

**MERCADO GROSSISTA DE ORIGINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA
PÚBLICA NUM LOCAL FIXO PARA SERVIÇOS ESPECIAIS SUPORTADOS EM
NUMERAÇÃO NÃO GEOGRÁFICA**

**– Definição do mercado do produto e mercado geográfico, avaliação de PMS e
imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares –**

– Decisão final –

Índice

1. Introdução	1
1.1. As conclusões da última análise de mercado	1
1.2. As evoluções ocorridas no sector das comunicações eletrónicas	3
1.3. A Recomendação da CE sobre mercados relevantes	4
1.4. O processo de análise de mercados	6
1.5. Recolha de informações junto dos prestadores	12
2. Definição de mercados relevantes	13
2.1. Definição dos mercados relevantes retalhistas	15
2.1.1. Análise concorrencial do mercado retalhista das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais	20
2.2. Definição dos mercados grossistas relevantes – mercado relevante do produto	31
2.2.1. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces	33
2.2.2. Originação de chamadas a partir de clientes do serviço VoIP nómada (gama “30”)	33
2.2.3. Rede própria, ORALL e fornecimento interno	34
2.2.4. A originação de chamadas nas redes móveis	37
2.2.5. A originação de chamadas em local fixo através da utilização de redes de acesso suportadas em frequências GSM/UMTS (produtos <i>homezone</i>)	39
2.2.6. A originação de chamadas de acesso à Internet de banda estreita	40
2.2.7. A originação de chamadas nos vários níveis de rede	40
2.2.8. A originação de chamadas para clientes residenciais e clientes não residenciais	43
2.2.9. A originação de chamadas para acesso indireto e a originação de chamadas para números não geográficos	43
2.2.10. Definição de mercado de produto - Conclusão	48
2.3. Definição do mercado geográfico	49
2.4. Conclusão	51
3. Mercados suscetíveis de regulação <i>ex-ante</i>	52
3.1. Mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica	53

3.1.1. Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado	53
3.1.2. Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente	55
3.1.3. A insuficiência do direito da concorrência	62
3.1.4. Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos	63
4. Avaliação da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares ex-ante no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos.....	66
4.1. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos	67
4.2. Supressão das obrigações em vigor no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos	68
5. Conclusão.....	70

1. Introdução

1.1. As conclusões da última análise de mercado

Por deliberação de 14 de agosto de 2014¹, o Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou a análise do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo (mercado 2 da Recomendação 2007/789/CE², a qual foi entretanto substituída pela Recomendação 2014/710/UE³). Nesse âmbito, a análise efetuada pela ANACOM concluiu que:

- a) o mercado relevante correspondia ao “*mercado grossista de originação de chamadas de voz na rede telefónica pública a partir de um local fixo*”, tratando-se de um mercado que “*é nacional e integra as chamadas, quer para números geográficos quer para não geográficos, entregues nos vários níveis de rede e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado*”; e que
- b) as empresas do Grupo PT, então a PT Comunicações S.A. (PTC) e a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO), atualmente a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.⁴, detinham poder de mercado significativo (PMS) no mercado relevante identificado.

Consequentemente, foram impostas àquelas empresas obrigações regulamentares *ex-ante* de acesso, não discriminação, transparência e controlo de preços. À PTC foi também imposta uma obrigação adicional de separação de contas e contabilização de custos. De notar que as obrigações específicas de disponibilizar (e publicar) uma oferta de realuguer da linha de assinante (ORLA), de implementar uma oferta de seleção chamada a chamada ou de pré-seleção e de publicar uma oferta de referência de interligação (ORI) foram medidas impostas unicamente à PTC.

¹ Disponível em:

http://www.anacom.pt/streaming/DF_Mercado+2grossista_consulta2014.pdf?contentId=1311592&field=ATTACHED_FILE.

² Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 28 de dezembro de 2007: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:PT:PDF>.

³ Disponível em:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_121_R_0009&from=PT.

⁴ Em dezembro de 2014 ocorreu a fusão por incorporação da sociedade MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. na PT Comunicações, S.A. tendo a empresa resultante dessa fusão assumido a partir dessa data a designação social MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO).

Sem prejuízo do referido, nota-se que no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência dos interessados que precedeu a aprovação da decisão final sobre este mercado, a então PTC apresentou diversos comentários ao sentido provável de decisão, entre os quais alguns especificamente direcionados à prestação de serviços de originação de chamadas para números não geográficos.

A esse respeito, a empresa considerou que a sua capacidade competitiva estava a ser limitada devido “a um financiamento injustificado da operação dos seus concorrentes” que também prejudicaria os utilizadores finais, tendo solicitado que a ANACOM ponderasse essa situação e, caso decidisse não desregular o mercado, pelo menos eliminasse a obrigação de controlo de preços mencionada, tendo presente as características especiais de que este serviço se reveste, designadamente por ser o único serviço no âmbito do mercado de originação de chamadas em que a PTC é simultaneamente vendedora e compradora.

Neste contexto, considerou que a imposição de preços orientados para os custos no caso dos serviços de originação de chamadas para números não geográficos resultaria num tratamento discriminatório da PTC face aos operadores concorrentes.

Ponderados os comentários da então PTC, a ANACOM manteve na decisão final a definição dos mercados do produto e geográfico inalterada, onde se incluem os serviços de originação de chamadas também para números não geográficos, e como tal, tendo as empresas do Grupo PT PMS no mercado grossista de originação de chamadas em local fixo, a obrigação de controlo de preços e as demais obrigações impostas às empresas daquele grupo, ou apenas à PTC, também abrangem os serviços de originação de chamadas para números não geográficos.

Não obstante, na decisão final a ANACOM reconheceu que estava em causa matéria que justificava uma reflexão adicional, atentas as especificidades associadas à prestação do serviço grossista de originação de chamadas para números não geográficos, o que obrigaria a uma nova recolha de informação e uma apreciação crítica dessa informação, para além da necessidade de ser dado ao mercado a possibilidade de se pronunciar sobre o assunto.

1.2. As evoluções ocorridas no sector das comunicações eletrónicas

Desde meados de 2014, quando foi publicada a análise relativa ao mercado grossista de originação de chamadas num local fixo, ocorreram no mercado das comunicações eletrónicas diversos acontecimentos, sendo de relevar as operações de concentração, e na sua sequência a alienação de algumas operações com impacto no sector em geral, nomeadamente:

- Em 29 de dezembro de 2014 foi registada a fusão por incorporação da sociedade MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. na PT Comunicações, S.A. tendo a empresa resultante dessa fusão assumido a partir dessa data a designação social MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO);
- Em 25 de fevereiro de 2015, a Altice S.A.⁵ notificou a Comissão Europeia (CE) sobre o controlo dos ativos portugueses da PT Portugal SGPS (detentora da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.). A partir do dia 2 de junho de 2015⁶, a PT Portugal passou a ser uma subsidiária integral da Altice. No âmbito da apreciação ao processo de aquisição efetuada pela CE⁷, a decisão de não oposição foi condicionada à alienação das subsidiárias da Altice, Cabovisão e ONITELECOM;
- Em 12 de outubro de 2015, a AdC foi notificada da operação de concentração, que consistiu na aquisição pela sociedade Cabolink S.à.r.L. (detida pelo fundo de investimento APAX France) do controlo exclusivo das sociedades Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A., Winreason, S.A e Oni SGPS, S.A., através da aquisição da totalidade do capital social da Cabovisão⁸, tendo essa Autoridade aprovado uma decisão de não oposição à referida operação no dia 27 de novembro de 2015⁹;

⁵ Disponível em:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2015_077_R_0009&from=PT.

⁶ Disponível em:

<http://altice.net/wp-content/uploads/2015/06/altice-portugal-telecom-Closing-Announcement-150602.pdf>

⁷ Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4805_pt.htm.

⁸ Disponível em:

http://www.concorrenca.pt/vPT/Controlo_de_concentracoes/Decisooes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=46&yearNot=2015&pag=1&doc=True&est=1.

⁹ Disponível em:

http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Noticias/Paginas/CCENT_2015_46_Dec.aspx?lst=1&pagenr=3&Cat=2015&dat=A+partir+de&txt=Palavra-chave.

- A 20 de janeiro de 2016, a Altice emitiu um comunicado a anunciar a concretização da venda da Cabovisão e da Oni ao fundo APAX France¹⁰;
- A 26 de fevereiro de 2016, a Vodafone exerceu a sua opção de compra da rede de FTTH da ex-Optimus (no âmbito das obrigações impostas pela AdC à operação de fusão entre a OPTIMUS e a ZON), localizada nas zonas metropolitanas de Lisboa e Porto¹¹;
- Em 11 de março de 2016¹², a MEO passou a disponibilizar uma oferta comercial grossista de fibra ótica;
- Em abril de 2016, a Cabovisão¹³ e a ONI iniciaram a sua oferta comercial de serviços móveis suportada na sua operação de MVNO.

Sem prejuízo dos acontecimentos listados, o impacto destes acontecimentos no mercado específico é reduzido ou praticamente inexistente, sendo ao longo da análise evidenciado algum aspeto que seja relevante a este respeito.

1.3. A Recomendação da CE sobre mercados relevantes

Conforme referido, em outubro de 2014 foi publicada uma nova Recomendação sobre mercados relevantes – Recomendação 2014/710/UE da CE, de 9 de outubro de 2014, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante* (de agora em diante “Recomendação sobre Mercados Relevantes”) em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas, posteriormente retificada.

Esta Recomendação deixou de identificar como mercado relevante o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, contrariamente ao que

¹⁰ Disponível em <http://altice.net/wp-content/uploads/2016/01/20160120-ALT-Closing-Cabo-Oni.pdf>.

¹¹ Disponível em:

<http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/telecomunicacoes/detalhe/vodafone-notifica-compra-da-rede-de-fibra-da-optimus>.

¹² Disponível em:

https://www.telecom.pt/pt-pt/media/noticias/Paginas/2016/marco/pt_avanca_com_oferta_grossista_para_a_rede_fibra.aspx.

¹³ Em setembro de 2016 a empresa implementou a marca "Nowo" e em 18 de outubro de 2016 alterou a sua designação social para NOWO COMMUNICATIONS, S.A..

aconteciam com as anteriores recomendações da CE sobre o mesmo assunto. Segundo a Nota Explicativa¹⁴ que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo não cumpre o teste dos três critérios, não sendo assim suscetível de regulação *ex-ante*.

A CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer cumulativamente aos seguintes critérios: i) existência de obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência; ii) as características do mercado não conduzirem a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente (aspetos dinâmicos); e iii) insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado.

Conforme exposto na Nota Explicativa, a CE considerou que o mercado grossista de originação de chamadas numa análise prospetiva não apresenta barreiras à entrada significativas. As barreiras à entrada neste mercado estão dependentes da capacidade dos operadores construírem ou adquirem acesso ao cliente final. A CE nota que o declínio na procura dos serviços de seleção e pré-seleção de chamadas está correlacionado com o aumento da procura de produtos grossistas de acesso e também com a disponibilização pelos operadores alternativos dos seus próprios serviços VoIP. Acresce que com a progressiva substituição fixo-móvel, os serviços móveis poderiam vir a ser integrados no mercado relevante do acesso à rede telefónica pública num local fixo e, por conseguinte, o auto fornecimento de originação de chamadas nas redes móveis integraria o mercado relevante da originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo. Em conclusão, a CE considera que em termos prospetivos este mercado não é caracterizado pela existência de barreiras à entrada.

A CE considera que o segundo critério - aspetos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente – também não se verifica. Para tal contribui a pressão concorrencial exercida pelos serviços móveis, com os serviços de originação de chamadas em local fixo a estarem, sempre que os serviços móveis substituam os serviços fixos na realização de uma chamada, diretamente sujeitos à pressão dos serviços de originação na rede móvel. Ademais, a CE refere que mesmo que as chamadas móveis e as chamadas fixas não sejam substitutos perfeitos, os

¹⁴ A Recomendação sobre Mercados Relevantes é acompanhada de uma nota explicativa (“Explanatory Note”) sobre os mercados relevantes para efeitos de regulação *ex-ante* (disponível apenas em inglês em http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056).

serviços móveis exercem uma pressão significativa no mercado grossista de originação de chamadas na rede fixas, uma vez que os serviços fixos e móveis apresentam algum grau de concorrência.

Além das pressões competitivas provenientes dos serviços móveis, a CE também identifica a oferta de serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo por operadores que estabeleceram uma ligação direta ao consumidor final.

Por outro lado, uma eventual pressão competitiva proveniente dos serviços *over-the-top* (OTT) também é mencionada pela CE que entende que esta poderá existir.

Tendo em conta as reduzidas barreiras à entrada e a tendência para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente, a CE considera que os instrumentos do direito da concorrência são suficientes para garantir, numa análise prospetiva, condições de concorrência no mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

Por fim, a CE, conforme exposto na referida Nota Explicativa, menciona que é possível que em alguns Estados-Membros o mercado possa ainda ser caracterizado por elevadas barreiras à entrada e insuficiência de dinâmica que o conduza a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, pelo que a Autoridade Reguladora Nacional (ARN) poderá sempre avaliar os três critérios para verificar se o mercado nacional os cumpre, sendo assim passível de ser sujeito a regulação *ex-ante*.

1.4. O processo de análise de mercados

A Lei n.º 5/2004¹⁵, de 10 de fevereiro, na sua redação atual (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE))¹⁶ aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da ARN neste domínio.

¹⁵ Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/2004/02/034A00/07880821.pdf>.

¹⁶ Este diploma transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2002/19/CE (Diretiva “Acesso”), 2002/20/CE (Diretiva “Autorização”) e 2002/21/CE (Diretiva Quadro), todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2009/140/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, a Diretiva n.º 2002/22/CE (Diretiva “Serviço Universal”), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, alterada pela Diretiva n.º 2009/136/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, e a Diretiva n.º 2002/77/CE (relativa à concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas), da CE, de 16 de setembro.

De acordo com a LCE compete à ARN, no caso presente a 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 (artigo 18.º da LCE).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (artigos 55.º a 61.º da LCE)¹⁷:

- Definição dos mercados relevantes (artigo 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 sobre Mercados Relevantes e as Linhas de Orientação da CE¹⁸ relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (daqui em diante designadas por “Linhas de Orientação”).

- Análise dos mercados relevantes (artigo 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 PMS¹⁹.

¹⁷ Cf. Diretiva-Quadro, artigos 7.º e 14.º a 16.º.

¹⁸ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>.

¹⁹ 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”.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente²⁰ ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

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

Caso a 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 a 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.

As obrigações impostas:

- Devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no artigo 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.

²⁰ 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 artigo 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.”

Finalmente, e em súmula, deve realçar-se que para a concretização dos objetivos de regulação a prosseguir pela ANACOM (artigo 5.º, n.º 1, da LCE), esta Autoridade deve, em todas as decisões e medidas adotadas, aplicar princípios de regulação objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais (artigo 5.º, n.º 5, LCE), incumbindo-lhe nomeadamente:

- Promover a previsibilidade da regulação, garantindo uma abordagem regulatória coerente e com períodos de revisão apropriados.
- Assegurar que, em circunstâncias análogas, não haja discriminação no tratamento das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas.
- Salvaguardar a concorrência em benefício dos consumidores e promover, sempre que apropriado, a concorrência baseada nas infraestruturas.
- Promover o investimento eficiente e a inovação em infraestruturas novas e melhoradas, designadamente garantindo que qualquer obrigação de acesso tenha em devida conta o risco de investimento incorrido pelas empresas.
- Considerar devidamente a variedade de condições existentes, no que se refere à concorrência e aos consumidores, nas diferentes áreas geográficas nacionais.
- Impor obrigações de regulação *ex-ante* apenas quando não exista uma concorrência efetiva e sustentável e atenuá-las ou suprimi-las logo que essa condição se verifique.

Nesta análise de mercados são tidas na melhor conta as posições da CE e do Organismo de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC). Mais especificamente, na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são tidos em conta os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG relativa à imposição de obrigações nos mercados de comunicações eletrónicas²¹.

A presente análise de mercado foi sujeita ao procedimento geral de consulta ao abrigo do artigo 8.º da LCE, e ao procedimento de audiência prévia dos interessados em conformidade com o previsto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), em ambos os casos por um período de 30 dias úteis, e foi também

²¹ “Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework”.

submetida à Autoridade da Concorrência (AdC) para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

Por comunicação de 05.07.2017, a AdC emitiu o seu parecer tendo genericamente referido concordar com o SPD da ANACOM.

No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, a ANACOM recebeu 4 respostas, em nome de cinco entidades. Analisados os comentários, foi preparado um relatório relativo aos procedimentos de audiência prévia e de consulta pública, o qual contém um resumo dos contributos recebidos e os entendimentos do regulador a esse respeito. O relatório faz parte integrante do projeto de decisão final notificado à Comissão Europeia e da presente decisão no que respeita às matérias nela abordadas, relativamente ao mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos.

Em 19.10.2017 foi aprovado o projeto de decisão a notificar à CE, ao BEREC e às ARN dos restantes Estados-Membros da União Europeia (UE), relativo ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo – definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

O projeto de decisão foi notificado à CE em 20.10.2017, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da LCE, e registado com o número PT/2017/2023.

Por comunicação de 20.11.2017²², a CE manifestou sérias dúvidas quanto à compatibilidade da proposta de designação de PMS com o direito da UE em relação ao mercado de originação de chamadas para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas e, mais especificamente, com os requisitos estabelecidos no artigo 15.º, n.º 3, e no artigo 16.º n.º 4 da Diretiva 2002/21/CE, com a redação introduzida pela Diretiva 2009/140/CE (Diretiva-Quadro), à luz dos objetivos estabelecidos no artigo 8.º da mesma Diretiva. Na mesma comunicação, a CE salientou que, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º da mesma Diretiva (transposto pelo n.º 5 do artigo 57.º da LCE), o projeto de decisão não pode ser adotado por um período adicional de 2 (dois) meses e acrescentou que “a ANACOM pode

²² Disponível em:

https://circabc.europa.eu/sd/a/c1775b0d-b7af-4f10-9776-4a903d9db891/PT-2017-2023%20ADOPTED_EN_Redacted.pdf.

proceder à desregulamentação proposta da originação de chamadas para números não geográficos relacionada com a prestação de serviços específicos”.

Considerando diversos fatores, entre os quais que:

- a) na referida comunicação de 20.11.2017, as sérias dúvidas manifestadas pela CE, que se afiguram difíceis de ultrapassar no contexto em que a medida se insere, resultam de um conjunto de questões relacionadas com a avaliação de concorrência efetiva no mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, suportados em acesso indireto (nos termos do artigo 7.º, n.º 4 da Diretiva-Quadro); e
- b) as sérias dúvidas manifestadas pela CE se restringem ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, suportados em acesso indireto (designado pela CE como o “*mercado de originação de chamadas relativamente a chamadas para números geográficos*”); e que
- c) a CE refere que a ANACOM “*pode proceder à desregulamentação proposta da originação de chamadas para números não geográficos relacionada com a prestação de serviços específicos*”, cujo projeto de decisão integra o mesmo documento notificado à CE que inclui também o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, suportados em acesso indireto, sobre o qual incidem as sérias dúvidas da CE,

o Conselho de Administração da ANACOM, em conformidade com o previsto no artigo 57.º da LCE, e com o previsto no artigo 7.º da Diretiva-Quadro, em 23.11.2017²³ deliberou retirar, no âmbito do procedimento comunitário de notificação, o projeto de decisão relativo ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo – definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, na parte que respeita ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública

²³ Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1423395>.

num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, suportados em acesso indireto, aprovado por deliberação de 19.10.2017, nos termos do artigo 57.º da LCE.

Atento o exposto, e designadamente o referido pela CE a respeito do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica poder ser desregulado, e tendo presente que já ocorreu um procedimento de consulta pública nacional e de audiência prévia dos interessados, a AdC foi consultada, não se tendo oposto ao sentido provável da decisão da ANACOM, e a CE, o BEREC e as ARN dos restantes Estados-Membros da UE foram oportunamente notificados, não tendo havido qualquer comentário dessas entidades, com exceção da já mencionada referência da CE à desregulação do mercado em causa, a ANACOM entende poder prosseguir com a aprovação da decisão final sobre este mercado.

O presente documento pretende assim consubstanciar a decisão da ANACOM sobre a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a avaliação de PMS e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

1.5. Recolha de informações junto dos prestadores

A ANACOM, no final de 2014, solicitou aos prestadores informação relativa aos serviços retalhistas e grossistas associados à prestação de chamadas para números não geográficos (NNG), com o intuito de analisar a dinâmica concorrencial associadas a prestação destes serviços. Foram recolhidos dados sobre volumes de tráfego, minutos, chamadas, e receitas, desagregados por gamas de numeração. Foi também obtida informação relativa aos tarifários e aos modelos de faturação e repartição de receitas.

Face à informação recolhida, e tendo passado, entretanto algum tempo desde a decisão relativa a este mercado, a ANACOM entendeu prosseguir a análise dos dados não a circunscrevendo unicamente aos serviços não geográficos. Nessa conformidade, solicitou-se, no final de 2016, informação mais abrangente e atualizada, incluindo a originação de chamadas para números não geográficos e geográficos, com o intuito de efetuar a reavaliação do mercado de originação de chamadas em local fixo.

2. Definição de mercados relevantes

O processo de análise de mercados tem por objetivo principal identificar se existe concorrência efetiva nos mercados de retalho (a jusante dos mercados grossistas) e, caso não exista, identificar as medidas necessárias (preferencialmente) a nível grossista de modo a corrigir essas falhas de concorrência.

A respeito da imposição de obrigação regulamentares *ex-ante*, importa relevar que na Recomendação 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.

De facto, 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 um meio necessário para avaliar se os consumidores 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.

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

A Recomendação em causa esclarece ainda que *“se o mercado retalhista em causa é efetivamente concorrencial numa perspetiva de futuro, na ausência de regulação ex ante a nível grossista dos mercados relevantes correspondentes, tal deverá conduzir a autoridade reguladora nacional a concluir que a regulação deixou de ser necessária a nível grossista.”*

Caso haja problemas concorrenciais nos mercados retalhistas (na ausência de regulação *ex-ante*), são posteriormente definidos os mercados relevantes grossistas nas mesmas dimensões – mercado(s) de produto e mercado(s) geográfico(s) – e é 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.

Assim, numa primeira fase, são analisados os mercados retalhistas conexos aos serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo no sentido de determinar se esses mercados retalhistas são (prospectivamente) concorrenciais na ausência de regulação, devendo também ser tido em conta os efeitos de outros tipos de regulamentação aplicáveis aos mercados retalhistas relevantes e mercados grossistas conexos durante todo o período relevante. Se o mercado retalhista em causa não for efetivamente concorrencial, numa abordagem prospetiva, e na ausência de regulação *ex-ante*, devem então ser avaliados os mercados grossistas conexos.

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 interseção 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 utilização pretendida²⁴.

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante, que deve ser efetuado em função das circunstâncias nacionais e ter em conta a Recomendação sobre Mercados Relevantes e as “Linhas de Orientação”, inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final²⁵, i.e. segundo a procura.

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

²⁴ Cf. Linhas de Orientação §44.

²⁵ Cf. Linhas de Orientação §44.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituibilidade do lado da procura, e (ii) a substituibilidade do lado da oferta²⁶.

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

Em termos teóricos, o grau de substituibilidade ou complementaridade entre dois produtos pode ser estimado através da elasticidade cruzada da procura. No entanto, na prática, tal análise é complexa e os dados disponíveis escassos, pelo que uma das formas utilizadas na avaliação da existência de substituibilidade do lado da procura e da oferta consiste na aplicação do denominado “teste do monopolista hipotético” - *Small but significant non-transitory increase in price (SSNIP)*²⁷.

O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas em relação às áreas vizinhas²⁸.

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.

2.1. Definição dos mercados relevantes retalhistas

Por deliberação de 14 de agosto de 2014²⁹, a ANACOM definiu os mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e os mercados de serviços telefónicos prestados em local fixo.

Nesse âmbito, tendo por base a análise de substituibilidade do lado da procura e do lado da oferta identificaram-se os seguintes mercados relevantes:

²⁶ 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.

²⁷ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

²⁸ Cf. Linhas de Orientação §56.

²⁹ Deliberação de 14 de agosto de 2014 relativa à “Definição dos mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alterações ou supressão de obrigações regulamentares – Mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e mercados de serviços telefónicos prestados em local fixo”.

- Acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais. Este mercado 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.
- Mercado dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais. Este mercado abrange todo o território nacional e engloba todo o tipo de tecnologias que permitem a prestação dos respetivos serviços, nas quais se incluem as tecnologias móveis GSM/UMTS e VoIP.
- Mercado dos serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais e não residenciais. Este mercado abrange todo o território nacional e engloba todo o tipo de tecnologias que permitem a prestação dos respetivos serviços, nas quais se incluem as tecnologias móveis GSM/UMTS e VoIP.
- Mercado das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais. Este mercado abrange todo o território nacional e engloba todo o tipo de tecnologias que permitem a prestação dos respetivos serviços, nas quais se incluem as tecnologias móveis GSM/UMTS e VoIP.

De referir que a nível do mercado do produto se considerou que as ofertas *homezone*, VoIP nómada e VoIP em local fixo fazem parte do mercado de serviços telefónicos prestados em local fixo. Concluiu-se igualmente, nessa ocasião, que não integram o mercado relevante dos serviços telefónicos o acesso ao serviço telefónico, o *e-mail* e as aplicações de chat, os SMS em local fixo e os serviços telefónicos móveis – voz e SMS.

Tendo em consideração que a última análise ocorreu em 2014, é necessário averiguar se existiram desenvolvimentos no mercado que alterem as conclusões ao nível da definição de mercado relevante então efetuada, nomeadamente ao nível da substituíbilidade entre serviços fixos e móveis.

A CE, na nota explicativa que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, menciona que esta substituíbilidade poderá ser mais evidente em países em que a penetração dos serviços fixos tenha diminuído e exista uma cobertura próxima dos 100% nos serviços móveis. Adicionalmente, refere que a alteração dos comportamentos, a

convergência de preços e da duração média das chamadas também são indicadores dessa substituíbilidade.

Em Portugal, a taxa de penetração do serviço telefónico prestado em local fixo (STF)³⁰ tem vindo a aumentar progressivamente, para o que tem contribuído o aumento das ofertas de pacotes de serviços, nos quais é habitualmente disponibilizado um acesso em local fixo para a prestação de serviços telefónicos. A taxa de penetração do serviço telefónico móvel (STM) também tem vindo a aumentar, e de forma muito significativa, para níveis que, no final de 2016, atingiam 165,2 por 100 habitantes. No entanto, considerando apenas as estações móveis com utilização efetiva e excluindo os tablet/PC de acesso à Internet e as estações móveis afetas ao serviço Machine-to-Machine (M2M), essa taxa, pese embora também apresente um valor elevado³¹, é mais baixa.

A generalidade das ofertas de serviços fixos está integrada em ofertas em pacote – cerca de 90% dos clientes do STF adquiriu o serviço integrado num pacote. Nestas ofertas, é frequente a disponibilização de tráfego sem custos adicionais face ao do acesso. Em relação ao STM, no final de 2016, 54,2% dos lares com ofertas *multiple play* dispunham do referido serviço.

Os dados existentes apontam para que haja alguma complementaridade das ofertas de STF e STM que se sobrepõe a uma eventual substituíbilidade. Com efeito, segundo dados do Barómetro de Telecomunicações (BTC) da Marktest³², de entre os indivíduos que dispunham de acesso ao serviço telefónico no final de 2015, cerca de 73,9 por cento tinham os dois tipos de acesso (STF e STM)³³. De acordo com o Eurobarómetro “*E-Communications and the Digital Single Market Communications*”³⁴, em outubro de 2015,

³⁰ No final de 2016, a taxa de penetração dos acessos principais atingiu os 46,3 acessos por 100 habitantes, superior ao valor registado no final de 2015 - 45,1 acessos por 100 habitantes (Informação do relatório estatístico do serviço telefónico fixo e VoIP nómada – 2016 e relatório sector das comunicações - 2015).

³¹ No final de 2016 a penetração era 111,9 por 100 habitantes.

³² Citado em ANACOM (2016). “O consumidor de comunicações eletrónicas 2015”, p. 37.

³³ Base: Indivíduos com 15 ou mais anos com acesso ao serviço telefónico (não tem em conta as não respostas). Nota: Todas as estimativas são fiáveis (coeficiente de variação inferior a 10 por cento). A precisão das estimativas não depende somente da dimensão amostral, sendo também influenciada pelo valor da própria estimativa (ex.: para uma dimensão amostral fixa, a fiabilidade medida pelo coeficiente de variação é tanto menor quanto menor for o valor da estimativa).

³⁴ Disponível em:

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2062> [acedido a 12.04.2017].

66% dos lares portugueses dispunham em simultâneo do STF e STM, mais do que na média europeia que, no mesmo período, era de 59%.

Note-se ainda que os padrões de utilização do STM e STF são também distintos. Em 2016, a duração média de chamadas (DMC) foi de 3,83 minutos e de 2,59 minutos, respetivamente, para as chamadas originadas em local fixo e para as chamadas móveis, uma diferença superior à registada em 2011, em que a DMC no fixo era de 3,49 minutos e no móvel de 2,44 minutos. Decorre do exposto que não parece estar a haver uma convergência de utilização entre os serviços fixos e móveis.

Com efeito, os consumidores percecionam os dois serviços como diferentes, perceção que resulta, quer das diferentes características dos próprios terminais, que se traduzem normalmente em funcionalidades distintas (fator que, no entanto, se tem vindo a atenuar) quer, e sobretudo, pela mobilidade que é garantida pelo serviço móvel. Acresce ainda que o serviço móvel se encontra normalmente associado a uma utilização mais pessoal face à utilização que é feita do serviço telefónico prestado em local fixo. Por outro lado, os tarifários do STM e STF apresentam diferenças significativas que se traduzem num sentimento generalizado de que as chamadas originadas no móvel têm um custo superior às chamadas originadas no fixo, e de que as chamadas fixo-móvel e móvel-fixo têm normalmente um custo mais elevado do que as chamadas destinadas ao mesmo serviço (fixo ou móvel).

Assim, conclui-se que atualmente estes serviços são percecionados pelos consumidores como complementares, existindo alguma substituibilidade entre os dois ao nível das chamadas, não existindo, no entanto, um grau de substituibilidade tal que permita integrá-los no mesmo mercado de produto relevante.

Releva-se ainda que, como referido em anteriores decisões, os serviços telefónicos locais, nacionais e internacionais prestados em local fixo são distintos dos serviços de chamadas para números não geográficos. Enquanto os serviços telefónicos locais, nacionais e internacionais são prestados para permitir aos utilizadores finais o estabelecimento e a receção de chamadas, os serviços de chamadas para números não geográficos permitem aos utilizadores finais aceder a serviços diversos, envolvendo designadamente o acesso a serviços de apoio ao cliente, *call centres* de diversas entidades e serviços públicos entre outros. Note-se também que os utilizadores finais escolhem a entidade que lhes irá prestar o serviço telefónico, mas não têm capacidade de influenciar a escolha da entidade que

disponibiliza o serviço de numeração não geográfica, uma vez que esta é escolhida pela empresa/entidade que contrata a numeração em causa.

Adicionalmente estes serviços caracterizam-se por lógicas tarifárias diferentes: a) os preços dos primeiros serviços são estabelecidos pelo prestador de comunicações sem estarem sujeitos a regulação, enquanto b) os preços das chamadas para números não geográficos são, em muitas gamas, regulados³⁵. Como tal, para o utilizador final também se colocam diferenças ao nível da faturação, uma vez que no primeiro caso este é estabelecido pelo seu prestador de telecomunicações na forma de mensalidades e/ou em função do tráfego consumido, decorrente de um tarifário que lhe é aplicado por esse prestador, sendo que normalmente a utilização de serviços de numeração não geográfica é faturada com base em tarifários distintos que são determinados pelo detentor da gama envolvida e no respeito pelo preço máximo aplicável, sujeito a regulação. O utilizador final é faturado pela disponibilização do serviço telefónico (em acesso direto ou indireto), que lhe permite receber e efetuar chamadas, e só poderá usufruir de serviços de numeração não geográfica se dispuser *a priori* de serviço telefónico (ou se tiver acesso ao serviço de postos públicos). Decorre do exposto que se está perante serviços que satisfazem necessidades diversas e têm características comerciais diferenciadas, não sendo por isso substitutos e integrando por isso, a nível do retalho, mercados relevantes distintos.

Deste modo, será efetuada de seguida uma análise à dinâmica concorrencial no mercado das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais, ao nível do retalho, com impacto no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo. De notar que os serviços grossistas de originação de chamadas viabilizam a prestação de serviços do próprio operador no mercado de retalho (quer serviços telefónicos, quer serviços especiais prestados com recurso a gamas de numeração não geográficas) e ainda a prestação, por terceiros prestadores, dos seguintes serviços de retalho: (i) serviço de acesso indireto e (ii) serviços especiais prestados com recurso a numeração não geográfica.

Tendo em consideração que as sérias dúvidas da CE se limitam ao mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços

³⁵ Note-se que a fixação dos preços máximos de retalho para algumas gamas de numeração não geográfica foi efetuada no quadro das competências da ANACOM de gestão do PNN (artigo 17.º da LCE) e não no âmbito das análises de mercado, aplicando-se à totalidade dos prestadores, tendo-se mantido em vigor mesmo após a desregulação do mercado retalhista.

retalhistas, suportados em acesso indireto (seleção chamada-a-chamada e pré-seleção de chamadas) e que aquela instituição referiu que a ANACOM podia proceder à desregulação proposta para a originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, este documento prossegue unicamente com a análise concorrencial do mercado retalhista das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais.

2.1.1. Análise concorrencial do mercado retalhista das chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços 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. Assim, os números não geográficos caracterizam-se, como a própria designação o indica, pelo facto de não terem qualquer correspondência geográfica. Estes números permitem o acesso dos utilizadores finais a serviços, tais como, os serviços de apoio a clientes, serviços informativos, serviços de chamada grátis para o chamador, serviços de chamadas com custos partilhados, serviços de acesso universal e de tarifa única por chamada, serviços de televoto, entre outros.

O plano nacional de numeração (PNN) identifica várias categorias de numeração consoante o seu preço e características. Os códigos associados aos serviços em apreço são resumidamente os seguintes:

- **Gama 1 – Números curtos**

Nesta gama incluem-se os serviços de:

- emergência (112³⁶ e 117), valor ou interesse social (respetivamente, 116 e 14);
- informativo no âmbito do serviço universal (118);
- outros, tais como, telegramas telefonados (15), apoio ao cliente (16) e outros serviços informativos (18).

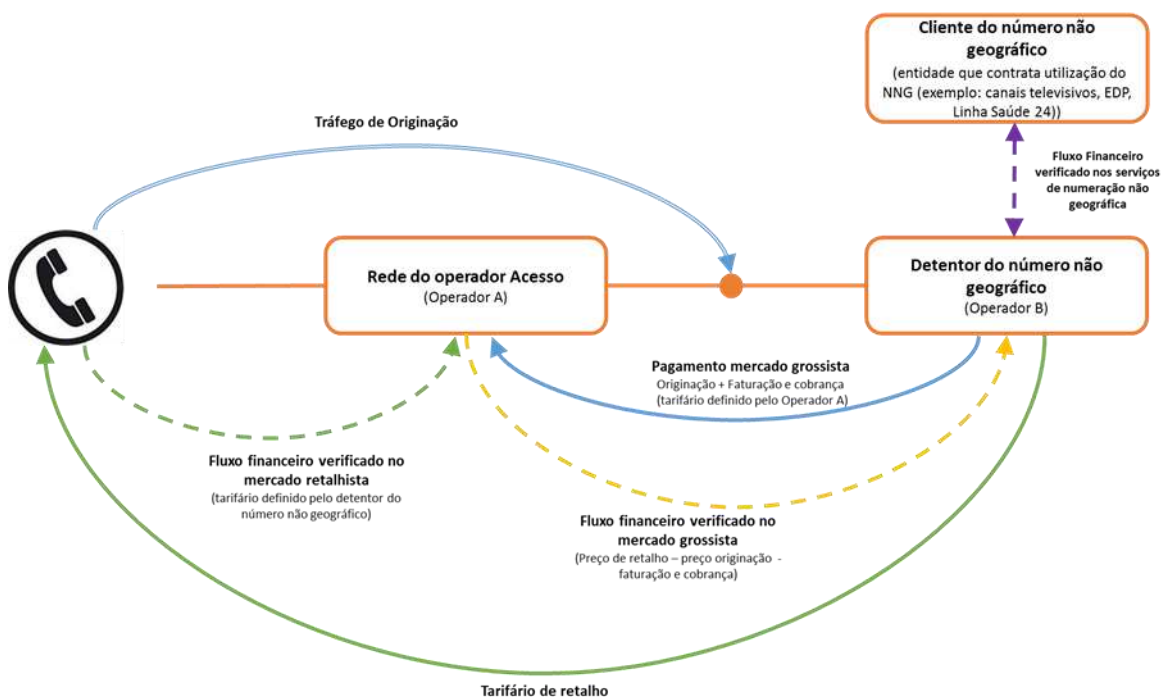
Nota: Os códigos 10 (código de prestador de acesso indireto) e 12 (serviços internos à rede) não se revestem de relevância no âmbito da presente análise.

³⁶ Incluindo o antigo 115.

- Gama 7 – Serviços de Acesso Universal e de Tarifa Única por Chamada.
Nesta gama incluem-se os números de:
 - acesso universal (707 e 708);
 - tarifa única (760, 761 e 762).
- Gama 8 - Serviços de Chamadas Grátis para o Chamador, de Chamadas c/ Custos Partilhados, de Cartão Virtual de Chamadas e de Número Pessoal.
Nesta gama incluem-se as gamas:
 - número verde (800);
 - chamadas de custos partilhados (808, 809);
 - outros, tais como, chamadas grátis em postos públicos (802), cartão virtual de chamadas (882) e de número pessoal (884).

O esquema seguinte representa de forma simplificada os fluxos de retalho e grossistas associados a chamadas para números não geográficos. O diagrama não pretende representar a totalidade das relações existentes neste tipo de chamadas e sim evidenciar as mais relevantes no contexto da presente análise.

Gráfico 1 – Fluxos associados a chamadas para números não geográficos



Nas chamadas para os serviços especiais prestados com recurso a numeração não geográfica a propriedade do tráfego não é do operador que origina a chamada, mas do

detentor do número não geográfico, sendo que os preços de retalho a pagar pelo utilizador final são definidos, quando aplicável, por este último (fluxo a verde contínuo na ilustração). Na generalidade dos casos, quando o preço de retalho das chamadas não é gratuito, o operador de acesso (operador “A”) fatura o utilizador final “por conta” do detentor do número não geográfico (fluxo a verde tracejado na ilustração).

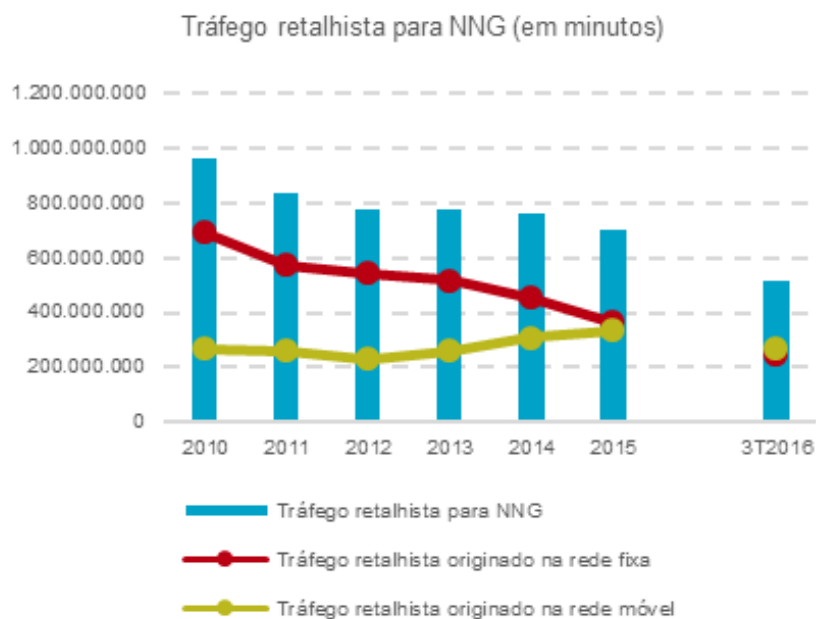
O operador de acesso transporta a chamada originada num ponto terminal da sua rede até um determinado ponto de interligação de outro operador, sendo remunerado pela originação deste serviço, acrescido dos custos de faturação, cobrança e risco de não cobrança (FC&RNC), quando existem (fluxo a azul na ilustração). Na prática, ocorre um acerto de contas entre os operadores e o que se verifica é a saída de fundos do operador de acesso para o detentor do NNG (fluxo a amarelo tracejado).

O mercado retalhista de chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais foi desregulado em 2014, na medida em que se concluiu que esse mercado não cumpria os requisitos necessários para a imposição de regulação *ex-ante*, nomeadamente na aplicação dos três critérios concluiu-se que num horizonte temporal pertinente a estrutura de mercado tende para a concorrência efetiva, a existência de barreiras à entrada são atenuadas pelas medidas impostas nos mercados grossistas e considerou-se que o direito da concorrência seria suficiente para abordar eventuais distorções concorrenciais. Não obstante, releva-se que se manteve a fixação de preços máximos aplicados a algumas gamas de numeração não geográfica, atendendo a que essa fixação foi efetuada no quadro das competências da ANACOM de gestão do PNN, sendo aplicável a todos os prestadores.

No início de 2017 existiam, em Portugal, 14 prestadores com recursos de numeração não geográfica. Estes prestadores vendem aos seus clientes, normalmente, empresas privadas e entidades públicas, o uso de um número não geográfico para a prestação de serviços especiais. Para fornecerem este serviço necessitam, quando os utilizadores finais não são também seus clientes, de adquirir a terceiros serviços de originação de chamadas a partir das redes fixas ou móveis, consoante a origem da chamada. No contexto da análise em curso, é pertinente analisar os fluxos de tráfego que ocorrem nos mercados fixos, ainda, assim, será por vezes mencionado, quando tal for relevante, o tráfego cursado nas redes móveis.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução do tráfego de retalho para a globalidade dos operadores presentes no mercado, distinguindo-se, no primeiro gráfico, entre o tráfego retalhista originado na rede fixa e na rede móvel e, no segundo, o tráfego originado na rede do próprio operador que aloja o NNG (tráfego *on-net*) e o tráfego originado em redes distintas da do operador a quem pertence o NNG (tráfego *off-net*).

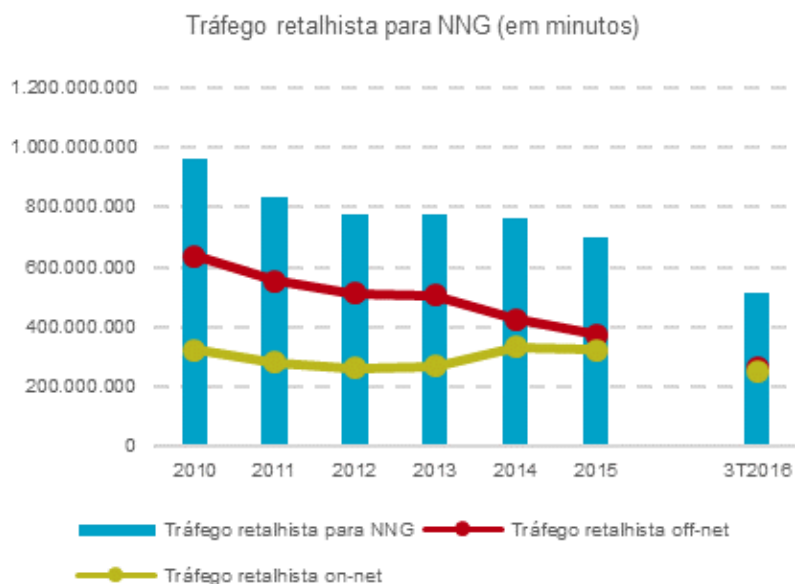
Gráfico 2 – Tráfego retalhista para NNG originado na rede fixa e na rede móvel (minutos)



Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos prestadores.

Nota: Entre 2010 e o 1.º semestre de 2014 alguns prestadores não reportaram dados de tráfego em minutos para o serviço 760, no entanto com base na informação disponível, designadamente sobre a duração das chamadas, conclui-se que o tráfego em minutos para essas gamas é muito reduzido, não tendo impacto relevante no total de tráfego cursado em minutos.

Gráfico 3 – Tráfego retalhista para NNG com originação *on-net* e *off-net* (minutos)



Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos prestadores.

Nota: Entre 2010 e o 1.º semestre de 2014 alguns prestadores não reportaram dados de tráfego em minutos para o serviço 760, no entanto com base na informação disponível, designadamente sobre a duração das chamadas, conclui-se que o tráfego em minutos para essas gamas é muito reduzido, não tendo impacto relevante no total de tráfego cursado em minutos.

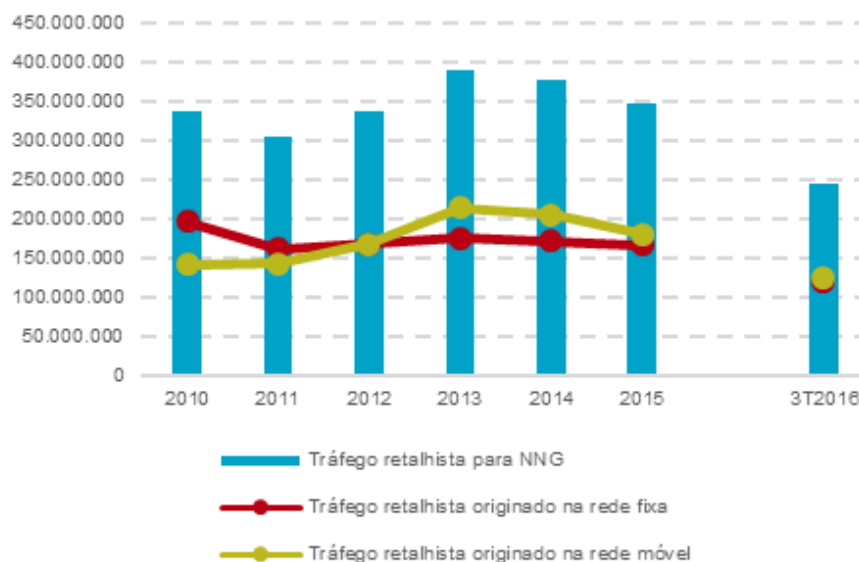
Da análise da informação recolhida, constata-se que o tráfego total (em minutos³⁷) tem vindo a decrescer, apesar de uma muito ligeira inversão entre 2012 e 2013, tendência que se encontra associada à evolução do tráfego com origem nas redes fixas, em queda durante todo o período em análise, enquanto o tráfego com origem nas redes móveis tem aumentado (ver Gráfico 2). Constata-se que a diminuição do diferencial também se verifica quando se contabiliza o tráfego em chamadas (Gráfico 4).

No que respeita à distribuição do tráfego entre minutos originados na rede do operador detentor do NNG (*on-net*) e os minutos originados noutras redes (*off-net*), observa-se que a proporção de tráfego *on-net* tem aumentado, o que também é explicado pelos movimentos de concentração no sector nos últimos anos, no entanto, esta situação é menos evidente quando se considera o tráfego medido em chamadas (ver Gráfico 5), sendo que o tráfego *off-net* aumentou entre 2011 e 2013, e tem vindo a diminuir desde essa data a um ritmo ligeiramente superior à redução registada no tráfego *on-net*. Globalmente esta evolução evidencia uma redução gradual da dependência dos

³⁷ Da análise efetuada em minutos foi excluído o tráfego destinado aos serviços de tarifa única, na medida em que alguns operadores que responderam ao questionário, em alguns anos do período em análise, não reportaram dados de tráfego em minutos para estes serviços (o reporte em relação a essa gama foi feito em número de chamadas). Acresce, que o tráfego para esta gama tem pouca relevância em termos de minutos.

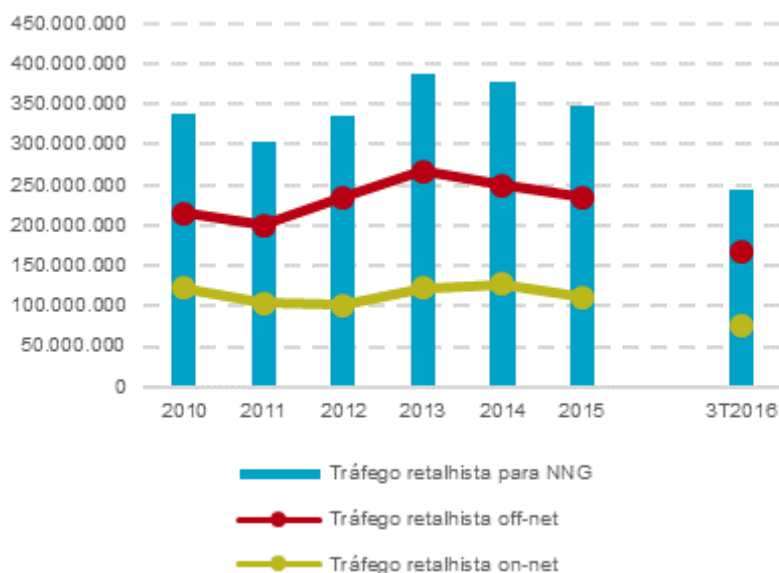
prestadores do tráfego *off-net*, e conseqüentemente da necessidade de adquirir a terceiros o serviço de originação de chamadas.

Gráfico 4 – Tráfego retalhista para NNG originado na rede fixa e na rede móvel (chamadas)



Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos prestadores.

Gráfico 5 – Tráfego retalhista para NNG com originação *on-net* e *off-net* (chamadas)



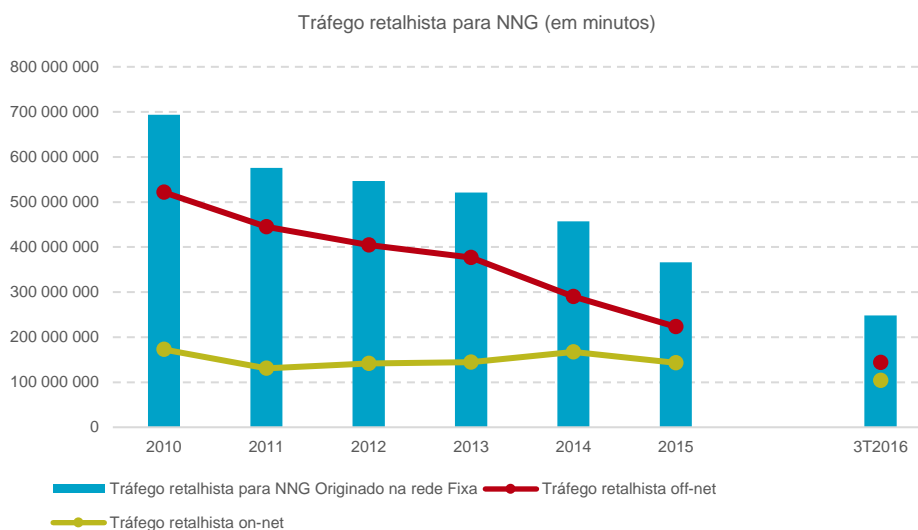
Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos prestadores.

O tráfego destinado a NNG que é originado nas redes fixas, embora com tendência decrescente, é ainda uma parte muito significativa do tráfego total (fixo e móvel) que é

originado para essas gamas. Note-se aliás que esse tráfego tem um peso superior na rede fixa, representando cerca de 4% da totalidade do tráfego originado nessa rede, enquanto que o tráfego para NNG originado nas redes móveis representa apenas cerca de 2% do tráfego originado nessas redes.

Caso se considere apenas o tráfego originada nas redes fixas, tendo presente que é o que corresponde à originação de chamadas em local fixo adquirida a terceiros prestadores, verifica-se que o volume de minutos originado e terminado na mesma rede (*on-net*) tem oscilado, tendo até aumentado entre 2012 e 2014 (Gráfico 6). Já quanto ao seu peso face ao total do tráfego, enquanto em 2010 representava apenas 25%, em 2016 já representava 42% do total de minutos para NNG com origem na rede fixa. Por outro lado, constata-se uma redução significativa do tráfego *off-net*, traduzindo-se na redução da dependência dos serviços grossistas de originação de chamadas nas redes fixas adquiridos a terceiros.

Gráfico 6 – Tráfego retalhista para NNG com originação nas redes fixas, on-net e off-net (minutos)



Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos prestadores.

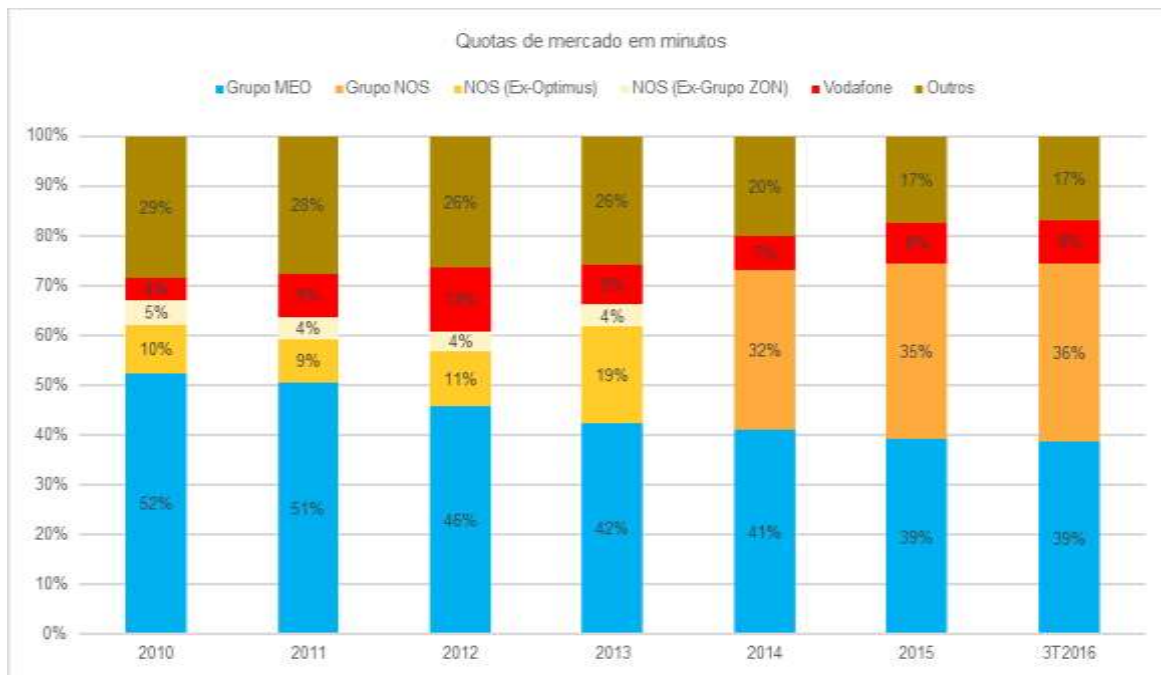
Nota: Entre 2010 e o 1.º semestre de 2014 alguns prestadores não reportaram dados de tráfego em minutos para o serviço 760, no entanto com base na informação disponível, designadamente sobre a duração das chamadas, conclui-se que o tráfego em minutos para essas gamas é muito reduzido, não tendo impacto relevante no total de tráfego cursado, em minutos.

Em termos do posicionamento dos diferentes operadores na prestação dos serviços retalhista de chamadas destinadas a números não geográficos para a prestação de serviços especiais, verifica-se que, em minutos, a MEO³⁸ é o prestador com maior

³⁸ Em 2014 e em anos anteriores, os dados referem-se à ex-PT Comunicações, S.A. (PTC) e ex-MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia S.A. (MEO) em conjunto, empresas que em 2014 se fundiram por

expressão, no entanto, a sua quota de mercado dista uns meros 3 p.p. da do segundo operador no mercado.

Gráfico 7 – Quotas de mercado do tráfego retalhista para NNG, com origem em redes fixas e móveis (minutos)



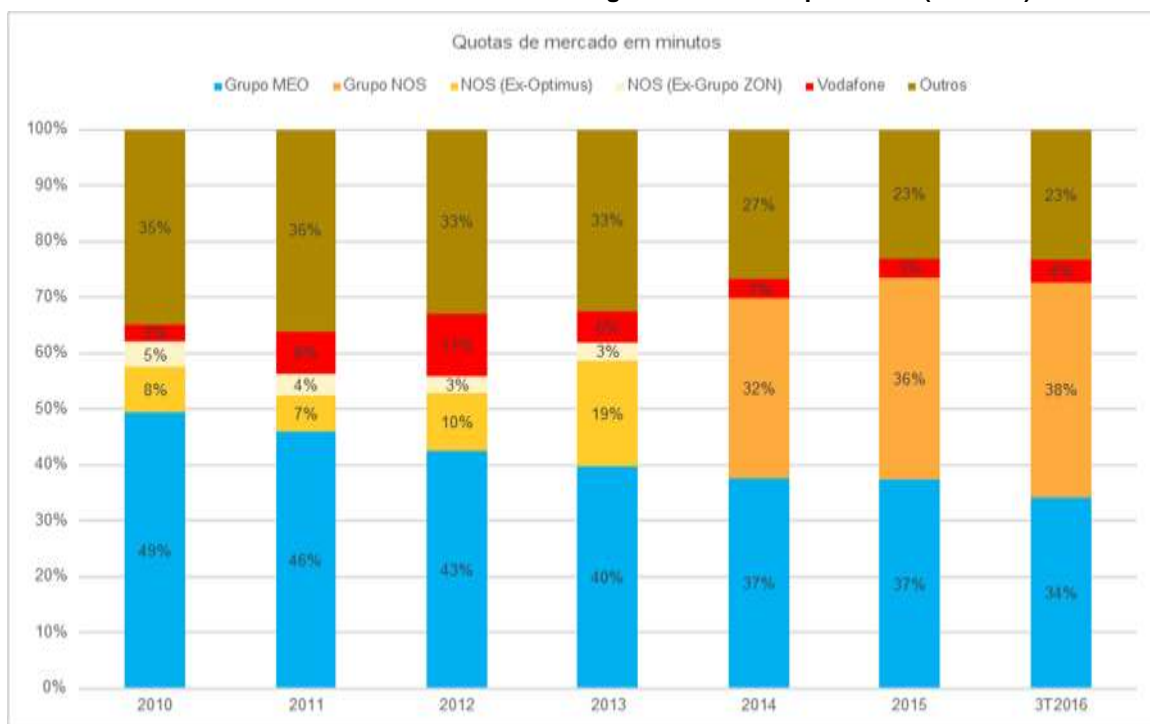
Nota: Entre 2010 e 2013 um prestador não remeteu informação sobre o “Tráfego originado em clientes da rede fixa do próprio operador para os seus NNG”, adicionalmente um outro prestador não remeteu tráfego em minutos para o 760 (entre 2010 e o primeiro semestre de 2014).

Fonte: ANACOM com base na informação transmitida pelos operadores.

Atendendo unicamente ao tráfego com origem nas redes fixas, uma vez que é esse o que está diretamente associado ao tráfego grossista de originação de chamadas na rede fixa, constata-se que o operador com maior presença no mercado é a NOS, com uma quota de mercado em minutos (valores do 3T2016), de 38%, e a MEO é o operador com segunda maior quota de mercado com 34% (ver Gráfico 8).

incorporação da MEO na PTC, tendo assumido a nova empresa a designação da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia S.A.

Gráfico 8 – Quotas de mercado do tráfego fixo retalhista para NNG (minutos)



Nota: Entre 2010 e 2013 um prestador não remeteu informação sobre o "Tráfego originado em clientes da rede fixa do próprio operador para os seus NNG", adicionalmente um outro prestador não remeteu informação relativa ao tráfego para o 760 (entre 2010 e o primeiro semestre de 2014).

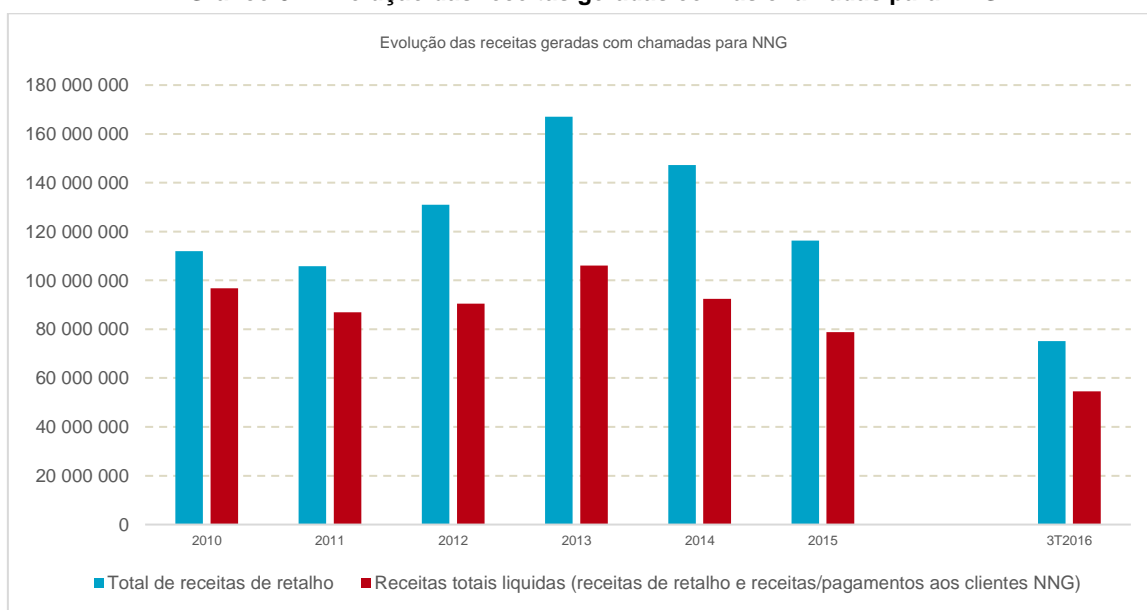
Fonte: ANACOM

Se for tido em consideração apenas o tráfego *off-net*, que é o que gera receitas de originação, em relação ao tráfego fixo retalhista para NNG, as quotas de mercado dos operadores de menor dimensão aumentam, contrastando com o decréscimo das quotas da MEO e da NOS. Só considerando o tráfego *off-net*, no 3.º trimestre de 2016, a quota da MEO era de 31% e a da NOS, de 34%, enquanto os restantes operadores tinham uma quota conjunta de 35%, o que é explicado pela sua maior dependência face à originação fornecida por terceiros, designadamente pela MEO e NOS.

No que respeita às receitas de NNG, entre 2010 e 2013, verifica-se que as receitas de retalho provenientes dos utilizadores finais (receitas das chamadas) aumentaram, passando de um total de 112 milhões de euros em 2010 para 167 milhões registados em 2013. No entanto, desde então tem-se verificado um decréscimo, pelo que se estima que os valores (totais) de 2016 poderão ser na ordem dos 100 milhões de euros. Note-se que estas receitas são sobretudo originadas em clientes das redes móveis (entre 2011 e o 3.º trimestre de 2016 as receitas provenientes de clientes das redes móveis situam-se sempre acima de 60%, e têm vindo a aumentar). Também para o período analisado o peso das receitas provenientes de tráfego *off-net* situa-se sempre acima de 80%.

O gráfico seguinte (Gráfico 9) demonstra a evolução global das receitas geradas com as chamadas para NNG, quer na perspetiva estrita do retalho, onde se incluem apenas receitas de retalho das chamadas efetuadas para as diversas gamas, quer na perspetiva mais global, incluindo as receitas de retalho das chamadas, bem como as receitas obtidas junto dos clientes que contratam as referidas gamas, deduzidas de eventuais descontos e de pagamentos (materializados através de partilhas de receitas) efetuados aos referidos clientes³⁹.

Gráfico 9 – Evolução das receitas geradas com as chamadas para NNG



Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos operadores.

Verifica-se que os valores de receitas globais (líquidas) têm registado uma maior estabilidade do que as receitas de retalho das chamadas, mantendo-se ao longo de vários anos em valores próximos dos 80 a 100 milhões de euros, o que mostra que os ganhos adicionais que têm vindo a ser obtidos pelos operadores que têm as gamas de NNG, na sequência do aumento das receitas de retalho, têm vindo a ser canalizados para as empresas que contratam os serviços de numeração não geográfica. Esta tendência parece ter atingido o seu ponto mais elevado em 2013. Entre 2014 e 2016 os diferenciais são mais reduzidos, mas ainda assim claramente superiores aos registados em 2010 e 2011, indiciando que existirá algum poder de mercado por parte dos clientes que utilizam a

³⁹ Aplicáveis no âmbito da prestação dos serviços de tarifa única e de acesso universal.

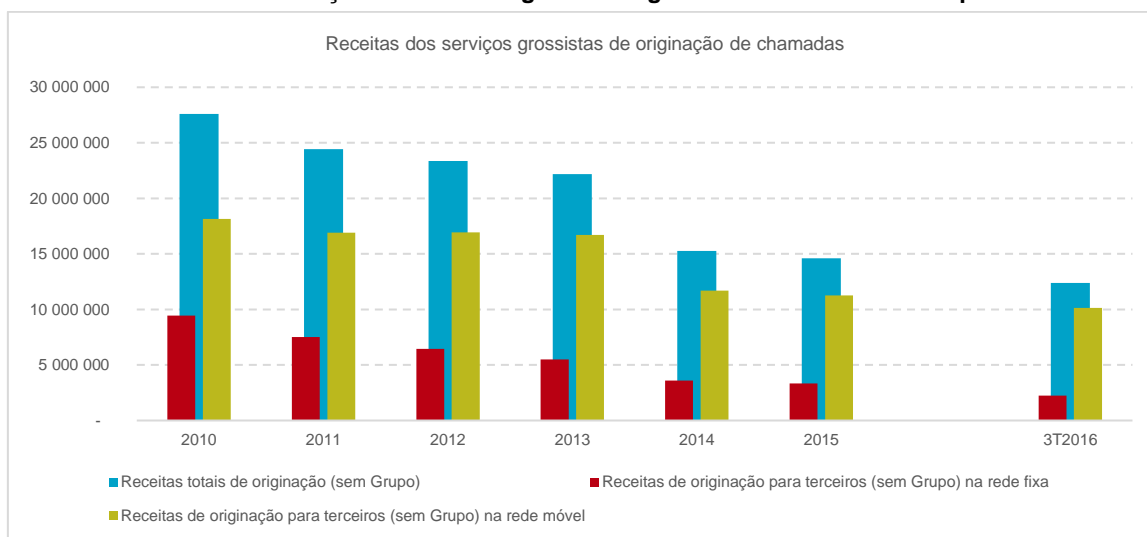
numeração não geográfica e que absorvem uma parte significativa das receitas obtidas com o negócio.

Os valores incluídos no gráfico anterior (Gráfico 9), relativos às receitas totais líquidas correspondem em termos globais ao valor do negócio para o sector (margens associadas à prestação do serviço). Nestes valores não foram consideradas as receitas e pagamentos grossistas (a título de serviços de originação de chamadas e de faturação e cobrança) atendendo a que se anulam mutuamente, já que as receitas grossistas de uns operadores correspondem aos pagamentos grossistas de outros operadores. Nessa perspetiva, ainda que se adicionassem as referidas receitas e pagamentos grossistas aos valores referidos no gráfico anterior o resultado final seria o mesmo.

Conforme se constata pelo gráfico seguinte, as receitas grossistas têm vindo a registar uma redução que acompanha o decréscimo do tráfego total. As receitas nas redes móveis mantêm-se mais elevadas do que nas redes fixas.

De assinalar que, a nível das redes fixas, estando o Grupo MEO sujeito a regulação *ex-ante*, os respetivos preços de originação de chamadas têm-se mantido consideravelmente abaixo dos preços praticados pelos seus mais diretos concorrentes.

Gráfico 10 – Evolução das receitas grossistas geradas com as chamadas para NNG



Fonte: Cálculos ANACOM com base em informações transmitidas pelos prestadores.

A análise à informação solicitada aos prestadores permite concluir que as diferentes gamas têm associadas diferentes dinâmicas de mercado, existindo uma alternância entre o prestador com maior quota de mercado consoante a gama. A nível retalhista, enquanto,

nas gamas 808/809 e 760 o principal operador é a NOS, nas gamas 800 e 707/708 é a MEO.

2.2. Definição dos mercados grossistas relevantes – mercado relevante do produto

Neste capítulo será delimitado o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, que, de acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações eletrónicas, que segue o direito comunitário da concorrência, será definido através da interseção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.

Em termos de mercado do produto, o serviço grossista de originação de chamadas viabiliza, através do auto fornecimento, a prestação de serviços do próprio prestador no mercado de retalho disponibilizados ao utilizador final e viabiliza também a prestação, por terceiros prestadores, dos seguintes serviços de retalho:

- Serviço de acesso indireto – permitindo aos utilizadores finais a utilização de um prestador diferente daquele que lhe fornece o acesso ao serviço telefónico acessível ao público em local fixo, através do encaminhamento das suas chamadas desde o ponto terminal em que a chamada é originada até ao ponto de interligação do prestador de acesso indireto selecionado e com o qual o cliente não está diretamente ligado;
- Serviços especiais prestados com recurso a numeração não geográfica, tais como serviços de apoio a clientes, serviços informativos, serviços de chamada grátis para o chamador, serviços de chamadas com custos partilhados, serviços de acesso universal e de tarifa única por chamada, serviços de acesso a cartões virtuais, serviços de televoto, entre outros.

No âmbito da anterior análise de mercado concluiu-se que o mercado relevante dos serviços grossistas de originação de chamada correspondia, ao nível do mercado do produto, aos *“serviços de originação de chamadas de voz na rede telefónica pública em local fixo, para números geográficos e não geográficos, para clientes residenciais e não residenciais, incluindo o fornecimento próprio e os serviços de originação de chamadas no acesso ao serviço de Internet por chamada, entregues nos vários níveis de rede e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado,*

integrando a interligação suportada em redes TDM e interligação IP, tanto para chamadas da RTPC e como chamadas de VoIP (de uso fixo ou nómada), como também para chamadas prestadas pelos operadores de redes móveis em local fixo (serviços homezone)”.

Sem prejuízo da conclusão alcançada, releva-se também o referido a respeito dos serviços de originação de chamadas para números não geográficos, em que, apesar de integrarem então o mesmo mercado relevante, a ANACOM reconheceu que as eventuais especificidades que pudessem existir na sua prestação era matéria que carecia de reflexão adicional.

Neste contexto, é revista a definição de mercado relevante tendo presente nomeadamente a dinâmica concorrencial que caracteriza os serviços retalhistas conexos aos serviços grossistas de originação. Em particular é revista a possibilidade de:

- os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces;
- a originação de chamadas a partir de clientes do serviço VoIP nómada (gama “30”);
- a rede própria, ORALL e fornecimento interno;
- a originação de chamadas nas redes móveis;
- a originação de chamadas em local fixo através da utilização de redes de acesso suportadas em frequências GSM/UMTS (produtos homezone);
- a originação de chamadas de acesso à Internet de banda estreita;
- a originação de chamadas nos vários níveis de rede;
- a originação de chamadas para clientes residenciais e clientes não residenciais;
- a originação de chamadas para acesso indireto e a originação de chamadas para números não geográficos,

fazerem parte do mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

2.2.1. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces

Em 2014, a ANACOM concluiu que os serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo suportados em SS7 ou em interfaces alternativos integravam o mesmo mercado relevante.

Atento o princípio da neutralidade tecnológica – conforme referido na Diretiva-Quadro, as ARN devem prosseguir o objetivo de regulamentação tecnologicamente neutra, isto é, que “(...) *não imponha nem discrimine a favor da utilização de determinado tipo de tecnologia (...)*”, princípio também consagrado no artigo 5.º da LCE – a ANACOM entende que não se justifica diferenciar os serviços de originação entregues com recurso a diferentes tipos de tecnologia, até porque estes serviços permitem oferecer no retalho produtos semelhantes, percecionados pelos consumidores como substitutos.

Assim, e não obstante a interligação grossista ter, ainda, por base o SS7, o crescimento das ofertas de retalho de VoIP e o desenvolvimento da oferta de interligação IP irá contribuir para a crescente relevância da interligação com recurso a tecnologias alternativas à SS7. Entende-se que o facto de o tráfego poder ser transportado, antes e após a entrega, em redes TDM ou em redes IP, é irrelevante para a produção das chamadas, já que ambos os *inputs* permitem oferecer serviços no retalho, pelo que para efeitos de definição de mercado a tecnologia de transporte utilizada pelo operador que fornece o serviço grossista não assume relevância particular.

2.2.2. Originação de chamadas a partir de clientes do serviço VoIP nómada (gama “30”)

Em conformidade com as análises efetuadas em 2014, onde se concluiu ao nível dos mercados retalhistas que os serviços telefónicos em local fixo, os serviços VoIP em local fixo e VoIP nómada integravam o mesmo mercado relevante, também nos mercados grossistas de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo se concluiu que a originação de chamadas em acessos identificados por numeração nomádica ou geográfica integram o mesmo mercado relevante.

O racional e a justificação então apresentada para incluir estes serviços no mesmo mercado relevante mantém-se atual. Com efeito, as características das ofertas do serviço

VoIP prestado em local fixo e do serviço VoIP nómada (prestado com recurso à gama de numeração 30), na maior parte dos casos, são semelhantes e conseqüentemente os clientes finais não percecionam estas ofertas como distintas. Assim, a nível retalhista existirá substituíbilidade entre os serviços VoIP em local fixo e os serviços VoIP nómada, sendo que a nível grossista, são utilizados os mesmos elementos de rede para os serviços de originação. Deste modo, conclui-se que o mercado de originação de chamadas na rede fixa incluem a originação de chamadas em acessos identificados por numeração geográfica e numeração nomádica.

2.2.3. Rede própria, ORALL e fornecimento interno

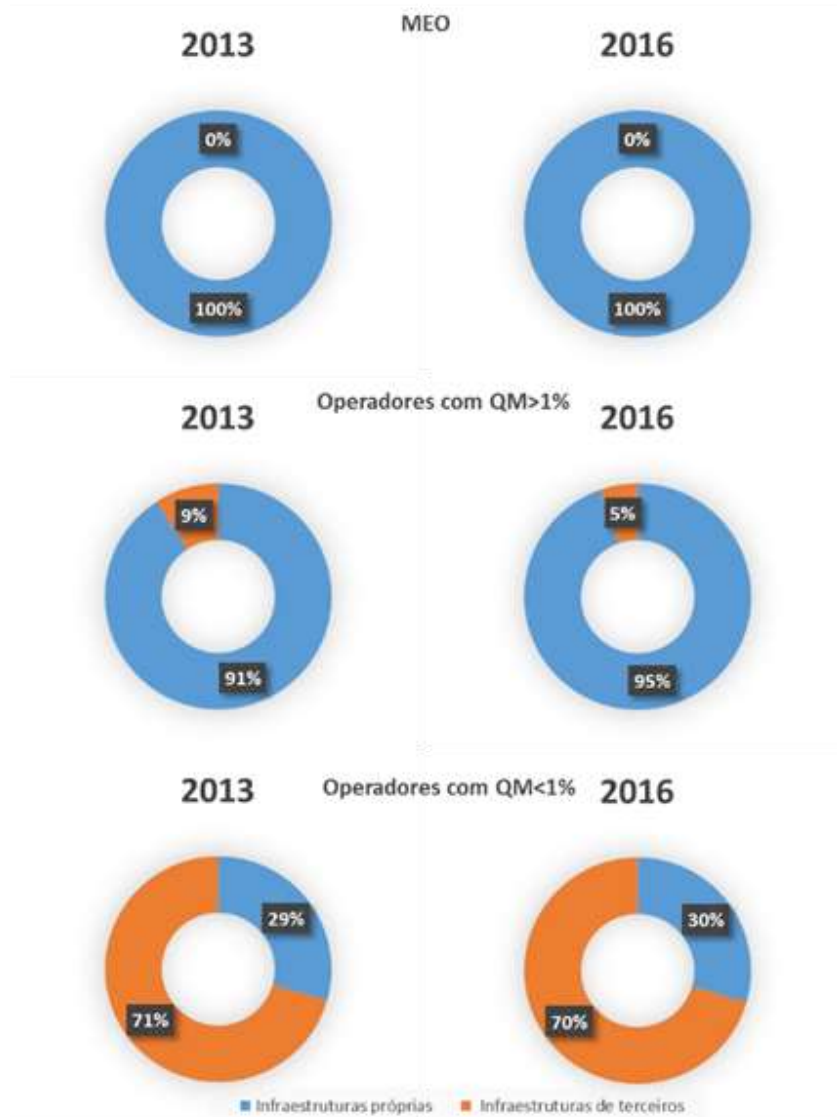
Na análise realizada em 2014, a ANACOM concluiu que a construção da rede alternativa de acesso ao cliente final não era uma alternativa viável à originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, tendo-se igualmente concluído que a aquisição de uma ligação a uma rede já estabelecida, nomeadamente através da adesão à Oferta de Referência para Acesso ao Lacete Local (ORALL), não era economicamente viável para substituir o serviço de originação de chamadas. Não obstante, para os operadores que já têm rede instalada, e que são diversos, e com uma presença territorial já significativa, a ANACOM concluiu que o fornecimento próprio ou auto-fornecimento integrava o mercado do produto.

Analisando o grau de substituíbilidade, verifica-se que no lado da procura, uma alternativa possível à originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo poderia passar pela construção ou aquisição de infraestrutura de acesso ao cliente final ou através do recurso a uma ligação à rede já estabelecida (através de circuitos alugados ou recorrendo à ORALL).

Nota-se a este respeito que os operadores alternativos têm investido na construção de infraestrutura própria e atualmente nos operadores de maior dimensão a generalidade dos acessos são suportados em infraestrutura própria (Gráfico 11) e são capazes de suportar serviços de originação de chamadas para os seus clientes de retalho. Os operadores alternativos de menor dimensão continuam, no entanto, a depender de infraestrutura de terceiros para oferecer serviços retalhistas de telefonia de voz em local fixo, sendo que também estão completamente dependentes de terceiros para oferecer no retalho serviços suportados em numeração não geográfica.

A figura seguinte ilustra a dependência que os operadores apresentam de infraestruturas de terceiros em função do peso que têm no mercado em termos de acessos, constatando-se que apenas os operadores de muito reduzida dimensão têm uma elevada dependência da rede de outros operadores.

Gráfico 11 – Proporção de acessos suportados em infraestrutura própria e em infraestrutura de terceiros



Fonte: ANACOM

Paralelamente ao aumento do número de acessos baseados em infraestrutura própria disponibilizados pelos operadores alternativos, a proporção do número destes acessos que é detida pela MEO tem registado uma tendência decrescente, continuando, no entanto, a ser a empresa que detém o maior número de acessos suportados em infraestrutura própria

(48,8% face aos 36,1% do grupo com o segundo posicionamento, dados de 2016, considerando unicamente os acessos instalados com recurso a infraestrutura própria e em acessos não equivalentes).

Dito isto, importa analisar se a construção de uma forma alternativa de acesso constitui uma opção à aquisição de serviços grossistas de originação. Sendo um facto que o desenvolvimento de infraestrutura tem permitido ao operadores substituir a aquisição de originação de chamadas por uma ligação direta ao cliente, também é verdade que a construção ou aquisição de infraestrutura de acesso ao cliente final envolve investimentos morosos e consideráveis, com custos afundados significativos, não sendo, num horizonte temporal pertinente, uma alternativa à aquisição de uma originação, sobretudo se estiver apenas em causa a oferta de serviços telefónicos de retalho em local fixo. Os custos referidos podem ser considerados demasiado elevados quando comparados com a opção relativamente mais acessível de adquirir um serviço de originação de chamadas grossistas a partir de um operador existente. A última opção permitiria a um novo participante construir primeiro uma base de clientes antes de decidir por investimentos mais significativos, utilizando por exemplo uma ligação a uma rede já estabelecida através da utilização de circuitos alugados ou da ORALL, com custos também importantes.

Em relação ao recurso aos circuitos alugados, a ANACOM mantém a opinião de que as diferenças de investimento e de preços e as diferenças funcionais entre este serviço e os de originação fixa justificam que não integrem o mesmo mercado do produto. Também em relação à ORALL se mantém o entendimento de que esse serviço não pode ser considerado como um substituto próximo do serviço de originação de chamadas, designadamente dados os diferentes custos que lhes estão associados e à impossibilidade de desagregação de todas as centrais da MEO, o que limita a sua cobertura nacional, salientando-se ainda que o peso decrescente da ORALL também inviabiliza uma eventual pressão concorrencial que pudesse ser exercida sobre a prestação do serviço grossista de originação de chamadas.

Sem prejuízo do referido, releva-se que face à evolução das redes dos operadores e à cada vez maior relevância do acesso direto na dinâmica dos mercados de retalho, a ANACOM incluiu na análise de mercado relevante que efetuou em 2014 o fornecimento interno no âmbito do mercado relevante grossista de originação de chamadas. Com efeito, ainda que a construção de uma rede alternativa, ou mesmo a aquisição de acesso a uma ligação à rede já estabelecida (designadamente nos termos da ORALL) não possam ser

considerados como parte do mercado relevante do produto, uma parte significativa dos prestadores presentes no mercado já tem uma rede própria e acede aos respetivos clientes de retalho maioritariamente através dessa rede. Na realidade, todos os prestadores alternativos com um peso superior a 1% do mercado (em termos de acesso) estão verticalmente integrados, atuando nos mercados grossistas (pelo menos para auto fornecimento) e retalhistas, sendo que na sua grande maioria o tráfego retalhista da sua propriedade é originado por clientes que se suportam em infraestruturas próprias.

Assim, o fornecimento interno constitui a principal fonte de pressão concorrencial na prestação de serviços a retalho. Como tal, é relevante atender-se a essa prestação na definição do mercado grossista de originação de chamadas. Uma abordagem diferente penalizaria o operador designado com PMS na última análise de mercado, que por exemplo na prestação de serviços de originação de chamadas para viabilizar ofertas retalhistas do serviço telefónico em local fixo surgiria como um operador monopolista dado que, estando sujeito a uma obrigação de acesso, é o único a prestar o serviço grossista em causa.

Nesta conformidade, justifica-se considerar que a prestação de serviços de auto fornecimento seja incluída no mesmo mercado relevante que o serviço grossista de originação de chamadas.

A análise da substituíbilidade do lado da oferta não é relevante, tendo presente que todos os operadores que estão em condições de oferecer o serviço de originação de chamadas de voz são igualmente operadores que dispõem de rede própria.

Atento o exposto, a ANACOM considera que a construção de uma rede alternativa de acesso ao cliente final ou o recurso a circuitos alugados ou à ORALL não são, num horizonte temporal pertinente, substitutos viáveis à aquisição de originação de chamadas. Não obstante, a ANACOM entende que o fornecimento interno deve integrar a definição do mercado relevante do produto.

2.2.4. A originação de chamadas nas redes móveis

Em 2014, a ANACOM analisou a substituíbilidade entre a originação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo e a originação em redes móveis e concluiu que esta última não constitui um substituto da originação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo. Face à evolução que caracteriza os serviços

de comunicações eletrónicas é relevante reanalisar esta questão com o intuito de averiguar se existe, no retalho, substituição de chamadas fixas por móveis e qual o impacto nos serviços grossistas conexos.

Tanto as comunicações móveis como as comunicações fixas permitem aos utilizadores satisfazer as suas necessidades de comunicações de voz. Numa perspetiva de definição de mercado relevante é necessário averiguar se entre estes serviços existe uma relação de substituíbilidade ou de complementaridade.

A CE, na *Explanatory Note*⁴⁰ que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, menciona, quando analisa o mercado de originação de chamadas nas redes fixas, que:

“Mobile networks can, in many instances, provide the same functionalities as fixed narrowband access, such as making and receiving calls. In addition, they can also provide internet connectivity (...) However, there are still important differences which argue in favour of mobile as predominantly a complement rather than a substitute to fixed telephony, namely the price paid for a mobile call, as well as the perceived quality of the call, especially over a mobile network, which may be inferior relative to that of a fixed. As stated above, in the period covered by this Recommendation, at Union level fixed-mobile substitution is not foreseen to be sufficient to warrant identification of a combined market for access services.”

Esse documento reconhece que podem existir diferenças significativas entre os Estados-Membros e indica alguns indicadores relevantes para a análise desta problemática, tais como: a penetração dos serviços fixos, a convergência de preços e de padrões comportamentais, por exemplo a duração média de chamadas fixas e móveis.

De acordo com os dados publicados pela ANACOM, a taxa de penetração dos acessos telefónicos fixos em Portugal atingiu, no final de 2016, 46,3 acessos por 100 habitantes. Na mesma data a taxa de penetração dos serviços móveis foi de 111,9 estações móveis por 100 habitantes, considerando o STM com utilização efetiva excluindo tablet/PC e M2M.

Embora seja possível, pelo menos a nível conceptual, substituir uma chamada originada num local fixo por uma chamada móvel, não há evidências claras de que essa

⁴⁰ Comissão Europeia (2014), *Explanatory Note SWD(2014) 298*, p. 25.

substituibilidade ocorra de facto. Com efeito subsistem diferenças entre os dois tipos de serviços, tais como os equipamentos terminais, as funcionalidades, a mobilidade, a qualidade da comunicação, bem como as condições de oferta, incluindo os preços das chamadas, designadamente os preços de chamadas fixo-móvel e móvel-fixo, que conduzem a diferentes perfis de utilização dos dois serviços e à perceção pelos utilizadores finais de produtos diferenciados, sendo de relevar que no final de 2015, de entre os indivíduos que dispunham de acesso ao serviço telefónico, cerca de 73,9%⁴¹ dispunham em simultâneo dos dois tipos de acesso.

Para além das diferenças ao nível retalhista, nota-se, que a nível grossista a procura está dependente da escolha do utilizador que efetua a comunicação, não sendo possível ao operador que adquire uma originação fixa substituí-la por uma originação móvel, quando o utilizador optou por efetuar uma chamada a partir de um terminal de rede fixa. Acresce que mesmo que tal fosse possível, o diferencial de preços a nível grossista entre uma originação fixa e uma originação móvel seria um entrave à substituibilidade entre esses dois serviços, já que o preço desta última é consideravelmente superior ao preço da primeira.

Tendo em consideração que a procura no mercado grossista é condicionada pela procura no mercado retalhista, e atendendo às especificidades de ambos os serviços, conclui-se que a originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo não poderá ser substituída por uma originação nas redes móveis.

2.2.5. A originação de chamadas em local fixo através da utilização de redes de acesso suportadas em frequências GSM/UMTS (produtos *homezone*)

Na deliberação da ANACOM de 14 de agosto de 2014, a ANACOM considerou que o serviço de originação de chamadas prestado pelas redes móveis em local fixo integrava o mesmo mercado do produto do serviço grossista de originação de chamadas prestado pelas redes fixas em local fixo.

Ao nível do retalho os consumidores percecionam as ofertas do serviço telefónico em local fixo suportadas nas redes GSM/UMTS e os serviços telefónicos em local fixo suportados em redes fixas como substitutos. Ao nível da interligação, e mais concretamente ao nível

⁴¹ ANACOM (2016), “O consumidor de comunicações eletrónicas 2015”, p.37.

do serviço de originação de chamadas, os operadores que têm vindo a disponibilizar estas ofertas cobram pela originação de chamadas vocais nos seus clientes *homezone* um valor equivalente ao cobrado pela originação em redes fixas. Deste modo, não se identificam diferenças de preços ou na dinâmica concorrencial que permitam suscitar entraves à sua substituibilidade.

Nos dois anos que decorreram desde a última análise de mercado não se verificaram alterações que justifiquem a modificação da conclusão expressa nessa deliberação. Nesta conformidade, considera-se que ambos os serviços continuam a integrar o mesmo mercado relevante do produto.

2.2.6. A originação de chamadas de acesso à Internet de banda estreita

De acordo com a análise realizada em 2014, a ANACOM concluiu que a originação de chamadas de voz e a originação de chamadas de acesso aos serviços de Internet por chamada se encontravam no mesmo mercado relevante.

A delimitação do presente mercado grossista tem em consideração a prestação dos serviços telefónicos no mercado retalhista. Nesta conformidade, pode considerar-se que os serviços telefónicos incluem não apenas as chamadas de voz tradicionais, mas também o serviço de dados de banda estreita, como é o caso do serviço de Internet por chamada.

Note-se que a nível grossista o serviço de acesso de banda estreita à Internet por chamada pode ser prestado com recurso ao serviço de originação de chamadas, razão pela qual se integram estes serviços no mercado relevante dos serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

Acresce, que em termos práticos esta definição não tem implicações relevantes ao nível da análise da dinâmica de mercado, uma vez que a prestação dos serviços de acesso de banda estreita à Internet por chamada é meramente residual.

2.2.7. A originação de chamadas nos vários níveis de rede

Na análise de mercado realizada em 2014, a ANACOM concluiu que os serviços de originação de chamadas nos vários níveis da rede: local, trânsito simples, trânsito duplo eram oferecidos de forma simultânea e integravam o mesmo mercado relevante, ainda que tivesse realçado as diferenças entre as redes dos vários operadores.

Do lado da oferta, os serviços de originação local e os serviços de originação em níveis mais elevados da rede estão disponíveis no mercado por parte dos operadores que oferecem esse serviço, nomeadamente no caso da MEO. Os restantes operadores apresentam normalmente uma estrutura de rede sem diferenciação de níveis e escalões.

Do ponto de vista da procura, o operador que contrata um serviço grossista de originação pode “receber” o tráfego em diferentes níveis da rede, isto se a rede do operador que presta o serviço de originação contemplar vários níveis, podendo assim escolher entre: i) utilizar a oferta de interligação do operador de acesso direto no primeiro nível de interligação ou; ii) interligar-se num nível superior da rede.

A substituição de uma originação num nível superior por uma originação no primeiro nível de interligação não ocorre sem que existam custos de substituição. Com efeito, a substituição de uma originação num nível superior por uma no primeiro nível de interligação estará dependente da diferença de preços compensar os custos de desenvolvimento de rede própria até esses pontos de nível inferior ou do aluguer de meios alheios ou ainda dos custos decorrentes da contratação de serviços de trânsito a operadores terceiros que permitam proceder a essa substituição.

Na prática a substituíbilidade entre os diferentes níveis de interligação poderá estar limitada pelas diferenças de preços, pela infraestrutura de rede, pelos investimentos na rede e pela dinâmica concorrencial do mercado de trânsito. De facto, o recurso aos serviços de trânsito juntamente com uma originação de nível de interligação mais baixo frequentemente constitui uma alternativa à aquisição de uma originação de nível de originação superior.

Note-se em relação aos serviços de trânsito que estes integram um mercado do produto que se encontra desregulado, na sequência de uma decisão da ANACOM de 25.05.2005⁴². O mercado então foi definido como integrando os serviços que um operador presta quando transporta chamadas originadas e terminadas numa rede diferente da sua. Sem prejuízo desta definição, as ofertas existentes de serviços de trânsito disponibilizadas por pelo menos dois dos maiores operadores alternativos permitem que os operadores que não têm redes implantadas a nível nacional não tenham de interligar-se com os outros operadores, designadamente em pontos geográficos que podem ser distantes entre si.

⁴² Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=404834>.

Estas ofertas também funcionam como uma condicionante sobre os serviços de terminação e de originação de chamadas disponibilizados pela MEO em níveis de trânsito duplo, entendendo-se que na ausência de regulação desses serviços essas ofertas de trânsito disciplinarão a oferta da MEO, já que se constituem como alternativas viáveis aos referidos serviços. Nota-se em particular que na originação de trânsito duplo está em causa um volume de tráfego muito reduzido face ao tráfego total de originação fornecida a terceiros pela MEO, com clara tendência de decréscimo, e que representa uma parte muito pequena do tráfego total de originação (e ainda menor se considerado apenas o tráfego de originação para efeitos de viabilização de serviços de acesso indireto), entendendo-se que na sequência de um pequeno mas significativo aumento no preço da originação de trânsito duplo, as ofertas de trânsito facilmente poderão substituir os serviços de originação de trânsito duplo, assegurando essas prestações.

Adicionalmente a interligação IP irá assumir uma proporção cada vez maior, deixando de ser relevante a diferenciação entre os diferentes níveis de interligação. Nas redes de nova geração o controlo e o transporte de chamadas estão dissociados, a gestão e o controlo são centralizados em plataformas que não estão associadas à localização do cliente, pelo que deixará de fazer sentido o conceito de comutação local associado à central mais próxima do cliente.

Deste modo, tendo presente uma análise prospetiva em que os diferentes níveis de rede irão perder importância, e em que a percentagem de tráfego originado em trânsito duplo é pouco significativa, sendo claramente inferior a 10% do tráfego originado na rede da MEO, para além de muito inferior à totalidade do tráfego de originação e atendendo às ofertas de trânsito que estão disponíveis e se consideram poder substituir o nível de trânsito duplo, entende-se que este nível não deve integrar o mercado relevante. Este entendimento, sendo distinto do concluído na recente decisão da ANACOM sobre terminações fixas, resulta numa situação equivalente, já que nesse caso o nível de trânsito duplo foi desregulado, tendo nesse contexto, a CE instado a ANACOM a “*definir um ponto de demarcação preciso entre mercados de terminação e de trânsito, em reconhecimento da situação concorrencial em itinerários de trânsito que vão além do ponto de interligação regional/local*”.

2.2.8. A originação de chamadas para clientes residenciais e clientes não residenciais

Nas anteriores análises de mercado, a ANACOM concluiu que os serviços de originação de chamadas relativas a clientes residenciais e não residenciais integravam o mesmo mercado relevante.

Com efeito, a nível grossista não existe diferenciação entre o segmento residencial e não residencial. A nível da procura os prestadores que adquirem o serviço grossista de originação de chamadas utilizam-no indiferenciadamente para a prestação de serviços retalhistas a clientes residenciais e não residenciais. A nível da oferta o serviço prestado e as condições da oferta são iguais. Deste modo, entende-se que a originação de chamadas para clientes residenciais e não residenciais integram o mesmo mercado relevante.

2.2.9. A originação de chamadas para acesso indireto e a originação de chamadas para números não geográficos

A prestação de serviços grossistas de originação de chamadas destina-se à prestação no retalho de serviços distintos, já que permite a viabilização de serviços telefónicos através de acesso indireto e a prestação de serviços especiais suportados em números não geográficos. Note-se que a nível retalhista, em 2014, a ANACOM concluiu 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”*⁴³. No ponto 2.1 da presente análise é também referenciada esta diferença existente ao nível dos mercados retalhistas.

Sem prejuízo de no retalho esses serviços serem distintos, a nível grossista considerou-se, na decisão relativa ao mercado de originação fixa de 2014, que o mercado grossista incluía a originação de chamadas para números geográficos e não geográficos, uma vez que a nível da oferta os serviços utilizam os mesmos recursos de rede independentemente do destino da chamada. Note-se, no entanto, que na mesma decisão, a ANACOM, atendendo ao teor da resposta do então Grupo PT sobre a existência de dinâmicas concorrenciais distintas para estes serviços, reconheceu a necessidade de avaliar a situação específica associada à prestação dos serviços grossistas de originação para números não

⁴³ Decisão “Mercados retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo e mercados de serviços telefónicos prestados em local fixo” (p. 105).

geográficos. Neste contexto, importa refletir se se justifica manter os dois tipos de serviços grossistas de originação de chamadas no mesmo mercado do produto ou se existem dinâmicas no mercado que fundamentam a definição de dois mercados relevantes distintos.

A originação de chamadas em redes telefónicas públicas prestadas num local fixo é uma componente necessária à prestação de serviços de retalho de telefonia de voz prestados em local fixo. Mais especificamente, este serviço grossista permite que os prestadores de serviços proporcionem aos seus utilizadores finais a possibilidade de estabelecer chamadas, sendo que nessa sequência as transmitem para a próxima fase do processo de encaminhamento de chamadas, quer para efeitos de terminação da chamada quer para o ponto de interligação.

Atendendo a que na anterior análise de mercado se considerou que os serviços de originação para números não geográficos e geográficos integravam o mesmo mercado relevante, por via da inexistência de diferenças técnicas ao nível da oferta, importa verificar, num primeiro momento, a substituíbilidade ao nível da oferta.

De facto, a nível dos elementos necessários à sua prestação o serviço de originação para números geográficos ou para números não geográficos não apresenta diferenças. Para oferecer estes serviços são utilizados os mesmos fatores de produção (os mesmos recursos de rede).

No entanto, sendo um facto que um operador que ofereça o serviço grossista de originação de chamada na rede telefónica pública num local fixo para números não geográficos pode também fornecer em simultâneo, e sem efetuar grandes investimentos adicionais, a originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para números geográficos, na prática, isso não se verifica.

Ao nível da originação de chamadas para números geográficos, existe atualmente um único operador que, por via de imposição regulatória, fornece esse serviço, a MEO. No entanto, os prestadores alternativos, que atualmente prestam o serviço aos seus clientes de retalho, dispõem da infraestrutura e da capacidade necessárias para fornecer serviços grossistas de originação de chamadas a nível comercial. Já a originação para números não geográficos é prestada pela generalidade dos operadores que disponibilizam acessos aos

seus clientes, como forma de garantir que esses clientes possam aceder aos serviços prestados por terceiros com recurso a numeração não geográfica.

A evolução nos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e dos serviços telefónicos em local fixo, que atualmente se caracteriza por um menor peso da MEO, tem um impacto considerável na prestação do serviço grossista de originação de chamadas para números não geográficos. Os operadores alternativos têm vindo a aumentar a sua presença nos mercados retalhistas, decorrente de investimentos efetuados em rede própria, pelo que também o seu posicionamento nos mercados grossistas se alterou, e, por conseguinte, estes apresentam uma cada vez maior expressividade no fornecimento de originação para números não geográficos.

Não só o serviço retalhista que está subjacente à prestação de serviços de originação de chamadas para efeitos de acesso indireto e para efeitos de aceder a serviços prestados sobre numeração não geográfica é diferente, como as alterações referidas nos mercados retalhistas também têm contribuído para alterar a dinâmica concorrencial associada ao serviço grossista de originação de chamadas para números não geográficos. Na análise de mercado efetuada em 2004, identificava-se um operador que fornecia vários compradores, o Grupo PT, que de acordo com os dados então publicados (dados do 1ºT de 2003) tinha uma quota de mercado (em volume) na originação de 94%, isto apesar de, na altura, por via da originação para números não geográficos, já existirem 8 operadores concorrentes.

Atualmente, e especificamente no que respeita aos serviços grossistas de originação de chamadas para números não geográficos, são diversos os prestadores que os disponibilizam, e dependendo da gama de numeração que está em causa, em alguns casos a respetiva quota de mercado é muito próxima da da MEO ou mesmo superior. Enquanto na prestação de serviços de originação para serviços de acesso indireto se mantém um único operador – a MEO – a assegurar o serviço, decorrente das obrigações impostas pela ANACOM, na prestação de serviços de originação de chamadas para números não geográficos, identificam-se vários *players*, que são em simultâneo compradores e vendedores dos serviços, em que o operador com maior quota de mercado é distinto consoante a gama de numeração que está envolvida.

Acresce que, para disponibilizar uma oferta de serviços retalhistas com viabilidade económica através de acesso indireto, o prestador apenas terá de garantir, a nível

grossista, que tem acesso à rede do operador com o maior nível de cobertura, ou seja a rede do operador incumbente. Em contrapartida, a prestação de serviços suportados em numeração não geográfica não depende apenas do acesso à rede do operador com maior capilaridade, já que normalmente, e de forma a tornar a sua oferta de retalho mais atrativa/competitiva, é importante assegurar que os serviços sejam acessíveis a partir de vários ou da totalidade dos prestadores presentes no mercado.

A nível da faturação está-se também perante serviços com estruturas distintas. Enquanto na originação de chamadas para acesso indireto, o prestador grossista fatura o prestador do cliente que origina a chamada pela prestação do serviço de originação e este último fatura diretamente o cliente pelo valor de retalho dessa chamada; no serviço grossista de originação de chamadas para números não geográficos, o prestador grossista fatura o prestador detentor do número não apenas pelo serviço de originação de chamadas, mas também pelo serviço de faturação e cobrança e pelo risco de boa cobrança, e ainda fatura o cliente que efetuou a chamada por conta do prestador detentor do número não geográfico, a quem posteriormente remete o valor faturado ao cliente.

A prestação do serviço grossista de originação de chamadas para números não geográficos está assim associada a uma dinâmica competitiva própria, em que todos os detentores de redes de comunicações eletrónicas e que disponibilizam o serviço telefónico, prestam o referido serviço grossista, e em que o mecanismo de faturação é distinto do que está associado à originação de chamadas para acesso indireto.

Assim, apesar de se considerar que o operador que fornece originação de chamadas para números geográficos também pode fornecer originação de chamadas para números não geográficos, e vice versa, tal, não significa, no entanto, que ambos integrem o mesmo mercado relevante, designadamente atendendo a que a análise ao nível da substituíbilidade deve atender às características, preços, utilização pretendida, bem como “(...) *das condições da concorrência e/ou da estrutura da procura e da oferta no mercado (...)*”⁴⁴.

Deste modo, conclui-se que, apesar de a nível da disponibilização de *inputs* de produção o fornecimento de uma originação para acesso indireto ou para números não geográficos

⁴⁴ Cf. Linhas de Orientação §44.

ser semelhante, as condições da oferta entre estes dois serviços são distintas e determinam a ausência de substituíbilidade ao nível da oferta do produto.

A nível da procura, em termos gerais, um operador que adquire serviços de originação para acesso indireto ou para números não geográficos percebe, a nível técnico, o serviço prestado como similar. Não obstante, para além das diferenças a nível da faturação, existem também diferenças ao nível da utilização pretendida, na medida em que a aquisição destes serviços tem por base diferentes modelos de negócios dos operadores que os adquirem. Num dos casos o serviço, adquirido apenas à MEO, permite aos operadores alternativos oferecer o serviço telefónico através da seleção e pré-seleção de chamadas aos utilizadores finais, enquanto no outro caso o serviço permite aos utilizadores finais contactarem telefonicamente um número que é gerido pelo operador, que pode não ser o seu prestador de serviço telefónico em local fixo, e sobre o qual são prestados serviços especiais, não se tratando de uma mera prestação do serviço telefónico.

Assim, a possibilidade de um operador substituir a aquisição de um serviço por outro é limitada pela utilização que pretende atribuir a este *input*, e como tal, não é provável que esta ocorra, concluindo-se pela inexistência de substituíbilidade do lado da procura.

Considerando as características físicas e técnicas dos serviços em análise, verifica-se que existirá, portanto, uma relação de complementaridade e não de substituição entre os dois serviços. Por outro lado, existe uma procura por serviços de acesso que é estruturalmente diferente da procura por serviços especiais (chamadas para números não geográficos).

A dinâmica concorrencial distinta para a originação de chamadas para acesso indireto e números não geográficos, bem como a inexistência de substituíbilidade do lado da procura, confirma a não integração no mesmo mercado de produto relevante dos serviços de originação para acesso indireto e os serviços de originação para números não geográficos.

Note-se que outras ARN europeias, como é o caso da ARN da França e da Alemanha também consideram que os mercados em causa não integram o mesmo mercado do produto, servindo procuras diferentes e estando sujeitos a uma dinâmica concorrencial distinta.

2.2.10. Definição de mercado de produto - Conclusão

Na sequência da análise efetuada, baseada na substituíbilidade quer do ponto de vista da oferta, quer do ponto de vista da procura, considera-se que em Portugal existem dois mercados do produto:

- Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços retalhistas, suportados em acesso indireto (seleção chamada a chamada e pré-seleção de chamadas).

Este mercado do produto é constituído pelos serviços de originação de chamadas de voz na rede telefónica pública em local fixo para números geográficos, para clientes residenciais e não residenciais, incluindo os serviços de originação de chamadas no acesso ao serviço de Internet por chamada, entregues nos níveis de rede local ou de trânsito simples – tendo o nível de trânsito duplo sido excluído do mercado (ver capítulo 2.2.1) – e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado, integrando a interligação suportada em interfaces TDM e IP, tanto para chamadas da RTPC, como para chamadas de VoIP (com numeração fixa ou nómada), como também para chamadas prestadas pelos operadores de redes móveis em local fixo (serviços *homezone*). O mercado inclui o fornecimento próprio designadamente para efeitos de cálculo de quotas de mercado.

- Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

Este mercado do produto é constituído pelos serviços de originação de chamadas de voz na rede telefónica pública em local fixo para acesso a serviços especiais suportados em numeração não geográfica, para clientes residenciais e não residenciais, entregues nos níveis de rede local e de trânsito simples independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado, integrando a interligação suportada em interfaces TDM e IP, tanto para chamadas oriundas da RTPC e como chamadas de VoIP (com numeração fixa ou nómada), como também para chamadas prestadas pelos operadores de redes móveis em local fixo (serviços *homezone*). O mercado inclui o fornecimento próprio designadamente para efeitos de cálculo de quotas de mercado.

2.3. Definição do mercado geográfico

Após a identificação dos mercados do produto relevante, é necessário definir a sua dimensão geográfica.

A Recomendação sobre Mercados Relevantes e as Linhas de Orientação referem que um mercado geográfico relevante compreende uma área em que as empresas estão envolvidas na oferta e na procura dos produtos ou serviços em causa, em que as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogêneas e que podem ser diferentes das zonas limítrofes em que as condições de concorrência prevalecentes são consideravelmente diferentes.

Por outro lado, de acordo com a Exposição de Motivos, o investimento em infraestruturas alternativas não é, geralmente, homogêneo na totalidade do território de um Estado-Membro e, em muitos países, existem várias infraestruturas em concorrência em determinadas áreas do território, geralmente em áreas urbanas, enquanto noutras áreas existe apenas uma rede. Nestes casos, segundo a CE, a ARN pode, em princípio, definir mercado geográficos subnacionais. Aliás, a LCE já prevê que a ANACOM considere a *“variedade de condições existentes, no que se refere à concorrência e aos consumidores, nas diferentes áreas geográficas”*⁴⁵.

Assim, há que averiguar se existem áreas geográficas com condições concorrenciais semelhantes ou suficientemente homogêneas mas distintas das condições de concorrência noutras áreas geográficas.

No sector das comunicações eletrónicas, e no caso em particular do mercado grossista de originação de chamadas, o âmbito geográfico do mercado relevante tem sido tradicionalmente definido em função dos seguintes critérios:

- A existência de instrumentos legais e regulamentares, nomeadamente, restrições associadas à licença/autorização, obrigações tarifárias e de prestação de serviços.
- A área abrangida por uma rede.

⁴⁵ Cf. artigo 5.º, n.º 5, alínea e) da LCE.

O exercício de definição de mercado obedece ao princípio da neutralidade tecnológica e tem em conta todas as plataformas de rede em Portugal, independentemente da tecnologia subjacente.

Na anterior análise de mercado, a ANACOM considerou que as condições concorrenciais que afetam a prestação e o acesso ao serviço de originação de chamadas são homogéneas em todo o território nacional, não existindo instrumentos legais e regulamentares diferenciados consoante áreas geográficas.

Nesta análise conclui-se pela existência de 2 mercados grossistas do produto. No entanto, em ambos os mercados não existem evidências de condições concorrenciais distintas em função de diferentes zonas geográficas que afetem a prestação dos serviços que lhes estão associados. De igual forma, nos dois casos qualquer prestador pode aceder aos serviços disponibilizados atentas as mesmas condições, técnicas, económicas ou regulamentares, independentemente da sua localização no território nacional.

Note-se que a nível do retalho, a presença de operadores em apenas algumas áreas do território nacional, sendo que noutras áreas não existem operadores com rede própria, para além da MEO, poderia apontar para a necessidade de ser definido um mercado geográfico segmentado, de resto à semelhança do efetuado em relação aos mercados retalhistas de acesso em banda larga e ao mercado grossista conexo, o mercado 3b (mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo). Neste contexto, importa referir que os investimentos efetuados em rede própria pelos prestadores alternativos embora resultem numa presença distinta em diferentes áreas geográficas, não são normalmente efetuados com o objetivo de permitir a prestação de serviços telefónicos em local fixo. Ainda que as suas ofertas ao público integrem estes serviços, as redes não teriam viabilidade económica se se destinassem apenas a essa prestação.

Com efeito, a oferta do serviço telefónico em local fixo surge nessas situações integrada numa oferta mais vasta, designadamente num pacote de serviços, que inclui outros serviços como os de banda larga e/ou de distribuição de televisão por subscrição. São sobretudo esses serviços, ou todos em conjunto, que viabilizam as redes dos operadores alternativos.

Assim, a presença de operadores alternativos com rede própria em algumas áreas, por exemplo ao nível das freguesias (que é a unidade geográfica definida no âmbito do

mercado 3b), tem um peso pouco significativo para os utilizadores finais, particulares e empresas, que pretendem apenas ter acesso ao serviço telefónico em local fixo. A oferta do serviço telefónico em regime “*stand alone*”, essencialmente assegurada pela MEO, dada a rede histórica deste operador baseada em pares de cobre, não apresenta assim condições distintas em função das áreas geográficas em que é prestada. Por outro lado, as ofertas grossistas a que se referem os mercados em apreço não estão sujeitas a condições concorrenciais heterogéneas. Mesmo as ofertas que são prestadas por todos os operadores para efeitos da viabilização de serviços suportados em numeração não geográfica, e que não estão sujeitas a regulação, não são diferenciadas em função das áreas geográficas em que são disponibilizadas.

Neste contexto, a ANACOM considera que não se justifica uma segmentação dos mercados geográficos dos serviços de originação de chamadas em local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas e para a viabilização de serviços especiais suportados em numeração não geográfica, que à semelhança da anterior análise de mercado se mantêm como mercados que correspondem à totalidade do território nacional.

2.4. Conclusão

Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, existem dois mercados do produto: o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços retalhistas, suportados em acesso indireto (seleção chamada a chamada e pré-seleção de chamadas) e o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, em que ambos têm uma dimensão nacional.

Tendo em conta o referido no ponto 2.1 a presente análise incide unicamente sobre o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

3. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

A Recomendação sobre Mercados Relevantes não inclui os mercados definidos nesta análise como mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*. Refere, no entanto, que as ARN podem identificar outros mercados que não os identificados no respetivo anexo, desde que demonstrem que esses mercados satisfazem cumulativamente os três critérios seguintes⁴⁶:

- Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada nesse mercado, quer 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.

De notar que na referida Recomendação a CE refere explicitamente que apesar de os mercados retalhistas relacionados com o mercado agora em análise terem deixado de satisfazer o teste dos três critérios “(...) *pode haver uma certa variação entre Estados-Membros (...)*” que justifique que uma ARN “(...) *considere o mercado 1 da Recomendação 2007/879/CE [mercado retalhista do acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais] ou outros mercados retalhistas relacionados com o mercado 2 da Recomendação 2007/879/CE [mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo] como ainda não efetivamente concorrenciais numa perspetiva de futuro, na ausência de soluções grossistas apropriadas e proporcionadas. As autoridades nacionais poderiam assim, justificar a continuação da intervenção reguladora ex ante ao nível grossista, desde que o teste dos três critérios seja positivo nas circunstâncias nacionais existentes para o período de análise subsequente.*”

A presente secção visa avaliar o cumprimento cumulativo dos três critérios elencados pela CE, relativamente a um dos mercados relevantes identificados – o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica –, com vista a verificar se continua a justificar-

⁴⁶ Vide ponto 2 da Recomendação sobre Mercados Relevantes.

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

Além dos elementos apresentados pela própria CE no âmbito da Recomendação sobre Mercados Relevantes, a ANACOM baseia esta análise no documento do BEREC intitulado “*Guidance on the application of the three criteria test*”.

3.1. Mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica

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

Tal como referido na Recomendação sobre Mercados Relevantes, no considerando 12, são considerados dois tipos relevantes de obstáculos à entrada no mercado: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.

À partida, não se identificam quaisquer barreiras legais, administrativas ou regulamentares à entrada no mercado de originação para a prestação de serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

Quanto à existência de fortes obstáculos de natureza estrutural à entrada e desenvolvimento da concorrência, importa ter como referência que a Recomendação sobre Mercados Relevantes refere que estes “*(...) 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. Pode também estar-se na presença de um obstáculo estrutural conexo quando a oferta do serviço exige uma componente da rede que não pode ser tecnicamente duplicada ou que, a ser duplicada, implicará custos que tornarão a atividade economicamente desinteressante para os concorrentes*”.

Por forma a fornecer serviços especiais no mercado de retalho, como sejam serviços de atendimento ao público, as entidades que contratam a utilização de números não

geográficos normalmente pretendem que estes números sejam acessíveis por muitos, se não mesmo por todos os utilizadores finais no território nacional. Para o efeito, contratam o serviço junto dos prestadores que lhes permitem concretizar esse objetivo. Como os utilizadores finais não possuem acessos de todos os prestadores, os prestadores que detêm a numeração não geográfica têm de contratar serviços grossistas de originação de outros operadores para as chamadas realizadas para os seus NNG, permitindo assim que uma base de utilizadores finais alargada possa aceder aos referidos serviços especiais.

O acesso às redes dos operadores que têm clientes do serviço telefónico é assim essencial para os prestadores retalhistas que detêm numeração não geográfica. A necessidade de recorrer aos serviços grossistas de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais obriga a que os prestadores detentores de NNG obtenham interligações com operadores terceiros e cheguem a acordo quanto aos valores a cobrar/pagar pelos serviços de originação e também de faturação e cobrança e risco de boa cobrança, por forma a que os clientes dos diversos prestadores possam realizar chamadas para os NNG detidos pelo operador que adquire os serviços grossistas referidos.

A construção de infraestruturas próprias por parte dos operadores alternativos e a sua consequente capacidade de auto fornecimento de serviços de originação de chamadas tem contribuído para reduzir as barreiras à entrada, quer a nível grossista, quer a nível retalhista. No caso em apreço, constata-se que há uma dependência cada vez menor dos serviços grossistas de originação de chamadas que viabilizam serviços especiais prestados com recurso a numeração não geográfica, já que uma parte significativa do tráfego originado em local fixo com destino a NNG corresponde a tráfego cursado na mesma rede. Esta percentagem tem vindo a aumentar, representando no final do 3.º trimestre de 2016 cerca de 43% do tráfego, quando em 2010 representava apenas 23%.

É de relevar em qualquer caso a necessidade de os serviços prestados sobre numeração não geográfica serem acessíveis pela generalidade dos utilizadores finais, a prestação retalhista de serviços especiais através de NNG continuará a estar condicionada à aquisição de originações a terceiros, mesmo em relação a prestadores com um número significativo de clientes.

Por outro lado, qualquer prestador do serviço telefónico tem, em princípio, interesse que os seus clientes de acesso possam efetuar chamadas para a generalidade das gamas de numeração, incluindo as gamas não geográficas, quer estas sejam de sua propriedade ou

de terceiros prestadores, pois a impossibilidade de os seus clientes conseguirem realizar todo o tipo de chamadas poderá condicionar a adesão de clientes finais. Por essa razão, e como os prestadores de NNG também têm como objetivo que os seus serviços sejam acessíveis por muitos utilizadores, se não mesmo por todos os utilizadores finais no território nacional, existe uma forte motivação para a negociação e criação de consensos a nível dos acordos de interligação entre operadores para a originação de chamadas, de forma a viabilizar os serviços especiais prestados com recurso a numeração não geográfica dos vários prestadores.

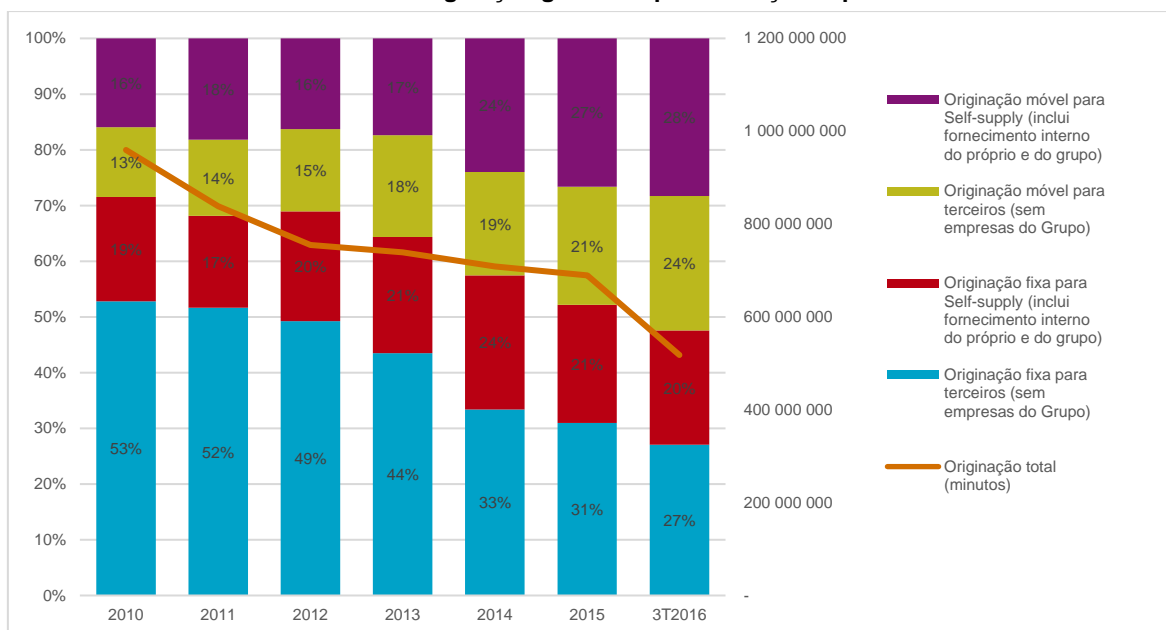
Neste contexto, releva-se que todos os prestadores que detêm uma rede pública de comunicações eletrónicas estão presentemente a fornecer o serviço grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em numeração não geográfica. Embora as respetivas redes não sejam efetivamente desenvolvidas com essa finalidade e a sua construção esteja naturalmente sujeita a diversos constrangimentos que funcionam como barreiras à entrada no mercado, todos os prestadores que têm numeração não geográfica, compram e vendem os referidos serviços de originação de chamadas uns aos outros. Acresce que para a prestação do serviço retalhista, embora seja essencial aceder às redes dos operadores que têm clientes do serviço telefónico, não é necessário deter uma rede própria, pelo que a esse nível não se identificam barreiras à entrada relacionadas com a necessidade de construção de uma rede própria. Em conclusão, entende-se que este primeiro critério não é cumprido, o que é suficiente para não incluir este mercado nos que ficam sujeitos a regulação *ex-ante*. No entanto considera-se útil analisar os restantes critérios e reforçar assim esta conclusão.

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

Para a aplicação deste critério é necessário avaliar as condições de concorrência para além das barreiras à entrada, e como tal a ANACOM irá novamente recorrer aos indicadores sugeridos pelo BEREC, no documento “*ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test*”, nomeadamente, quotas de mercado, tendência de preços e concorrência potencial.

Como se pode avaliar pela informação constante do Gráfico 12, o tráfego, em minutos, referente à originação grossista para serviços especiais suportados em numeração não geográfica tem vindo a diminuir nos últimos anos.

Gráfico 12 – Originação grossista para serviços especiais



Nota: Os dados relativos a 2016 incluem apenas o tráfego até ao final do 3.º trimestre do ano.

Fonte: ANACOM

Embora não existam ainda dados completos para 2016, é expectável que o tráfego desse ano não seja muito diferente do cursado em 2015. Face à totalidade do tráfego, a originação fixa foi a que mais decresceu; em 2010 representava cerca de 72% do total do tráfego em minutos, incluindo a originação fornecida a terceiros e o fornecimento interno, peso que no 3º trimestre de 2016 já era inferior a 50%. Percentualmente, foi na originação fixa fornecida a terceiros que se verificou a maior redução, tendo a originação fixa para fornecimento interno aumentado ligeiramente.

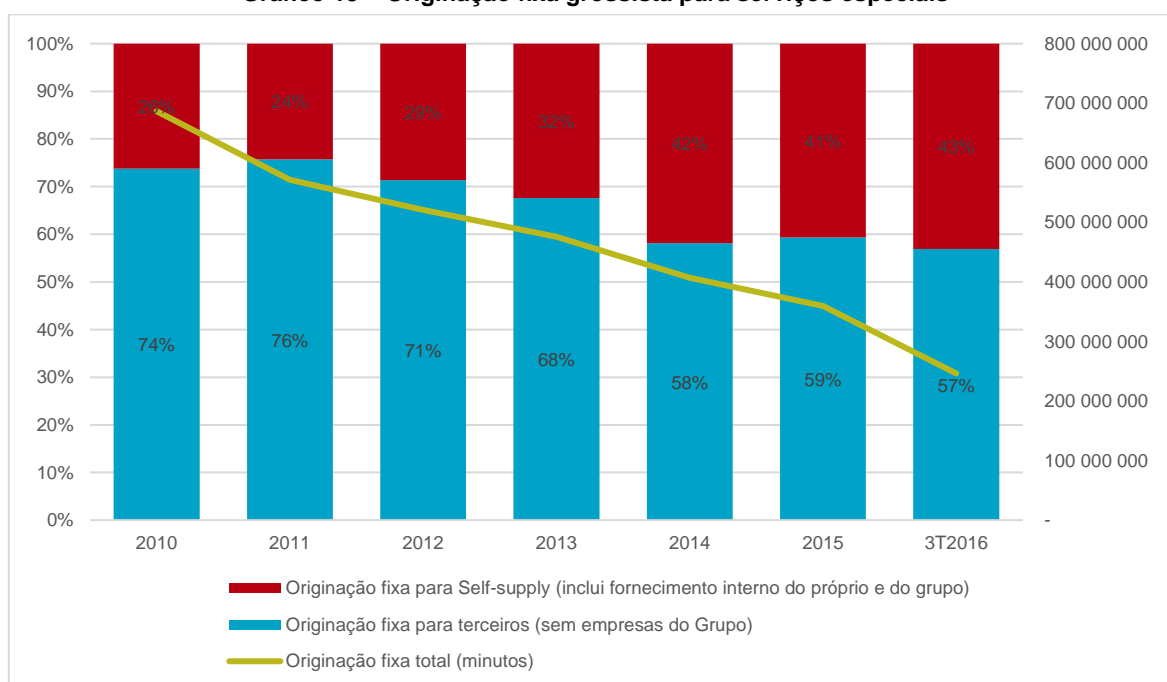
Importa notar a crescente relevância da originação móvel no total da originação grossista para serviços especiais com recurso a NNG, tendo aumentado em 23 pontos percentuais entre 2010 e o 3º trimestre de 2016 (no entanto, conforme já referido, o peso do tráfego fixo para NNG face ao tráfego total originado nas redes fixas é superior ao peso do tráfego móvel para NNG face ao tráfego total originado nas redes móveis).

Em 2010, o fornecimento próprio de originação para NNG, a partir de redes fixas e móveis, representava perto de 35% do total da originação, mas em 2016 ascendeu a metade de todo o tráfego. Este facto é suportado, em grande parte, pelos movimentos de concentração no sector das telecomunicações em Portugal nos anos de 2013 e 2014, que se traduziu no aumento relativo do tráfego intra-grupo, seja nas operações fixas como

móveis. Adicionalmente, também decorre do aumento da quota de mercado retalhista dos operadores alternativos.

O gráfico seguinte (Gráfico 13) evidencia a evolução do tráfego de originação apenas em local fixo, sendo visível a redução do peso da originação fornecida a terceiros face à originação disponibilizada ao próprio, o que decorre dos movimentos de concentração já referidos, mas também do referido no capítulo anterior a respeito da construção de rede própria e da menor dependência dos operadores face a terceiras redes.

Gráfico 13 – Originação fixa grossista para serviços especiais



Nota: Os dados relativos a 2016 incluem apenas o tráfego até ao final do 3.º trimestre do ano.

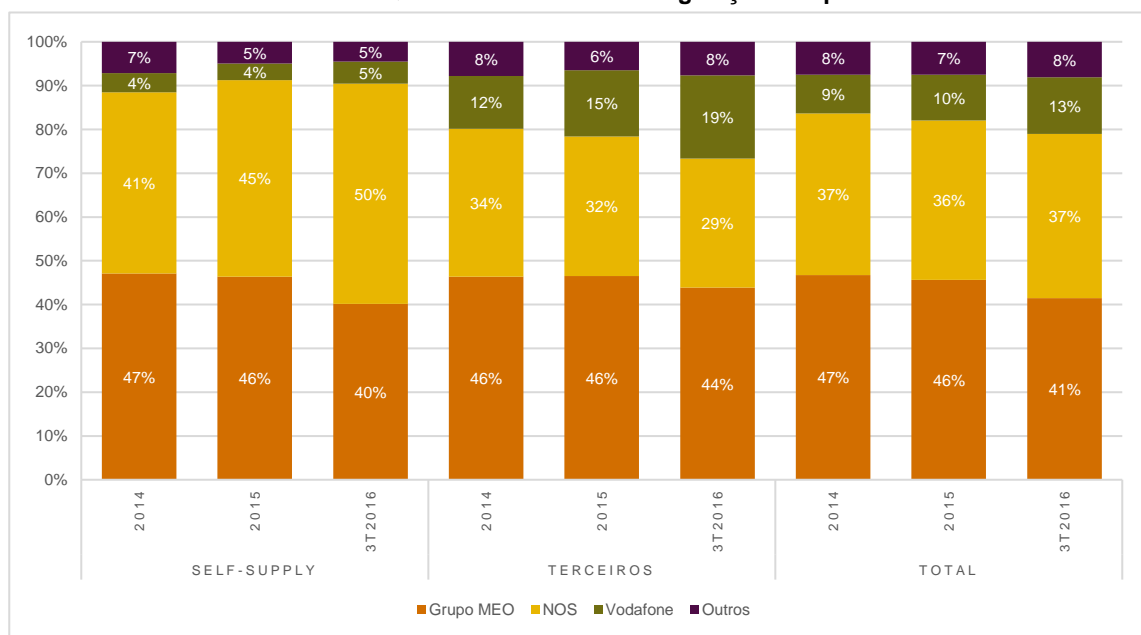
Fonte: ANACOM

Quotas de mercado

Em 2014, data da última análise de mercado aos serviços grossistas de originação de chamadas em local fixo, conforme se constata pela informação incluída no Gráfico 14, a MEO já detinha uma quota de mercado inferior a 50%, e apesar de se manter como o maior fornecedor grossista de serviços de originação de chamadas para números não geográficos, essa quota desceu consideravelmente, apresentando-se no final do terceiro trimestre de 2016 com um valor de 41%, seguida muito de perto pela NOS, com uma quota de 37%.

Por outro lado, e em virtude da sua maior presença no mercado retalhista de chamadas destinado a NNG, como evidenciado no ponto 2.1.1, e também devido à sua crescente quota de mercado no fornecimento de acessos STF (no final de 2016, a NOS tinha uma quota de acessos do STF na ordem dos 34,7%), a NOS é o prestador com a maior percentagem de tráfego de originação com origem em clientes próprios, e que desta forma revela uma menor dependência face aos serviços de originação fornecidos por terceiros.

Gráfico 14 – Quotas de mercado na originação fixa para NNG



Fonte: ANACOM

Os dados referidos evidenciam assim uma tendência de redução do peso do maior operador no mercado a nível da prestação dos serviços grossistas de originação de chamadas para números não geográficos, bem como de reforço da quota de mercado dos operadores alternativos, não existindo evidências de que hajam operadores com poder de mercado significativo.

Tendências de preços

Os preços de originação fixa não sofreram alterações desde a última análise de mercado. Mesmo no período que antecedeu essa análise, e ao longo de vários anos, não se verificaram alterações significativas nos valores dos preços cobrados, para além das que resultaram da obrigação de controlo de preços imposta à MEO (então PTC).

Atendendo a que em muitos casos a entidade que presta a nível do retalho o serviço que se suporta em numeração não geográfica tem interesse em que os clientes de vários prestadores possam originar chamadas para esses números, os prestadores que detêm a referida numeração procuram normalmente garantir o acesso a partir do maior número possível de operadores. Neste contexto, quem presta o serviço grossista de originação de chamadas frequentemente não está sujeito a uma pressão concorrencial significativa, o que explica as reduzidas variações de preços ocorridas nos últimos anos. A redução dos preços de originação de um operador, para além de ter impactos negativos na faturação grossista do mesmo, diminui os custos de originação dos restantes operadores. Tratando-se a originação de um importante *input* no mercado a jusante para efeitos da prestação de serviços suportados em numeração não geográfica, tal poderia consubstanciar-se em ofertas de retalho mais competitivas por parte dos concorrentes e potencial perda da sua quota de mercado no retalho, factos que poderão explicar a ausência de reduções dos preços de originação de chamadas na rede fixa nos últimos anos.

Nota-se, no entanto, que a mesma situação, ou seja, em que está envolvido um serviço grossista que é prestado pela generalidade dos prestadores de serviços telefónicos presentes no mercado e em que os prestadores grossistas frequentemente – quando detêm gamas de numeração não geográfica – também atuam como compradores grossistas do serviço, leva a que os prestadores negoceiem entre si os preços que se cobram mutuamente pela prestação do serviço grossista, e tem-se traduzido na aplicação de preços que não diferem substancialmente entre si, existindo assim em vários casos alguma reciprocidade.

Esta tendência não é, no entanto, tão visível em relação aos preços aplicados entre a MEO e os outros prestadores, sendo que a MEO em virtude das obrigações de controlo de preços a que está sujeita por ser um operador com PMS no mercado grossista de originação de chamadas fixas aplica preços orientados para os custos e os restantes prestadores aplicam preços não regulados, e que normalmente são fixados em níveis significativamente superiores aos preços cobrados pela MEO.

Analisados os tarifários grossistas de originação de chamadas, verifica-se que os preços cobrados pelos diversos prestadores à MEO chegam a ser 3 vezes mais elevados do que os preços mais altos que a MEO pratica (comparação face ao tarifário da MEO no horário normal para o nível de trânsito duplo – preço por minuto para uma chamada de 3 minutos). Não obstante, em alguns casos os operadores praticam preços diferenciados em função

do operador detentor da numeração não geográfica, sendo que nos casos em que tal acontece normalmente são cobrados à MEO preços mais baixos do que a outros operadores, o que poderá indiciar alguma preocupação de reciprocidade face aos preços cobrados pela MEO.

A nível da estrutura dos tarifários grossistas de originação fixa, verifica-se que a existência de tarifários com períodos horários (tarifários distintos para horário normal e horário económico) não é uma prática comum. Trata-se de uma estrutura que é aplicada praticamente apenas pela MEO.

Concorrência potencial

As condições de prestação do serviço grossista possibilitam que, pelo menos em algumas circunstâncias, os operadores concorrentes da atual MEO, ao cobrarem preços de originação de chamadas mais elevados, beneficiem de vantagens na aquisição de clientes não residenciais (podendo partilhar com esses clientes uma maior proporção das receitas retalhistas ou cobrar-lhes preços mais reduzidos, ou ainda eventualmente permitir-lhes descontos mais significativos), sem que as suas margens sejam necessariamente afetadas.

Neste contexto, releva-se que a existência de preços grossistas de originação de chamadas assimétricos, e sobretudo atendendo aos elevados diferenciais registados, traduzem-se em fluxos financeiros desbalanceados entre operadores e que são frequentemente injustificados face à natureza e custos do serviço prestado, podendo afetar a capacidade de disponibilizar a jusante ofertas mais competitivas.

As ofertas retalhistas de números não geográficos disponibilizadas por outros prestadores, que não a MEO, têm vindo assim a beneficiar de um conjunto de circunstâncias, entre as quais os diferenciais de preços cobrados a nível grossista e a redução do grau de dependência face aos serviços grossistas de originação prestados por terceiros, decorrente do aumento da base de clientes própria suportado em rede implementada pelo prestador, que as tem tornado mais importantes na globalidade do mercado. Neste contexto, é notória a importância que atualmente assumem alguns prestadores alternativos, sendo de relevar o aumento da quota de mercado da NOS, bem como, embora com uma presença não tão significativa, da Vodafone.

A melhoria da quota de mercado destes operadores também poderá ter sido alavancada pela sua forte presença no mercado grossista de originação de chamadas nas redes móveis, onde ao longo de vários anos têm vindo a praticar preços substancialmente acima dos praticados na originação fixa que, pese embora as reduções ocorridas na prestação de serviços grossistas para algumas gamas de numeração específicas, ainda se mantêm em níveis substancialmente mais elevados. Esta situação também poderá ter contribuído para permitir a esses operadores a captação de clientes de numeração não geográfica em condições mais vantajosas. Em todo o caso, esta situação não foi suficiente para impedir uma perda de quota de mercado na MEO, que tem uma importante operação móvel, a nível retalhista e também grossista.

Por outro lado, a fixação de preços recíprocos, nalguns casos, entre os prestadores não regulados parece indiciar que alguns compradores grossistas de serviços de originação de chamadas fixas conseguem exercer algum contrapoder negocial, indiciando também que, na ausência de regulação haverá uma maior aproximação dos preços grossistas praticados. Não é, contudo, evidente que os prestadores de menor dimensão que sejam detentores de numeração não geográfica, consigam exercer um contrapoder negocial relevante enquanto compradores grossistas do serviço de originação de chamadas.

Não há, no entanto, quaisquer evidências que apontem para que, na ausência de regulação, se verifiquem, ou se venham a verificar, situações de recusa de acesso, designadamente atento o que acontece atualmente em que já todos os operadores com rede própria prestam o serviço grossista de originação de chamadas para viabilizar serviços especiais suportados em numeração não geográfica, mesmo não estando sujeitos a obrigações regulamentares *ex-ante*.

A nível dos preços não é clara a variação que poderá ocorrer aquando da desregulação dos preços da MEO. Essa desregulação poderá contribuir para uma aproximação dos preços praticados por todos os prestadores, idealmente no sentido de uma maior aproximação dos preços aos atualmente praticados pela MEO (regulados), por forma a não aumentar os custos dos prestadores de NNG de menor dimensão, traduzindo-se numa maior reciprocidade.

De notar que, em 2016 (3.º trimestre), 94% de todo o tráfego originado nas redes fixas para serviços especiais foi fornecido por apenas 3 operadores (NOS, MEO e Vodafone), pelo que um eventual aumento dos preços praticados por um desses operadores na originação

de chamadas poderá ter impacto no mercado, em particular nos prestadores de menor dimensão. No entanto, é de relevar que não se têm registado variações significativas nos preços grossistas dos serviços de originação praticados pelos operadores não regulados.

O nível concorrencial existente na prestação dos serviços de numeração não geográfica no retalho está intrinsecamente ligado ao posicionamento dos prestadores no mercado retalhista do acesso e dos serviços telefónicos em local fixo. Note-se que quanto maior for a quota de mercado do acesso e serviço telefónico de um prestador, menor é a sua dependência de terceiros, já que a sua base de clientes será, em princípio, responsável por uma parte relevante do tráfego para os NNG desse prestador. Um prestador com uma base de clientes muito reduzida, ou seja, com uma pequena quota de mercado, dependerá em grande parte dos clientes dos restantes prestadores que originem tráfego para os seus NNG. Neste contexto, dado o contínuo reforço das quotas de mercado dos prestadores alternativos na prestação do acesso e do serviço telefónico em local fixo, há uma tendência clara para a redução da dependência de serviços de originação prestados por terceiros operadores, incluindo uma redução ao longo do tempo da dependência dos serviços de originação prestados pelo operador com maior presença nos mercados retalhistas, a MEO.

Em face do exposto, entende-se que este critério não é cumprido.

3.1.3. A insuficiência do direito da concorrência

De acordo com a CE, “(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.”

A análise deste critério terá como base diferentes indicadores, entre os critérios sugeridos pelo documento do BEREC, tais como o grau de generalização de comportamentos não concorrenciais, o grau de dificuldade em endereçar comportamentos não concorrenciais, os comportamentos não concorrenciais que originem dados irreparáveis em mercados relacionados e a necessidade de intervenção regulatória para garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva a longo prazo.

Conforme resulta da análise desenvolvida nos capítulos precedentes o mercado tem uma estrutura que tende para a concorrência efetiva, não se identificando *a priori* um operador com PMS. Importa também salientar que os preços da originação se têm mantido estáveis e tendencialmente recíprocos, atendendo a que os prestadores com numeração não geográfica, quando detentores de redes de comunicações eletrónicas, são simultaneamente vendedores e compradores de serviços grossistas de originação de chamadas, sendo que os preços em causa não condicionam a entrada de operadores no mercado.

Assim, na ausência de regulação *ex-ante*, entende-se que a lei da concorrência, ou a regulação *ex-post*, será suficiente para endereçar de forma efetiva e em tempo útil eventuais distorções que venham a verificar-se no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, até porque a capacidade de um operador agir independentemente dos seus concorrentes e utilizadores é limitada neste mercado, pelas razões referidas.

Acresce que se entende ser reduzida a probabilidade de virem a surgir comportamentos que tenham impacto irreversível para o mercado, não obstante não estar afastada a possibilidade de a MEO poder vir a aumentar os preços, possibilidade essa cuja probabilidade de ocorrência se reduzirá caso os restantes operadores optem por reduzir os preços que atualmente cobram à MEO, por forma a haver maior alinhamento entre os preços cobrados por uns e outros pelo mesmo serviço grossista (originação para NNG).

3.1.4. Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos

A análise parcelar dos três critérios cumulativos permite concluir que, em cada um deles, não se cumprem os requisitos necessários para que o mercado da originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica seja passível de regulação *ex-ante*.

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

As barreiras à prestação de serviços especiais suportados em numeração não geográfica são reduzidas, não sendo necessário deter uma rede de comunicações eletrónicas para que essa prestação seja assegurada. É, no entanto, necessário obter acesso grossista, em

princípio, a partir de diversas redes para se poder prestar o serviço a nível retalhista. Embora existam limitações consideráveis ao desenvolvimento de redes de comunicações eletrónicas, é um facto que nos últimos anos foram efetuados muitos investimentos que resultaram no reforço das redes dos operadores alternativos. E embora essas redes não tenham sido desenvolvidas com o objetivo de prestar serviços grossistas de originação de chamadas, também se constata que todos os operadores de rede prestam os serviços em causa para serviços especiais suportados em numeração não geográfica. Acresce que a dependência dos serviços grossistas de originação de chamadas que viabilizam serviços especiais prestados com recurso a numeração não geográfica adquiridos a terceiros é cada vez menor. São também de salientar os consensos encontrados pelos prestadores, ao nível técnico e comercial, que se traduzem na prestação recíproca de serviços grossistas e em preços que tendencialmente também são recíprocos.

Por outro lado, observa-se que o mercado apresenta uma dinâmica que tende para a concorrência efetiva, que se tem traduzido numa redução significativa da quota de mercado da MEO, contraposta pelo aumento das quotas de mercado de operadores alternativos. A nível retalhista, a MEO já não é o prestador com a quota de mercado mais elevada, uma vez que no final do terceiro trimestre de 2016 tinha uma quota na ordem dos 34%, enquanto o seu mais direto concorrente, a NOS, apresentava uma quota de 38% (ver Gráfico 8). A nível grossista, embora se mantivesse como o operador com quota mais elevada, o seu peso é de 41% e também com tendência decrescente.

Importa também referir que a MEO tem estado limitada na sua capacidade concorrencial por ter os preços de originação regulados, e que são significativamente mais baixos do que os praticados pelos operadores alternativos, sendo que por essa razão estes últimos têm beneficiado de vantagens na aquisição de clientes não residenciais de numeração não geográfica, já que podem partilhar com eles uma maior proporção das receitas retalhistas ou cobrar-lhes preços mais reduzidos, ou proporcionar-lhes descontos mais significativos, sem que as suas margens sejam necessariamente afetadas.

Por último, salienta-se que se entende que o recurso ao direito da concorrência nacional será suficiente para endereçar de forma efetiva eventuais distorções que venham a verificar-se no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

É de relevar que esta conclusão está alinhada com a Recomendação sobre Mercados Relevantes, que não lista qualquer mercado de acesso e originação e em particular o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica para efeitos de regulação *ex-ante*. Como tal representa um passo muito significativo na implementação da citada Recomendação.

4. Avaliação da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares ex-ante no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos

Nas secções anteriores concluiu-se que o mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos, após análise dos três critérios mencionados, não reúne as condições para ser identificado para efeitos de regulação *ex-ante*, e como tal não foi efetuada uma análise de PMS nem identificada qualquer entidade com PMS nesse mercado.

Nos mercados onde se conclui que existe PMS, a ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam⁴⁷.

Por outro lado, a ANACOM deve suprimir as obrigações que tenham sido impostas em mercados onde já não exista PMS ou que tenham deixado de ser considerados relevantes para efeitos de regulação *ex-ante*. 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 artigo 59.º da LCE. Neste contexto, também o BEREC 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 operadores.

⁴⁷ Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e artigo 56.º, d) e artigo 59.º, n.º 4 da LCE.

É, assim, entendimento desta Autoridade que, existindo uma situação de supressão das obrigações atualmente existentes no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em 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.

4.1. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos

Por deliberação de 14.08.2014, foram aprovadas as obrigações a impor às empresas do Grupo PT no mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo. O mercado em causa abrangia então quer o mercado grossista de originação de chamadas de voz na rede telefónica num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, quer o mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos. As obrigações regulamentares *ex-ante* que foram impostas abrangiam consequentemente os dois mercados do produto, e aplicavam-se nuns casos à então PT Comunicações S.A., e noutros a todo o Grupo PT, que então integrava a PTC e a MEO.

Essas obrigações, impostas a nível nacional, e que vigoram atualmente, são as seguintes:

- Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso;
- Não-discriminação;
- Transparência na publicação de informações, incluindo a obrigações de disponibilização de ofertas de referência;
- Controlo de preços, fixando preços orientados para os custos no âmbito da originação de chamadas e da faturação e cobrança;
- Separação de contas e contabilização de custos.

4.2. Supressão das obrigações em vigor no mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos

As obrigações regulamentares *ex-ante* apenas podem ser impostas aos operadores identificados com poder de mercado significativo. 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 CE.

Assim, e dado que o mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos, conforme concluído em secção anterior do presente documento, não cumpre com os três critérios necessários à imposição de regulação *ex-ante*, considera-se que deverão ser suprimidas as obrigações impostas anteriormente às empresas do então Grupo PT (e da então PTC), atualmente MEO, enquanto entidade designada com PMS no mercados em causa no âmbito da anterior análise de mercados relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

Deixam assim de se aplicar à MEO nos mercados em causa as seguintes obrigações:

- Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso;
- Não-discriminação;
- Transparência na publicação de informações, incluindo a obrigações de disponibilização de ofertas de referência;
- Controlo de preços, fixando preços orientados para os custos no âmbito da originação de chamadas e da faturação e cobrança;
- Separação de contas e contabilização de custos.

A nível da obrigação de controlo de preços, tendo presente que: i) a remoção imediata da obrigação poderia criar algumas disrupções no mercado, envolvendo alguma incerteza em relação aos preços praticados pela MEO, ii) é necessário garantir que é dado ao mercado um período de tempo razoável para que sejam negociados os preços de originação de chamadas para as gamas de numeração não geográfica, sendo expectativa desta Autoridade que esse período permita a todos os intervenientes alcançar soluções

equilibradas que não representem um aumento de preços para a generalidade dos prestadores, e que iii) é fundamental assegurar que os compradores grossistas do serviço de originação de chamadas possam ter um período adequado para se adaptar a eventuais novos tarifários, esta Autoridade determina que a obrigação de controlo de preços, na forma e nos valores atualmente aplicáveis, só deve ser eliminada no prazo de 6 meses após a decisão relativa a este mercado.

As restantes obrigações impostas neste mercado deixam de ser aplicáveis a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo.

Sem prejuízo do referido, releva-se que a MEO continua sujeita a obrigações regulamentares *ex-ante* no mercado grossista de originação de chamadas de voz na rede telefónica num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, mercado que, em conformidade com a carta de sérias dúvidas da CE, será objeto de novo sentido provável de decisão, à luz dos comentários daquela entidade de 20.11.2017, mencionados no ponto 1.4, bem como noutros mercados, no âmbito das quais a MEO 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 da ANACOM de gestão do PNN (artigo 17.º da LCE) e não no âmbito das análises de mercado, tendo-se fixado preços máximos aplicados à totalidade dos prestadores e não apenas à MEO. Como tal mantêm-se em vigor os preços máximos de retalho aplicáveis às gamas de numeração não geográfica⁴⁸.

⁴⁸ Mantêm-se em vigor os preços máximos de retalho das gamas de numeração não geográfica aprovados no quadro das competências da 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.

5. Conclusão

Decorre da análise efetuada que o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica não satisfaz cumulativamente os três critérios previstos na Recomendação dos mercados relevantes para que seja suscetível de regulação *ex-ante*. Consequentemente, também não existem operadores designados com PMS neste mercado grossista. Deste modo, as obrigações impostas neste mercado à MEO deixam de ser aplicáveis a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa a este mercado, excetuando a obrigação de controlo de preços, que só poderá ser eliminada no prazo de 6 meses após a decisão relativa a este mercado (mantendo-se os preços desse tipo de originação inalterados durante o período em causa).

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Fluxos associados a chamadas para números não geográficos	21
Gráfico 2 – Tráfego retalhista para NNG originado na rede fixa e na rede móvel (minutos)	23
Gráfico 3 – Tráfego retalhista para NNG com originação <i>on-net</i> e <i>off-net</i> (minutos)	24
Gráfico 4 – Tráfego retalhista para NNG originado na rede fixa e na rede móvel (chamadas)	25
Gráfico 5 – Tráfego retalhista para NNG com originação <i>on-net</i> e <i>off-net</i> (chamadas)	25
Gráfico 6 – Tráfego retalhista para NNG com originação nas redes fixas, <i>on-net</i> e <i>off-net</i> (minutos).....	26
Gráfico 7 – Quotas de mercado do tráfego retalhista para NNG, com origem em redes fixas e móveis (minutos)	27
Gráfico 8 – Quotas de mercado do tráfego fixo retalhista para NNG (minutos)	28
Gráfico 9 – Evolução das receitas geradas com as chamadas para NNG	29
Gráfico 10 – Evolução das receitas grossistas geradas com as chamadas para NNG.....	30
Gráfico 11 – Proporção de acessos suportados em infraestrutura própria e em infraestrutura de terceiros	35
Gráfico 12 – Originação grossista para serviços especiais	56
Gráfico 13 – Originação fixa grossista para serviços especiais	57
Gráfico 14 – Quotas de mercado na originação fixa para NNG.....	58

Lista de acrónimos e abreviaturas

ADSL	<i>Asymmetric digital subscriber line</i>
ARPU	<i>Average revenue per user</i>
BTC	<i>Barómetro de Telecomunicações da Marktest</i>
DMC	Duração média de chamadas
DOCSIS3	Data Over Cable Service Interface Specification 3
FC&RNC	Faturação, cobrança e risco de não cobrança
FTTH	<i>Fiber to the home</i>
FTTH/B	<i>Fiber To The Home / Fiber To The Building</i>
GSM	Sistema global para comunicações móveis
IHH	índice de Herfindahl-Hirschman
IP	Protocolo Internet
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LTE	Long-Term Evolution / Sistemas de comunicação móvel de 4. ^a geração
M2M	<i>Machine-to-Machine</i>
MVNO	<i>Mobile Virtual Network Operator</i>
NNG	Números não geográficos
OPS	Outros prestadores de serviços
OR	Ofertas de Referência

ORALL	Oferta de Referência para Acesso ao Lacete Local
ORI	Oferta de Referência de Interligação
ORLA	Oferta de Realugar da linha de assinante
OTT	<i>Over-the-top</i>
PGI	Ponto geográfico de interligação
PME	Pequena e Média Empresa
PMS	Poder de Mercado Significativo
PNN	Plano Nacional de Numeração
QoS	Qualidade de Serviço
RDIS	Rede Digital de Serviços Integrados
RNG	Rede de nova geração
RTPC	Rede telefónica pública comutada
SCA	Sistema de contabilidade analítica
SMS	<i>Short Message Service</i> / Serviços de mensagens escritas
SS7	Sistema de sinalização nº 7
SSNIP	<i>Small but significant non-transitory increase in price</i>
STF	Serviço telefónico prestado em local fixo
STM	Serviço telefónico móvel
TDM	Time Division Multiplexing

UMTS Sistema de comunicações móveis de 3ª geração

VoB Voz sobre Banda Larga

VOIP Voz sobre o protocolo Internet

Anexo II

Lista de operadores

AR TELECOM	Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.
CABOVISÃO	Televisão por Cabo S.A. (atualmente NoWo)
G9SA	G9 SA – Telecomunicações, S.A.
GRUPO NOS	NOS Comunicações S.A., NOS Madeira S.A. e NOS Açores S.A.
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom
MEO	MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.
NOS	NOS Comunicações, S.A.
NOWO	NOWO Communications, S.A.
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S.A.
OPTIMUS	Optimus – Telecomunicações, S.A. (atualmente parte do Grupo NOS)
PTC	PT Comunicações, S.A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON	ZON TV Cabo Portugal, S.A.
ZON MAD/AÇORES	ZON TV Cabo Madeirense e ZON TV Cabo Açoreana (atualmente parte Grupo NOS)
ZON OPTIMUS	NOS – Comunicações, S.A., ZON TV Cabo Açoreana e ZON TV Cabo Madeirense (atualmente parte Grupo NOS)

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ARN	Autoridade Reguladora Nacional
AdC	Autoridade de Concorrência
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications - Organização de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas
CE	Comissão Europeia
ERG	European Regulators Group (atualmente BEREC)
INE	Instituto Nacional de Estatística
TJCE	Tribunal de Justiça
UE	União Europeia