

**MERCADO GROSSISTA DE ORIGINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA
PÚBLICA NUM LOCAL FIXO PARA A VIABILIZAÇÃO DE SERVIÇOS TELEFÓNICOS
RETALHISTAS**

**– 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	6
1.3. A Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes	8
1.4. O processo de análise de mercados	10
2. Definição de mercados relevantes	15
2.1. Definição dos mercados relevantes retalhistas	16
2.1.1. Análise concorrencial dos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e dos serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo	21
2.2. Definição dos mercados grossistas relevantes – mercado relevante do produto	37
2.2.1. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces	40
2.2.2. Originação de chamadas a partir de clientes do serviço VoIP nómada (gama “30”)	40
2.2.3. Rede própria, ORALL e fornecimento interno	41
2.2.4. A originação de chamadas nas redes móveis	45
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>)	47
2.2.6. A originação de chamadas nos vários níveis de rede	48
2.2.7. A originação de chamadas para clientes residenciais e clientes não residenciais	50
2.2.8. Definição de mercado de produto - Conclusão	51
2.3. Definição do mercado geográfico	51
2.4. Conclusão	54
3. Mercados suscetíveis de regulação <i>ex-ante</i>	55
3.1. Mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas	56
3.1.1. Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado	56
3.1.2. Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente	64
3.1.3. A insuficiência do direito da concorrência	76
3.1.4. Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos	76

4.	Avaliação da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares <i>ex-ante</i>.....	80
4.1.	Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas	81
4.2.	Supressão das obrigações em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas	82
5.	Conclusão.....	86

1. Introdução

1.1. As conclusões da última análise de mercado

Em 2014, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) procedeu à análise do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo (mercado 2 da Recomendação 2007/789/CE¹, a qual foi entretanto substituída pela Recomendação 2014/710/UE², doravante Recomendação sobre Mercados Relevantes), que foi aprovada em 14.08.2014³, tendo concluído 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 uma única empresa – 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 então 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

¹ 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>.

² Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_121_R_0009&from=PT.

³ Disponível em http://www.anacom.pt/streaming/DF_Mercado+2grossista_consulta2014.pdf?contentId=1311592&field=ATTACHED_FILE.

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).

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.

Em 2017, a ANACOM iniciou um novo processo de revisão do mercado grossista de originação de chamadas em local fixo. Em 18.05.2017, foi aprovado o sentido provável de decisão (SPD) relativo ao mercado grossista de originação de chamadas na rede pública num local fixo – definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de poder de mercado significativo e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

O SPD aprovado em 18.05.2017 identificou dois mercados relevantes distintos, o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, em que a MEO foi identificada como empresa com PMS, e o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, relativamente ao qual se concluiu que não cumpria os requisitos necessários para que fosse passível de regulação *ex-ante*.

Em 19.10.2017, após o procedimento geral de consulta pública ao abrigo do artigo 8.º da Lei n.º 5/2004⁵, de 10 de fevereiro, na sua redação atual (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE))⁶, e do procedimento de audiência prévia dos interessados, em conformidade com o previsto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), foi aprovado o relatório dos procedimentos de consulta pública e de audiência prévia e o projeto de decisão que foi notificado à Comissão Europeia (CE), ao Organismo de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC) e às Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) dos restantes Estados-Membros da União

⁵ Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/2004/02/034A00/07880821.pdf>.

⁶ 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 Comissão Europeia, de 16 de setembro.

Europeia (UE) 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 20.11.2017⁷, 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, ambos 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 podia ser adotado por um período adicional de 2 (dois) meses e acrescentou que “a ANACOM pode 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 afiguravam difíceis de ultrapassar no contexto em que a medida se inseria, resultavam 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 restringiam 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 referia que a ANACOM “pode proceder à desregulamentação proposta da originação de chamadas para números não geográficos relacionada com a prestação

⁷ Disponível em: https://circabc.europa.eu/sd/a/c1775b0d-b7af-4f10-9776-4a903d9db891/PT-2017-2023%20ADOPTED_EN_Redacted.pdf.

de serviços específicos”, cujo projeto de decisão integrava o mesmo documento notificado à CE que incluía 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 incidiam as sérias dúvidas da CE,

o Conselho de Administração da ANACOM deliberou, em 23.11.2017⁸, em conformidade com o previsto no artigo 57.º da LCE e com o previsto no artigo 7.º da Diretiva-Quadro, 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 num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, aprovado por deliberação de 19.10.2017, nos termos do artigo 57.º da LCE.

Em 14.12.2017, foi aprovada pelo Conselho de Administração da ANACOM a decisão final relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, onde se concluiu que o mercado em causa não satisfaz cumulativamente os três critérios previstos na Recomendação sobre Mercados Relevantes para que seja suscetível de regulação *ex-ante* e, conseqüentemente, não existem operadores designados com PMS neste mercado grossista.

Assim, as obrigações impostas neste mercado à MEO deixaram 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, cuja eliminação ocorre 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).

Atento o exposto, e designadamente o referido pela CE a respeito das sérias dúvidas à análise realizada ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, o presente

⁸ Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1423395>.

documento tem como propósito a concretização de uma nova análise ao mercado em causa, refletindo designadamente os comentários da CE a seu respeito.

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 submetida à Autoridade da Concorrência (AdC) para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE. Posteriormente, na sequência de pedido efetuado pela NOS Comunicações, S.A., o Conselho de Administração prorrogou, por deliberação de 25.05.2018, o período de audiência prévia e de consulta pública, fixando um prazo adicional de 10 dias úteis para envio de contributos.

Por comunicação de 01.06.2018, a AdC emitiu o seu parecer sobre o SPD relativo ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para viabilização de serviços telefónicos retalhistas – Definição do mercado do produto e mercado geográfico, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares. Em concreto, refere não se opor à definição do mercado do produto e geográfico relevante, nem à avaliação de PMS.

No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, a ANACOM recebeu seis respostas, em nome de nove 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.

Em 09.08.2018, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou e notificou o projeto de decisão à CE, ao BEREC e às ARN dos restantes Estados-Membros relativo ao mercado em apreço. Este projeto foi notificado com o número PT/2018/2104⁹.

A 10.09.2018 foi recebida comunicação da CE (carta C (2018) 5959 final) ao abrigo do artigo 7.º da Diretiva 2002/21/CE, de 7 de março. Nessa carta, a CE comenta o período

⁹ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/407483e8-057f-4bd4-b6d0-ae0e0191e022/PT-2018-2104%20Adopted_PT.pdf.

transitório concedido para a supressão das obrigações. A seu ver, a ANACOM apresenta argumentos de carácter geral para justificar a duração do período transitório, notando que existe uma ausência de elementos específicos que demonstrem os prejuízos causados aos consumidores, de um mercado concorrencial, na eventualidade de uma supressão mais rápida das obrigações impostas à MEO. Em concomitância, insta a ANACOM a facultar na sua decisão final justificações adicionais e mais específicas que permitam considerar adequada a duração escolhida.

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 atualmente em vigor, na parte que respeita à viabilização de serviços telefónicos retalhistas, 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 29.12.2014, 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 .02.2015, a Altice S.A.¹⁰ notificou a Comissão Europeia sobre o controlo dos ativos portugueses da PT Portugal SGPS (detentora da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.). A partir de 02.06.2015¹¹, a PT Portugal passou a ser uma subsidiária integral da Altice. No âmbito da apreciação ao processo de aquisição efetuada pela CE¹², a decisão de não oposição foi condicionada à alienação das subsidiárias da Altice, Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A. (CABOVISÃO) e Onitelecom – Infocomunicações, S.A. (ONITELECOM ou ONI);

¹⁰ Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2015_077_R_0009&from=PT.

¹¹ <http://altice.net/wp-content/uploads/2015/06/altice-portugal-telecom-Closing-Announcement-150602.pdf>

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4805_pt.htm.

- Em 12.10.2015, a Autoridade da Concorrência (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, Winreason, S.A. e Oni SGPS, S.A., através da aquisição da totalidade do capital social da CABOVISÃO¹³, tendo essa Autoridade aprovado uma decisão de não oposição à referida operação no dia 27.11.2015¹⁴;
- A 20.01.2016, a Altice emitiu um comunicado a anunciar a concretização da venda da CABOVISÃO e da ONITELECOM ao fundo APAX France¹⁵;
- A 26.02.2016, a VODAFONE Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE) exerceu a sua opção de compra da rede de FTTH da ex-Optimus – Comunicações, S.A. (OPTIMUS), que adquiriu no âmbito das obrigações impostas pela AdC à operação de fusão entre a OPTIMUS e a ZON TV Cabo Portugal, S.A., localizada nas zonas metropolitanas de Lisboa e Porto¹⁶;
- Em 11.03.2016¹⁷, a MEO passou a disponibilizar uma oferta comercial grossista de fibra ótica;
- Em abril de 2016, a CABOVISÃO¹⁸ e a ONITELECOM iniciaram a sua oferta comercial de serviços móveis suportada na sua operação de MVNO.
- Em setembro de 2017¹⁹, a NOS, SGPS, S.A. comunicou à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a celebração de um acordo de

¹³ Disponível em http://www.concorrenca.pt/vPT/Controlo_de_concentracoes/Decisooes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=46&yearNot=2015&pag=1&doc=True&est=1.

¹⁴ 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.

¹⁵ Disponível em <http://altice.net/wp-content/uploads/2016/01/20160120-ALT-Closing-Cabo-Oni.pdf>.

¹⁶ Disponível em <http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/telecomunicacoes/detalhe/vodafone-notifica-compra-da-rede-de-fibra-da-optimus>.

¹⁷ Disponível em https://www.telecom.pt/pt-media/noticias/Paginas/2016/marco/pt_avanca_com_oferta_grossista_para_a_rede_fibra.aspx.

¹⁸ Em setembro de 2016 a empresa implementou a marca "NOWO" e em 18.10.2016 alterou a sua designação social para NOWO COMMUNICATIONS, S.A.

¹⁹ Disponível em <http://web3.cmvm.pt/sdi/emitentes/docs/FR65957.pdf>.

desenvolvimento e partilha de infraestrutura de abrangência nacional com a VODAFONE. Tal irá permitir a ambos os operadores a disponibilização de ofertas comerciais, fixas e móveis, sob a rede partilhada, já a partir do início de 2018.

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

1.3. A Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes

Conforme atrás referido, em 09.10.2014, foi publicada a mais recente versão da Recomendação da CE sobre mercados relevantes – Recomendação 2014/710/UE da CE relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/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, por considerar, segundo a Nota Explicativa²⁰ que a acompanha, que o mesmo 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 (aspectos dinâmicos); e iii) insuficiência do direito da concorrência para por si só suprir as insuficiências persistentes no mercado.

²⁰ 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).

A CE, na referida Nota Explicativa, concluiu que o mercado grossista de originação de chamadas, numa análise prospetiva, não apresenta barreiras à entrada significativas, estando as mesmas dependentes da capacidade dos operadores construírem ou adquirirem 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.

Quanto ao segundo critério – aspectos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente – a CE considera que 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. Mesmo que as chamadas móveis e as chamadas fixas não sejam substitutos perfeitos, a CE refere que, uma vez que os serviços fixos e móveis apresentam algum grau de concorrência, os serviços móveis exercem uma pressão significativa no mercado grossista de originação de chamadas na rede fixas.

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. Neste contexto, aponta também para uma eventual pressão competitiva proveniente dos serviços *over-the-top* (OTT).

Assim, e tendo considerado que são reduzidas as barreiras à entrada e existindo uma tendência para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente, para a CE 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 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 LCE 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.

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)²¹:

- 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

²¹ Cf. Diretiva-Quadro, artigos 7.º e 14.º a 16.º.

de Orientação da CE²² 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 PMS²³.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente²⁴ 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.

²² Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF_.

²³ 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”.

²⁴ 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.”

- 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.

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.
- Salvar 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 BEREC.

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 destacar 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.

2. Definição de mercados relevantes

Considerando 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 pretendida²⁵.

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 final²⁶, 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.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituíbilidade do lado da procura, e (ii) a substituíbilidade do lado da oferta²⁷.

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

²⁵ Cf. Linhas de Orientação §44.

²⁶ Cf. Linhas de Orientação §44.

²⁷ 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.

Em termos teóricos, o grau de substituíbilidade ou complementaridade entre dois produtos pode ser estimado através da elasticidade cruzada da procura. Contudo tal análise é complexa e os dados disponíveis são escassos e insuficientes, pelo que uma das formas utilizadas na avaliação da existência de substituíbilidade do lado da procura e da oferta consiste na aplicação do denominado “teste do monopolista hipotético” - *Small but significant non-transitory increase in price (SSNIP)*²⁸.

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 vizinhas²⁹.

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 substituíbilidade do lado da procura e à substituíbilidade do lado da oferta.

2.1. Definição dos mercados relevantes retalhistas

Por deliberação de 14.08.2014³⁰, 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 substituíbilidade do lado da procura e do lado da oferta identificaram-se os seguintes mercados relevantes:

- 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.

²⁸ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

²⁹ Cf. Linhas de Orientação §56.

³⁰ Deliberação de 14.08.2014 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”.

- 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. Por outro lado, concluiu-se igualmente que o *e-mail* e as aplicações de chat, os SMS em local fixo e os serviços telefónicos móveis – voz e SMS, não integram o mercado relevante dos serviços telefónicos o acesso ao serviço telefónico.

Tendo a última análise ocorrido 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.

Neste contexto, há que ter em conta que 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. A CE também refere adicionalmente que a alteração dos comportamentos, a convergência de preços e da duração média das chamadas são igualmente indicadores dessa mesma substituíbilidade.

Em Portugal, a taxa de penetração do serviço telefónico prestado em local fixo (STF)³¹ 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. Esta taxa atinge, no 3.º trimestre de 2017, 46,6 acessos por 100 habitantes, o valor mais elevado desde que são recolhidas estas estatísticas (4.º trimestre de 2006). A taxa de penetração do serviço telefónico móvel (STM) também tem vindo a aumentar, e de forma muito significativa, para níveis que, no 3.º trimestre de 2017, atingiam 170,5 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 elevado, é mais baixa (114 por 100 habitantes, no 3.º trimestre de 2017).

A generalidade das ofertas de serviços fixos está integrada em ofertas em pacote – cerca de 91% dos clientes do STF adquiriu o serviço integrado num pacote. Nestas ofertas, é frequente a disponibilização de tráfego sem custos adicionais face aos do acesso, nomeadamente para as chamadas para a rede fixa. Em relação ao STM, no final de 2017, 56,3% 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 2016, cerca de 73,5 por cento tinham os dois tipos de acesso (STF e STM)³³. Concluindo-se que existe um elevado número de indivíduos que possui os dois tipos de acesso em simultâneo. De acordo com o

³¹ No 3.º trimestre de 2017, a taxa de penetração dos acessos principais atingiu os 46,6 acessos por 100 habitantes, superior ao valor registado no período homólogo de 2016 - 46,1 acessos por 100 habitantes - ANACOM (2017) – Publicação “Factos e Números” – 3.º trimestre de 2017.

³² Citado em ANACOM (2017). “O sector das comunicações 2016”, p. 215.

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).

Eurobarómetro “*E-Communications and the Digital Single Market Communications*”³⁴, em outubro de 2015, 66% dos lares portugueses dispunham em simultâneo do STF e STM, acima da média europeia que, no mesmo período, era de 59%.

Note-se ainda que os padrões de utilização do STM e STF são também distintos. No 3.º trimestre de 2017, a duração média de chamadas (DMC) foi de 3,76 minutos e de 2,58 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. Assim, ainda que a DMC no STM tenha aumentado, o STF regista valores de DMC significativamente maiores, tendo neste período registado também um maior crescimento relativo. 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. Por outro lado, o serviço móvel encontra-se normalmente associado a uma utilização mais pessoal face à utilização que é feita do serviço telefónico prestado em local fixo. Adicionalmente, 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, bem como que as chamadas fixo-móvel e móvel-fixos 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 substituíbilidade entre os dois ao nível das chamadas, não existindo, no entanto, um grau de substituíbilidade tal que permita integrá-los no mesmo mercado de produto relevante.

³⁴ Disponível em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2062>.

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. Estes serviços a nível grossista também correspondem a mercado distintos, conforme resulta da decisão da ANACOM de 14.12.2017, relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na

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.

rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

Atento o exposto, será efetuada de seguida uma análise à dinâmica concorrencial nos mercados relevantes, ao nível do retalho, com impacto no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas.

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. Considerando que em 14.12.2017 foi aprovada pela ANACOM a desregulação do mercado de originação para números não geográficos, nesta análise apenas se irá ter em consideração a originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços retalhistas.

2.1.1. Análise concorrencial dos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e dos serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo

Na análise do mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo e dos mercados de serviços telefónicos em local fixo, que se consubstanciou na decisão de 14.08.2014, concluiu-se que esses mercados não cumpriam os 3 critérios cumulativos identificados pela CE para permitir a imposição de regulação *ex-ante*, quanto à presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, à existência de uma estrutura de mercado que não tenderia para a concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, e à insuficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir adequadamente as eventuais deficiências apresentadas pelos mercados em causa.

Entendeu-se que a evolução tecnológica e as medidas impostas em mercados grossistas permitiam concluir que os mercados referidos não estavam sujeitos a significativas barreiras estruturais à entrada.

Também se concluiu que os mercados em apreço apresentavam uma estrutura que tendia para a concorrência. Neste contexto, foi demonstrado que a quota de mercado do então Grupo PT vinha (e tem vindo) sustentadamente a diminuir, sendo que os operadores alternativos tinham (e têm feito) importantes investimentos em infraestruturas próprias e apresentam das mais elevadas quotas de mercado entre os seus congéneres europeus (por exemplo, em julho de 2016, 53% dos assinantes em Portugal usavam um operador alternativo no acesso direto, enquanto que a média Europeia era de 43%³⁶). Foi também evidenciada a dinâmica concorrencial acrescida que decorre dos acessos disponibilizados nas redes de cabo coaxial e de fibra e das ofertas em pacote, nas quais já então se integrava uma parte significativa dos acessos contratualizados. Por outro lado, relevou-se que a manutenção do serviço de pré-seleção de chamadas e da ORLA, impostos como obrigações à então PTC no mercado grossista de originação de chamadas em local fixo, também proporcionava condições de concorrência acrescida, garantindo que os operadores já presentes no mercado podiam continuar a prestar os seus serviços retalhistas, designadamente a clientes não residenciais com múltiplas localizações, possibilitando a prestação de serviços em áreas onde não tinham rede. Por último, concluiu-se que a lei da concorrência seria suficiente para endereçar de forma efetiva e em tempo útil eventuais distorções de concorrência que viessem a verificar-se nos referidos mercados.

Neste contexto, tendo por base os pressupostos de manutenção de regulação grossista, onde se incluíram os remédios da ORLA e da pré-seleção, a ANACOM desregulou os referidos mercados retalhistas.

A presente secção reavalia a situação concorrencial nos mercados retalhistas do acesso e dos serviços telefónicos prestados em local fixo, com o objetivo de verificar se estes tendem para a concorrência efetiva, num horizonte temporal pertinente, designadamente num cenário de ausência de regulação e de identificar tendências relevantes com impacto na análise dos mercados grossistas.

³⁶ Disponível em http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47104.

No final do 3.º trimestre de 2017³⁷ existiam em Portugal 17 entidades registadas para a prestação do STF, sendo que 13 se encontravam em atividade. Destas, cinco prestavam o serviço exclusivamente por acesso direto, uma prestava o serviço exclusivamente por acesso indireto e as restantes prestavam o serviço através dos dois tipos de acesso - direto e indireto. Comparando com a situação à data da última análise de mercado (em que foram usados dados do 1.º trimestre de 2014), atualmente são menos 2 as entidades ativas (as quais prestavam o serviço exclusivamente por acesso direto). Em contrapartida, ao contrário do que se verificava em 2014, existe atualmente uma entidade que presta o serviço exclusivamente por acesso indireto.

Acessos

Os mercados retalhistas do acesso mantêm uma tendência equivalente à demonstrada em 2014. O número de acessos do STF mantém uma tendência de subida, registada desde meados de 2009. Pese embora alguma estagnação entre 2012 e meados de 2014, nos últimos 2 anos o número de acessos tornou a aumentar, tendo registado no último ano (entre o final de 2016 e o 3.º trimestre de 2017) um acréscimo de 2,5%.

O aumento do parque de acessos do STF decorre do acréscimo dos acessos suportados em redes alternativas à rede tradicional (acessos analógicos e RDIS). De referir em particular o crescimento dos acessos VoIP/VoB, que atualmente representam 52% do total dos acessos (ver Tabela 1), e que, desde 2011, mais do que duplicaram em virtude do grande acréscimo das ofertas em pacote.

³⁷ ANACOM (2017) – Serviço telefónico fixo – 3.º trimestre de 2017.

Tabela 1 – Número de acessos do STF (equivalentes)

Número de acessos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	3T2017
Acessos Principais Totais	4.542.622	4.558.075	4.529.794	4.588.563	4.684.648	4.787.677	4.802.125
Acessos Analógicos	2.333.776	2.182.745	2.068.274	1.934.760	1.801.521	1.607.391	1.434.759
Acessos RDIS e Diginet	647.155	583.683	534.845	474.163	428.286	382.831	343.008
GSM/UMTS/LTE	457.902	456.168	438.067	479.067	498.565	509.990	508.638
VoIP/VoB	1.103.789	1.335.479	1.488.608	1.700.573	1.956.276	2.287.465	2.515.720

Notas:

¹ Este indicador corresponde à soma dos indicadores "número de acessos analógicos" e "número de acessos RDIS e Diginet equivalentes", "número de acessos GSM/UMTS/LTE" e "número de acessos VoIP/VoB" referentes ao acesso direto, incluindo acessos instalados a pedido de clientes, postos públicos e parque próprio dos prestadores. Por parque próprio de acessos entende-se o parque de acessos para utilização do próprio prestador (os acessos afetos às empresas com as quais o prestador tenha relação de domínio ou de grupo não são integrados no seu parque próprio, sendo contabilizados como "acessos instalados a pedido de clientes").

² Os acessos analógicos incluem para além dos acessos analógicos instalados a pedido de clientes o parque próprio dos próprios prestadores e os acessos *cable telephony* analógicos.

³ O "número de acessos digitais equivalentes" corresponde à soma do número de linhas afetas ao serviço telefónico fixo suportadas em cada acesso digital instalado. No caso de acessos RDIS, o número de acessos equivalentes é de 2 por cada acesso RDIS básico e de 30 por cada acesso RDIS primário. Os acessos fracionados são partes de acessos RDIS primários. Salienta-se que os acessos RDIS incluem o parque próprio dos próprios prestadores bem como os acessos *cable telephony* digitais.

Fonte: ANACOM

A tabela seguinte apresenta a distribuição desses acessos pelos diferentes prestadores presentes no mercado, bem como a sua evolução ao longo dos últimos anos. Verifica-se que a quota de mercado da MEO, em termos de acessos, continua a registar uma tendência de redução, tendo passado de 78% em 2006, para 54% em 2014 e para 45% (44,9%) no 3.º trimestre de 2017, registando assim uma redução de quase 9 pontos percentuais (p.p.) em quase 3 anos. O seu principal concorrente, as empresas do Grupo NOS, detém um pouco mais do que um terço do mercado, com uma quota de 35,3%. A VODAFONE é o terceiro maior prestador, com uma quota de mercado de 15,7% (ver Tabela 2), sendo também o operador cuja quota mais aumentou desde 2011.

Tabela 2 – Evolução das quotas de acessos do STF (equivalentes)

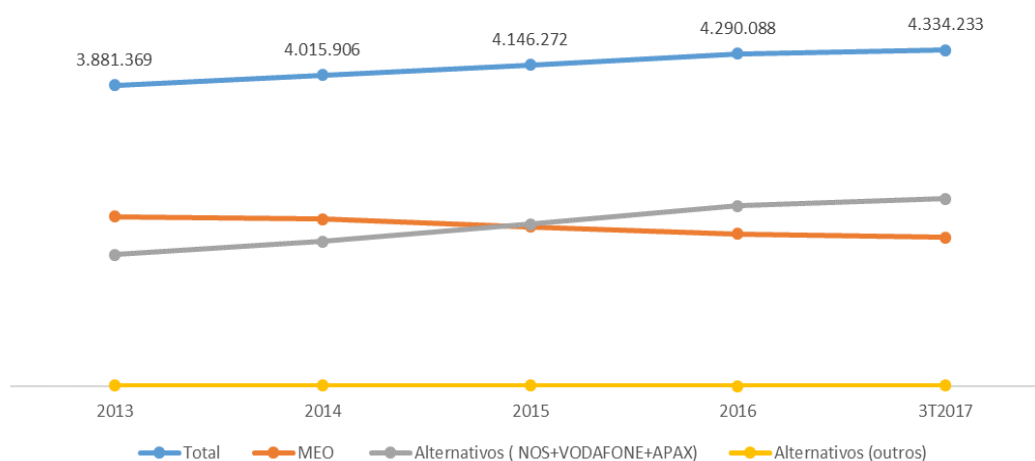
Quotas mercado	2011	2012	2013	2014	2015	2016	3T2017
MEO (PTC/MEO)	58,4%	57,2%	56,4%	54,0%	50,1%	46,5%	44,9%
NOS (ZON OPTIMUS/NOS MAD/AÇORES)	29,8%	31,4%	31,2%	30,7%	32,8%	34,7%	35,3%
VODAFONE	4,4%	4,7%	6,4%	9,6%	12,4%	14,5%	15,7%
NOWO (Cabovisão)/ONI	6,6%	6,1%	5,6%	5,1%	4,3%	4,0%	3,8%
Outros prestadores	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%

Nota: Por simplificação de apresentação de dados, agregaram-se as quotas dos operadores que atualmente integram o mesmo grupo económico (por exemplo NOWO/ONI), mesmo nos anos em que ainda não integravam o mesmo grupo.

Fonte: ANACOM

A generalidade dos acessos disponibilizados pelos prestadores são acessos instalados em infraestrutura própria, ver Gráfico 1, sendo a MEO o único prestador com uma oferta de acessos baseada exclusivamente em infraestrutura própria. No entanto, nos prestadores alternativos de maior dimensão (NOS, VODAFONE e NOWO/ONI) os acessos sobre infraestrutura própria também representam uma importante percentagem dos respetivos acessos (superior a 90%). São os prestadores de menor dimensão aqueles que mais recorrem a infraestruturas de terceiros (numa percentagem de cerca de 80%), esta quase exclusivamente da MEO, tendo essa dependência vindo a aumentar desde 2013, ver Gráfico 8.

Gráfico 1 – Número de acessos instalados a pedido dos clientes (não equivalentes), com base em infraestrutura própria



Fonte: ANACOM

A nível da distribuição dos acessos, estima-se que cerca de 25% dos acessos equivalentes estejam afetos a clientes não residenciais, proporção que varia entre os diferentes

prestadores, existindo no mercado operadores cujo modelo de negócios se cinge à prestação de serviços a clientes não residenciais. No entanto, o tráfego gerado por estes clientes é proporcionalmente superior ao peso que assumem em termos de acessos. Embora não existam dados precisos de todos os prestadores, estima-se que os acessos afetos a clientes não residenciais gerem por acesso/mês mais 30% de tráfego do que os acessos afetos a clientes residenciais. Como tal, é também expectável que a proporção das receitas geradas seja superior ao referido valor de 25%.

Entre os 13 prestadores com ofertas para clientes não residenciais um número significativo presta serviços suportados na oferta de referência de realuguer da linha de assinante. A dependência dos prestadores face a essa oferta é muito variável, existindo um único prestador em que todos os acessos não residenciais se suportam nessa oferta, mas em que o número de acessos é inferior a 2000, enquanto nos restantes prestadores o grau de dependência é muito reduzido, variando entre os 0,1% e 5%. Embora sejam os prestadores de menor dimensão que apresentam à respetiva escala maior dependência da ORLA, são os prestadores de maior dimensão que contratam mais acessos ORLA. A NOS, que é o segundo maior prestador, em termos de acessos, é titular de cerca de 80% da totalidade dos acessos ORLA. No entanto, estes acessos representam apenas uma parte reduzida do total de acessos desse prestador afetos a clientes não residenciais.

Em 2016 cerca de 80% dos acessos ORLA estavam afetos a clientes não residenciais, seguindo uma tendência que tem vindo a acentuar-se.

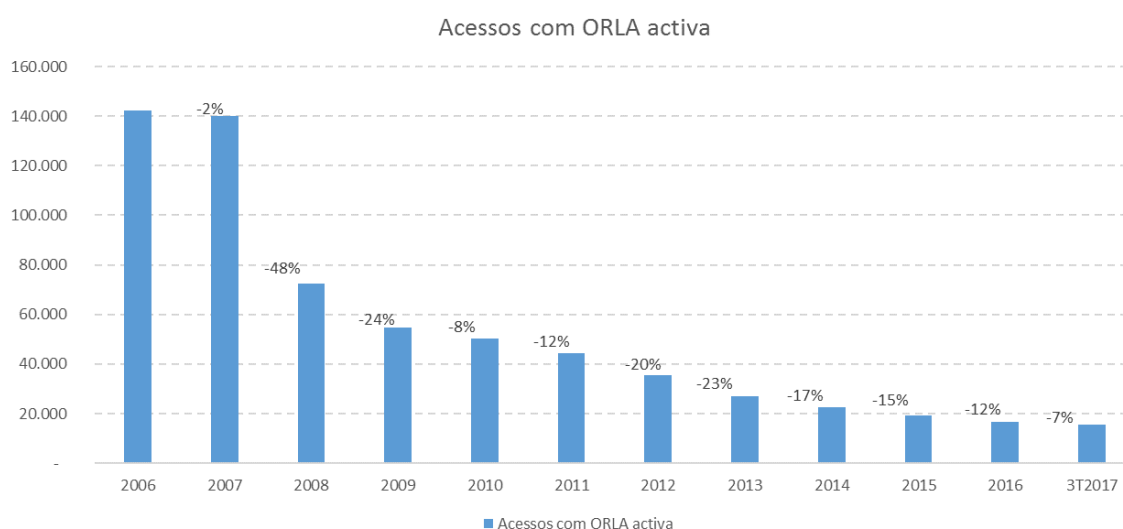
A nível do mercado residencial também existem alguns prestadores que recorrem à ORLA para disponibilizar ofertas aos seus clientes finais. À semelhança do que ocorre no segmento de mercado dos clientes não residenciais, também neste segmento existem prestadores que dependem inteiramente de serviços suportados na ORLA (neste caso são 2 os prestadores nesta situação), mas também neste caso tratam-se de prestadores com uma base de clientes residenciais muito reduzida (os prestadores em causa têm menos de 1000 acessos afetos a clientes residenciais). No entanto, na maioria dos casos a dependência face à ORLA é muito reduzida ou inexistente.

Globalmente, ou seja, considerando o segmento residencial e não residencial, estima-se que menos de 1% do total de acessos instalados a pedido de clientes sejam acessos

ORLA. Considerando apenas o segmento não residencial, a percentagem de acessos ORLA será ligeiramente inferior a 2%, ou inferior a 4% se for apenas tido em consideração o universo de acessos não residenciais dos prestadores alternativos.

Analisando a contratação de acessos associados à ORLA é possível concluir que a sua utilização tem diminuído de forma muito significativa a nível global (ver Gráfico 2).

Gráfico 2 – Número de acessos com ORLA ativa

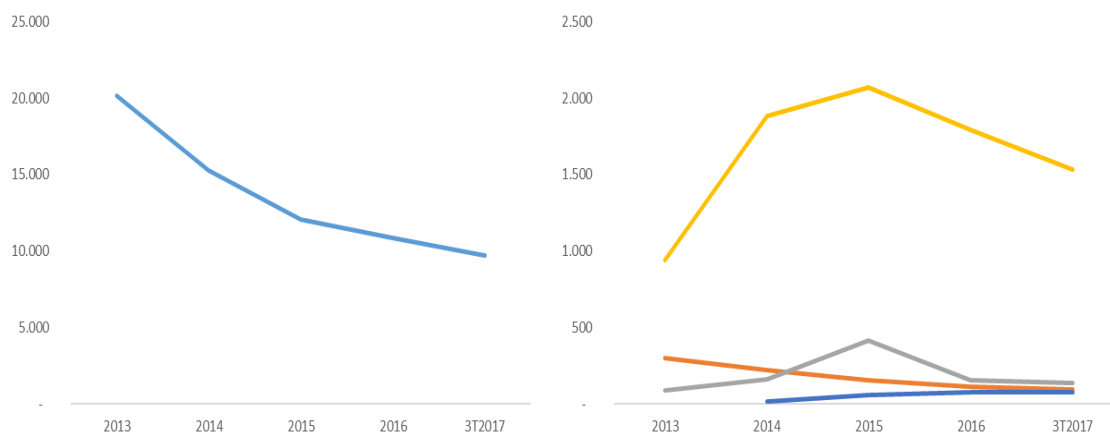


Nota: Não inclui os acessos com ORLA activa das empresas que atualmente integram a MEO

Fonte: ANACOM com base na informação disponibilizada pela MEO

No entanto, para alguns prestadores, designadamente os de menor dimensão, a sua relevância aumentou e têm atualmente mais acessos com ORLA activa do que tinham em 2013, conforme se constata no Gráfico 3 e Gráfico 4.

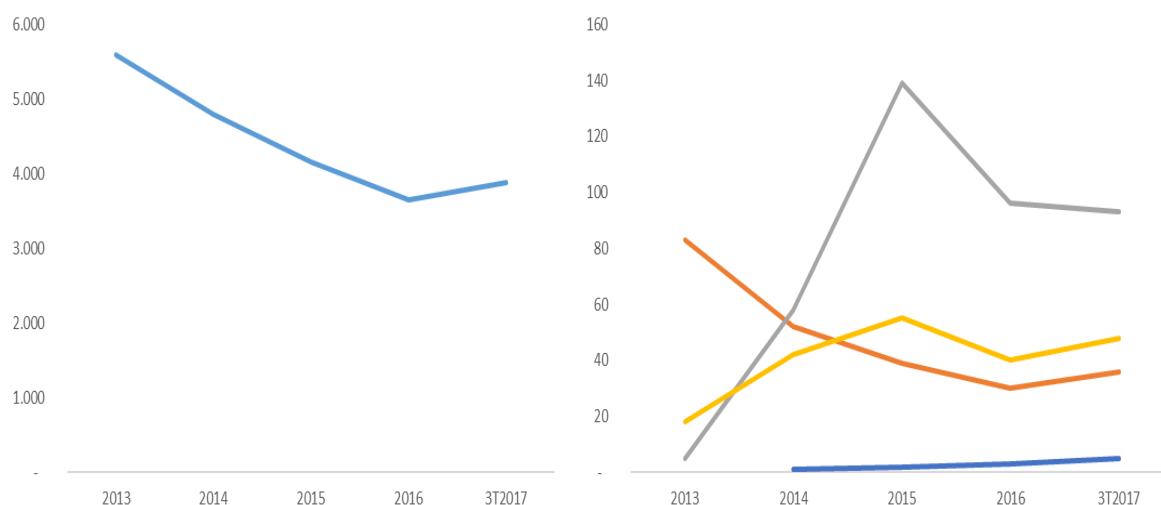
Gráfico 3 – Número de acessos analógicos com ORLA ativa, por entidade beneficiária



Nota: Cada linha representa um operador diferente. Representado em gráficos diferentes devido à escala de um operador face aos restantes.

Fonte: ANACOM com base na informação disponibilizada pela MEO.

Gráfico 4 – Número de acessos RDIS com ORLA ativa, por entidade beneficiária



Nota: Cada linha representa um operador diferente. Representado em gráficos diferentes devido à escala de um operador face aos restantes.

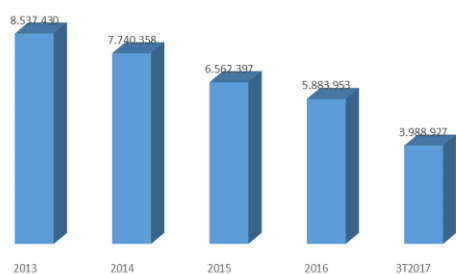
Fonte: ANACOM com base na informação disponibilizada pela MEO.

Tráfego

No que respeita ao tráfego de voz retalhista originado na rede fixa, conforme se verifica no gráfico abaixo (ver Gráfico 5), este tem vindo a decrescer nos últimos anos, diminuição que tem sido acompanhada pelo aumento do tráfego de voz com origem nas redes móveis (ver

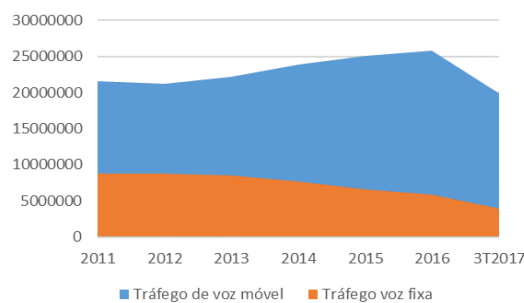
Gráfico 6). Embora não se verifique substituíbilidade entre os dois serviços, conforme referido anteriormente, tal situação pode, no entanto, indiciar alguma pressão concorrencial que esteja a ser exercida pelo tráfego de voz móvel em relação ao tráfego fixo.

Gráfico 5 – Evolução do tráfego de voz na rede fixa, inclui tráfego VoIP nómada (minutos)



Fonte: ANACOM.

Gráfico 6 – Evolução do tráfego de voz originado na rede fixa e na rede móvel (milhares minutos)



Fonte: ANACOM.

A evolução do tráfego associado ao STF também poderá estar a ser influenciada pela utilização de serviços de OTT (*over the top*). De acordo com dados do Eurostat³⁸, a percentagem de indivíduos que efetua chamadas de voz ou vídeo pela internet em Portugal é de 32% (-7 p.p. que a média da UE28), valor que aumenta para os 44% (-2 p.p. que a média da UE28) quando se consideram unicamente os indivíduos que utilizaram a internet nos últimos três meses.

Já segundo o BTC da Marktest^{39 40}, no final de 2017 (Novembro 2017), a percentagem de utilizadores de Internet fixa que fizeram chamadas de voz pela Internet foi de 48%.

³⁸ Eurostat indicador “*individuals-internet activities*” informação de 20.12.2017, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>.

³⁹ Citado em ANACOM (2017). Serviços Over-the-TOP (OTT): Utilização de *instant messaging*, chamadas de voz e outras aplicações online em Portugal e na U.E. (população residencial). Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426043>.

⁴⁰ O Barómetro Telecomunicações (BTC) é um estudo regular da Marktest para o sector das telecomunicações. O universo do Barómetro de Telecomunicações – Rede Fixa é composto pelos lares de Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo. O universo do Barómetro de Telecomunicações – Rede Móvel é composto pelos indivíduos com 10 e mais anos residentes em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo, constituída por 1.350 entrevistas por mês.

Também segundo os dados do BTC da Marktest^{39,39}, no 2.º trimestre de 2017 e numa escala de 1 (não existe substituição) a 10 (total substituição), os consumidores consideravam que o grau de substituição entre serviços tradicionais e serviços OTT era de 6,9 e de 7,0, respetivamente no caso da voz móvel e da voz fixa. Por outro lado, apenas cerca de 28% dos consumidores «concorda totalmente» com a existência de substituição entre STF e OTT, sendo que relativamente à substituição entre STM e OTT são cerca de 27% dos consumidores «concorda totalmente».

Os valores referidos não implicam que os indivíduos em causa tenham deixado de usar as redes fixas (ou eventualmente as redes móveis). Frequentemente o uso de serviços OTT também surge em complemento da utilização de serviços tradicionais. Aliás, são só os utilizadores finais com um acesso (fixo ou móvel) à Internet que têm a possibilidade de utilizar os serviços OTT. Nota-se ainda que, de acordo com uma análise efetuada pela ANACOM⁴¹, entre os utilizadores de Internet fixa, a utilização de chamadas de voz pela Internet e de *instant messaging* tende a ser maior entre os indivíduos mais novos (com idades inferiores a 35 anos), estudantes e com níveis de escolaridade superiores (ensino secundário e superior). No entanto, é de relevar que os utilizadores com maior propensão para adquirir o serviço telefónico disponibilizado isoladamente – que serão também os que não terão um potencial tão elevado de ser servidos por prestadores alternativos, que disponibilizam sobretudo ofertas em pacote – são normalmente pessoas mais idosas, pertencentes a classes sociais mais baixas e com nível de escolaridade baixo. Sendo este também o segmento com menor acesso à Internet, será também aquele que usa os serviços OTT em menor grau.

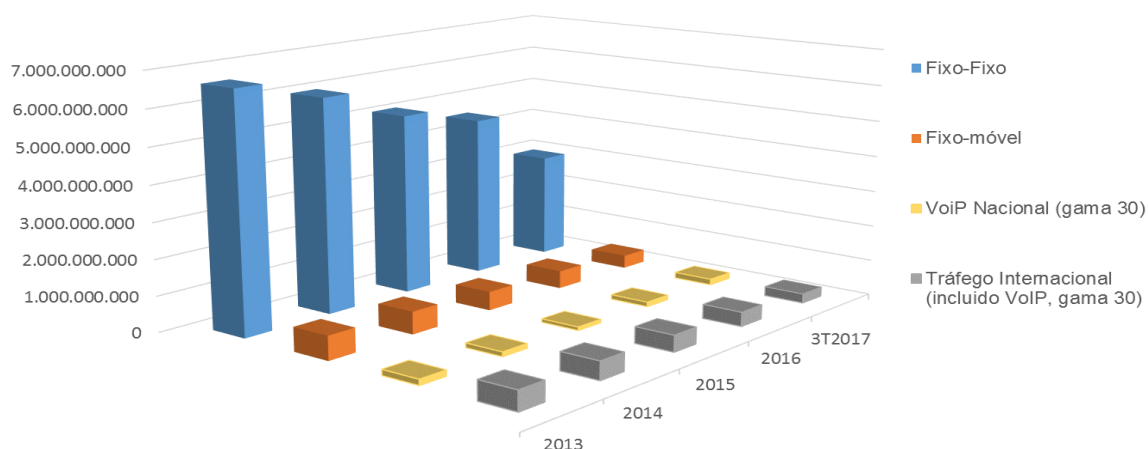
Independentemente do referido, que tem maior incidência no segmento residencial, é inquestionável que o tráfego originado na rede fixa mantém uma importância relevante, correspondendo a cerca de 20% do tráfego total originado nas redes fixas e móveis, sendo exetável que esta se mantenha pelo menos nos próximos anos, mesmo num contexto em que os modelos de negócios dos operadores de comunicações eletrónicas assentam

⁴¹ ANACOM (2017) Serviços Over-the-TOP (OTT): Utilização de *instant messaging*, chamadas de voz e outras aplicações online em Portugal e na U.E. (população residencial). Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426043>.

prioritariamente em ofertas em pacotes, verificando-se até e neste contexto uma tendência crescente no número de acessos fixos (ver Tabela 1).

O gráfico seguinte ilustra a evolução do tráfego originado na rede fixa por destino da chamada (ver Gráfico 7), sendo possível verificar que a generalidade do tráfego originado na rede fixa tem como destino a própria rede fixa.

Gráfico 7 – Evolução do tráfego com origem na rede fixa



Fonte: ANACOM

Em termos de evolução do tráfego originado distribuído pelos prestadores de serviços, a MEO continua a ser o operador com maior quota de mercado, conforme se verifica na tabela abaixo, mantendo-se, no entanto, a tendência de decréscimo na sua quota de mercado, que no final do 3.º trimestre de 2017 era aproximadamente 42%. Os prestadores alternativos, no seu conjunto, aumentaram, em termos relativos, o tráfego em minutos no STF, tendo-se verificado, no entanto, flutuações nas respetivas quotas de mercado.

Tabela 3 – Evolução das quotas de mercado dos minutos originados na rede fixa

Quotas mercado	2013	2014	2015	2016	3T2017
MEO	52,1%	50,5%	48,1%	44,1%	42,3%
NOS	35,2%	34,7%	34,2%	35,7%	34,4%
VODAFONE	6,2%	8,6%	11,2%	12,9%	14,2%
NOWO/ONI	5,0%	4,5%	4,2%	3,9%	3,6%
Outros prestadores	1,4%	1,7%	2,3%	3,4%	5,5%

Nota: Inclui o tráfego fixo-fixo, fixo-móvel, internacional e VoIP nacional e internacional.

Por simplificação de apresentação de dados, agregaram-se as quotas dos operadores que atualmente integram o mesmo grupo económico (por exemplo NOWO/ONI), mesmo nos anos em que ainda não integravam o mesmo grupo.

Fonte: ANACOM

No que respeita ao tráfego originado por clientes em acesso indireto, verifica-se que a sua relevância face ao total do tráfego⁴² em minutos tem vindo a diminuir e era no 3.º trimestre de 2017, em termos globais, inferior a 1%, proporção que aumenta para os 5,4%, quando se considera unicamente o tráfego relativo aos prestadores alternativos de menor dimensão (os que tem quotas de mercado inferior a 1%). Em termos do número de chamadas, a proporção do tráfego de acesso indireto é ligeiramente superior, mas continua a apresentar um peso pouco relevante, de cerca de 3%.

Acesso e Tráfego

As receitas individualizadas obtidas com o serviço telefónico prestado em local fixo têm registado uma redução acentuada, designadamente porque na sua grande maioria o serviço passou a ser prestado de forma integrada num pacote de serviços, em que as mensalidades remuneram em conjunto diversas prestações, incluindo o STF, e o tráfego, sobretudo destinado a redes fixas, é disponibilizado como uma *commodity* vista pelos clientes como oferecida de forma gratuita. Entre o 3.º trimestre de 2016 e o 3.º trimestre de 2017, as referidas receitas individualizadas registaram um decréscimo na ordem dos 19,1%, com particular incidência nas receitas do tráfego. Em termos acumulados, entre o 3.º trimestre de 2013 e o 3.º trimestre de 2017, a redução das receitas individualizadas foi na ordem dos 51%. Em contrapartida, a variação acumulada das receitas de pacotes que integram o STF, foi positiva, na ordem dos 76%⁴³. As receitas médias mensais por subscritor do serviço (individualizado) também se reduziram (13,8% entre 2015 e 2016), tendo aumentado o valor relativo a pacotes *multiple play* que integram o STF⁴⁴.

Quanto às despesas dos utilizadores do STF prestado sem estar integrado num pacote, ou seja em regime “*stand alone*”, verifica-se que registam uma variação negativa, sendo que a fatura média mensal dos clientes residenciais, no 3.º trimestre de 2017, era de 14,60

⁴² Não inclui tráfego com origem no VOIP nómada (gama 30).

⁴³ ANACOM (3.º trimestre de 2017). Informação estatística do serviço telefónico fixo.

⁴⁴ Vide “Sector das Comunicações 2016”, disponível em:
<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1409782>.

euros, o que compara com 15,55 euros em 2012⁴⁵, ainda que em 2016 a mesma tenha sido de 13,94 euros.

O número de clientes que tem o STF integrado num pacote tem vindo a aumentar, sendo no 3.º trimestre de 2017 de cerca de 91%⁴⁶, pelo que 9% dos clientes (ou seja cerca de 400 mil) tinham o serviço “*stand alone*”. De acordo com os dados do Barómetro de Telecomunicações da *Marktest*, já no final de 2016, cerca de 90% dos agregados familiares com o STF tinham adquirido o serviço integrado em pacote, tendo este valor aumentado 37 pontos percentuais desde 2010. Note-se também que, segundo um estudo efetuado pela ANACOM⁴⁷, em 2016 cerca de 88% das PME usavam pacotes de serviços. Os dados recolhidos pela ANACOM no âmbito do questionário realizado para a elaboração da presente análise confirmam a conclusão de que o segmento não residencial também utiliza maioritariamente o STF integrado num pacote de serviços.

Note-se que no segmento residencial a menor propensão para adquirir o STF num pacote de serviços é registada em agregados familiares que tendem a ser de menor dimensão, constituídos por pessoas mais idosas, pertencentes a classes sociais mais baixas e com nível de escolaridade baixo⁴⁸. Salienta-se ainda que o aumento do número de acessos em local fixo tem decorrido essencialmente do aumento das ofertas em pacote (suportadas em acessos de banda larga) que também associam o STF. Aliás, a análise dos números portados por operadores evidencia que o saldo líquido da portabilidade é claramente favorável aos operadores alternativos, e tal não estará dissociado do aumento das ofertas em pacote.

⁴⁵ Fonte ANACOM, com base nos microdados do Barómetro de Telecomunicações da *Marktest* (As margens de erro relativas das médias são inferiores a 4%; A variação anual refere-se à variação da despesa média pelos clientes residenciais com o STF, refletindo à variação anual do preço do serviço bem como a variação da qualidade associada às ofertas e do padrão de consumo dos utilizadores).

⁴⁶ ANACOM (3.º trimestre de 2017). Informação estatística do serviço telefónico fixo.

⁴⁷ Inquérito sobre a utilização dos serviços de comunicações eletrónicas pelas PME – 2016, disponível em: https://www.anacom.pt/streaming/ICSCE_PME2016.pdf?contentId=1408109&field=ATTACHED_FILE.

⁴⁸ Recorreu-se à análise de *clusters* para identificar o perfil do consumidor residencial do STF numa perspetiva multidimensional. Recorreu-se para o efeito aos microdados do *Barómetro de Telecomunicações da Marktest* referente ao 4.º trimestre de 2015. Esta análise específica considera como unidade de observação o lar, totalizando 3359 casos amostrais com resposta nas questões centrais da análise.

Em termos de cobertura de redes, para além da cobertura ubíqua da rede de cobre, assegurada pela MEO, verifica-se que no 3.º trimestre de 2017 o número mínimo de alojamentos coberto por pelo menos uma rede de alta velocidade em local fixo é de 77,2%, independentemente da tecnologia, sendo de 65,8% no FTTH/B e de 62,2% no DOCSIS3.0⁴⁹.

No entanto, no final do 2.º trimestre de 2017, o número de freguesias com níveis de cobertura iguais ou inferiores a 1% proporcionadas por redes de alta velocidade fixas era ainda de cerca de 1350^{50,51}.

Sobre a relevância do acesso indireto e da ORLA, no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados que decorreu em 2017 (e que culminou com a retirada do projeto de decisão notificado à CE) as entidades que se pronunciaram referiram o seguinte:

- A NOWO/ONI referiu que na ausência de regulação sobre o mercado grossista existe o risco de perder contratos completos com clientes *multisite* pela inexistência de acesso em alguns dos locais onde se encontram esses clientes, mesmo que tivesse rede própria nos restantes locais.
- Do ponto de vista da VODAFONE, a capacidade competitiva dos operadores alternativos está limitada se for alicerçada unicamente nas suas redes, com a dimensão e a capilaridade que lhes é inerente, isto porque os clientes empresariais e públicos têm uma dispersão geográfica de instalações (*multisite*) significativa e exigem elevados níveis de qualidade. Refere também que tal é exigido recorrentemente nos cadernos de encargos dos concursos públicos que o Estado promove e com critérios cada vez mais exigentes. A VODAFONE evidencia ainda

⁴⁹ Para efeitos de cálculo foi considerando apenas a rede de maior dimensão em cada concelho, independentemente da tecnologia de acesso. Nos casos em que o mesmo operador detém duas redes – FTTH/B e HFC – no mesmo concelho, considerou-se apenas a rede de maior dimensão.

⁵⁰ Vide <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=385677>.

⁵¹ Tendo em atenção o número de alojamentos familiares clássicos, por freguesia (INE, Censos 2011) e a informação sobre freguesias da Direção-Geral do Território - Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) 2014.

que este grupo de clientes – empresariais e Estado – asseguram significativos níveis de contratação e de faturação, pelo que são cruciais para assegurar a sustentabilidade das operações de alguns operadores alternativos.

- Por sua vez, a MEO referiu considerar que a ORLA tem um papel negligenciável enquanto *input* para a prestação de serviços nos mercados retalhistas e que os modelos de negócios dos prestadores não estão associados a esta oferta grossista.
- A NOS, já fora do âmbito do procedimento de consulta e audiência prévia, referiu que é fundamental uma revisão significativa da ORLA para a efetiva concretização desta obrigação, pois a oferta continua a padecer de importantes problemas de operacionalização, para os quais a NOS já tinha alertado em 2014, no âmbito da anterior consulta sobre a revisão dos mercados em apreço. Para este operador, a importância da ORLA não se reduziu, sendo um instrumento essencial para a remoção de barreiras à entrada e expansão, em particular no segmento empresarial e na Administração Pública. Acrescenta ainda que, *“(.) três em cada quatro dos seus clientes atuais suportados na ORLA são clientes empresariais ou da Administração Pública”*. Para a NOS a ORLA tem permitido a competitividade dos operadores alternativos em grandes concursos, servindo assim para levantar barreiras e aumentando a competitividade para benefício de todos.

Em conclusão, os dados referidos ao longo deste capítulo demonstram alguma perda de importância do STF, embora o número de acessos apresente uma trajetória ascendente. Trata-se, contudo, de uma situação que decorre do aumento dos acessos de banda larga, e que está associado ao aumento da subscrição de pacotes de serviços, com impacto no aumento da representatividade dos operadores alternativos. Estes operadores, em conjunto já detêm 54% da quota de mercado, em termos de acessos, e uma quota ligeiramente superior em termos de tráfego, enquanto a MEO tem vindo a reduzir o seu peso no retalho, com valores inferiores a 50%.

Em conformidade com esta evolução verifica-se que as receitas associadas à prestação do serviço telefónico em regime *“stand alone”* têm vindo a diminuir de forma substancial.

Em paralelo, constata-se que a entrada no mercado e expansão de prestadores alternativos ao prestador incumbente, nos casos em que envolve a instalação de rede própria, é efetuada essencialmente para captar clientes que subscrevem pacotes de serviços suportados em acessos de banda larga. Os cerca de 9% de clientes que subscrevem serviços telefónicos em regime “*stand alone*” serão pouco atrativos para os operadores alternativos, nomeadamente para os que não dispõem de redes GSM/UMTS, que poderiam ser usadas para prestação de STF, dado que dificilmente permitem rentabilizar os investimentos efetuados nos referidos acessos de banda larga. Para esses clientes, a opção passa sobretudo pela subscrição do serviço da MEO ou, existindo essa possibilidade (que resulta da imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*), subscreverem ofertas de operadores alternativos com base na pré-seleção de chamadas e/ou ORLA, ou também ofertas *homezone*. Em todo o caso, releva-se que o número de clientes com pré-seleção de chamadas tem vindo a diminuir de forma significativa (no final do 3.º trimestre de 2017 eram apenas cerca de 13 mil). Esses clientes abrangem os que têm acessos ORLA, existindo cerca de 20 mil acessos equivalentes ORLA. Ou seja, globalmente a base de clientes e o número de acessos que acede ao serviço através da pré-seleção de chamadas ou da ORLA é já muito reduzida, para além de apresentar uma forte tendência de decréscimo. De notar que a grande maioria dos clientes ORLA se suporta na pré-seleção.

Mais especificamente no que se refere ao segmento não residencial, a questão coloca-se de forma diversa, já que muitos dos clientes não residenciais têm múltiplas localizações, frequentemente em zonas geográficas distintas, pelo que nos casos em que pretendem subscrever o serviço telefónico isoladamente têm de optar pelos prestadores que lhes asseguram o serviço em todas as localizações em que têm presença. A possibilidade de oferta do serviço em regime de pré-seleção ou com recurso à ORLA afigura-se muito relevante nessas situações, já que complementa a oferta dos prestadores alternativos nas áreas em que estes não dispõem de rede própria. Nota-se a este respeito que se estima que cerca de 90% dos acessos ORLA estejam afetos a clientes não residenciais, embora devam representar uma percentagem muito pequena (cerca de 1,5%) do total de acessos desses clientes. Em todo o caso, a não disponibilização da pré-seleção de chamadas e da ORLA teria certamente um impacto mais significativo do que o valor referido, uma vez que implicaria que muitos clientes não residenciais com múltiplas localizações não pudessem

manter ou subscrever as ofertas de prestadores alternativos, ainda que apenas estivesse em causa um número muito reduzido de localizações em que os prestadores em causa não têm rede própria. Esta questão também está relacionada com a possibilidade de participar ativamente em diversos procedimentos concursais que implicam a necessidade de uma rede ubíqua. Sem prejuízo do referido, a ANACOM não dispõe de informação precisa relativa ao número de acessos SFT ORLA associados a clientes não residenciais com várias localizações, já que embora tivesse solicitado essa informação aos diversos prestadores previamente à preparação do sentido provável de decisão cujo procedimento de consulta pública e de audiência prévia decorreu em 2017, foram poucos os prestadores que responderam.

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 para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, 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 também a prestação, por terceiros prestadores, do serviço de acesso indireto no retalho. O serviço de acesso indireto permite 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, quer seja na modalidade de seleção chamada-a-chamada ou pré-seleção (com ou sem ORLA ativa).

No âmbito da anterior análise de mercado, aprovada em 2014, 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)”.

Na decisão de 14.12.2017 sobre o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, concluiu-se que existiam os seguintes mercados grossistas 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.”

Sem prejuízo de ter passado pouco tempo desde o momento em que foi efetuada essa análise de mercado, entendendo-se que a definição do mercado relativa à originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços retalhistas estará ainda válida, por uma questão metodológica revisita-se a definição em causa, em particular a possibilidade de:

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

fazerem parte do mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas.

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

Em 2014 e em 2017, no âmbito da análise do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, 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 tipo 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, suportado também na decisão relativa à Interligação IP aprovada a 05.01.2018⁵², 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

⁵² Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426092>.

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, conclusão reiterada em 2017, no âmbito da análise do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

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 consequentemente 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

Nas análises realizadas em 2014 e 2017, 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.

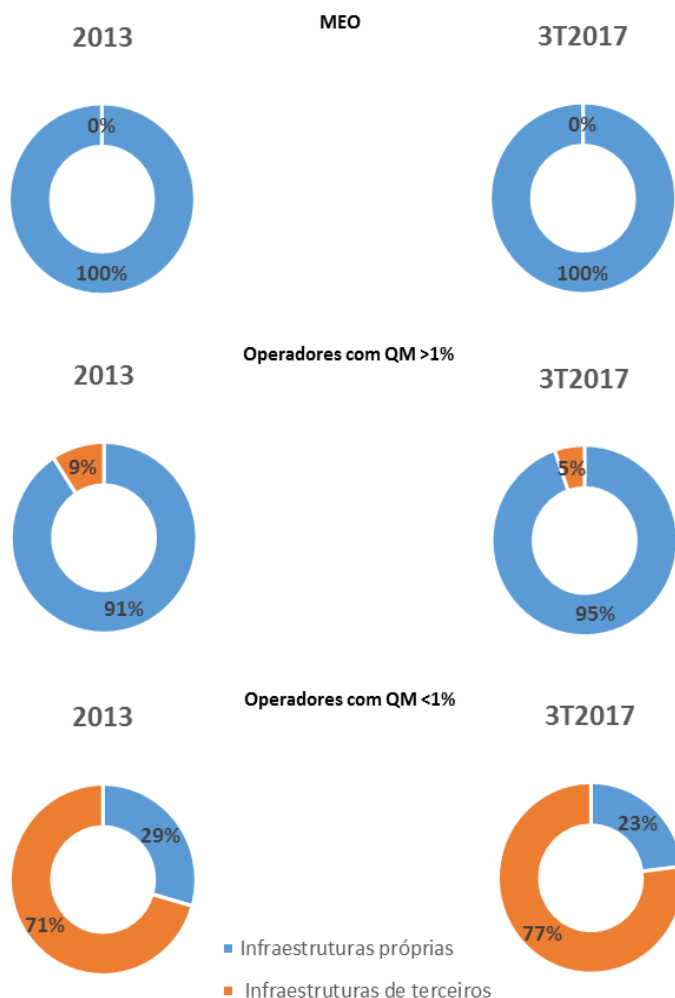
Analisando o grau de substituíbilidade, verifica-se que no lado da procura, uma alternativa possível à originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas poderia passar pela construção ou aquisição

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 8) 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.

A figura seguinte ilustra o nível de utilização das infraestruturas de terceiros por parte dos operadores 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, tendo a mesma aumentado de 2013 até ao 3.º trimestre de 2017.

Gráfico 8 – Proporção de acessos suportados em infraestrutura própria e em infraestrutura de terceiros



Fonte: ANACOM

Paralelamente ao aumento do número de acessos STF 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 MEO a ser a única empresa cujos acessos são suportados apenas em infraestrutura própria. Considerando unicamente os acessos instalados com recurso a infraestrutura própria, e em acessos não equivalentes, a MEO detém no 3.º trimestre de 2017 cerca de 44% do total de acessos, face aos cerca de 56% que detinha em 2013.

Neste contexto, os operadores que desenvolvem infraestruturas próprias têm uma alternativa à aquisição de originação de chamadas para estabelecer uma ligação direta ao

cliente. Contudo, 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, 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 nas análises de mercado efetuadas em 2014 e em 2017 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 através 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, uma vez que na prestação de serviços de originação de chamadas para viabilizar ofertas retalhistas do serviço telefónico em local fixo a terceiros surgiria como um operador monopolista dado que, estando sujeito a uma obrigação de acesso, é o único a prestar o serviço grossista em causa. Por esta razão 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.

Quanto à análise da substituíbilidade do lado da oferta, tal 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. Em 2017, esta questão foi reanalisada no âmbito da decisão relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica.

Note-se que, a CE, na Nota Explicativa⁵³ que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, quando analisa o mercado de originação de chamadas nas redes fixas, menciona o seguinte:

“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 aponta 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 3.º trimestre de 2017, 46,6 acessos por 100 habitantes. Na mesma data a taxa de penetração dos serviços móveis foi de 113,9 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 substituíbilidade ocorra de facto, conforme já exposto no ponto 2.1. 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

⁵³ Comissão Europeia (2014), Explanatory Note SWD(2014) 298, p. 25.

perceção pelos utilizadores finais de produtos diferenciados, sendo de relevar que no final de 2017, de entre os indivíduos que dispunham de acesso ao serviço telefónico, cerca de 74,8%⁵⁴ 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 substituíbilidade 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*)

Nas deliberações da ANACOM de 14.08.2014 e de 14.12.2017, 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 STF suportadas nas redes GSM/UMTS e os acessos suportados em redes fixas como substitutos. Ao nível da interligação, e mais concretamente ao nível 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

⁵⁴ ANACOM, com base nos microdados do BTC da Marktest a 4T2007.

Base: Indivíduos com 15 ou mais anos com acesso ao serviço telefónico (não tem em conta as não respostas).

Nota 1: Todas as estimativas são fiáveis (coeficiente de variação inferior a 10%).

originação em redes fixas. Deste modo, não se identificam diferenças de preços ou na dinâmica concorrencial que permitam suscitar entraves à sua substituíbilidade.

Nesta conformidade, considera-se que ambos os serviços continuam a integrar o mesmo mercado relevante do produto.

2.2.6. 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. Na análise de mercado aprovada em 14.12.2017 relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, concluiu-se que *“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”*.

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 no caso da rede do operador que presta o serviço de originação contemplar vários níveis, podendo assim escolher entre utilizar a oferta de interligação do operador de acesso direto no primeiro nível de interligação ou 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.

Os serviços de trânsito integram um mercado do produto que já se encontra desregulado desde a aprovação da decisão da ANACOM de 25.05.2005⁵⁵. As ofertas de trânsito podem funcionar como uma condicionante sobre os serviços de terminação e de originação de chamadas disponibilizados pela MEO em níveis de trânsito duplo, entendendo-se que a sua existência ou a possibilidade de operadores alternativos as disponibilizarem ao mercado num curto espaço de tempo, 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 para efeitos 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 oferta da 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

⁵⁵ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=404834>.

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 perto de 1% do total de tráfego originado na rede da MEO para fornecimento de acesso indireto, e atendendo à possibilidade dos serviços de trânsito poderem substituir o nível de trânsito duplo, entende-se que este nível não deve integrar o mercado relevante. Este entendimento vai ao encontro dos comentários da CE, em 2014, no âmbito da notificação do projeto de decisão relativo ao mercado das terminações fixas em que instou 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”*.

Por último, releva-se que, dadas as conclusões da presente análise de mercado, o entendimento da ANACOM relativo aos vários níveis de rede não tem impacto sobre o mercado.

2.2.7. 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.

2.2.8. 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 existe um mercado 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, entregues nos níveis de rede local ou de trânsito simples 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.

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 homogéneas 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, homogéneo 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 Comissão, a ARN pode, em princípio, definir mercados 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*”⁵⁶.

Assim, há que averiguar se existem áreas geográficas com condições concorrenciais semelhantes ou suficientemente homogéneas 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.

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.

No mercado em causa 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, qualquer prestador pode aceder aos serviços disponibilizados atentas as mesmas condições, técnicas, económicas ou regulamentares, independentemente da sua localização no território nacional.

⁵⁶ Cf. artigo 5.º, n.º 5, alínea e) da LCE.

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 – ORLA e ORI – que integram o mercado em apreço não estão sujeitas a condições concorrenciais heterogéneas.

Neste contexto, a ANACOM considera que não se justifica uma segmentação do mercado geográfico do serviço de originação de chamadas em local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, que à semelhança da anterior análise de mercado se mantém como um mercado que corresponde à totalidade do território nacional.

2.4. Conclusão

Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal 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) tem uma dimensão nacional.

3. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

A Recomendação sobre Mercados Relevantes não inclui o mercado definido nesta análise como um mercado suscetível de regulação *ex-ante*. A Recomendação 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 seguintes⁵⁷:

- 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.*”

⁵⁷ Vide ponto 2 da Recomendação sobre Mercados Relevantes.

A presente secção visa avaliar o cumprimento cumulativo dos três critérios elencados pela CE, relativamente aos dois mercados relevantes identificados, com vista a verificar se se continua a justificar a sua regulação.

Além dos elementos apresentados pela própria Comissão 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 a viabilização de serviços telefónicos retalhistas

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

Segundo o considerando 12 da Recomendação sobre Mercados Relevantes, a CE considera que devem ser tidos em conta dois tipos relevantes de obstáculos à entrada no mercado: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.

No que se refere a 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, à partida estas não existem.

Já relativamente à persistência 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*”.

Em particular sobre o mercado em apreço, a CE entende, conforme menciona na nota explicativa que acompanha a referida Recomendação que, numa análise prospetiva, o mercado de originação fixa já não se caracteriza pela presença de barreiras à entrada significativas, uma vez que a crescente substituíbilidade fixo-móvel, a disponibilidade de produtos grossistas de acesso, o desenvolvimento das redes de nova geração e a crescente penetração do VoIP, permitem estabelecer um acesso direto às instalações do cliente final ultrapassando assim as barreiras à entrada deste mercado. As barreiras à entrada estão assim, para a CE, dependentes da capacidade de prestador desenvolver ou adquirir uma ligação direta ao cliente final.

Tradicionalmente, no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para efeitos da disponibilização de acesso indireto identificava-se uma importante barreira à entrada relacionada com o controlo de infraestrutura de difícil replicabilidade. Nota-se, no entanto, que o desenvolvimento de redes que funcionam como alternativas à rede tradicional de cobre, como as redes de cabo, as redes móveis e as redes de fibra ótica reduziram significativamente a dependência dos operadores alternativos da infraestrutura de cobre da MEO. Conforme se verifica na Tabela 2 (no ponto 2.1.1) e Gráfico 8 (no ponto 2.2.3) os operadores alternativos têm aumentado, de modo sustentável, as suas quotas de mercado a nível do acesso e têm em simultâneo reduzido a sua dependência de infraestrutura de terceiros. Tendo em consideração que muitos dos operadores alternativos são verticalmente integrados, o aumento da sua presença no mercado retalhista de acesso tem contribuído para a redução das barreiras à entrada no mercado grossista de originação, na medida em que estes prestam a si próprios esse serviço para as suas atividades retalhistas (fornecimento interno).

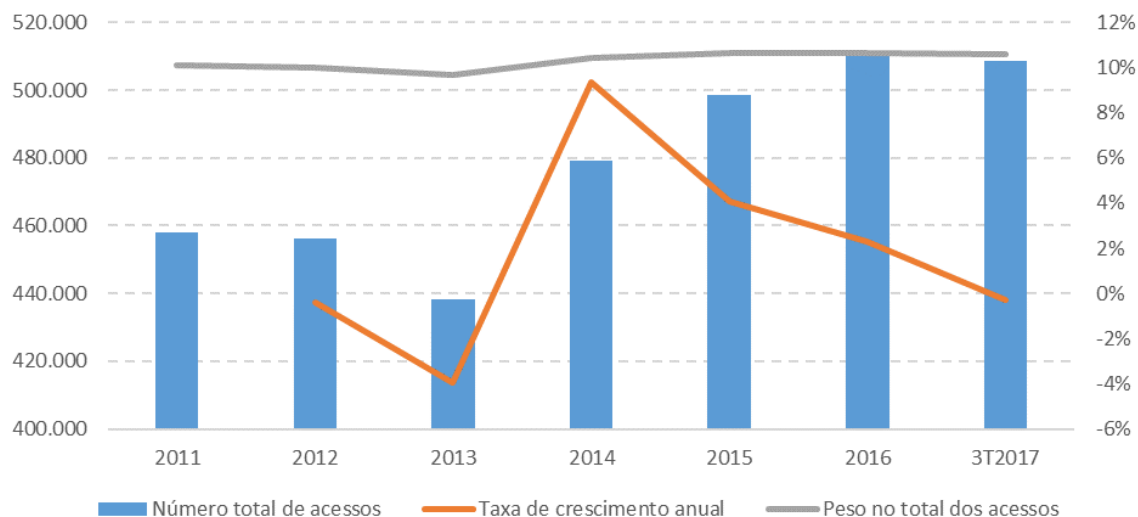
Deste modo, muitos operadores estão em condições de expandir as suas atividades a outros clientes finais sem incorrerem em custos adicionais muito significativos, estando, no entanto limitados pela capilaridade das suas redes, que não apresentam, salvo no caso das redes móveis (mas com as limitações que lhes são inerentes e que se referem de seguida), a ubiquidade da rede da MEO. Em particular, existe um operador – a NOS – que estará em condições de chegar a qualquer ponto de território nacional, o que lhe permitiu ser designado prestador do serviço universal na componente de disponibilização do acesso à rede de comunicações pública num local fixo e prestação do serviço telefónico acessível

ao público através daquela ligação, tendo inclusivamente nesse contexto anunciado investimentos em infraestruturas e meios com vista à disponibilização do serviço.

O recurso às redes móveis para a prestação de STF, redes com ampla presença no território nacional, constitui uma alternativa relevante para colmatar as barreiras à entrada no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, ainda que só os prestadores de maior dimensão disponham destas redes. Já os restantes operadores, que representam cerca de 4% do total de acessos STF, têm de negociar o acesso junto dos operadores móveis para conseguirem usar as referidas redes com vista à prestação de serviços retalhistas em local fixo. Os custos associados a essa negociação e à subsequente operação, à partida, não justificarão que prestadores de menor dimensão, normalmente com operação restringida a serviços em local fixo, requeiram um acesso móvel apenas com o objetivo de prestar serviços retalhistas em local fixo. Não obstante, para os prestadores móveis virtuais (MVNO) que já conseguiram obter acesso a uma rede móvel, as barreiras à entrada no mercado retalhista em qualquer ponto do território poderão ser mais atenuadas, já que para além da eventual rede própria, o MVNO passa também a poder recorrer ao acesso disponibilizado pelo operador de rede, caso tenha negociado com esse operador a disponibilização de um serviço do tipo *homezone*.

Conforme se verifica no gráfico abaixo a percentagem de acessos do STF disponibilizados através destas redes situa-se em torno dos 10%, nos últimos 5 anos, embora o número total de acessos deste tipo tenha crescido entre 2014 e 2016. O volume deste tipo de acessos registou um ligeiro decréscimo, cerca de -0.3%, entre o 4.º trimestre de 2016 e o 3.º trimestre de 2017.

Gráfico 9 – Total de acessos de STF suportados em redes móveis (GSM/UMTS/LTE)



Fonte: ANACOM

Tal pode indiciar uma preferência dos utilizadores pelo STF prestado sobre outras tecnologias, ou mais provavelmente sob forma diversa, designadamente integrado num pacote de serviços, suportado em acessos de rede fixa. Por outro lado, os prestadores que poderiam ter um maior interesse na oferta de serviços em local fixo suportados em redes móveis, que são os prestadores com redes de menor dimensão e capilaridades, são também aqueles que não têm acesso a uma rede móvel. Para estes prestadores, as barreiras à entrada no mercado continuam a ser relevantes.

Uma outra forma de colmatar as barreiras à entrada associadas à existência de elevados custos de construção e aquisição de uma rede de acesso ao cliente final seria a possibilidade de utilizar uma ligação à rede já estabelecida para o acesso ao utilizador final, quer através de circuitos alugados ou recorrendo à ORALL, opções que não têm sido alternativas viáveis à aquisição de serviços de originação. Atualmente a percentagem de acessos de operadores alternativos suportados em infraestrutura de terceiros é cerca de 5%.

De facto, os circuitos alugados têm custos elevados e só são justificáveis em situações particulares de elevado volume de tráfego associado a grandes empresas e, no caso concreto da ORALL, os custos associados à coinstalação em centrais da MEO são

significativos e só justificados para um número relevante de lacetes utilizados. Mesmo neste caso essa alternativa apenas será rentável para ofertas integrando outros serviços, nomeadamente o acesso à Internet em banda larga.

Neste contexto é de notar que só existem cerca de 9% de clientes que subscrevem o STF de forma isolada (ofertas “*stand alone*”), sendo que por outro lado as centrais com operadores coinstalados (os de maior dimensão) cobrem aproximadamente apenas 60% dos lacetes da MEO e situam-se em larga medida nas zonas mais densas e de maior rendimento do país, e para onde os operadores alternativos, em parte, também já terão instalado infraestrutura própria.

Assim, conforme já exposto anteriormente, o estabelecimento de um acesso direto não é uma alternativa viável à aquisição do serviço de originação de chamadas na rede telefónica pública (ver ponto 2.2.3), face aos custos elevados não recuperáveis. Como tal, os operadores alternativos não têm incentivos suficientes para desenvolver redes de acesso em fibra ou outras tecnologias equivalentes, apenas com o objetivo de fornecerem serviços telefónicos, até ao cliente final, na medida em que tal não é economicamente viável. Portanto, tais redes não serão alternativas viáveis para suportar a prestação de STF não integrado com outras ofertas, e que ainda tem alguma expressão e respeita a estratos menos privilegiados da população e a empresas com localizações em zonas mais remotas.

Nestas circunstâncias, a ANACOM entende que o acesso indireto pode continuar a ser relevante, para alguns operadores, para garantir uma oferta consistente em todo o território nacional, sendo que a construção de redes de nova geração e a desagregação das centrais de ADSL, em qualquer caso e por si só não rentáveis para ofertas de STF “*stand alone*”, se encontram circunscritas a locais de maior potencial concorrencial.

Contudo, a CE, na sua carta de sérias dúvidas à notificação do mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, de 20.11.2017, afirma que “*o poder de mercado de uma empresa pode ser limitado pela existência de potenciais concorrentes*”. A este respeito salienta também o facto de, no final de 2016, aproximadamente 90% dos clientes de STF terem já subscrito este serviço como parte de um pacote “*sendo este elemento fixo fornecido a título gratuito*”. Por conseguinte, entende a CE que “*já se verificou uma entrada significativa no mercado*” por parte de concorrentes da MEO “*que entraram*

no mercado com base nas suas próprias infraestruturas ou com base em inputs a montante regulamentados (ou seja, oferta de lacete local (LLU) ou fluxo contínuo de dados), este último para o fornecimento de ofertas em pacote”. Adicionalmente, a CE também considera que no futuro o número de clientes que subscrevem pacotes aumentará, atendendo a que a ANACOM reportou um aumento desse valor de 37% desde 2010.

Acresce que, para a CE, mesmo na ausência de regulação, o operador atualmente com PMS terá de continuar a aplicar preços idênticos a nível nacional, dado que estará condicionado pela presença dos operadores alternativos no mercado. A pressão concorrencial da telefonia IP, da televisão por cabo e da fibra seria suficiente para condicionar a fixação de preços da MEO relativamente aos serviços baseados na rede telefónica pública comutada (RTPC). Neste contexto, para a CE *“(…) é também improvável que a MEO identificasse esse grupo de clientes e aumentasse os preços de forma seletiva”,* pelo que dificilmente esses consumidores serão adversamente afetados pela desregulação do mercado de originação grossista, uma vez que a pressão concorrencial noutros segmentos de mercado será *“suficiente para condicionar a formação de preços dos serviços baseado na RTPC”*. Ademais, segundo a CE, existirá sempre um grupo de utilizadores cativos nessa tecnologia, competindo às ARN *“garantir uma abordagem regulamentar que não perpetue o ciclo de cativo, mas sim que funcione como um incentivo à migração para redes modernas e que permita, em última análise, o encerramento das redes históricas”*.

No tocante aos serviços prestados a clientes não residenciais que são atualmente oferecidos através de rede pública de telefonia comutada (fax, alarmes, etc.), nota-se que embora possam ser fornecidos sobre redes IP, frequentemente não o são, devido a alguma resistência à mudança por parte dos clientes, pois nem sempre estará garantido o nível de qualidade de serviço e a disponibilidade exigidos pelos clientes.

A este propósito releva-se que um operador, na sua resposta à consulta pública e audiência prévia, referiu que a resistência à mudança surge devido aos elevados custos que essa substituição tecnológica implica, referindo ser justificável que os clientes não os queiram suportar, e também, nalguns casos, porque as alternativas não apresentam as mesmas garantias de serviço em contextos específicos que as apresentadas pelo protocolo TDM ou a mesma qualidade de serviço da infraestrutura de cobre.

Acresce que a disponibilização dos serviços referidos sobre acessos IP envolve frequentemente a necessidade de migração tecnológica dos equipamentos do cliente empresarial para VoIP, nomeadamente a nível das centrais privativas (PPCA), que um operador referiu no contexto do procedimento de consulta pública relativo ao mercado de originação de chamadas em local fixo que decorreu em 2017 como sendo em 26% dos casos ainda analógicas. Esta migração pode traduzir-se em impactos financeiros e/ou organizacionais que condicionam a sua adoção, e que representam nalguns casos uma restrição à substituição de acessos através da rede pública comutada por acessos IP. Em todo o caso, no atual contexto de migração para a interligação IP, mas também da renovação do parque de telecomunicações das empresas, face às funcionalidades acrescidas e eficiência de custos reconhecida às centrais VOIP, em muitos casos a migração dos equipamentos dos clientes empresariais será igualmente uma necessidade, sendo expectável que no curto prazo o parque de centrais analógicas venha a diminuir muito significativamente.

Atento ao exposto, considera-se que a construção de infraestrutura própria 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 no mercado de originação para a prestação de serviços telefónicos locais, nacionais e internacionais. Contudo, persistem algumas barreiras à entrada relacionadas com a dependência que os operadores, em particular os de menor dimensão, continuam a ter da infraestrutura da rede de cobre da MEO para as suas ofertas e que estão associadas aos elevados custos de replicação de uma rede com a mesma ubiquidade. Esta situação é mais relevante quando estão em causa prestadores com clientes não residenciais com localizações *multisite*, cuja permanência nesses prestadores depende da respetiva capacidade de prestar serviços telefónicos em local fixo, em qualquer ponto do território nacional, dependendo da ORLA.

Neste âmbito, um operador, na sua resposta à consulta pública e audiência prévia, mencionou que a oferta ORLA é maioritariamente utilizada por clientes empresariais. No entanto, a relevância da oferta ORLA para o segmento não residencial não foi quantificada, nem foi relevado com especial destaque a inexistência de rede para serviço aos clientes, tendo sido salientada a dependência da rede de cobre para a prestação de serviços específicos e a elevada barreira à mudança por parte dos clientes.

Note-se que a CE regista o argumento desta Autoridade quanto à relevância da ORLA para o segmento não residencial, mas observa também que *“o mercado de originação de chamadas na rede fixa se reduziu significativamente ao longo dos últimos anos. Entre 2012 e 2016, verificou-se uma redução de 48% das receitas neste mercado. Além disso, as ligações com base em WLR diminuíram de 140 000 linhas em 2006 para apenas 21 000 linhas no segundo trimestre de 2017, das quais 4 000 são utilizadas para o segmento residencial (...). Na realidade, o WLR está na base de apenas menos de 1% das ligações nos segmentos residencial e não residencial. Se esta redução se mantiver ao ritmo atual, verificar-se-á uma nova diminuição significativa de linhas afetadas pelas medidas corretivas aplicáveis a WRL e, por conseguinte, a relevância da medida corretiva aplicável a WLR na dinâmica do mercado será ainda mais negligenciável”*. Adicionalmente, também refere que *“a tendência do mercado supramencionada testemunha que a procura destas ligações está em declínio, nomeadamente devido à crescente importância dos pacotes que incluem também ligações baseadas na Internet para clientes não residenciais”*.

Ainda no contexto da aferição dos obstáculos à entrada no mercado, a CE também refere que já se verificaram entradas efetivas no mercado, evidenciando a respeito das coberturas FTTH/B e DOCSIS 3.0 que a ANACOM ignorou os valores já alcançados de coberturas na ordem, respetivamente, dos 70,1% e 70,8% de todos os agregados familiares.

Ademais a CE considera que as obrigações grossistas impostas noutros mercados, como o acesso a condutas e a fibra escura, podem incentivar a implementação de redes de acesso de nova geração por parte de operadores alternativos, bem como o acesso a outros inputs grossistas, *“o que pode limitar ainda mais o poder de mercado da MEO”*. A este argumento, a CE acrescenta a existência de vários operadores verticalmente integrados que estarão em condições de beneficiar de economias de escala, um dos indicadores normalmente associados aos obstáculos de natureza estrutural ao desenvolvimento da concorrência.

Decorre do exposto que a CE, na sua carta de sérias dúvidas, considera que a dinâmica concorrencial no mercado não estará fortemente condicionada pela persistência de barreiras à entrada em locais mais remotos, onde não existe alternativa à rede de cobre da MEO, na medida em que a generalidade dos clientes usufrui do STF em pacote e os serviços oferecidos pelos diferentes operadores com base nas suas próprias

infraestruturas condicionam os preços praticados pela MEO. Acresce que, neste contexto, a CE evidencia a tendência decrescente do número de acessos ORLA, considerando negligenciável o impacto no mercado da imposição da ORLA.

Sem prejuízo das solicitações aos operadores previamente à preparação do sentido provável de decisão que culminou com o projeto de decisão notificado à CE, sobre o qual essa entidade emitiu as sérias dúvidas já referidas que conduziram à sua retirada por parte da ANACOM, esta Autoridade não tem informações adicionais às já constantes neste documento que evidenciem a relevância dos obstáculos à entrada no mercado, e consequentemente que possam justificar a consideração deste mercado como suscetível de regulação *ex-ante*.

Entende-se, assim, que é expetável que num horizonte temporal pertinente os operadores alternativos (e a própria MEO) continuem a efetuar investimentos em rede aumentando a cobertura das suas ofertas e eliminando progressivamente as barreiras ainda existentes à entrada no mercado.

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

Ainda que se tenha concluído pela não existência de obstáculos fortes e não transitórias à entrada no mercado, o que inviabiliza o cumprimento dos três critérios, é relevante analisar o critério relativo à estrutura do mercado tender (ou não) para a concorrência efetiva no horizonte temporal desta análise.

No considerando 15 da Recomendação sobre Mercados Relevantes, a CE nota o seguinte:

“Mesmo quando um mercado se caracteriza por fortes obstáculos à entrada, outros fatores estruturais presentes nesse mercado poderão significar que o mercado ainda tem tendência para se tornar efetivamente concorrencial no horizonte temporal relevante. Uma tendência para uma concorrência efetiva implica que o mercado atingirá uma situação de concorrência efetiva na ausência de regulamentação ex ante no período de análise, ou atingi-la-á depois desse período, caso durante este tenham surgido provas claras da dinâmica positiva no mercado. A dinâmica do mercado pode, por exemplo, ser causada

pelos progressos tecnológicos ou pela convergência de produtos e mercados, que podem criar pressões concorrenciais entre operadores ativos em diferentes mercados de produtos. É o que pode também acontecer nos mercados com um reduzido — mas suficiente — número de empresas que têm estruturas de custos divergentes e respondem a uma procura elástica em função do preço. Pode também haver excesso de capacidade num mercado, que, normalmente, permite que empresas rivais expandam a sua produção muito rapidamente a cada aumento de preços. Nestes mercados, as quotas de mercado podem alterar-se com o tempo e/ou podem registar-se reduções nos preços.”

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

A CE entende que o mercado de originação de chamadas tende, numa análise prospetiva, para a situação de concorrência efetiva, tendo justificado esta conclusão com base na pressão concorrencial exercida pela originação móvel nos serviços de originação de chamadas fixas, na medida em que considera que à semelhança do que ocorre nos serviços retalhistas de acesso também os serviços grossistas de originação fixos são grandemente influenciados pelo incremento da utilização dos serviços móveis. Adicionalmente, entende que a originação de chamadas é relativamente fácil de produzir pelos operadores que dispõem de uma ligação direta ao cliente final. Não obstante, reconhece que a dinâmica deste mercado pode apresentar características distintas em diferentes Estados-Membros justificando conclusões distintas.

Para avaliar este critério, a ANACOM irá analisar vários indicadores, nomeadamente a evolução e tendência das quotas de mercado, as tendências de preços e a concorrência potencial, referenciando, sempre que adequado, os comentários da CE proferidos no âmbito da sua carta de sérias dúvidas ao projeto de decisão notificado em 2017 sobre o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, para a viabilização de serviços telefónicas retalhistas.

Quotas de mercado

As quotas de mercado do serviço de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo incluem a prestação deste serviço no mercado grossista, nomeadamente

por parte do operador que tem, por via regulatória, obrigação de oferecer este serviço e a prestação do serviço de originação de chamadas que os operadores verticalmente integrados produzem para si próprios com o objetivo de oferecerem no retalho serviços telefónicos (o auto fornecimento), em concordância com o estabelecido no capítulo 2.2.3 relativamente à inclusão do fornecimento interno no mercado de originação de chamadas. Tendo por base esses pressupostos, as quotas de mercado dos principais prestadores no mercado são apresentadas na tabela seguinte⁵⁸.

Tabela 4 – Quotas do mercado de originação de chamadas para serviços telefónicos (em minutos)

Quotas mercado	2013	2014	2015	2016	2017
MEO	52,6%	51,0%	48,6%	44,5%	42,6%
NOS	34,9%	34,3%	33,9%	35,4%	34,3%
VODAFONE	6,2%	8,5%	11,1%	12,9%	14,4%
NOWO/ONI	4,9%	4,5%	4,1%	3,8%	3,6%
Outros prestadores	1,4%	1,7%	2,3%	3,4%	5,1%

Nota: Por simplificação de apresentação de dados, agregaram-se as quotas dos operadores que atualmente integram o mesmo grupo económico (por exemplo NOWO/ONI), mesmo nos anos em que ainda não integravam o mesmo grupo.

Inclui tráfego fixo-fixo, fixo-móvel, internacional e VoIP e originação grossista para serviços de pré-selecção ou selecção chamada a chamada.

Fonte: ANACOM

No final de 2017, a MEO continuava a ser o prestador que originava o maior número de minutos para prestação de serviço telefónicos num local fixo, apesar da manutenção da tendência de decréscimo do seu peso no mercado (em cerca de 4 anos a sua quota reduziu-se 8,4 p.p.). De notar que face ao projeto de decisão notificado à CE em 20.10.2017 (PT/2017/2023), que apresentava dados relativos ao 3.º trimestre de 2016, a quota de mercado apresentou uma redução de 2,9 p.p. Os dados mais recentes confirmam assim o decréscimo da quota deste operador no mercado em questão. As empresas do grupo NOS são o segundo maior prestador, seguindo-se a VODAFONE. Com efeito, as quotas de mercado dos diferentes prestadores nos serviços de originação são semelhantes às que estes operadores detêm nos mercados de retalho de acesso e dos serviços telefónicos. Se ao cálculo das quotas de mercado for subtraído o tráfego associado aos serviços que a MEO presta a terceiros, as suas quotas de mercado diminuem, no entanto, esse decréscimo é muito pouco significativo, sendo que a redução é inferior a 1 p.p., pelo que o

⁵⁸ No cálculo destas quotas de mercado considerou-se o tráfego de acesso direto originado nos diferentes prestadores com destino a números geográficos, móveis e nómadas, incluindo o tráfego nacional e internacional de saída, foi excluído o tráfego com acesso através de *calling cards*. Foi igualmente incluído o tráfego do serviço grossista de originação de chamadas prestado a operadores terceiros para acesso indireto.

posicionamento das diferentes empresas no mercado não se altera, continuando a MEO a ser o operador com maior presença.

Num cenário de ausência de regulação é expectável que as quotas de mercado se modifiquem. Não sendo fácil estimar o intervalo das variações é razoável admitir que exista um abrandamento da tendência de decréscimo da quota de mercado da MEO nos serviços retalhistas, ou até mesmo a sua inversão, pelo menos no imediato, podendo vários clientes de acesso indireto de prestadores alternativos serem recuperados pela MEO. Até porque, em muitas circunstâncias, não é economicamente viável substituir o recurso à pré-seleção e seleção de chamadas e à ORLA pela utilização de outras ofertas grossistas, como a ORALL. O impacto poderá até ser superior à simples captura dos atuais clientes em acesso indireto, que se reconhece terem um peso reduzido no universo de clientes do STF. Isto porque a pré-seleção e a ORLA são maioritariamente usados para clientes não residenciais, muitos deles com acessos em diferentes localizações, dos quais nem todos estão necessariamente suportados nas referidas ofertas. Como tal, a ausência de regulação do mercado de originação poderá conduzir a perdas de quotas de mercado dos prestadores alternativos, a favor da MEO, superiores ao atual número de acessos com ORLA ativa, por via da perda de contratos inteiros com clientes não residenciais.

No entanto, ainda que a NOS seja um cliente relevante da ORLA, no que respeita ao total de acessos ativos ORLA, sendo este operador o prestador do serviço universal na componente de disponibilização do acesso à rede de comunicações pública num local fixo e prestação do serviço telefónico acessível ao público através daquela ligação, é expectável que continue a servir os seus clientes com infraestrutura própria, sendo assim previsível que o impacto da desregulação deste mercado seja reduzido em termos de variação das quotas de mercado.

Note-se, a respeito das quotas de mercado, que a CE, na sua carta de sérias dúvidas, considera *“que apenas uma quota “muito grande” – superior a 50% - constitui por si só, salvo circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante”*. Mais refere a CE que as *“quotas de mercado da MEO de 43 % a nível retalhista (no segundo trimestre de 2017) e de 44,8 % a nível grossista (em 2016) no final do período regulamentar não podem ser consideradas «muito grandes» na aceção das Orientações PMS, enquanto as quotas de mercado dos concorrentes (NOS e VODAFONE cujas quotas foram,*

respetivamente, de 35 % e 15 % em termos de ligações e de tráfego) são consideráveis”. A CE refere ainda que, conforme tem sido sua prática “quando a quota de mercado é elevada, mas inferior ao limiar de 50 %, as ARN devem invocar outras características estruturais importantes dos mercados quando da avaliação do PMS. Em conformidade com o ponto 78 das Orientações PMS, as ARN devem efetuar uma avaliação estrutural exaustiva e global das características económicas do mercado relevante antes de chegar a uma conclusão sobre a existência de PMS”.

A ANACOM não dispõe de informação adicional sobre quotas de mercado e designadamente sobre o efeito que uma remoção das obrigações que impedem sobre a MEO neste mercado terá na evolução das quotas de mercado, não podendo afirmar inequivocamente que nessa circunstância haveria um reforço das quotas da MEO, nem que dimensão teria esse reforço, esperando, pelas razões referidas atrás, que o impacto seja pouco significativo. Acresce que, relativamente à “avaliação estrutural exaustiva e global das características económicas do mercado relevante” as informações que dispõe já integram este SPD e são as mesmas que já constavam do projeto de decisão notificado à CE em 2017 e que mereceram as sérias dúvidas dessa entidade.

Grau de concentração

É comumente aceite a existência de uma relação direta entre o grau de concentração do mercado e o de poder de mercado, sendo, para o efeito, utilizado o índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)⁵⁹ para avaliar o grau de concentração existente no mercado relevante.

⁵⁹ O índice é calculado através da seguinte fórmula: $H = \sum_{i=1}^n S_i^2$, $H \in [\frac{1}{n}, 1]$. Para maior facilidade de interpretação dos dados o valor obtido é usualmente multiplicado por 10000. Segundo a CE (“Glossary of terms used in EU competition policy”) a relação entre os valores do IHH (soma dos quadrados das quotas de mercado das empresas que operam no mercado em questão) e a concentração no mercado é a seguinte:

Valor do IHH

IHH < 1000 (0.10)	Não concentrado
1000 (0.10) < IHH < 1800 (0.18)	Moderadamente concentrado
IHH > 1800 (0.18)	Altamente concentrado

No documento “EU Competition Law Rules Applicable to Merger Control”, disponível em http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/merger_compilation.pdf, a CE considera que valores acima de 1000 obrigam a uma análise aprofundada no âmbito de operações de concentração.

O IHH para o mercado de originação de chamada na rede fixa apresenta um valor claramente superior a 1800 (cerca de 3150 no 3.º trimestre de 2017), concluindo-se que o mercado apresenta um elevado grau de concentração. No entanto o valor do IHH tem vindo a decrescer face ao registado em 2012, período no qual se registou o seu pico decorrente das operações de concentração. No mesmo período, o índice C2 (somatório das quotas de mercado das duas maiores empresas no mercado) registou um acréscimo no seu valor, o que, no entanto, também está associado ao processo de fusão entre o segundo maior operador de mercado em 2012 e o então terceiro maior operador no mercado.

Conclui-se, portanto, que apesar de o mercado de originação de chamadas apresentar um elevado grau de concentração, este grau tem vindo a diminuir à medida que os operadores alternativos têm vindo a aumentar as suas quotas de mercado.

Tendências de preços

Um importante indicador de concorrência nos mercados é o comportamento dos preços. Os preços dos serviços da MEO de originação de chamadas na rede fixa estão regulados pelo que os valores máximos têm sido fixados ou validados pelo regulador e não se identificam pressões concorrenciais, atuais ou futuras, que, na ausência de regulação, condicionem a formação dos preços. De facto, após a última intervenção regulatória ao nível dos preços, em 2010, não se registou qualquer descida voluntária dos preços de originação praticados pela MEO. Aliás, no passado, as descidas nos preços destes serviços ocorreram sempre por pressão regulatória.

Com efeito, a dinâmica de preços dos serviços de originação de chamadas para viabilização de serviços prestados em acesso indireto está diretamente relacionada com a inexistência de ofertas comerciais de prestação destes serviços. A atual oferta de serviços grossista de originação de chamadas para viabilização de serviços de acesso indireto é uma oferta regulada (Tabela 5), não se identificando no mercado outras ofertas comerciais para a prestação destes serviços.

Tabela 5 – Preços grossistas cobrados pela MEO na originação de chamadas num local fixo

Nível	Ativação da chamada	Preço por minuto	
		H. Normal	H. Económico
Local	0,0048 €	0,0038 €	0,0019 €
Trânsito simples	0,0048 €	0,0051 €	0,0028 €
Trânsito duplo	0,0048 €	0,0062 €	0,0033 €

A taxação é efetuada ao segundo, desde o 1.º segundo.

Nota: Horário normal: dias úteis das 9:00 às 19:00; horário económico: dias úteis das 19:00 às 9:00, fins-de-semana e feriados todo o dia.

Embora a informação disponível aponte no sentido de que não existem no mercado dinâmicas que condicionem a fixação dos preços no seu nível eficiente, a CE na sua carta de sérias dúvidas indiretamente desvaloriza a relevância desta oferta grossista pela existência de outras ofertas grossistas, impostas noutros mercados, que poderiam incentivar a instalação de redes de acesso de nova geração em Portugal, e também pela pressão concorrencial existente a nível retalhista.

Controlo de infraestrutura de difícil replicabilidade

Conforme explanado no capítulo 3.1.1 a construção de infraestrutura própria por parte dos operadores alternativos tem contribuído para reduzir as barreiras à entrada no mercado de originação fixa, no entanto, a rede destes operadores normalmente não apresenta a mesma ubiquidade que a rede do operador histórico. Com efeito, a rede de cobre da MEO continua a ser a rede com maior cobertura a nível nacional, uma infraestrutura que do ponto de vista económico e financeiro é difícil de replicar. Não sendo economicamente viável investir em muitas das zonas em que só existe rede de cobre, sobretudo porque os operadores alternativos normalmente investem em redes de nova geração com elevada capacidade que rentabilizam com a disponibilização de ofertas que agregam diversos serviços, entre os quais serviços de banda larga e de distribuição de televisão, continua a ser relevante o acesso à rede de cobre da MEO para assegurar ofertas a clientes com múltiplas localizações nos casos em que é necessária a disponibilização exclusiva de serviços telefónicos a esses clientes. Este acesso é particularmente relevante no fornecimento de serviços a clientes não residenciais com presença em localizações dispersas a nível nacional.

No entanto, também como se referiu, a NOS, sendo o prestador do prestador do serviço universal na componente de disponibilização do acesso à rede de comunicações pública num local fixo e prestação do serviço telefónico acessível ao público através daquela ligação, está apta a satisfazer a procura por acessos em local fixo em qualquer ponto do território nacional.

Nota-se a este respeito que a CE referiu na sua carta de sérias dúvidas que a ANACOM considera que existem operadores *“com escala equiparável à da MEO e que há vários operadores integrados verticalmente e que poderão atualmente beneficiar de economias de escala”*. Segundo a CE, a ANACOM na sua análise da agregação das comunicações vocais fixas com outros serviços (ofertas em pacote) também *“ignorou o facto de a cobertura FTTH/B representar 70,1 % de todos os agregados familiares e a cobertura DOCSIS 3.0 representar 70,8 % dos agregados familiares em 2015”*. Adicionalmente, e conforme já referido, a CE também desvaloriza a relevância da ORLA para o segmento não residencial, dada a tendência de redução desse tipo de ligações – inferior a 1% – e a *“crescente importância dos pacotes que incluem também ligações baseadas na Internet para clientes não residenciais”*.

Concorrência potencial

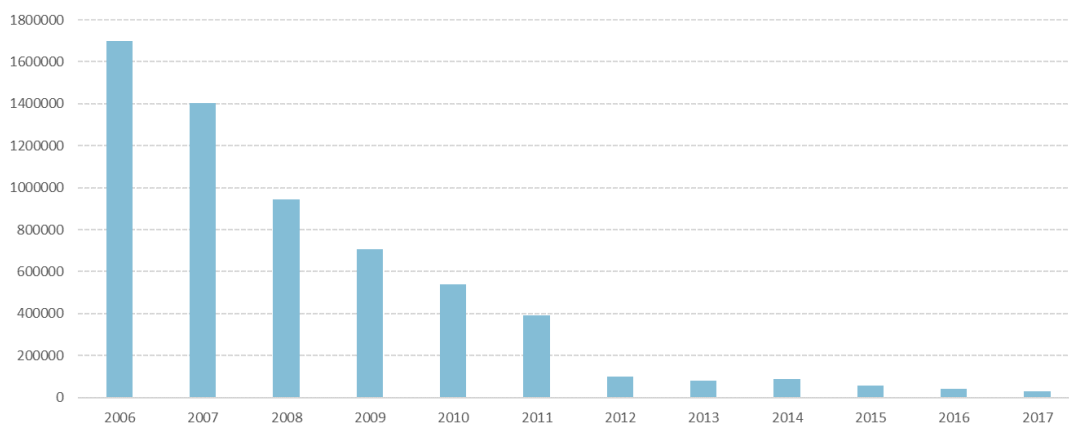
Os serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas são um *input* grossista necessário para a prestação de serviços telefónicos nos mercados retalhistas, que pode ser adquirido a terceiros ou fornecido pelo operador verticalmente integrado. Assim a análise da concorrência deve atender a esta particularidade, razão pela qual o fornecimento próprio foi incluído no mercado.

O fornecimento dos serviços de originação de chamadas fixas resulta de uma imposição regulatória e não se antecipa que surjam ofertas grossistas para disponibilização do serviço a terceiras entidades que concorram com a oferta grossista para acesso indireto disponibilizada pela MEO. Tendo-se verificado ao longo dos últimos anos que as condições existentes no mercado retalhista a montante se modificaram por via do fornecimento interno e não por via do aparecimento de ofertas concorrentes à oferta regulada, é

expectável que esta seja igualmente a via que irá conduzir a eventuais modificações futuras na dinâmica deste mercado.

A utilização de serviços grossistas para a viabilização de ofertas retalhistas de terceiros sobre acesso indireto regista um declínio considerável (ver Gráfico 10), o que se explica pelo acréscimo do número de acessos detidos pelos operadores alternativos com base em infraestrutura própria, mas também pelo decréscimo do tráfego associado ao STF (Gráfico 5).

Gráfico 10 – Evolução do tráfego grossista de originação de chamadas para acesso indireto, fornecido pela MEO



Unidade: milhares de minutos

Fonte: ANACOM (com base na informação do questionário PMS).

A possibilidade de os operadores alternativos exercerem pressão concorrencial no mercado grossista de originação de chamadas fixas através do lançamento de ofertas grossistas comerciais concorrentes à oferta regulada da MEO existe, pelo menos a nível teórico, já que têm vindo a ganhar quota de mercado à MEO, mas na prática é limitada. É possível questionar se na eventualidade de desregulação do mercado de originação de chamadas na rede fixa para viabilização de serviços de acesso indireto seria, ou não, expectável o lançamento de ofertas grossistas concorrentes à da MEO, ao contrário do que sucedeu até à presente data. A ANACOM entende que tal não será expectável por três razões. A primeira está associada à redução do tráfego grossista e retalhista do STF, que limita a atratividade no investimento para prestar o STF de forma isolada (ou seja, a redução da dimensão do mercado por via da redução da procura por este tipo de serviço).

A segunda à inexistência de uma rede com a ubiquidade da do operador histórico – com exceção da rede da NOS –, razão que motiva os operadores, mesmo os verticalmente integrados e com redes com uma dimensão considerável, a utilizarem os serviços de originação da MEO. E, por último, o facto de os operadores que possuem rede não terem incentivos para disponibilizar a terceiros *inputs* para que estes concorram com os seus próprios serviços no retalho.

Sem prejuízo do referido, na dinâmica deste mercado é evidente uma menor dependência dos operadores alternativos face à oferta regulada dos serviços de originação para acesso indireto, e em termos prospetivos antecipa-se que essa dependência diminua com o aumento das redes dos operadores alternativos e consequentemente com a sua maior penetração junto dos utilizadores finais. Nos últimos 10 anos este tráfego decresceu perto de 32% ao ano, sendo que o tráfego registado em 2017 é inferior a 2% do tráfego de 2006 (ano em que surgiu a ORLA). Nota-se em todo o caso que, atendendo a que os planos de expansão de rede dos operadores alternativos não visam diretamente a prestação de serviços telefónicos, pelo menos em regime de “*stand alone*”, mas essencialmente a oferta de pacotes de serviços, incluindo serviços que exigem uma elevada capacidade, nos casos em que os clientes apenas pretendem aceder aos serviços telefónicos em local fixo não é imediato que a dependência dos operadores alternativos face à oferta grossista da MEO se reduza consideravelmente, ainda que, segundo os dados apresentados, a mesma seja já reduzida.

Nota-se que, de acordo com a informação prestada no âmbito do processo de consulta pública e audiência prévia, um operador quantificou a relevância destas ofertas para a sua operação e estimou a perda de faturação total, associada a clientes que têm voz por acesso indireto, bem como informou do peso que o tráfego de acesso indireto destes clientes representa na sua faturação total de serviços de voz, através de acesso direto e indireto.

A este respeito, de acordo com a CE, a MEO não detém uma “*posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos seus concorrentes, dos clientes, e, em última análise dos consumidores*”. Segundo a CE, a existência de potenciais concorrentes e as ofertas dos operadores alternativos são suficientes para condicionar a formação dos preços retalhistas. De facto, os preços atualmente praticados nos mercados retalhistas são definidos uniformemente a nível nacional, pelo que, segundo a CE, os

preços definidos pelos diferentes operadores condicionam a política de preços definida pela MEO, mesmo em áreas onde os primeiros não atuam. A possibilidade da MEO identificar este grupo de utilizadores e aumentar-lhes de forma seletiva os preços é considerada pela CE como improvável. Por outro lado, é razoável inferir, que a existência de um prestador de SU, com obrigações de acessibilidade dos preços, também limitará a capacidade da MEO agir de forma independente desse grupo de clientes.

Acresce que numa situação em que os serviços grossistas para terceiros estão gradualmente a perder relevância, não é expectável o aparecimento de ofertas grossistas alternativas para a prestação destes serviços, não se identificando assim dinâmicas que estimulem a concorrência na prestação grossista deste serviço. No entanto, o fornecimento interno de originação de chamadas na rede fixa, circunscrito às áreas e/ou clientes que permitem rentabilizar os investimentos efetuadas em redes de elevada capacidade, pode ser suficiente, no contexto de um mercado nacional, conforme refere a CE, para exercer pressão concorrencial condicionando a fixação dos preços dos serviços baseados na RTPC.

Em suma, conclui-se que a dinâmica concorrencial do mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo está relacionada com a dinâmica do mercado retalhista do acesso, não se identificando a nível grossista ofertas comerciais de originação de chamadas na rede fixa para além da oferta regulada, não sendo expectável que estas surjam na sequência de uma eventual desregulação do mercado, não se antecipando por isso qualquer contrapoder negocial a nível grossista nesta matéria por falta de ofertas alternativas que o potenciem. No entanto, tal poderá não ter impacto a nível da oferta aos utilizadores finais, que podem continuar a beneficiar de preços uniformes e concorrenciais independentemente da área geográfica onde atuam.

Considerando a redução da relevância do STF, importa também avaliar em que medida a pressão concorrencial exercida pelos serviços móveis pode impactar na tendência do mercado para evoluir para uma situação de concorrência efetiva. Segundo o BTC da

Marktest^{60,61}, de entre os indivíduos que dispunham de acesso ao serviço telefónico no final de 2016, cerca de 73,5% tinham os dois tipos de acesso (STF e STM). Estes dados apontam para uma pressão concorrencial limitada dos serviços móveis face aos fixos, já que os utilizadores finais têm ambos os acessos. Por outro lado, quanto aos utilizadores empresariais, nas PME, que constituem a grande maioria das empresas em Portugal, a penetração do STF é de 94% enquanto do STM é de 90%⁶², apontando também para a utilização conjunta dos dois serviços na maioria dos casos. A CE evidencia, sobre a questão da substituíbilidade fixo-móvel *“que, mesmo que as chamadas fixas e móveis não fossem consideradas perfeitos substitutos a nível retalhista, os serviços móveis continuariam ainda a exercer uma pressão nos serviços de origem de chamadas na rede fixa a nível grossista a partir do exterior do mercado relevante ou do mercado retalhista subjacente (...) Além disso, a Nota Explicativa menciona apenas a substituição da telefonia fixa por telefonia móvel como um dos elementos conducentes à desregulamentação do ex-mercado 2, mas não exige que esta substituição seja observada nas circunstâncias nacionais para se proceder à desregulamentação do mercado”*. Concordando-se com esta argumentação da CE, é também de relevar que os próprios operadores móveis disponibilizam, através das suas redes móveis, serviços de voz em local fixo.

Os serviços OTT também poderiam exercer alguma pressão sobre os serviços telefónicos prestados em local fixo, conforme mencionado no ponto 2.1.1.. Todavia, estes serviços não estão acessíveis para as ofertas de STF *“stand alone”*, já que a sua realização pressupõe a existência de um acesso à internet. Embora os clientes do STF também possam ter um acesso móvel, através do qual acedem à Internet, designadamente através do serviço de Internet no telemóvel, a utilização desse serviço para a realização de chamadas de voz é ainda limitada. De acordo com o BTC da Marktest, a utilização de chamadas de voz pela Internet atingiu os 30% no final de 2016^{63,64}. Mas, de acordo com um inquérito desenvolvido

⁶⁰ Citado em ANACOM (2017). “O sector das comunicações 2016”, p. 215.

⁶¹ 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).

⁶² Inquérito sobre a utilização dos serviços de comunicações eletrónicas pelas PME – 2016, disponível em: https://www.anacom.pt/streaming/ICSCE_PME2016.pdf?contentId=1408109&field=ATTACHED_FILE.

⁶³ Entre os utilizadores de telemóvel com 10 ou mais anos.

⁶⁴ Citado em ANACOM (2017): “O sector das comunicações 2016”, p. 534.

pela CE (*E-Communications and Telecom Single Market Household Survey*)⁶⁵, de outubro de 2015, cerca de apenas 9% dos portugueses com 15 ou mais anos fazia chamadas através da Internet regularmente (via *smartphone*, *tablet* ou outro equipamento, fixo ou móvel) e apenas 6% diariamente. De acordo com o mesmo estudo, cerca de três quartos dos portugueses referiu nunca ter utilizado o serviço. A nível europeu, Portugal é o segundo país com menor utilização deste serviço.

Neste contexto, a pressão concorrencial que os serviços OTT exercem é limitada.

Em conclusão, atendendo a que esta Autoridade não dispõe de elementos adicionais aos apresentados que permitam rebater de forma inequívoca os argumentos apresentados pela CE, não se pode concluir que o mercado apresenta uma estrutura que não tende para a concorrência efetiva no horizonte temporal relevante.

3.1.3. A insuficiência do direito da concorrência

Para a CE a regulação de mercados *ex-ante* só deverá ocorrer quando o direito da concorrência por si só não for suficiente para ultrapassar as falhas de mercado identificadas. As intervenções do direito da concorrência tendem a ser insuficientes quando *“para corrigir uma ou várias falhas persistentes no mercado, tenham de obedecer a uma longa série de requisitos de conformidade ou caso sejam indispensáveis intervenções frequentes e/ou tempo útil”* (Recomendação sobre Mercados Relevantes).

Atentas as conclusões relativas aos dois critérios anteriores, entende-se que não se justifica aferir o cumprimento deste critério.

3.1.4. Conclusão sobre a aplicação dos três critérios cumulativos

A análise aos critérios previstos na Recomendação sobre Mercados Relevantes não permite concluir que os mesmos são cumulativamente verificados, isto é, não se cumprem

⁶⁵ Inquérito da Comissão Europeia que cobre a população com 15 ou mais anos de cada um dos estados membros da UE28. O trabalho de campo foi realizado pela TNS Opinion & Social network. Trata-se de um inquérito presencial (CAPI) e, no caso de Portugal, tem uma amostra de 1.051 agregados familiares. A última vaga disponível deste inquérito foi recolhida durante outubro de 2015. A publicação data de maio de 2016 (Special Eurobarometer 438 - Wave EB84.2).

os critérios necessários para que o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços retalhistas seja passível de regulação *ex-ante*.

Não se considera que existam obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, e é expetável que num horizonte temporal pertinente os operadores alternativos (e a própria MEO) continuem a efetuar investimentos em rede aumentando a cobertura das suas ofertas e eliminando progressivamente as barreiras ainda existentes à entrada no mercado. Na sua carta de sérias dúvidas, a CE considera que a dinâmica concorrencial no mercado não estará fortemente condicionada pela persistência de barreiras à entrada em locais mais remotos, onde não existe alternativa à rede de cobre da MEO.

A este respeito, a CE referiu que, *“o poder de mercado de uma empresa pode ser limitado pela existência de potenciais concorrentes”*, e que *“já se verificou uma entrada significativa no mercado”* por parte de concorrentes da MEO *“com base nas suas próprias infraestruturas ou com base em inputs a montante regulamentados (ou seja, oferta de lacete local (LLU) ou fluxo contínuo de dados), este último para o fornecimento de ofertas em pacote”*. Atualmente aproximadamente 91% dos clientes do STF já subscreverem o STF como parte de um pacote, que inclui o STF de forma gratuita, realçando ainda a CE que, no futuro, o número de clientes com pacotes aumentará. Segundo a CE, há um condicionamento nos preços praticados pela MEO, na medida em que a generalidade dos clientes usufrui do STF integrado num pacote, sendo os serviços oferecidos pelos diferentes operadores com base nas suas próprias infraestruturas.

Quanto à diminuição da relevância da ORLA para o segmento não residencial, a CE evidencia a tendência decrescente do número de acessos ORLA, considerando negligenciável o impacto no mercado da imposição da ORLA.

A CE, ainda no contexto da aferição dos obstáculos à entrada no mercado, também refere que não devem ser ignoradas as entradas efetivas que já se verificaram no mercado, para além das coberturas FTTH/B e DOCSIS, com valores na ordem, respetivamente, dos 70,1% e 70,8% de todos os agregados familiares. Para essas entradas no mercado, segundo a mesma, contribuíram as obrigações grossistas já impostas noutros mercados, como o acesso a condutas e a fibra escura, bem como o acesso a outros *inputs* grossistas,

que facilitaram a implementação de redes de acesso de nova geração por parte de operadores alternativos, “*o que pode limitar ainda mais o poder de mercado da MEO*”.

Neste contexto, a ANACOM entende que é expetável que, num horizonte temporal pertinente, os operadores alternativos (e a própria MEO) continuem a efetuar investimentos em rede aumentando a cobertura das suas ofertas e eliminando progressivamente as barreiras ainda existentes à entrada no mercado.

Já sobre o cumprimento do segundo critério, relativo à estrutura de mercado não tender para uma concorrência efetiva, realça-se a posição da CE, que considera “*que apenas uma quota “muito grande” – superior a 50% - constitui por si só, salvo circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante*”. Como tal, não considera as quotas de mercado da MEO a nível de retalho e grossista como “*muito grandes*” na aceção das Linhas de Orientação relativas à análise de PMS, sendo que as quotas de mercado dos concorrentes (NOS e VODAFONE) já são consideráveis.

A CE, na sua carta de sérias dúvidas, considera que a existência de outras ofertas grossistas, impostas noutros mercados, tem incentivado a instalação de redes de acesso de nova geração em Portugal, destacando as coberturas atuais de FTTH/B e DOCSIS 3.0. Por outro lado, também considera existir pressão concorrencial a nível retalhista, pelo que desvaloriza a relevância da ORLA. Tal também se suporta no facto de existirem operadores com escala equiparável à da MEO e vários operadores integrados verticalmente, que como tal podem atualmente beneficiar de economias de escala.

Para a CE, a MEO não detém uma “*posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos seus concorrentes, dos clientes, e, em última análise dos consumidores*” e, portanto, conclui que a existência de potenciais concorrentes e as ofertas dos operadores alternativos são suficientes para condicionar a formação dos preços retalhistas. Segundo a CE, os preços definidos pelos diferentes operadores condicionam a política de preços definida pela MEO, pois os preços atualmente praticados nos mercados retalhistas são definidos a nível nacional.

Neste contexto, ainda que a ANACOM considere não ser expectável o aparecimento de ofertas grossistas alternativas para a prestação de serviços de originação de chamadas

para a viabilização de serviços telefónicos em local fixo no cenário de ausência de regulação, que estimulem a concorrência, efetivamente os serviços grossistas (prestados a terceiros) estão a perder muita relevância e há uma trajetória claramente descendente da quota de mercado da MEO. Pelo que não se pode concluir, conforme decorre dos comentários da CE, que o mercado apresenta uma estrutura que não tende para a concorrência efetiva no horizonte temporal relevante.

Não se considerando cumpridos os dois primeiros critérios que são necessários para que se conclua que o mercado é suscetível de regulação *ex-ante*, a ANACOM entende que não se justifica analisar o terceiro critério, relativo à insuficiência do direito da concorrência, até porque para se considerar o mercado como sendo suscetível de regulação *ex-ante* os três critérios tinham de ser cumpridos cumulativamente.

Desta forma, suportando-se nos comentários da CE, a ANACOM não considera que este mercado grossista seja passível de regulação *ex-ante*.

4. Avaliação da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares *ex-ante*

Nas secções anteriores concluiu-se que o mercado grossista de originação de chamadas de voz na rede telefónica num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, suportados em acesso indireto, após análise dos três critérios mencionados, não reúne as condições para ser identificado para efeitos de regulação *ex-ante*, razão pela qual não se efetuou a análise de PMS, e consequentemente não se identificou qualquer entidade com PMS.

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 existam⁶⁶.

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.

É, assim, entendimento desta Autoridade que, existindo uma situação de supressão das obrigações atualmente existentes no mercado grossista de originação de chamadas de voz

⁶⁶ Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e artigo 56.º, d) e artigo 59.º, n.º 4 da LCE.

na rede telefónica num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, suportados em acesso indireto, é importante ter em consideração o modo como estas obrigações 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 de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas

A ANACOM, a 14.08.2014, aprovou a decisão final relativa à análise do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, tendo concluído que as empresas do Grupo PT (então PTC e MEO) tinham PMS no mercado em causa, tendo sido fixado um conjunto de obrigações regulamentares *ex-ante* ao Grupo PT.

Atendendo a que o mercado então em causa abrangia 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. Essas obrigações aplicavam-se nuns casos à então PTC, e noutros a todo o Grupo PT, que então integrava a PTC e a MEO.

As obrigações que foram aplicadas e que estão atualmente em vigor são as seguintes:

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

Note-se que, por decisão da ANACOM de 14.12.2017, relativa ao mercado grossista de originação de chamadas para serviços especiais suportados em números não geográficos e por este não cumprir com os três critérios necessários à imposição de regulação *ex-ante*, já foram suprimidas as obrigações referidas anteriormente no contexto desse mercado, e que tinham sido impostas às empresas do então Grupo PT (e da então PTC), atualmente MEO, no mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

4.2. Supressão das obrigações em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas

As obrigações regulamentares *ex-ante* apenas podem ser impostas aos operadores identificados com PMS. 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 na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, 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 mercado 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 obrigação de disponibilização de ofertas de referência (ORLA e ORI).

- Controlo de preços, fixando preços orientados para os custos no âmbito da originação de chamadas.
- 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 e às ofertas disponibilizadas; ii) existem compromissos contratuais de média duração assumidos para com os clientes finais (não residenciais e entre os quais entidades públicas), que poderiam vir eventualmente a não ser cumpridos pelas beneficiárias da ORLA em caso de disrupção da oferta sem que fosse garantido um prazo adequado; iii) importa minimizar eventuais situações que gerem insatisfação por parte dos clientes finais; e iv) a migração dos acessos para soluções alternativas requer a fixação de um prazo adequado, é necessário garantir que é dado ao mercado um período de tempo razoável para assegurar uma transição sustentável, prevenindo retrocessos para a dinâmica de mercado.

Assim, sendo a expectativa da ANACOM que esse período permita a todos os intervenientes alcançar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização de serviços retalhistas ao público em geral, esta Autoridade determina que a obrigação de controlo de preços, na forma e nos valores atualmente aplicáveis só deve ser eliminada no prazo de dezoito meses após a decisão relativa a este mercado. Atendendo a que a obrigação de controlo de preços vigora, quer para a originação de chamadas, quer para a ORLA, determina-se que em ambos os casos se aplica o período de dezoito meses.

De facto, a supressão mais célere desta obrigação teria consequências nefastas para o mercado, nomeadamente para o segmento não residencial. Neste segmento é frequente existirem contratos de média duração (a 2 ou 3 anos) e a supressão imediata das obrigações em apreço poderia comprometer o seu cumprimento. Não se trata apenas de uma questão de preço, embora esta possa também assumir a sua relevância. Em algumas situações, o desaparecimento da ORLA implica que deixam de ser disponibilizados pelos prestadores alternativos acessos suportados em pares de cobre, o que obriga os clientes desses serviços, particulares, ou empresas, a aceitarem que os prestadores em causa lhe passem a prestar o serviço com base noutro tipo de acessos, como é o caso de acessos

IP, se os tiverem, ou a procurarem um novo prestador do serviço. Existindo contratos em que o período em que vigoram se encontra a decorrer, as alterações agora introduzidas poderiam ter um impacto muito importante, inviabilizando a continuidade de alguns desses contratos e, como tal, afetando de forma muito negativa os prestadores envolvidos. A fixação de um período de 18 meses para que as obrigações deixem de vigorar procura endereçar este problema.

Contudo, não se trata apenas das questões contratuais. No caso de empresas/entidades públicas que estão a usar atualmente a ORLA, ainda que possam recorrer a soluções alternativas, devido à atual dependência do TDM de alguns sistemas de comunicação, onde se incluem os que requerem autonomia energética, os sistemas de comunicação de elevadores antigos e alguns sistemas hospitalares, entre outros, essas soluções alternativas poderão refletir-se direta ou indiretamente em custos acrescidos, quer para os prestadores do serviço, quer para os utilizadores, pelo que é necessário prever um período de tempo razoável, não apenas para que todos os sistemas possam ser suportados em acessos IP, mas também para que o impacto financeiro dessa alteração não seja muito significativo. Assim, nas situações descritas existe desde logo um custo de alteração de sistemas, que nos clientes de maiores dimensões – segmento empresarial e Estado – poderá assumir alguma relevância. Por outro lado, ainda que os clientes estejam disponíveis para efetuar as mudanças necessárias podem ser confrontados com ausência de ofertas alternativas face à da MEO. Neste contexto, a inexistência de um período de transição razoável, entendendo-se que o prazo de 18 meses se afigura suficiente, sujeitaria os prestadores e os clientes finais a uma pressão adicional e a custos excessivos que transcendem a mera questão da inexistência de um tarifário regulado, pelo que se entende que efetivamente na ausência do prazo referido, os clientes seriam efetivamente prejudicados.

Adicionalmente, conforme referido, um período muito reduzido de transição, ou seja, inferior a 18 meses, poderia não permitir a continuidade de diversos serviços. Tendo em consideração que as disrupções no fornecimento de serviços tendem a frustrar as expectativas dos consumidores, com consequência para a sua relação com o seu atual prestador, essa situação poderia ter repercussões na dinâmica de mercado, em particular no segmento não residencial, pelo impacto que a quebra de confiança teria na capacidade de angariação/manutenção de clientes.

Deste modo, entende-se que o período transitório previsto é o necessário para garantir uma transição sustentável, promovendo a estabilidade e segurança no mercado. Com efeito, é necessário assegurar a possibilidade de os prestadores encontrarem soluções alternativas de fornecimento de serviços, que nalguns casos se afiguram complexas, minimizando os inconvenientes para os seus clientes e com o menor impacto possível na dinâmica do mercado.

De notar que a ANACOM definiu igual período de 18 meses para a supressão de obrigações nos mercados grossistas de acesso de elevada qualidade nas áreas C (de baixo e alto débito), tendo, nessa ocasião, identificado questões, nalguns casos, semelhantes às que agora se colocam, entre elas o reconhecimento de um processo de mudança complexo e moroso (ver análise dos mercados de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo (acessos e segmentos de trânsito) – deliberação de 01.09.2016).

A nível da ORI, a MEO deixa de estar obrigada a publicar informação referente ao serviço de originação de chamadas para acesso indireto.

A nível da ORLA, a MEO deixa de estar obrigada a satisfazer pedidos de ativação de acessos ORLA. A oferta deve ser mantida por um prazo de dezoito meses após a decisão final, salvaguardando todas as condições atualmente em vigor para os acessos existentes, incluindo o preço, no entanto, a obrigação de ativar novos acessos ORLA cessa a partir do momento de aprovação da decisão final, ou seja, a oferta é mantida unicamente para os atuais acessos. Sem prejuízo, podem, naturalmente, ser negociadas melhores condições entre os interessados. A MEO, caso pretenda deixar de disponibilizar a ORLA e ou a pré-seleção, ou mantendo-as pretenda alterar as respetivas condições findo o referido prazo de dezoito meses deve notificar os interessados com um prazo de dois meses de antecedência, ou seja, terá de efetuar esse pré-aviso até dezasseis meses após a aprovação da decisão final sobre este mercado. Entende-se que o prazo é causa é o mínimo necessário para que os prestadores que recorrem à ORLA e ou à pré-seleção possam adaptar-se às novas circunstâncias.

As restantes obrigações impostas neste mercado – dar resposta a pedidos razoáveis de acesso, não-discriminação, transparência, separação de contas e contabilização de custos

– deixam de ser aplicáveis a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo. Ou seja, a MEO deve manter todas as condições atualmente em vigor para os acessos já fornecidos por um período de dezoito meses, sendo que não está obrigada a fornecer novos acessos a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo.

5. Conclusão

Decorre da análise efetuada que o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas não satisfaz cumulativamente os três critérios previstos na Recomendação sobre 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, com exceção da obrigação de controlo de preços, na forma e nos valores atualmente aplicáveis (ou seja, mantendo os mesmos preços e sendo aplicável aos serviços de originação de chamadas para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas e aos acessos ORLA existentes à data desta decisão), que só pode ser eliminada no prazo de dezoito meses após a decisão relativa a este mercado, o que implica necessariamente que a própria ORLA também terá de se manter em vigor para os atuais acessos durante o período em causa, e nas condições explicitadas no ponto 4.2.

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Número de acessos instalados a pedido dos clientes (não equivalentes), com base em infraestrutura própria	25
Gráfico 2 – Número de acessos com ORLA ativa	27
Gráfico 3 – Número de acessos analógicos com ORLA ativa, por entidade beneficiária..	28
Gráfico 4 – Número de acessos RDIS com ORLA ativa, por entidade beneficiária	28
Gráfico 5 – Evolução do tráfego de voz na rede fixa, inclui tráfego VoIP nómade (minutos)	29
Gráfico 6 – Evolução do tráfego de voz originado na rede fixa e na rede móvel (milhares minutos).....	29
Gráfico 7 – Evolução do tráfego com origem na rede fixa	31
Gráfico 8 – Proporção de acessos suportados em infraestrutura própria e em infraestrutura de terceiros.....	43
Gráfico 9 – Total de acessos de STF suportados em redes móveis (GMS/UMTS/LTE) ...	59
Gráfico 10 – Evolução do tráfego grossista de originação de chamadas para acesso indireto, fornecido pela MEO.....	72

Índice de tabelas

Tabela 1 – Número de acessos do STF (equivalentes).....	24
Tabela 2 – Evolução das quotas de acessos do STF (equivalentes)	25
Tabela 3 – Evolução das quotas de mercado dos minutos originados na rede fixa.....	31
Tabela 4 – Quotas do mercado de originação de chamadas para serviços telefónicos (em minutos).....	66
Tabela 5 – Preços grossistas cobrados pela MEO na originação de chamadas num local fixo	70

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

ADSL	<i>Asymmetric digital subscriber line</i>
BTC	<i>Barómetro de Telecomunicações da Marktest</i>
DMC	Duração média de chamadas
DOCSIS3	Data Over Cable Service Interface Specification 3
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
HFC	Hybrid Fiber Coax
IHH	índice de Herfindahl-Hirschman
IP	Protocolo Internet
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LLU	Oferta de Lacete Local
LTE	Long-Term Evolution / Sistemas de comunicação móvel de 4ª geração
M2M	<i>Machine-to-Machine</i>
MVNO	<i>Mobile Virtual Network Operator</i>
ORALL	Oferta de Referência para Acesso ao Lacete Local
ORI	Oferta de Referência de Interligação

ORLA	Oferta de Realuger da linha de assinante
OTT	<i>Over-the-top</i>
PC	Computador pessoal
PME	Pequena e Média Empresa
PMS	Poder de Mercado Significativo
PNN	Plano Nacional de Numeração
PPCA	Posto Particular de Comutação Automática
RDIS	Rede Digital de Serviços Integrados
RTPC	Rede telefónica pública comutada
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

CABOVISÃO	Televisão por Cabo S.A. (atualmente NoWo)
GRUPO NOS	NOS Comunicações S.A., NOS Madeira S.A. e NOS Açores S.A.
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom, inclui PTC e MEO.
MEO	MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.
NOS	NOS Comunicações, S.A.
NOWO	NOWO Communications, S.A.
ONITELECOM ou ONI	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.

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 - Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas
CE	Comissão Europeia
INE	Instituto Nacional de Estatística
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
TJCE	Tribunal de Justiça
UE	União Europeia