviço telefónico, do serviço VoIP e do serviço de postos públicos em atividade no 2ºT 2013.....	13
Tabela 4 – Número de acessos ao serviço telefónico em local fixo por tipo de suporte (acessos não equivalentes)	15
Tabela 5 – Número de acessos principais totais equivalentes do serviço fixo telefónico (acessos equivalentes)	16
Tabela 6 – Comparação dos preços dos acessos comutados e dedicados em 2003 e 2013	33
Tabela 7 – Preços PTC para vários tipos de acesso	40
Tabela 8 – Números portados (valores acumulados no final do ano)	65
Tabela 9 – Indicadores de dimensão dos principais operadores.....	72
Tabela 10 – Ofertas <i>homezone</i> disponibilizadas pelos operadores, valores em euros com IVA....	73
Tabela 11 – Motivos de abandono da rede fixa	74
Tabela 12 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento residencial (novembro de 2012).....	75
Tabela 13 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento empresarial (novembro de 2012)	75
Tabela 14 – Prestadores do Serviço telefónico, serviço VoIP, serviço de postos públicos e revenda de tráfego telefónico.....	91
Tabela 15 - Quotas de mercado por operador do tráfego destinado a números não geográficos e números curtos.....	112
Tabela 16 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento residencial (novembro de 2012).....	113
Tabela 17 – Comparações internacionais com preços praticados em Portugal para o segmento empresarial (novembro de 2012)	115
Tabela 18 – Obrigações impostas aos operadores identificados com PMS em cada mercado relevante	121
Tabela 19 – Obrigações impostas aos operadores identificados com PMS no mercado de chamadas telefónicas dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis num local fixo destinadas a números não geográficos	122

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da taxa de penetração do STF em Portugal e na média da UE28.....	17
Gráfico 2 – Taxas de penetração do STF na UE28 em 2012.....	17
Gráfico 3 – Evolução dos acessos de STF baseados em desagregação do lacete local	22
Gráfico 4 – Informação apresentada pela PTC sobre acessos analógicos e RDIS com ORLA ativa (não equivalentes), incluindo as ativações das empresas do Grupo PT	23
Gráfico 5 – Proporção de utilização de VoI em países da OCDE	26
Gráfico 6 – Taxa de penetração dos pacotes de serviços em Portugal e na União Europeia	29
Gráfico 7 – Taxa de penetração dos pacotes de serviços nas famílias, por tipo de urbanização... ..	29
Gráfico 8 – Evolução da taxa de penetração dos acessos principais e do SMT	35
Gráfico 9 – Evolução dos acessos <i>homezone</i>	38
Gráfico 10 – Número de respostas a pedidos de instalação no âmbito da ORAC	49
Gráfico 11 – Evolução total dos acessos clássicos e VoIP	51
Gráfico 12 – Quota de mercado dos operadores alternativos em acessos <i>homezone</i> e VoIP	52
Gráfico 13 – Razões de mudança.....	58
Gráfico 14 – Quota de assinantes de acesso direto dos prestadores alternativos na UE.....	59
Gráfico 15 – Quotas de Mercado por operador (acessos equivalentes)	68
Gráfico 16 – Quota de mercado do Grupo PT nos acessos <i>homezone</i> e VoIP	69
Gráfico 17 – Índice IHH	71
Gráfico 18 – Evolução da fatura residencial do STF em Portugal e numa seleção de 19 países da UE (valores em euros)	76
Gráfico 19 – Evolução da fatura empresarial do STF em Portugal e numa seleção de 19 países da UE (valores em euros)	76
Gráfico 20 – Diferenças dos setores e subsetores à média global no índice de satisfação	85
Gráfico 21 – Frequências relativas da satisfação por setor e subsetor	85
Gráfico 22 – Volume de tráfego nacional e internacional de STF voz em minutos	92
Gráfico 23 – Tráfego nacional de voz, com origem em acessos VoIP vs outros acessos (minutos)	106
Gráfico 24 – Tráfego internacional de voz, com origem em acessos VoIP vs outros acessos (minutos).....	107
Gráfico 25 – Percentagem de clientes que utilizam prestadores alternativos para realizar chamadas de voz fixa.....	108
Gráfico 26 – Quotas do Grupo PT no tráfego nacional e internacional	110
Gráfico 27 – Quotas de mercado dos OPS no tráfego nacional.....	111
Gráfico 28 – Quotas de mercado dos OPS no tráfego internacional.....	111
Gráfico 29 – Evolução nominal de preços do tarifário do SU da PTC, aplicável por defeito, por componente.....	113

Índice de Figuras

Figura 1 – Distribuição por concelho do total de alojamentos cablados por todos os operadores em proporção do total de alojamentos (Portugal Continental).....	54
--	----

Lista de acrónimos e abreviaturas

ADSL	<i>Asymmetric digital subscriber line</i>
BTS	<i>Base transceiver station</i>
CATV	Redes híbridas de distribuição de televisão por cabo
CLI	<i>Calling line identification</i>
DL	Decreto-Lei
DOCSIS	<i>Data over cable service interface specification</i>
DSL	<i>Digital subscriber line</i>
EURODOCSIS	<i>European data over cable service interface specification</i>
FIC	Fim de informação confidencial
FTTH	<i>Fiber to the home</i>
FTTB	<i>Fiber to the building</i>
FWA	Tecnologia de acesso via rádio
GSM	<i>Global system for mobile communications</i>
GPRS	<i>General packet radio service</i>
HFC	<i>Hybrid fibre coaxial</i>
IHH	Índice de Herfindahl-Hirschman
IIC	Início de informação confidencial
IP	<i>Internet Protocol</i>
IPC	Índice de preços ao consumidor
ITED	Regime aplicável ao projeto e à instalação das infraestruturas de telecomunicações em edifícios e respetivas ligações às redes públicas de telecomunicações
ITUR	Infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios
IVA	Imposto sobre valor acrescentado
LCE	Lei das comunicações eletrónicas
M2M	<i>Machine-to-machine</i>
MoU	Memorando de entendimento
MVNO	<i>Mobile virtual network operator</i>
NRA	Novas redes de acesso
OPS	Outros operadores não pertencentes ao Grupo PT
ORAC	Oferta de referência de acesso às condutas
ORALL	Oferta de referência de acesso ao lacete local
ORCA	Oferta de referência de circuitos alugados
ORCE	Oferta de referência de circuitos ethernet
ORLA	Oferta de referência de realuguer de linha de assinante

PME	Pequenas e médias empresas
PMS	Poder de mercado significativo
PNN	Plano nacional de numeração
PPCA	Posto privado de comutação automática
RDIS	Rede digital com integração de serviços
RNG	Redes de nova geração
SOHO	<i>Small office / home office</i>
SMS	<i>Short message services</i>
SMT	Serviço móvel terrestre
SSNIP	<i>Small but significant non-transitory increase in price</i>
STF	Serviço telefónico prestado em local fixo
SU	Serviço universal
UMTS	<i>Universal mobile telecommunications system</i>
VOI	Voz sobre internet
VOB	Voz sobre banda larga
VOIP	Voz sobre o protocolo internet

Lista de operadores

Colt Telecom	COLT Technology Services, Unipessoal, Lda.
G9SA	G9 SA - Telecomunicações, S.A.
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom
Grupo Parfitel	Grupo constituído por Bragatel, Pluricanal Leiria e Pluricanal Santarém
Grupo ZON	Grupo constituído por ZON TV Cabo Açoreana, S.A., ZON TV Cabo Madeirense, S.A. e ZON TV Cabo Portugal, S.A.
Lycamobile	Lycamobile Portugal, Lda.
Mundio Mobile	Mundio Mobile (Portugal) Limited
NOVIS	Novis Telecom, S.A.
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.
OPTIMUS	Optimus – Telecomunicações, S. A.
Orange	Orange Business Portugal, S.A.
PT PRIME	PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.
PTC	PT Comunicações, S. A.
Tele2	Telemilénio – Telecomunicações Sociedade Unipessoal, Lda.
TMN	TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
TV Tel	TV Tel Grande Porto - Comunicações, S.A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON	ZON TV Cabo Portugal, S.A.

Lista de outras entidades/organizações

ARN	Autoridade reguladora nacional
AdC	Autoridade da concorrência
BCE	Banco central europeu
CE	Comissão Europeia
Ecorys	<i>ECORYS Nederland BV</i>
ECSI	ECSI Portugal – Índice Nacional de Satisfação do Cliente
ERG	<i>European regulators group</i>
FMI	Fundo monetário internacional
ICP-ANACOM	ICP - Autoridade nacional de comunicações
Indera	Indera – Estudos económicos, Lda.
OCDE	Organização de cooperação e de desenvolvimento económico
ORECE	Organização de reguladores europeus de comunicações eletrónicas
PT	Portugal
UE	União Europeia
UIT	União internacional de telecomunicações
Teligen	<i>Teligen tariff and benchmarking knowledge center</i>