

**MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS EM REDES
TELEFÓNICAS PÚBLICAS NUM LOCAL FIXO**

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

– Decisão final –

Índice

1. Introdução	1
1.1. As conclusões da análise de mercado realizada em 2016	1
1.2. A Recomendação da CE e o processo de análise de mercados	2
1.3. Factos ocorridos de relevância para o mercado em análise	7
2. Os serviços telefónicos prestados em local fixo	8
3. Os serviços de terminação de chamadas na rede telefónica pública	18
4. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	21
4.1. O mercado grossista de terminação de chamadas	22
4.2. Definição do mercado do produto	23
4.2.1. A substituibilidade entre redes telefónicas públicas fixas	24
4.2.2. Os serviços grossistas prestados com recurso a diferentes tecnologias e interfaces	25
4.2.3. A terminação de chamadas em redes móveis	27
4.2.4. A terminação de chamadas num local fixo através da utilização de redes de acesso suportadas em frequências GSM/UMTS (produtos <i>homezone</i>)	29
4.2.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede	30
4.2.6. Definição do mercado do produto – conclusão	33
4.3. Definição do mercado geográfico	33
4.4. Conclusão	34
5. Mercados suscetíveis de regulação <i>ex-ante</i>	35
6. Avaliação de PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	37

6.1. Dominância individual	38
6.1.1. Análise da concorrência efetiva	38
6.1.2. Barreiras à entrada	41
6.1.3. Contrapoder negocial dos compradores	42
6.1.4. Dominância individual – conclusão	43
6.2. Dominância conjunta	44
6.3. Análise prospetiva	44
6.4. Avaliação de PMS – conclusão	44
7. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	47
7.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados	47
7.1.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso	48
7.1.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos	49
7.2. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações	50
7.3. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS	52
7.3.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72.º da LCE)	52
7.3.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (artigo 70.º da LCE)	55
7.3.3. Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência (artigos 67.º a 69.º da LCE)	57
7.3.4. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE)	62
7.3.5. Separação de contas (artigo 71.º da LCE) e contabilização dos custos (artigo 74.º da LCE)	73
7.4. Conclusão	73

1. Introdução

1.1. As conclusões da análise de mercado realizada em 2016

A última análise relativa ao mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo foi finalizada em dezembro de 2016, com a aprovação pelo Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), em 21.12.2016, da decisão final relativa à definição do mercado relevante, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares respeitantes a esse mercado. Na mesma data foi também aprovado o modelo de custeio de terminação fixa¹.

O mercado relevante foi definido como correspondendo à dimensão da rede de cada empresa que presta serviços de terminação, e integra os vários níveis de rede, independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado, incluindo a prestação dos serviços de terminação nas redes dos prestadores que oferecem o serviço VoIP (de uso fixo ou nómada) e o serviço telefónico em local fixo suportado em frequências GSM/UMTS (serviços *homezone*). Neste contexto, os mercados correspondem à terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais.

Na decisão de 2016 foram identificados dezoito prestadores como tendo PMS no mercado relevante. Na sequência da identificação de prestadores com PMS foram impostas obrigações regulamentares com o objetivo de corrigir as falhas de mercado identificadas. A tabela seguinte apresenta de forma sintética as obrigações impostas aos diferentes prestadores.

¹ Documento disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1401579>.

Tabela 1 – Obrigações regulamentares implementadas na análise de mercado de 2016

Obrigações	MEO	OPS
Obrigações de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso		
▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis (inclui interligação TDM e interligação IP)	X	X
▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias	X	X
▪ Integrar na oferta de referência os aspectos relevantes relativos à arquitetura de interligação em IP, devendo apresentar uma proposta de arquitetura de interligação em IP no prazo de 4 meses	X	
Obrigações de não-discriminação		
▪ Não discriminar relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação e relativamente a tarifários	X	X
Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência		
▪ Publicar uma ORI (rede fixa)	X	
▪ Publicar preços, termos e condições, informação técnica e informação sobre qualidade de serviço (rede fixa)	X	
▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária	X	X
▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação	X	X
▪ Comunicar antecipadamente (2 meses) outras alterações com impacto nos operadores	X	X
Obrigações de controlo de preços		
▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”)	X	X
▪ Fixar o mesmo preço máximo de terminação, na interligação local e de trânsito simples	X	X
▪ Aceitar, no prazo máximo de 3 meses, propostas para redução do número de pontos de interligação que permitam chegar à totalidade dos clientes da MEO (até um máximo de 60)	X	

Fonte: Deliberação da ANACOM de 21.12.2016.

1.2. A Recomendação da CE e o processo de análise de mercados

Nos termos do artigo 15.º da Diretiva-Quadro (2002/21/CE), relativo ao procedimento de definição do mercado, a Comissão Europeia (CE) adota uma recomendação sobre os mercados relevantes de produtos e serviços, estando prevista a sua revisão periódica.

A atual recomendação foi aprovada a 09.10.2014 – Recomendação 2014/710/UE² (doravante “Recomendação sobre os mercados relevantes” ou “Recomendação de 2014”). Esta substituiu a Recomendação 2007/879/CE que, por sua vez, substituiu a Recomendação 2003/311/CE. A Recomendação é acompanhada de uma “Exposição de

² Foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), de 16.10.2014, e está disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=EN> (versão portuguesa retificada em 14.05.2015 disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:121:FULL&from=PT#bookmark_nopage_009).

Motivos”³ onde a CE justifica a definição dos mercados. Na atual Recomendação são enumerados quatro mercados. O mercado em análise corresponde ao mercado 1 da Recomendação: Terminação grossista de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo. Os restantes mercados enumerados na Recomendação são:

- Mercado 2: Terminação grossista de chamadas de voz em redes móveis individuais;
- Mercado 3: a) Acesso local grossista num local fixo;
b) Acesso central grossista num local fixo para produtos de grande difusão;
- Mercado 4: Acesso de elevada qualidade grossista num local fixo.

Em termos nacionais, a Lei n.º 5/2004⁴, de 10 de fevereiro, na sua atual redação, (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas ou “LCE”), aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

À ARN, a ANACOM, compete 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)⁵:

- 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.

³ “Exposição de Motivos” disponível em <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets> (apenas versão em inglês).

⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=930940#.VtV4RU-O51N>.

⁵ Cf. Diretiva-Quadro, artigos 7.º e 14.º a 16.º.

Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação e as Linhas de Orientação da CE⁶ relativas à análise e avaliação do PMS 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 PMS⁷.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente⁸ ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

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

⁶ Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965114>.

⁷ 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”.

⁸ 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.*”

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 (artigo 59.º).

As obrigações impostas (cfr. n.º 3 do artigo 55.º):

- 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, da LCE), incumbindo-lhe nomeadamente de:

- Promover a previsibilidade da regulação, garantindo uma abordagem regulatória coerente e com períodos de revisão apropriados.
- Assegurar que, em circunstâncias análogas, não haja discriminação no tratamento das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas.
- Salvaguardar a concorrência em benefício dos consumidores e promover, sempre que apropriado, a concorrência baseada nas infraestruturas.

- Promover o investimento eficiente e a inovação em infraestruturas novas e melhoradas, designadamente garantindo que qualquer obrigação de acesso tenha em devida conta o risco de investimento incorrido pelas empresas.
- Considerar devidamente a variedade de condições existentes, no que se refere à concorrência e aos consumidores, nas diferentes áreas geográficas nacionais.
- Impor obrigações de regulação *ex-ante* apenas quando não exista uma concorrência efetiva e sustentável e atenuá-las ou suprimi-las logo que essa condição se verifique.

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 VODAFONE, o Conselho de Administração prorrogou, por deliberação de 10.05.2018, o período de audiência prévia e de consulta pública, fixando um prazo adicional de 5 dias úteis para envio de contributos.

Por comunicação de 14.05.2018, a AdC emitiu o seu parecer sobre o SPD relativo ao mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo – Definição do mercado relevante, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares. Em concreto, refere não se opor à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS e menciona que as obrigações regulamentares impostas são adequadas e contribuem para a dinâmica concorrencial ao nível da prestação dos serviços retalhistas correspondentes.

No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, a ANACOM recebeu cinco respostas, em nome de sete 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 19.07.2018 foi aprovado o projeto de decisão a notificar à CE, ao Organismo de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC) e às ARN dos restantes Estados-Membros da União Europeia (UE). Esse projeto foi notificado à CE em 02.08.2018, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da LCE, e registado com o número PT/2018/2101.

A 03.09.2018, foi recebida comunicação por parte da CE (carta C(2018) 5876 final)⁹ apresentada ao abrigo do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE, de 7 de março. Nessa comunicação a CE tece algumas considerações incidindo sobre o custo médio ponderado do capital (CMPC). Tendo em conta que essas considerações estão diretamente relacionadas com a especificação da obrigação de controlo de preço, remete-se para a decisão relativa a essa matéria.

A CE não efetuou observações específicas sobre a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a avaliação de PMS e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas em análise.

1.3. Factos ocorridos de relevância para o mercado em análise

Após a publicação da última análise de mercado no final de 2016, ocorreram no mercado das comunicações eletrónicas os seguintes acontecimentos com eventual relevância para o mercado em análise:

- A 03.03.2017¹⁰ foi atualizado o preço máximo de terminação das chamadas vocais em redes fixas individuais a aplicar pelos prestadores notificados com PMS. O preço foi fixado em 0,0635 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo a partir do primeiro segundo e entrou em vigor no dia 01.10.2017.
- A 29.09.2017¹¹, a NOS, SGPS, S.A. comunicou à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a celebração com a VODAFONE Portugal, S.A. (doravante “VODAFONE”) de um acordo de desenvolvimento e partilha de infraestrutura de abrangência nacional, nomeadamente torres de telecomunicações e fibra ótica.

⁹ Disponível em https://circabc.europa.eu/sd/a/959e8cd3-4e5d-4910-8e48-6ed7c5a86d36/PT-2018-2101%20Adopted_PT.pdf.

¹⁰ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1406906>.

¹¹ Disponível em <http://web3.cmvm.pt/sdi/emitentes/docs/FR65957.pdf>.

- A 05.01.2018¹², após consulta pública e audiência prévia dos interessados e depois de notificar o respetivo projeto de decisão à CE, a ANACOM aprovou a decisão final relativa à oferta de interligação IP.

Em particular, a atualização de preços e a implementação efetiva da interligação IP têm impactos significativos, ainda que desfasados no tempo e serão considerados ao longo da análise.

2. Os serviços telefónicos prestados em local fixo

O serviço telefónico prestado em local fixo (STF) é um serviço acessível ao público que permite fazer e receber chamadas, nacionais ou internacionais, através de um número ou números incluídos no plano nacional ou internacional de numeração, usualmente utilizando as redes fixas de comunicações.

O serviço é prestado por entidades habilitadas para o efeito. No final do 3.º trimestre de 2017 existiam 17 entidades habilitadas para a prestação deste serviço, 13 das quais estavam efetivamente a prestar o serviço. Entre as entidades que se encontravam a prestar o serviço, cinco prestavam-no exclusivamente através de acesso direto, uma através de acesso indireto e as restantes sete através dos dois tipos de acesso (*vide* Tabela 2). De salientar, que nos últimos três anos não ocorreram alterações ao nível do número de empresas a prestar estes serviços.

Tabela 2 – Prestadores do STF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	3T2017
Prestadores habilitados	25	25	24	19	19	17	17	17	17
Prestadores em atividade	17	17	15	15	15	13	13	13	13
Prestadores com tráfego acesso direto e indireto	10	9	9	9	8	8	7	7	7
Prestadores só com tráfego acesso direto	6	7	6	6	7	5	5	5	5
Prestadores só com tráfego acesso indireto	1	1	0	0	0	0	1	1	1

Unidades: Número de prestadores.

Fonte: ANACOM (Anuário estatístico – O Sector das Comunicações 2016, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1409782> – e Relatório do STF do 3.º trimestre de 2017.

¹² Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426092>.

Os serviços de voz fixa são igualmente prestados através do serviço de VoIP nómada¹³. No final do 3.º trimestre de 2017 existiam 24 entidades habilitadas a prestar este serviço, estando 15 em atividade, mais duas do que na última análise de mercado¹⁴. Por fim, existiam igualmente seis entidades (final de 2016) a prestar serviços de voz VoIP não nómada.

Ao nível do retalho, no final do 3.º trimestre de 2017, existiam cerca de 4,8 milhões de acessos do STF. Este valor corresponde a uma taxa de penetração dos acessos telefónicos principais de 46,6 acessos por 100 habitantes, o valor mais elevado da última década. Esta taxa apresenta uma tendência crescente desde 2008, com exceção do ano de 2013, que registou um ligeiro decréscimo face ao ano anterior. O aumento da taxa de penetração, face ao período homólogo, resultou do crescimento do número de acessos VoIP/VoB (+14,8% ou + 323 mil acessos) que mais que compensaram a diminuição dos acessos analógicos (-14,0% ou - 233 mil acessos), dos acessos RDIS (-12,6% ou - 50 mil acessos) e dos acessos GSM/UMTS/LTE (-0,1% ou - 530 acessos). Em termos globais o número de acessos principais aumentou 1% face ao período homólogo e registou uma média de crescimento anual de 0,1% desde 2008.

Sem prejuízo da elevada taxa de penetração, segundo o Barómetro de Telecomunicações da Marktest (BTC)¹⁵, no 3.º trimestre de 2017, cerca de 24,5% dos clientes de STF não utilizava o serviço¹⁶.

Em termos da distribuição dos acessos por prestador, o ano de 2016 foi o primeiro ano em que a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (doravante “MEO”) registou uma quota de mercado inferior a 50% (46,5%), continuando, no entanto, a ser a empresa com maior número de acessos (ver Gráfico 1).

¹³ Corresponde aos serviços prestados através da gama de numeração 30.

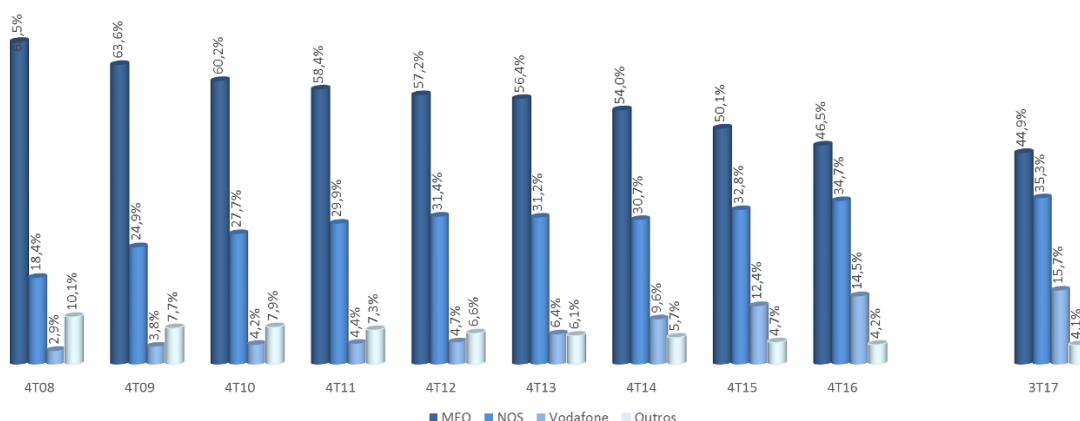
¹⁴ Para além destes, existem ainda outros prestadores registados que prestam serviços de voz sobre Internet, mas em que a informação relativa ao sinal de voz é suportada sobretudo em ligações computador a computador e onde o nível de qualidade assenta no princípio de “best efforts”.

¹⁵ 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 e a dimensão da amostra é 1.250 entrevistas mensais. O universo do Barómetro de Telecomunicações – Rede Móvel é composto pelos indivíduos com 10 e mais anos residentes em Portugal e a dimensão amostral é de 1.350 entrevistas por mês. A análise dos dados do BTC é feita para um período trimestral. A amostra de lares garante uma margem de erro absoluta máxima de 1,7 pontos percentuais (questões efetuadas à totalidade dos lares) e a amostra de indivíduos com 10 ou mais anos garante uma margem de erro absoluta máxima de 1,6 pontos percentuais (questões efetuadas à totalidade dos indivíduos).

¹⁶ Informação estatística do serviço telefónico fixo (3.º trimestre de 2017), página 4.

De acordo com a informação mais recente, conforme se constata no Gráfico 1, a quota de mercado desse prestador foi no 3.º trimestre de 2017 de 44,9%. Nesse período, o Grupo NOS¹⁷ alcançou a segunda quota de mercado em acessos mais elevada (35,3%), seguida da VODAFONE (15,7%). Em termos de clientes, esta última empresa foi a que, em termos líquidos, conquistou mais clientes, salientando-se que, nos últimos 4 anos o número de clientes deste prestador teve um aumento de 90%.

Gráfico 1 – Evolução das quotas de mercado em acessos telefónicos

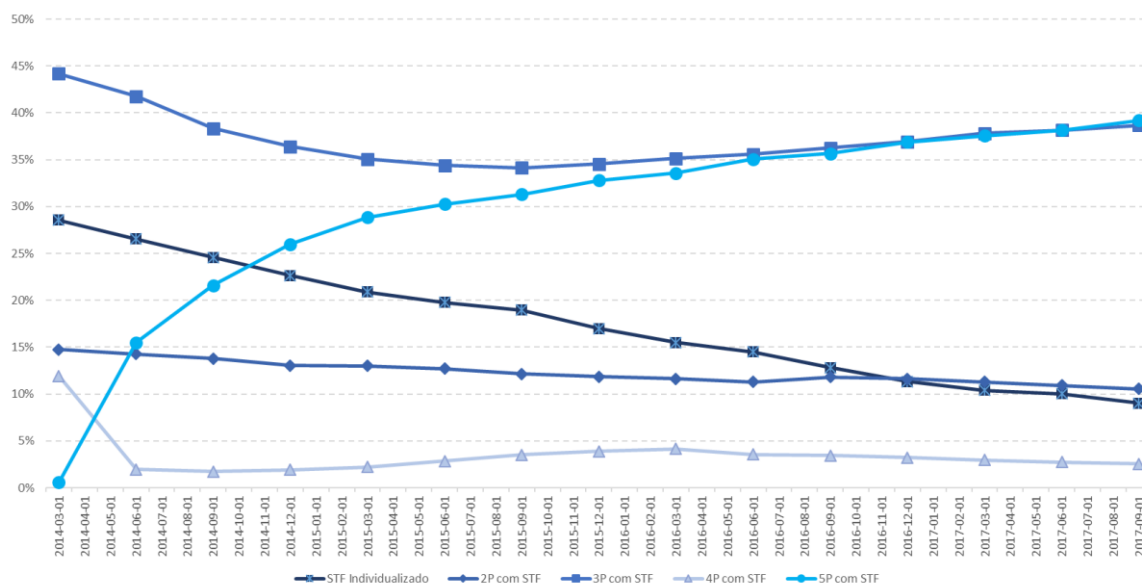


Fonte: ANACOM (Relatório do STF do 3.º trimestre de 2017).

A grande maioria dos acessos em local fixo são disponibilizados em pacotes de serviços, com 91% de clientes a adquirirem este serviço num pacote. Tal é um reflexo das ofertas disponíveis. A subscrição de STF a nível individual regista uma tendência decrescente (ver Gráfico 2).

¹⁷ Inclui a NOS Comunicações, S.A., a NOS Comunicações Madeira, S.A. e a NOS Comunicações Açores, S.A..

Gráfico 2 – Distribuição de acessos STF por tipo de oferta



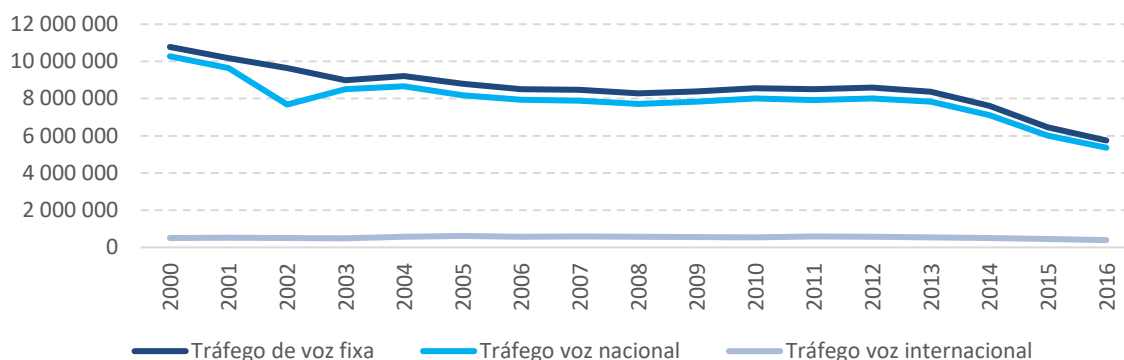
Fonte: ANACOM (Respostas dos prestadores aos questionários relativos a informação estatística).

A análise do perfil dos utilizadores residenciais de comunicações eletrónicas permite concluir que os que utilizam um número mais reduzido de serviços de comunicações eletrónicas integram os agregados familiares de menor dimensão (um ou dois indivíduos) e pertencem às classes sociais mais baixas. Estes utilizadores são sobretudo reformados, apresentam idades iguais ou superiores a 65 anos e dispõem de um nível de escolaridade mais baixo (até ao 1.º ciclo do ensino básico)¹⁸.

Analisando a estrutura da oferta em termos de tráfego cursado verifica-se uma diminuição dos volumes de tráfego originados na rede fixa e uma redução progressiva da quota de mercado da MEO em termos de tráfego (Gráfico 3 e Gráfico 5). A diminuição do tráfego é mais acentuada no tráfego nacional. Esta evolução não será alheia ao aumento da penetração dos pacotes 4P/5P, que incluem serviços móveis com chamadas gratuitas para todas as redes e, ainda, à crescente penetração de novas formas de comunicações suportadas na Internet.

¹⁸ ANACOM (2017). O sector das comunicações 2016: p. 44-45.

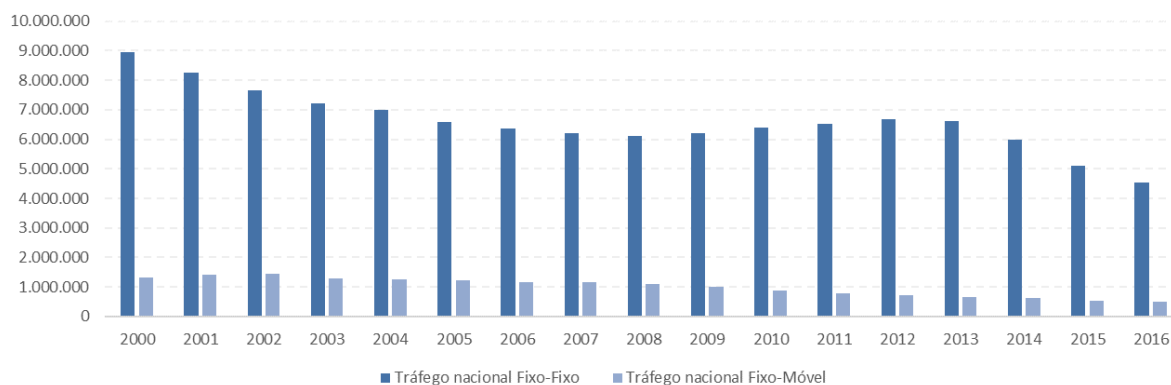
Gráfico 3 – Evolução do tráfego de voz originado na rede fixa (em minutos)



Fonte: ANACOM (Relatório do STF do 3.º trimestre de 2017).

Em termos de evolução do tráfego por destino de terminação é possível constatar que o tráfego originado na rede fixa e terminado na rede móvel apresenta uma tendência de decréscimo desde 2003, enquanto no tráfego fixo-fixo essa tendência se verifica desde 2013 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução do tráfego de voz fixo-fixo e fixo-móvel (em minutos)

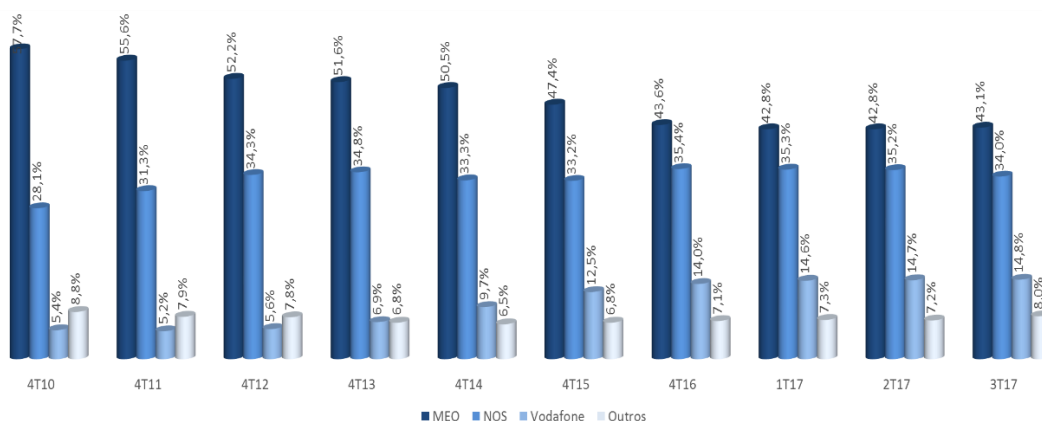


Fonte: ANACOM (Relatório do STF do 3.º trimestre de 2017).

Analisada a evolução das quotas de mercado em termos de tráfego de voz do STF (ver Gráfico 5), medida em minutos, verifica-se uma redução da quota de mercado da MEO. Desde 2015 que a quota deste prestador é menor que 50%, registrando no final desse ano o valor de 47,4%. A tendência decrescente foi registrada até ao final do 2.º trimestre de 2017, período no qual a quota de mercado registrada foi de 42,8%. No 3.º trimestre de 2017, a quota da MEO situou-se nos 43,1%, mais 0,3 pontos percentuais que no trimestre anterior. O segundo prestador em termos de posicionamento no mercado é o grupo NOS. No final do 3.º trimestre de 2017, a quota deste grupo era 34%, valor superior ao que

alcançou no final de 2015, mas inferior ao valor registado no 2.º trimestre de 2016, período em que alcançou a sua maior quota de mercado (36%). A partir desse momento a sua quota de mercado tem registado diminuições sucessivas. A quota de mercado da VODAFONE regista uma tendência crescente desde meados de 2012, seguindo a mesma evolução do seu número de acessos.

Gráfico 5 – Quotas de mercado do tráfego de voz do STF (em minutos)



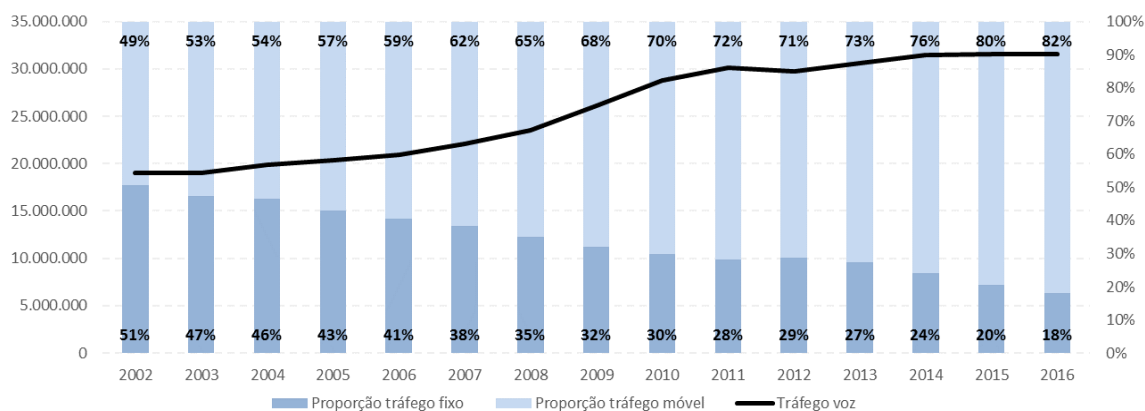
Fonte: ANACOM (Relatório do STF do 3.º trimestre de 2017).

No que diz respeito aos tarifários associados ao STF, verifica-se que, na sua grande maioria, integram algum tipo de tráfego gratuito, nomeadamente para a rede fixa, em particular quando disponibilizados em ofertas em pacote. No entanto, ainda existem ofertas *stand alone*, em que o tráfego não é gratuito e em que existe diferenciação entre chamadas para a própria rede e para redes fixas de terceiros. Acresce que na generalidade das ofertas é praticado um preço diferenciado para as chamadas com destino a números móveis.

O STF regista, conforme acima mencionado, uma redução da sua utilização. Tal poderá estar a ser influenciado pela utilização das redes móveis ou de serviços *over-the top* (OTT) para a satisfação das necessidades de comunicação dos utilizadores.

De facto, os utilizadores podem satisfazer as suas necessidades de comunicação de voz através do recurso a serviços fixos ou móveis. Em termos gerais, constata-se que o tráfego de voz tem vindo a aumentar desde 2013 e que a proporção de tráfego cursado nas redes móveis tem aumentado durante o mesmo período.

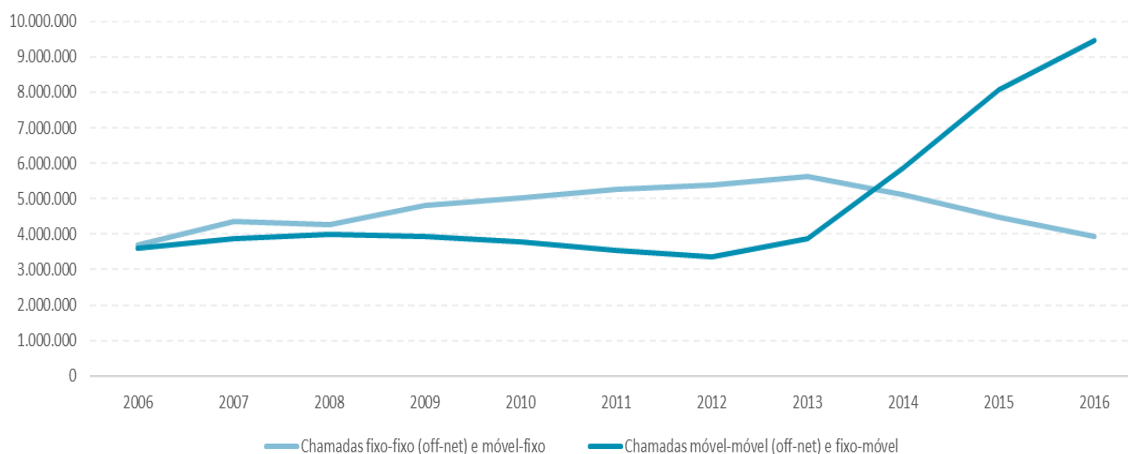
Gráfico 6 – Evolução do tráfego de retalho nacional de voz fixo e móvel (em minutos)



Fonte: ANACOM (Relatório do STF e do STM do 3.º trimestre de 2017).

Esse facto tem impacto na terminação de chamadas nas diferentes redes, sendo visível que o aumento da proporção de chamadas com origem nas redes móveis foi acompanhado de um aumento do tráfego terminado nestas redes, conforme se constata no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Terminação de chamadas de voz nacionais para terceiros (em minutos)



Fonte: ANACOM (Respostas dos prestadores aos questionários relativos a informação estatística).

Em suma, constata-se que o tráfego de voz tem vindo a aumentar por via do acréscimo do tráfego originado nas redes móveis, sendo que o tráfego originado nas redes fixas regista uma tendência decrescente.

Contudo, tal não impede que os consumidores percecionem os dois serviços como distintos, na medida em que identificam em cada um dos serviços características e

funcionalidades distintas. O serviço móvel é normalmente associado a uma utilização mais pessoal face à utilização que é feita do STF. Acresce que os utilizadores têm a perceção de que chamadas originadas no móvel têm um custo superior às chamadas originadas no fixo, e de que as chamadas fixo-móvel e móvel-fixo têm normalmente um custo mais elevado do que as chamadas destinadas ao mesmo serviço (fixo ou móvel). Tal concretiza-se em padrões de utilização do serviço telefónico móvel (STM) e STF distintos. Com efeito a duração média de chamadas (DMC) foi, no 3.º trimestre de 2017, de 225 segundos e de 156 segundos, respetivamente, para as chamadas originadas em local fixo e para as chamadas móveis, diferença que se tem mantido ao longo dos anos. Verifica-se também que a grande maioria dos utilizadores subscreve os dois serviços, já que segundo o BTC da Marktest^{19,20}, 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).

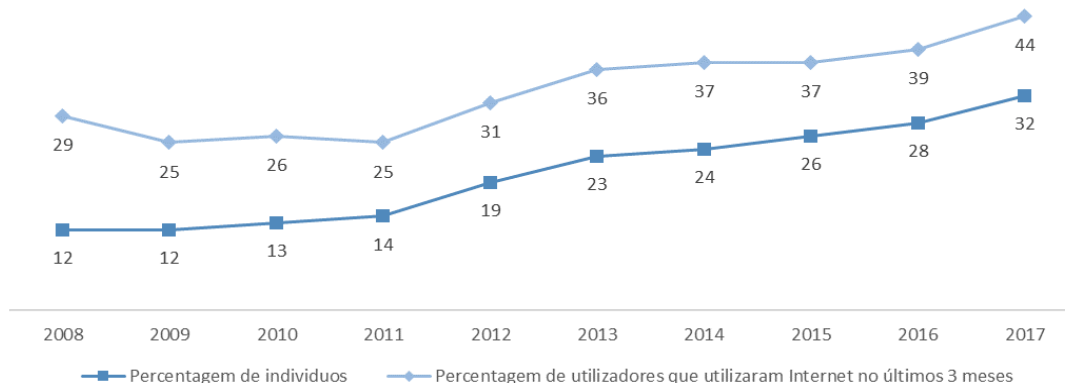
Em relação aos serviços OTT, a percentagem de utilizadores de Internet, entre os que utilizam a Internet nos últimos 3 meses, que realiza chamadas de voz ou de vídeo pela Internet é de cerca de 44%²¹, percentagem que se reduz para 32%²¹ se consideramos o total de indivíduos. Conforme se verifica no gráfico abaixo (ver Gráfico 8), a utilização de serviços OTT para estabelecer comunicações de voz e vídeo apresenta, desde 2011, uma tendência crescente.

¹⁹ Citado em ANACOM (2017). “O sector das comunicações 2016”, p. 215.

²⁰ 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).

²¹ Eurostat indicator "Individuals - internet activities [isoc_ci_ac_i]" informação de 20.12.2017, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>.

Gráfico 8 – Percentagem de utilizadores de Internet que efetuam chamadas de voz/vídeo pela Internet



Fonte: Comissão Europeia, *Information and Communication Technologies in households and by individuals* (2008 a 2017).
Base: Indivíduos com idade entre 16 e 74 anos.

No entanto, de acordo com outro inquérito aos cidadãos desenvolvido pela CE, apenas 15% dos portugueses com 15 ou mais anos de idade fazia chamadas através da Internet de forma regular (9% efetua chamadas regularmente e 6% diariamente)²², sendo, juntamente com Espanha, o país com percentagens mais reduzidas. Por outro lado, a percentagem de indivíduos que nunca efetuou chamada através da Internet - 72% - é das mais elevadas a nível europeu. De referir que este último estudo é menos recente, permitindo, no entanto, quantificar a regularidade de utilização dos OTT para efetuar chamadas de voz ou vídeo.

A eventual substituíbilidade entre os serviços OTT e a voz tradicional tem vindo a ser averiguada no âmbito de inquéritos aos utilizadores. De acordo com dados do BTC da Marktest, no 2.º trimestre de 2017, 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, numa escala de 1 (não existe substituição) a 10 (total substituição). Somente 27% e 28% dos consumidores, respetivamente para a voz móvel e

²² Inquérito da CE abrangendo a população com 15 ou mais anos em cada um dos Estados-Membros. O trabalho de campo foi efetuado pela empresa TNS Opinions & Social Network, em outubro de 2015. Em Portugal a amostra contempla 1051 agregados familiares. Os resultados dos inquéritos estão disponíveis no Special Eurobarometer 438. A informação considerada consta da página 16. Disponível em: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2062>.

voz fixa, «concorda totalmente» com a existência dessa substituição, percentagem que é inferior à registada um ano antes²³.

Do exposto resulta que apesar da tendência crescente de utilização de serviços OTT para efetuar chamadas de voz/vídeo, não existe evidência que sustente uma frequência de utilização habitual destes serviços para a realização de chamadas de voz. Acresce que a existência de diferenças significativas entre o STF e os serviços OTT, quer a nível de qualidade, quer ao nível da possibilidade imediata de contacto com o indivíduo chamado, criam entraves a uma maior substituíbilidade do serviço de voz tradicional pelos serviços OTT.

Assim sendo, reconhece-se que a prestação de serviços de voz fixa é condicionada pela disponibilidade de alternativas de comunicação, quer as possibilitadas pelas redes móveis, quer as suportadas na Internet. No entanto, não é possível concluir sobre a existência de uma substituíbilidade relevante ao nível destes serviços.

²³ ANACOM (2018). Serviços Over-the-Top (OTT): Utilização de *instant messaging*, chamadas de voz e outras aplicações online em Portugal e na U.E. (população residencial). Dezembro de 2017. Página 8.

3. Os serviços de terminação de chamadas na rede telefónica pública

O serviço grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública corresponde ao serviço em que um prestador termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede, que lhe tenha sido entregue por outro prestador com o qual estabeleceu um acordo de interligação. Deste modo, por definição, todos os que prestam o STF são prestadores do serviço de terminação de chamadas em local fixo. De igual forma se entende que no âmbito da prestação de serviços de VoIP (incluindo VoIP nómada), os prestadores em causa disponibilizam serviços de terminação, viabilizando a receção de chamadas por parte dos seus clientes.

A tabela seguinte identifica os prestadores que à data de 03.01.2018 tinham recursos de numeração atribuídos – numeração geográfica e numeração nómada. Estes são os que estão em condições de prestar o serviço de terminação de chamadas em local fixo.

Tabela 3 – Prestadores do STF e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos

Entidade
AR Telecom – Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.
COLT Technology Services, Unipessoal, Lda.
Compatel, Limited
Dialoga - Servicios Interactivos, S.A.
G9Telecom, S.A.
Gotelecom, Lda.
Greensatellite – Unipessoal, Lda.
IP Telecom, Serviços de Telecomunicações, S.A.
MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.
NOS Açores Comunicações, S.A. ⁽¹⁾
NOS Comunicações, S.A. ⁽¹⁾
NOS Madeira Comunicações, S.A. ⁽¹⁾
NOWO Communications, S.A. ⁽²⁾
ONITELECOM – Infocomunicações, S.A. ⁽²⁾
Orange Business Portugal, S.A.
Pinkhair – Unipessoal, Lda.
Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
Voip-It, Lda.
Voipunify Telecom, Lda.
Voxbone, S.A.

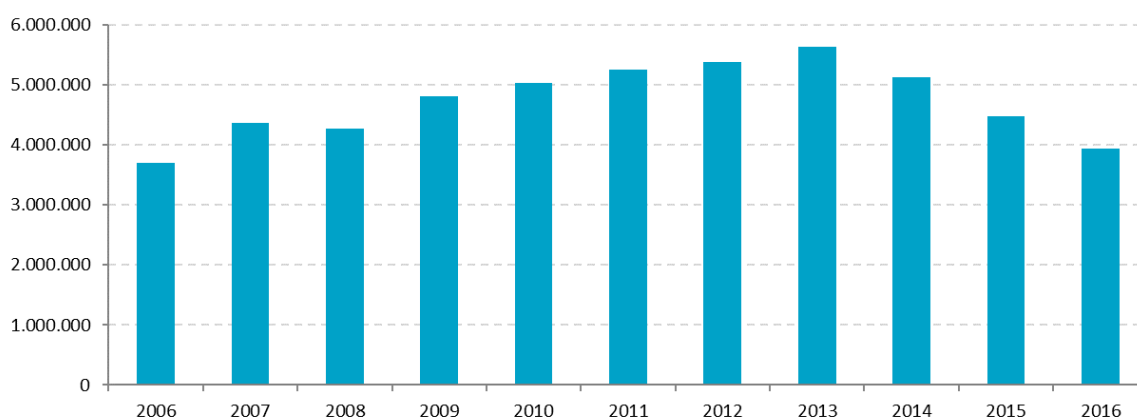
(1) Empresas que integram o Grupo NOS.

(2) Empresas que integram o Grupo APAX.

Fonte: ANACOM.

O serviço de terminação de chamadas na rede fixa prestado a terceiras entidades apresenta, desde 2014, uma tendência decrescente, por via da redução do tráfego originado e terminado nas redes fixas e em consequência das concentrações ocorridas no mercado. O Gráfico 9 ilustra a evolução do número de minutos grossista terminados nas redes telefónicas públicas num local fixo (incluindo redes de prestadores VoIP). Nos últimos dez anos (entre 2006 e 2016) o tráfego terminado nas redes fixas nacionais registou um acréscimo na ordem dos 6,5%, apresentando uma taxa composta de crescimento anual de 1%. Contudo, tal não reflete a tendência decrescente que este tipo de tráfego registou mais recentemente. Entre 2013 e 2016, o tráfego de terminação grossista registou um decréscimo na ordem dos 30%, a uma taxa composta anual de -11%.

Gráfico 9 – Evolução do tráfego de voz grossista nacional terminado nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)



Fonte: ANACOM

Nota: Inclui estimativa de tráfego associada à oferta de interligação por capacidade da ex-PTC (2007-2013). Os minutos na modalidade de interligação por capacidade foram estimados tendo por base, em cada ano, o peso da terminação no total de tráfego temporizado.

Terminação de chamadas fixo-fixo e móvel-fixo. Não inclui tráfego internacional.

Em paralelo com as alterações ocorridas no mercado de retalho ao nível da distribuição de acessos pelos prestadores (ver Gráfico 1), também a proporção de tráfego de terceiros terminado em cada rede individual registou uma variação. O Gráfico 10 representa essa evolução, sendo de salientar a diminuição da percentagem de tráfego de terceiros terminado em clientes do STF da MEO, que em todo o caso se mantém como o prestador que termina mais tráfego, com um valor vários pontos percentuais acima do segundo prestador.

Gráfico 10 – Proporção de tráfego terminado na rede telefónica pública individual num local fixo de cada prestador, com origem em terceiras entidades



Fonte: ANACOM

Nota: Por simplificação de apresentação de dados e maior clareza na leitura das conclusões, agregaram-se, em 2013, os prestadores que atualmente pertencem ao mesmo grupo económico, nomeadamente as atuais empresas do Grupo NOS.

Os dois maiores prestadores, a MEO e a NOS, apresentam um desbalanceamento de tráfego positivo, ou seja, terminam nas respetivas redes mais tráfego do que enviam para terminar nas redes de outros prestadores.

4. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo

De acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações eletrónicas (*vide* 1.2), 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. Este capítulo servir-se-á destas duas dimensões no sentido da delimitação do mercado em análise.

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante deve ser efetuado em função das circunstâncias nacionais e ter em conta a Recomendação sobre os mercados relevantes e as “Linhas de Orientação”²⁴. 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. Desta forma, o processo inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final²⁵, i.e. segundo a procura.

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

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

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

²⁴ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>.

²⁵ Cf. Linhas de Orientação §44.

²⁶ Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial – esta possibilidade será considerada sempre que relevante.

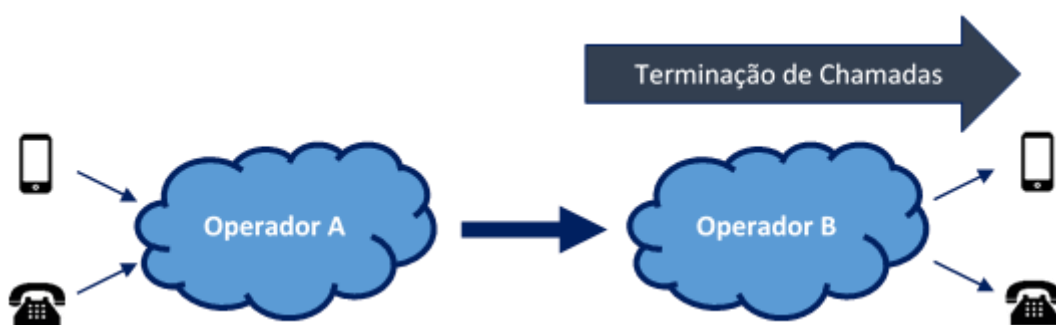
O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogêneas em relação às áreas vizinhas²⁷.

A definição do mercado do produto e do mercado geográfico pressupõe a utilização da mesma metodologia de definição de mercado relevante, 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.

4.1. O mercado grossista de terminação de chamadas

A terminação de chamadas corresponde ao serviço pelo qual um prestador termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede, que lhe tenha sido entregue por outro prestador com o qual estabeleceu um acordo de interligação. O serviço de terminação de chamadas é apresentado em termos esquemáticos na figura abaixo.

Figura 1 – A prestação do serviço de terminação de chamadas



Fonte: ANACOM

Este serviço grossista permite que clientes de diferentes prestadores de serviços de comunicação de voz possam comunicar entre si. Em particular, a terminação fixa consubstancia-se num serviço grossista prestado pelos diferentes prestadores detentores de numeração geográfica que possibilita aos demais – sejam estes prestadores fixos ou móveis, nacionais ou internacionais – terminar chamadas originadas nos seus clientes e que têm como destino um cliente do prestador do serviço de terminação.

²⁷ Cf. Linhas de Orientação §56.

A terminação em redes fixas e móveis é considerada pela CE um dos *inputs* menos replicável para a prestação dos serviços de retalho de voz²⁸, razão pela qual, a Recomendação sobre os mercados relevantes mantém os mercados de terminação de chamadas fixas e móveis na lista de mercado relevantes suscetíveis de regulação *ex-ante*.

A CE salienta a ausência de substitutos ao nível grossista, mesmo a nível prospetivo, que possam restringir a fixação de preços de terminação numa dada rede. A CE também considera que, mesmo na presença de substitutos ao nível do retalho, incluindo num cenário em que as chamadas de retalho móveis e fixas sejam substitutas, tal não significa que haja substituíbilidade ao nível grossista. Por conseguinte, refere que a definição de mercado retalhista não tem consequências na definição de mercado grossista, podendo, no entanto, ter impacto ao nível da avaliação de poder de mercado significativo.

Adicionalmente, a CE refere, entre outros aspectos, que o mercado relevante estará limitado à rede de cada operador e que, em linha com uma abordagem tecnologicamente neutra, deverá incluir a terminação na RTPC (rede telefónica pública comutada) e em redes IP e que coincide com a cobertura geográfica de cada rede.

Em linha com este entendimento, a ANACOM incluiu na anterior análise de mercado, de dezembro de 2016, o serviço grossista de terminação de chamadas em pontos de interligação IP.

4.2. Definição do mercado do produto

Na anterior análise ao mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, aprovada em 2016, a ANACOM concluiu pela inexistência de serviços substitutos à terminação de chamadas numa determinada rede fixa, aliás em conformidade com a Recomendação sobre os mercados relevantes da CE, que, conforme já referido, considera que a terminação de chamadas constitui o elemento menos replicável entre os *inputs* que são necessários para a prestação do STF.

Para esta nova avaliação do mercado, será nas secções seguintes definido novamente o mercado do produto, partindo da análise de substituíbilidade do lado da procura e do lado

²⁸ Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação sobre os mercados relevantes, Secção 4.1.3, pág. 28, disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas em inglês).

da oferta, sendo o ponto de partida para a definição do mercado do produto o mercado em cada uma das redes fixas.

Não sendo possível na prática substituir uma chamada por outra chamada, ainda que teoricamente fosse possível definir um mercado restrito a cada utilizador ou restrito a uma determinada área geográfica, considera-se que tal definição do mercado em que este é restrito a cada utilizador não é adequada, já que os prestadores não irão discriminar o serviço de terminação prestado a cada utilizador da sua rede através da determinação de preços diferenciados para cada chamada/utilizador, por tal não ser exequível, nem economicamente rentável.

Assim, considera-se que o mercado grossista da terminação de chamadas tem pelo menos a dimensão de cada uma das redes na qual é terminada uma chamada em local fixo, sendo de seguida analisadas em conformidade com a citada Recomendação as possibilidades de substituição do lado da procura e do lado da oferta entre diferentes tipos de redes e diferentes tipos de tecnologia.

No caso da procura analisa-se, de acordo com a perspetiva do comprador, as diferenças entre o produto em causa e os outros produtos em termos de características técnicas, tipo de utilização e diferenças de preços; no caso da oferta atende-se, nomeadamente, aos custos e barreiras à entrada no mercado por parte dos novos prestadores.

4.2.1. A substituíbilidade entre redes telefónicas públicas fixas

Para que houvesse possibilidade de substituição entre diversas redes telefónicas públicas fixas ao nível da prestação do serviço de terminação, de modo a que a definição do mercado fosse alargada ao ponto de incluir todas as empresas que prestam o STF no mercado retalhista, seria necessário que um determinado prestador pudesse substituir-se a outro na prestação desse serviço, ou que um determinado cliente tivesse a possibilidade de escolher prestadores diferentes para terminar as chamadas que recebe.

Contudo, à semelhança do concluído em análises precedentes, nomeadamente a mais recente, de 2016, e como foi referido em capítulos anteriores, mantém-se a impossibilidade técnica de uma chamada ser terminada por um prestador distinto daquele que serve o cliente de destino da chamada. A nível grossista a procura é condicionada pela procura no retalho, onde a chamada é iniciada, sendo que o prestador do chamador não tem alternativa para concretizar uma chamada que não seja entregá-la para ser terminada no

prestador detentor do número chamado, não se considerando, portanto, que exista substituíbilidade do lado da procura. A substituição do lado da oferta também não se verifica, já que apenas o prestador detentor do número chamado pode terminar uma chamada endereçada à sua rede.

Sobre as possibilidades de substituição ao nível de retalho, verifica-se que atualmente a maioria dos clientes de retalho, por óbvias razões de racionalidade económica, tem apenas um acesso a uma rede telefónica pública num local fixo fornecido por um único prestador, o que inviabiliza essa substituição.

Uma outra hipótese de substituição consistiria na mudança de prestador por parte do cliente final, decorrente de um aumento de preço da terminação grossista por parte desse prestador. Contudo, tal não acontece, pois estamos perante um mercado de retalho que segue o princípio do chamador-pagador, em que o utilizador final não paga nada pela chamada recebida, e é, por conseguinte, normalmente insensível a este preço, razão pela qual não exerce pressões para a descida do mesmo. Entende-se, assim, que também por esta via não há possibilidades de substituição a nível retalhista.

A existência de alguns grupos de utilizadores (sobretudo grupos fechados que valorizam mais os preços das chamadas recebidas) poderia ser suficiente para justificar um mercado de produto mais alargado. No entanto, dada a possibilidade de os prestadores poderem segmentar os seus clientes, disponibilizando ofertas específicas a esses grupos de utilizadores (baseadas em preços muito reduzidos dentro do grupo), enquanto mantêm para os restantes grupos menos sensíveis aos preços outro tipo de ofertas, leva a que os prestadores globalmente continuem a não estar constrangidos na fixação dos preços de terminação nas respetivas redes.

Face ao exposto, conclui-se que o mercado relevante continua a corresponder à terminação de chamadas em cada uma das redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

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

Atualmente o serviço de terminação que integra estes mercados é maioritariamente prestado com recurso aos interfaces de tráfego grossista assentes no sistema de sinalização n.º 7 (SS7), ainda que tendencialmente tal irá alterar-se face à generalização

das interligações IP e à concretização da obrigação imposta no âmbito da análise de mercado aprovada em dezembro de 2016 e que se consubstanciou na decisão de 05.01.2018²⁹ relativa à interligação IP. Neste contexto, é expectável que a muito curto prazo ambos os tipos de interligação sejam disponibilizados em simultâneo, prevendo-se que a médio prazo a interligação IP venha a substituir a interligação TDM³⁰.

Em conformidade com a anterior análise de mercado e atento o princípio da neutralidade tecnológica, a ANACOM considera que devem estar incluídos nestes mercados de terminação todas as chamadas terminadas na rede telefónica pública num local fixo, independentemente da tecnologia usada e, em consequência, do interface entre as redes dos prestadores no ponto de interligação.

4.2.2.1. Terminação de chamadas em clientes do serviço VoIP em local fixo e do serviço VoIP nómada (gama “30”)

Na análise anterior concluiu-se que o serviço de terminação engloba os acessos identificados por numeração geográfica e numeração nómada³¹, integrando a terminação de chamadas VoIP em local fixo e a terminação de chamadas VoIP de uso nómada.

Com efeito, a nível retalhista existirá substituíbilidade entre os serviços baseados em tecnologia VoIP em local fixo e os serviços VoIP nómada. Na maior parte dos casos os utilizadores percecionam de igual modo os serviços prestados com recurso à numeração geográfica ou à gama “30”. A nível grossista os elementos de rede usados na terminação não se alteram em função do tráfego ser VoIP prestado em local fixo ou VoIP nómada.

Deste modo, mantém-se o entendimento de que a terminação de chamadas VoIP em local fixo e a terminação de chamadas VoIP de uso nómada integram ambas o mercado de terminação grossista de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

²⁹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426092>.

³⁰ *Time division multiplexing*.

³¹ A generalidade das ARN incluíram no mercado relevante os serviços baseados em tecnologia VoIP.

4.2.3. A terminação de chamadas em redes móveis

De acordo com a análise realizada em 2016, a ANACOM concluiu que a terminação de chamadas na rede móvel não constitui um serviço substituto da terminação de chamadas em redes telefónicas públicas fixas. Nesta secção será reanalisada esta matéria.

Antes de analisar a eventual integração da terminação fixa e móvel no mesmo mercado, importa avaliar se a nível retalhista existe substituíbilidade que justifique a integração dos dois tipos de chamadas num único mercado.

A substituíbilidade do lado da procura, ao nível do mercado de retalho, será viável nas situações em que o destinatário da chamada possua em simultâneo ambos os acessos (fixo e móvel), podendo o chamador optar por realizar a chamada para um dos acessos em detrimento do outro, ainda que o destinatário da chamada não possa escolher em qual acesso a chamada será recebida. Mas, mesmo nas situações em que o chamador pode optar entre o STF e o STM, subsistem fatores que justificam a forma diferenciada como os dois serviços, fixo e móvel, são utilizados e que, inclusive, conduzem a diferentes perfis de utilização dos dois serviços. Com efeito, verifica-se que são percecionadas pelo utilizador diferenças entre os dois serviços, tais como:

- As inerentes às funcionalidades distintas dos serviços, de que a mobilidade associada ao serviço móvel é a característica mais distintiva e uma qualidade da comunicação também diferente, o que permite que um cliente de STM possa, teoricamente, estar sempre contactável (o chamador sabe que existe maior probabilidade de ser atendido se ligar para um número móvel), assim como as condições de oferta dos dois serviços que também são distintas.
- A qualidade das comunicações fixas e móveis percecionada pelos utilizadores é diferente, dependendo de fatores distintos, de que o nível de cobertura no móvel é o fator mais relevante, podendo tal condicionar a escolha do tipo de acesso para o qual a uma chamada é realizada.
- O facto de ser necessário que o chamador tenha conhecimento de um contacto móvel do destinatário da sua chamada, algo que por vezes não acontece, nomeadamente, mas não exclusivamente, no que respeita aos contactos de entidades públicas e privadas.
- Os preços praticados no retalho que, em certa medida, decorrem de preços praticados ao nível grossista, apresentam diferenças substanciais, sendo que os

planos base do STF, seja os fornecidos de forma individualizada ou em pacote, incluem tráfego fixo gratuito, não incluindo, na sua generalidade, chamadas para as redes móveis. Tal restringe o utilizador chamador, que não disponha de um acesso móvel, de substituir uma chamada com destino a número fixo por outra com destino a uma rede móvel.

Mas mesmo na eventualidade dos utilizadores substituírem nos mercados retalhistas uma chamada com destino à rede fixa por uma chamada com destino à rede móvel, tal não significa que a terminação de chamadas na rede fixa seja substituta da terminação de chamadas na rede móvel. Com efeito, nos mercados grossistas os prestadores de serviços procuram os *inputs* necessários para oferecer no retalho serviços telefónicos, não sendo possível terminar uma chamada originada por um seu cliente numa rede diferente da do número de destino, a substituíbilidade da procura a nível grossista não é possível.

Tal é também o entendimento da CE quando refere que: “*Although call termination charges may be theoretically constrained by demand-substitutes at retail level, which are a reasonable alternative for making a call to the subscriber concerned, even in presence of substitutes at retail level, a widened retail market including for instance fixed and mobile calls does not lead to substitutability at wholesale level. Thus, the definition of the retail market does not impact on the wholesale market definition (...)*”³²

Note-se, ainda, que ao nível grossista, o preço de uma terminação da rede fixa é substancialmente mais baixo que o de uma terminação na rede móvel (este último preço é atualmente mais de 10 vezes superior ao preço da terminação fixa) e embora se equacione uma redução da terminação móvel, também se considera a redução da terminação fixa, pelo que os valores de ambas as terminações se manterão muito distintos, não sendo provável que o preço de uma terminação móvel pressione a fixação dos preços de terminação da rede fixa. Atendendo ao diferencial de preços atualmente verificado entre estes dois serviços grossistas, de forma a colocar ambos os tipos de terminação no mesmo mercado seria necessário um aumento muito substancial dos encargos com a terminação fixa para que um utilizador final considerasse substituir uma chamada para um número fixo por uma chamada para um número móvel. No entanto, mesmo nessas condições a

³² Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação sobre os mercados relevantes, Secção 3.2, pág. 18, disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056.

integração de ambos os tipos de terminação no mesmo mercado dependeria do aumento referido levar a um aumento significativo do preço de retalho das chamadas terminadas em local fixo, e da sensibilidade do cliente chamado face a esse aumento de preços, o que conforme já se referiu tende a ser reduzida.

Face ao exposto, conclui-se que a terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo e terminação de chamadas em redes móveis individuais não integram os mesmos mercados relevantes.

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

Desde 2005 que existem em Portugal soluções suportadas no sistema global para comunicações móveis (GSM) e, mais recentemente, no sistema de comunicações móveis de 3.^a geração (UMTS) que permitem o acesso à rede telefónica pública a partir de um local fixo e o acesso a numeração geográfica. Estas soluções, designadas de *homezone*, são percecionadas pelos clientes finais como substitutas das ofertas assentes nas redes fixas, considerando os seus preços e funcionalidades.

Em relação ao serviço grossista de terminação de chamadas, os prestadores que têm vindo a disponibilizar estas ofertas cobram pela terminação de chamadas vocais nos seus clientes *homezone* um valor equivalente ao cobrado pela terminação em redes fixas. Para o cliente retalhista que origina a chamada é indiferente o tipo de rede em que a chamada é terminada, e estando em causa a prestação de um serviço retalhista em local fixo, com tarifação correspondente a essa prestação e identificada pela gama de numeração respetiva, o serviço grossista de interligação que lhe está associado é o serviço de terminação em local fixo. Neste contexto, sendo o serviço identificado por uma gama de numeração geográfica, o cliente grossista também procura um serviço de terminação em local fixo.

Do ponto de vista da oferta deve verificar-se se na sequência de um pequeno, mas significativo, aumento de preços duradouro nos preços da terminação em local fixo, os prestadores móveis entrariam nesse mercado para oferecer o serviço de terminação em local fixo. Trata-se efetivamente de uma situação que já ocorre presentemente, sendo que todos os prestadores detentores de rede móvel presentes no mercado possuem ofertas *homezone*, suportadas nas respetivas redes rádio, oferecendo o serviço grossista de

terminação de chamadas em local fixo suportado nas redes GSM/UMTS. Assim, concluiu-se que os dois tipos de serviços de terminação de chamadas integram o mesmo mercado.

4.2.5. A terminação de chamadas nos vários níveis de rede

Na análise de mercado realizada em 2016, a ANACOM concluiu que os serviços de terminação de chamadas nos vários níveis da rede: local, trânsito simples e 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.

Esta conclusão foi fundamentada no facto de os prestadores que adquirem serviços de terminação de chamadas vocais poderem terminar as chamadas no nível local ou escolher uma interligação num nível mais elevado da rede, na presença de redes de tipologia hierárquica. No final de 2016, quando foi finalizada a última análise a este mercado, a MEO era o único prestador que apresentava uma rede hierárquica com serviços de terminação de chamadas no nível local, em trânsito simples, em trânsito duplo e VoIP nómada.

Os restantes prestadores apresentavam (e apresentam) uma estrutura de rede que não é hierárquica. Estes disponibilizam pontos de interligação (e os correspondentes serviços de terminação) sem diferenciação de níveis ou escalões.

Face ao atual contexto de mercado de evolução para redes *all-IP* e consequente disponibilização de interligação IP, a curto prazo irão ocorrer alterações na entrega do tráfego de terminação, deixando de ser relevante a existência de vários níveis de interligação.

Neste contexto, a decisão relativa à interligação IP, aprovada a 05.01.2018, estabelece um prazo máximo de 2 anos para a migração do tráfego que presentemente é terminado em TDM. A concretização dessa migração irá tornar obsoleto o conceito de comutação nos vários níveis da rede ao eliminar a estrutura hierárquica nos casos em que esta existe.

Deste modo, em termos prospetivos é de esperar que à medida que o tráfego de terminação seja sucessivamente entregue em interligação IP o conceito de interligação em vários níveis de rede deixe de ser relevante.

No entanto, na atual fase de transição, em que o tráfego (designadamente o de origem nacional) ainda é entregue em TDM, e no caso da MEO, em diferentes níveis de rede,

importa ponderar se, para além do nível único de interligação IP, o mercado de terminação de chamadas na rede fixa deve manter os serviços de terminação de chamadas TDM nos vários níveis de rede: nível local, trânsito simples e trânsito duplo.

No tocante aos diferentes níveis de interligação, é de notar que se considerou na decisão de 2016 que, face às alterações no mercado e à evolução das redes, deveriam ser adotadas medidas com vista a permitir que os restantes prestadores pudessem beneficiar, ainda antes de ser disponibilizada a interligação IP, da possibilidade de entregar tráfego destinado a qualquer cliente da MEO, interligando-se para o efeito num menor número de pontos de interligação, mas de forma a que a MEO pudesse iniciar a reestruturação da sua rede – sem deixar de prestar serviços de interligação TDM e sem desligar pontos de interligação onde outros prestadores se encontrassem interligados.

Para tal, foi decidido que o nível de trânsito simples deveria ser equiparado à terminação local, correspondendo-lhes um preço regulado único. O trânsito duplo deixou de ter um preço regulado, uma vez que os prestadores podiam recorrer a serviços de trânsito da MEO ou de terceiros, tendo em conta que existiam prestadores alternativos a fornecer este serviço. Foi ainda definido que a MEO deveria disponibilizar no máximo 60 PGI para entrega de tráfego ao preço regulado. Atualmente, e segundo a informação disponibilizada na última versão da ORI³³, um prestador pode terminar chamadas na rede da MEO ao preço regulado para a terminação local interligando-se a apenas 49 PGI da MEO.

Note-se que, no âmbito da notificação à CE do projeto de decisão que se consubstanciou na decisão de dezembro de 2016 sobre o mercado de terminação de chamadas de voz em local fixo, aquela entidade, na sua carta de comentários, de 29.11.2016, embora sem contestar a definição do mercado então efetuada, exortou a ANACOM “a reexaminar a definição de mercados grossistas de terminação de chamadas na rede fixa o mais rapidamente possível, bem como 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”.

Os serviços de terminação local e de trânsito simples, que atualmente já estão sujeitos a um preço único, e os serviços de terminação em trânsito duplo continuam a ser disponibilizados por parte da MEO, cabendo aos prestadores que adquirem este serviço

³³ ORI de 22.01.2018, disponível em www.ptwholesale.pt.

escolher, em função das suas redes e das condições concorrenciais, o nível de interligação no qual vão “entregar” o tráfego.

Na perspetiva da substituíbilidade do lado da procura, a substituição de uma terminação 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 da contratação de serviços de trânsito. Contudo, no atual momento de migração para as redes “all-IP”, entende-se que dificilmente os prestadores equacionarão novos investimentos na rede TDM, face ainda à redução do número de PGI de terminação local. Tal não significa que na ausência de regulação, os prestadores se confrontados com preços distintos para a terminação nos níveis locais e de trânsito simples não procedam à substituição entre estes serviços, na medida em que as suas redes o permitam. De facto, existe a possibilidade de os prestadores estarem simultaneamente interligados nos diferentes níveis de rede. Deste modo, não é possível concluir de forma inequívoca que não existe substituíbilidade.

Já no que respeita aos serviços de terminação em trânsito duplo, estes serão mais frequentemente substituídos por serviços de trânsito. Um prestador que tenha de “entregar” tráfego à MEO no nível de terminação de trânsito duplo pode aceder em alternativa a serviços de trânsito de terceiros prestadores. As ofertas de serviços de trânsito duplo que concorrem com os serviços de terminação em trânsito duplo podem exercer alguma pressão sobre os preços desse serviço. A este respeito, constata-se que, desde a decisão de dezembro de 2016, que o preço deste serviço é fixado por acordo entre os prestadores, não tendo a ANACOM registado reclamações neste contexto.

Acresce que, de acordo com a informação disponível, o tráfego terminado em trânsito duplo representa uma pequena proporção do tráfego terminado na rede da MEO. Em termos prospetivos, também não é exetável que esse volume de tráfego adquira uma maior relevância.

Deste modo, considera-se que se encontram reunidas condições para a não inclusão da terminação em trânsito duplo no âmbito do mercado relevante, nomeadamente o facto: i) de existirem serviços de trânsito disponíveis no mercado que exercem pressão sobre o preço do serviço de terminação de trânsito duplo; ii) do serviço ter uma relevância reduzida no contexto dos serviços de terminação TDM, tanto atual como prospetiva; e iii) do número total de centrais para usufruir do preço único regulado ter diminuído significativamente.

Quanto à substituíbilidade do lado da oferta, os serviços de terminação nos vários níveis de rede já são fornecidos pela MEO, sendo que os restantes prestadores oferecem serviços de terminação num nível único.

Decorre do exposto que se conclui que o mercado relevante inclui a interligação IP e a interligação TDM no nível de rede local e de trânsito simples.

4.2.6. Definição do mercado do produto – conclusão

Considera-se que, no que respeita à substituíbilidade ao nível da oferta e também da procura, não existem, quer atualmente, quer num futuro próximo, substitutos grossistas que condicionem a fixação dos preços de terminação.

A ANACOM conclui portanto que, decorrente do exposto nos capítulos anteriores, o mercado relevante do produto tem a dimensão da rede de cada prestador que disponibiliza serviços de terminação sendo constituído pelos serviços de terminação de chamadas de voz nas redes dos operadores que fornecem o serviço telefónico num local fixo, prestados nos níveis de rede local e de trânsito simples, independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado, incluindo a prestação dos serviços de terminação nas redes dos prestadores que oferecem o serviço VoIP (de uso fixo ou nómada) e o serviço telefónico em local fixo suportado em frequências GSM/UMTS (serviços *homezone*).

4.3. Definição do mercado geográfico

Conforme decorre da jurisprudência sobre o assunto “*o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogêneas e que podem ser distinguidas das áreas vizinhas onde as condições de concorrência prevalecentes são consideravelmente diferentes*”.

Neste contexto, o mercado geográfico é definido seguindo os mesmos critérios das análises anteriores, pela área abrangida pelas redes e a existência de instrumentos legais e regulamentares, nomeadamente, restrições associadas às autorizações atribuídas aos prestadores, obrigações tarifárias e de prestação de serviços.

Na medida em que o mercado do produto foi definido como a terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo, a delimitação geográfica do mercado coincide com a cobertura geográfica de cada rede de terminação, não havendo no seio destas, diferenciação de tarifas em função da zona geográfica específica, nem condições competitivas distintas.

Conclui-se assim, conforme anteriores decisões sobre o mesmo mercado, que o mercado geográfico tem a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço.

4.4. Conclusão

Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede telefónica pública num local fixo têm a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço e correspondem à terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais, quando aplicável aos níveis de rede local e de trânsito simples, e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado.

5. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*

A CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer cumulativamente aos seguintes três critérios³⁴:

- Obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência: persistência de fortes obstáculos à entrada, quer sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar;

Considera-se que, em relação a este mercado, o critério é cumprido, tal como se explicita no capítulo 6 deste documento.

- Aspectos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, havendo necessidade de intervenção *ex-ante*. A aplicação deste critério implica o exame da situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;

Considera-se que, em relação a este mercado, o critério é cumprido, tal como se explicita no capítulo 6 deste documento, concluindo-se assim que sem uma intervenção *ex-ante* não existirá concorrência efetiva a curto/médio prazo.

- Eficácia relativa do direito da concorrência e da regulamentação *ex-ante* complementar: insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado.

Tal como resulta do parecer disponível no sítio da ANACOM na Internet³⁵ sobre a articulação entre a ANACOM e a AdC, a informação disponível e os diferentes instrumentos existentes, a frequência, o detalhe e a urgência das intervenções e o facto de existir PMS neste mercado (*vide* capítulo 6 deste documento) determinam que a regulação *ex-ante* seja essencial para minorar os efeitos das falhas destes mercados.

Uma vez que o mercado do produto definido no âmbito do mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo é equivalente ao mercado relevante recomendado pela CE e que, segundo a CE, os mercados enumerados na nova

³⁴ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos 2.2 (pág. 8).

³⁵ Disponível em

https://www.anacom.pt/streaming/parec_anacom.pdf?contentId=128075&field=ATTACHED_FILE.

Recomendação continuam a ser identificados com base nos três critérios cumulativos acima referidos³⁶, considera-se que o mercado definido neste procedimento de análise é relevante para efeitos de regulação *ex-ante*, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS no mesmo, sem necessidade de uma análise prévia do teste dos três critérios.

³⁶ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos p.11: “*Given the analysis conducted by the Commission in the Explanatory Note of retail markets and their related wholesale markets, for the markets listed in the Recommendation, a presumption exists that the three criteria are met.*”

6. Avaliação de PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

De acordo com o artigo 60.º, n.º 1 da LCE (14.º da Diretiva-Quadro), “*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente 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 mesmo dos consumidores*”.

O PMS pode ser detido por apenas uma empresa no mercado (dominância individual) ou por mais do que uma entidade (dominância conjunta)³⁷. Adicionalmente, nos casos em que uma empresa tem PMS num mercado relevante específico, pode também considerar-se como tendo PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para o outro mercado, fortalecendo assim o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

De notar que na avaliação de PMS assume-se o designado “*modified greenfield approach*”³⁸, isto é, a hipótese que não existe qualquer regulação *ex-ante*, atual ou potencial, no mercado relevante em análise. Este deve ser o procedimento a realizar uma vez que o resultado de uma análise de PMS pressupõe testar a necessidade ou não de alguma intervenção regulatória. Assim, avaliar PMS neste mercado exige que seja assumido um mercado hipotético onde a regulação *ex-ante* (ou a “ameaça” de regulação *ex-ante*) não existe.

Quanto aos critérios para avaliação de PMS, segundo as linhas de orientação da CE, “*a posição dominante é determinada em função de uma série de critérios e a sua avaliação baseia-se, (...), numa análise de mercado prospetiva baseada em condições de mercado existentes*”³⁹.

³⁷ Artigo 60.º, n.º 3, da LCE.

A ARN pode considerar que duas ou mais empresas gozam de uma posição dominante conjunta quando, mesmo na ausência de relações estruturais ou outras entre elas, operam num mercado que se caracteriza por uma falta de concorrência efetiva e no qual nenhuma empresa comum tenha poder de mercado significativo.

³⁸ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos, secção 2.2 e 2.5. Disponível em:

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas versão em inglês).

³⁹ Cf. Linhas de Orientação §75.

Nas Linhas de Orientação, a CE apresenta as quotas de mercado como sendo um indicador de poder de mercado referindo que *“de acordo com a jurisprudência, quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50 por cento - constituem, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante”*^{40 41}.

No entanto, refere a CE nas Linhas de Orientação⁴², a conclusão de existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser fundamentada exclusivamente em elevadas (ou reduzidas) quotas de mercado, devendo por isso as ARN utilizar uma combinação de outros critérios, entre os referidos no mesmo documento.

6.1. Dominância individual

Será avaliada exclusivamente a existência de dominância individual, uma vez que em mercados com um único prestador a dominância coletiva não se aplica.

Neste contexto, a ANACOM considera que os principais critérios para aferir o poder de mercado individual no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública em local fixo são as quotas de mercado, os preços praticados, as barreiras à entrada no mercado e o contrapoder negocial dos compradores.

A análise efetuada tem em consideração a noção de empresa prevista na Lei da Concorrência atualmente em vigor⁴³. Nessa conformidade, em termos de análise de concorrência, as empresas que integram grupos económicos foram analisadas conjuntamente.

6.1.1. Análise da concorrência efetiva

6.1.1.1. Quotas de mercado

Os prestadores de serviço telefónico prestado em local fixo em atividade em Portugal têm naturalmente uma situação monopolista quanto ao fornecimento de serviços grossistas de

⁴⁰ Cf. Linhas de Orientação §75.

⁴¹ Na prática decisória da CE, as preocupações quanto a situações de posição dominante individual têm surgido normalmente no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40%, podendo, no entanto, haver casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores ou casos de empresas com quotas de mercado superiores e não serem consideradas como sendo empresas dominantes.

⁴² Cf. Linhas de Orientação §78.

⁴³ Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

terminação de chamadas na respetiva rede telefónica pública num local fixo, em que cada um possui 100% de quota de mercado.

Quotas de mercado tão expressivas constituem um forte indício de poder de mercado significativo, contudo, como reconhece a própria CE⁴⁴, isto não significa necessariamente e por si só que todos os prestadores tenham poder de mercado significativo, já que tal depende da existência de eventual contrapoder negocial dos compradores e de outros fatores que eventualmente limitem esse poder de mercado, os quais serão analisados nos pontos seguintes.

Atualmente e sem prejuízo de a nível dos mercados grossistas todos os prestadores terem 100% de quota de mercado, a nível retalhista, os diversos prestadores presentes nesse mercado têm uma presença muito diferenciada. A MEO continua a ser o que apresenta maior volume de tráfego originado na sua rede (ver Gráfico 5) e é também aquele que termina maior volume de tráfego com origem em terceiros (ver Gráfico 10). Tal não é alheio ao facto de ser o prestador de STF com maior número de acessos (ver Gráfico 1). Com efeito a proporção de tráfego terminado na rede de um prestador, com origem em terceiras entidade, é um reflexo da evolução da distribuição dos acessos pelos diferentes prestadores. Portanto, a tendência de decréscimo da quota de mercado da MEO, que se tem vindo a verificar nos últimos anos nos mercados retalhistas de acesso, tem sido acompanhada pela redução da proporção de tráfego terminado na sua rede.

À semelhança do comportamento registado nos mercados retalhistas, as empresas do Grupo NOS terminam a segunda maior proporção de tráfego nas redes fixas, seguidas da VODAFONE, do Grupo APAX e dos restantes prestadores de dimensão mais reduzida.

⁴⁴ Neste contexto, a CE refere na exposição de motivos que: “While a 100% market share provides a very strong presumption of SMP, in accordance with competition law principles, a finding that there is no SMP may occur if there is sufficient countervailing buyer power, which would render any non-transitory price increase unprofitable. This has been taken into account by the Explanatory Note to the 2007 Recommendation, which stated that the fact that each operator is a monopolist on its own network does not automatically mean that it has significant market power, and that the extent to which countervailing buyer power effectively constrains the ability of terminating operators to charge excessive termination charges has to be assessed on a case-by-case basis in the context of the SMP assessment. As noted in the Explanatory Note to the Termination Rates Recommendation, termination being a situation of two-way interconnection where two wholesale termination prices have to be negotiated, these could potentially be used as leverage in the negotiations. This would suggest that each terminating operator is facing a certain degree of bargaining power from its counterparts. Such reasoning could eventually lead to rates being set at a close-to-costs level among symmetrical networks. This type of agreements could however lead to excessive pricing on the termination markets, thus still allowing for anti-competitive behaviour in the form of e.g. foreclosure or collusion.”

A MEO embora tenha vindo a perder preponderância, continua a ser o prestador de maior dimensão, com uma presença global, com uma capacidade de fornecer acessos em todo o território nacional e com recurso a várias tecnologias. Atualmente, existem outros prestadores de dimensão relevante nos mercados a jusante, que continuam, no entanto, a apresentar uma escala inferior à da MEO. Na tabela seguinte encontra-se ilustrado o volume de negócios e o número médio de trabalhadores das empresas que prestam o serviço telefónico em local fixo e que também são prestadores do serviço grossista de terminação de chamadas em local fixo.

Tabela 4 – Indicadores de dimensão dos principais prestadores relativos ao ano de 2016

	Volume de negócios (euros)	Número de Colaboradores
AR Telecom	6 272 297	44
ONITELECOM	45 839 289	216
MEO	2 228 475 671	8 783
NOWO	70 952 549	201
VODAFONE	985 755 900	1 376
Grupo NOS	1 386 910 111	1 229
NOS Açores	14 850 883	32
NOS Madeira	26 591 757	51
NOS Comunicações	1 345 467 471	1 146
Total empresas do sector	5 850 925 000	14 870

Fonte: ANACOM, Diretório de empresas do sector das comunicações, Edição de 2017⁴⁵ e Mercado das Comunicações na economia nacional (2012-2016)⁴⁶.

6.1.1.2. Evolução dos preços de terminação de chamadas

Os preços do serviço de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo praticados pelas diferentes empresas têm sido objeto de intervenção regulatória decorrente do facto de se tratarem de empresas com PMS, sujeitas a uma obrigação de controlo de preços, materializada em preços orientados para os custos.

A ANACOM adotou, em consonância com a Recomendação da CE (CE) 2009/396/CE, de 07.05.2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação na UE

⁴⁵ Disponível em:

https://www.anacom.pt/streaming/DiretorioEmpresas2017versao18092017.pdf?contentId=1417877&field=ATTACHED_FILE.

⁴⁶ Disponível em:

https://www.anacom.pt/streaming/Mercado2012_2016.pdf?contentId=1422575&field=ATTACHED_FILE.

(Recomendação da CE sobre preços de terminação)⁴⁷, uma metodologia de custeio baseada em LRIC “puro”. Neste contexto, desde 2017, que os preços máximos de terminação das chamadas de voz em redes fixas são fixados com base nesse modelo. Em concreto, a deliberação de 21.12.2016 fixou o preço máximo de terminação fixa em 0,0644 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo, preço que entrou em vigor no dia 04.01.2017. Posteriormente, este valor foi atualizado com os dados da inflação, tendo o despacho de 03.03.2017 determinado que a partir de 01.10.2017 o preço máximo de terminação de chamadas nas redes fixas seria de 0,0635 cêntimos de euro por minuto.

Sem prejuízo do referido, desde outubro de 2013 que os preços máximos de terminação praticados pelos diversos prestadores com PMS já eram fixados por referência a preços determinados com base na metodologia de custeio de LRIC “puro”. Nessa data a ANACOM fixou os preços da terminação fixa com base na média dos preços LRIC “puro” calculados por outros reguladores da UE. Nesse âmbito, foi fixado o preço regulado de terminação em 0,114 cêntimos de euro por minuto, valor que vigorou até que em 2017 os preços foram fixados já com base num modelo de custeio desenvolvido especificamente para Portugal.

Há a salientar que, em todo o período considerado (e mesmo nos anos anteriores) não se registaram descidas voluntárias dos preços de terminação praticados, e que os mesmos se têm mantido no limite máximo fixado nas diferentes deliberações da ANACOM. Tal reforça a presunção de PMS dos prestadores presentes no mercado para além do que decorre desses prestadores serem monopolistas na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas nas suas próprias redes. A ausência de alterações de preços por outras vias que não a regulação é porventura um dos melhores indicadores de que num cenário de ausência de regulação (*modified greenfield approach*) os preços se situariam a níveis não concorrenciais.

6.1.2. Barreiras à entrada

No contexto da avaliação de PMS é relevante avaliar se existe a possibilidade de uma empresa entrar, ou expandir a sua presença, no mercado de terminação de chamadas,

⁴⁷ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>.

limitando a possibilidade de uma empresa conseguir agir nesse mesmo mercado, de forma independente dos seus concorrentes e clientes.

A especificidade da definição de mercado relevante, onde se concluiu que os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz fixa têm a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço e correspondem à terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais, determina a impossibilidade técnica de substituir o fornecimento do serviço de terminação de um prestador pelo serviço de terminação na rede de outro prestador. Isto porque somente o prestador que controla os elementos de rede necessários à entrega de chamadas nos seus clientes finais pode prestar o serviço de terminação das chamadas destinadas aos mesmos.

Deste modo, constata-se a existência de uma barreira estrutural absoluta que impede a entrada potencial de um outro prestador no mercado com capacidade de condicionar o comportamento monopolista de cada prestador na terminação de chamadas na sua rede.

6.1.3. Contrapoder negocial dos compradores

Em geral, a relevância do contrapoder negocial de um comprador dependerá, por um lado, da sua importância relativa para o vendedor e, por outro lado, da sua capacidade de mudar de fornecedor ou de reduzir de forma significativa a sua procura.

Nos mercados em apreço a possibilidade de um prestador exercer contrapoder negocial apresenta algumas particularidades típicas da natureza bilateral das negociações dos preços de terminação. O serviço de terminação de chamadas tem a particularidade de os prestadores que comprem terminação serem também eles vendedores desse mesmo serviço e de ambos competirem nos mercados a jusante.

Nesse sentido, as negociações ocorrem num ambiente de monopólios bilaterais, em que o contrapoder negocial de ambas as partes será sempre minimizado pela expectativa que os seus próprios clientes possuem de efetuarem chamadas para todos os destinos, e pela sua capacidade de responder, de forma credível e eficaz, às condições que o prestador com quem negocia tenta impor, ou seja, a sua capacidade de dissuadir esse prestador de explorar o seu poder monopolístico.

Tendo presente que qualquer prestador, independentemente da sua base de clientes, terá sempre de garantir o acesso generalizado dos seus clientes a todos os clientes dos outros

prestadores, sendo também obrigado a assegurar a interoperabilidade de serviços, a ameaça de não contratação (que lhes permitiria alavancar o seu poder como compradores) não é credível. De facto, todos os prestadores têm interesse em garantir que os seus próprios clientes possam efetuar chamadas para todos os destinos, sendo, portanto, obrigados a adquirir serviços de terminação a terceiros, já que o contrário seria prejudicial para os seus clientes e para o seu posicionamento nos mercados retalhistas.

Esta conclusão é independente da dimensão do prestador nos mercados de retalho, já que mesmo os de maior dimensão, como a MEO, têm de adquirir serviços de terminação para garantir a conectividade extremo-a-extremo das chamadas efetuadas pelos seus clientes, pelo que também para estes a ameaça de não contratação não é credível.

Acresce que a análise da evolução dos preços de terminação fixos praticados pelos prestadores, que têm acompanhado os preços máximos definidos pela ANACOM, demonstra a ausência de pressões concorrenciais e de contrapoder negocial dos compradores suficientes para condicionar a fixação de preços.

De facto, se o contrapoder negocial dos compradores fosse suficiente para condicionar a fixação de preços de terminação, ter-se-ia assistido a movimentos de descida dos preços de terminação ao longo dos últimos anos, o que não aconteceu, já que tanto os prestadores de menor dimensão como os com maiores quotas de mercado praticaram preços alinhados com os níveis máximos fixados pela ANACOM.

Atendendo ao exposto, a ANACOM não dispõe de informação que lhe permita concluir que o contrapoder dos compradores restringe ou limita a fixação de preços de terminação praticados pelos prestadores no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública.

6.1.4. Dominância individual – conclusão

A existência de elevadas e não transitórias barreiras à entrada nestes mercados, o histórico de preços praticados, bem como a inexistência de indícios que apontem para que o contrapoder negocial dos compradores seja exercido de forma a condicionar a fixação dos preços de terminação, não permitem contrariar a presunção de dominância que resulta do facto dos prestadores que prestam o serviço de terminação de chamadas em local fixo terem 100% de quota de mercado na terminação na sua própria rede.

Os factos referidos sustentam a conclusão de que todos os prestadores do serviço telefónico em local fixo que prestam o serviço grossista de terminação em local fixo têm PMS no fornecimento de serviços de terminação na sua própria rede.

Sem prejuízo do exposto, a ANACOM considera que, face à análise desenvolvida neste capítulo e no capítulo 2, a MEO atendendo (i) à dimensão da sua operação comercial, estando presente em vários mercados retalhistas e grossistas, (ii) ao número de acessos de que dispõe face à totalidade de acessos existentes no mercado, na ordem dos 45% do mercado e com uma diferença face aos seus concorrentes mais imediatos de perto de 10 pontos percentuais; (iii) ao volume de tráfego que termina na sua rede e (iv) às características próprias dessa rede, designadamente pela sua extensão face às outras redes concorrentes, continua a deter uma posição única e diferenciada nestes mercados, a qual justifica um tratamento diferente a nível da imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*.

6.2. Dominância conjunta

Não se aplicam a estes mercados os critérios de dominância conjunta.

6.3. Análise prospetiva

A ANACOM considera que todos os fatores que justificam a designação das empresas que atuam no mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo como empresas com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS.

6.4. Avaliação de PMS – conclusão

A ANACOM considera que todos as empresas que prestam o serviço de terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas individuais num local fixo têm PMS neste mercado, incluindo-se neste grupo de prestadores todos os que dispõem de recursos de numeração geográfica e nomádica (gama 30).

Esta conclusão é sustentada no facto de cada prestador ter uma quota de 100%, em virtude da prestação do serviço de terminação de chamadas de voz em local fixo ser efetuada em regime de monopólio, na permanência de elevadas barreiras à entrada, na evidência de que os preços de terminação só diminuem em virtude de intervenção regulatória e na

ausência de contrapoder negocial significativo por parte de outros prestadores, que limite a capacidade dos prestadores dos serviços telefónicos em local fixo agirem de forma largamente independente nestes mercados. Assim, considera-se que estes prestadores têm condições e incentivos para, na ausência de regulação *ex-ante*, atuar de forma largamente independente de concorrentes e clientes e praticar preços de terminação excessivos, aumentando as suas receitas e os custos dos concorrentes.

Considera-se também que a prestação de serviços de comunicações telefónicas em local fixo (incluindo serviços de VoIP e VoIP nómada) e a detenção dos correspondentes recursos de numeração conferem a um prestador o poder de agir e controlar a terminação de chamadas nesses números, a nível dos preços de terminação aplicados, independentemente do tipo de contrato que tenha com o operador de rede de suporte, e da prestação ser suportada em rede própria ou inteiramente ou parcialmente através da rede de terceiros

De outro modo, seria possível a um prestador que não esteja sujeito à regulação de PMS, mesmo na eventualidade de ser um prestador de pequena dimensão, aumentar os seus preços de terminação sem que o prestador sujeito à regulação *ex-ante* o pudesse fazer. Assim, ao definir todos os prestadores como tendo PMS previne-se que existam empresas que se façam valer da sua posição no mercado, para aumentar preços ou impor condições assimétrica e discriminatórias, sem que as outras, mesmo as de maior dimensão, possam exercer contrapoder negocial.

Nesta conformidade, os prestadores identificados como tendo PMS no mercado em análise, que são os que prestam o STF e o serviço VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos, são os seguintes:

AR Telecom – Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.;

Compatel, Limited;

COLT Technology Services, Unipessoal, Lda.;

Dialoga – Serviços Interactivos, S.A.;

G9Telecom, S.A.;

Gotelecom, Lda.;

Greensatellite – Unipessoal, Lda.;

IP Telecom, Serviços de Telecomunicações, S.A.;

MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.;

NOS Açores Comunicações S.A.;

NOS – Comunicações, S.A.;

NOS Madeira Comunicações S.A.;

NOWO Communications, S.A.;

ONITELECOM – Infocomunicações, S.A.;

Orange Business Portugal, S.A.;

Pinkhair – Unipessoal, Lda.;

VODAFONE PORTUGAL – Comunicações Pessoais, S.A.;

VOIP-IT, Lda.;

VOIPUNIFY TELECOM, Lda.;

VOXBONE, S.A..

Sem prejuízo da necessidade de efetuar novas análises de mercado em relação a prestadores de serviços de comunicações telefónicas prestados em local fixo que iniciarem a atividade após a aprovação desta decisão, e que consequentemente disponibilizem serviços de terminação de chamadas em local fixo, a ANACOM, caso venha a ser chamada a intervir em momento anterior à realização das referidas análises, ao abrigo do procedimento de resolução administrativa de litígios previsto nos artigos 10.º a 12.º da LCE, nomeadamente em relação à disponibilização do serviço grossista de terminação de chamadas de voz, incluindo os preços grossistas de terminação de voz nas redes fixas praticados pelos referidos prestadores, considerará em princípio que as obrigações impostas nesta análise constituem a referência adequada para as decisões a adotar nesse contexto em relação aos novos entrantes.

7. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

Nas secções anteriores foi identificado e analisado o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes telefónicas públicas num local fixo, tendo-se concluído que todas as empresas que prestam o referido serviço grossista de terminação de chamadas têm PMS nos respetivos mercados.

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 existam⁴⁸. Neste contexto, é de relevar a importância de conseguir resolver as falhas de mercado através de medidas impostas diretamente na sua origem, princípio aliás consagrado no próprio quadro regulamentar [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 85.º da LCE] que concede a primazia à imposição de obrigações aos mercados grossistas em detrimento da sua imposição nos mercados retalhistas a jusante. Porém, há ainda que referir que a primazia da imposição de obrigações nos mercados grossistas deverá estar devidamente alinhada com o objetivo consagrado no artigo 5.º da LCE de promover o investimento eficiente em infraestruturas e inovação.

Em termos globais, na imposição, manutenção, alteração e supressão de obrigações, a ANACOM tem em consideração alguns princípios que resultam da aplicação da LCE, dos documentos da CE e do ERG/BEREC e, obviamente, também dos princípios e objetivos regulatórios estabelecidos por esta Autoridade.

Julga-se adequado que estes princípios sejam conhecidos do mercado e tidos em consideração previamente à imposição de qualquer obrigação no mercado, razão pela qual se desenvolvem no capítulo 7.2 deste documento.

De seguida identificam-se os problemas concorrenciais que podem surgir nestes mercados.

7.1. Problemas concorrenciais identificados nestes mercados

Pretende-se neste capítulo apresentar de forma muito sintética as principais falhas de mercado que podem ocorrer e que, em determinadas circunstâncias, efetivamente ocorrem

⁴⁸ Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e artigo 56º, d) e artigo 59º, n.º 4 da LCE.

nestes mercados, as quais se traduzem nomeadamente em obstáculos ao desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante, com claros prejuízos para diversos *players* e para os consumidores em geral. Sem prejuízo do exposto, ao longo da análise efetuada no capítulo 7.3, serão feitas referências sempre que necessário aos problemas concorrenciais específicos que se entendem como relevantes no âmbito da ponderação das eventuais obrigações a aplicar.

7.1.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso

A recusa de negociação e/ou de acesso pode incluir situações em que se verifica uma recusa absoluta, ou situações em que se verifica a oferta do serviço em condições injustificáveis. Em ambos os casos é um comportamento usado por empresas que procuram alavancar o poder de mercado que possuem em determinados mercados grossistas em benefício da sua posição nos mercados retalhistas, de forma a prejudicarem concorrentes (reais, eventuais ou potenciais).

Nestes mercados de terminação está em causa a prestação do serviço de interligação que é fundamental para garantir que os clientes de qualquer prestador possam contactar e ser contactados por clientes de outros prestadores. Torna-se assim uma condição indispensável para a oferta de um serviço telefónico retalhista, sem o qual muito dificilmente esse serviço teria viabilidade.

A recusa ou o atraso na disponibilização do serviço de terminação é tanto mais importante quanto afeta os entrantes. Nestes casos, dada a sua reduzida base de clientes, a existência de interligação com outras redes é ainda mais vital.

Neste contexto, a recusa de negociação e/ou de acesso impede a entrada de novos prestadores nos mercados de retalho, e como tal é limitativa da livre concorrência.

Note-se adicionalmente que as solicitações de acesso à rede de outros prestadores para possibilitar a terminação de chamadas podem conduzir ainda, num cenário hipotético de ausência de regulação, a diversos problemas adicionais, entre os quais:

- Atrasos na conclusão dos acordos de interligação, nomeadamente no que respeita ao estabelecimento de “*Service Level Agreements*” (SLA) justos e razoáveis;

- Não disponibilização de ofertas grossistas que permitam a concorrência a nível de retalho em condições de igualdade;
- Imposição aos concorrentes de condições discriminatórias (sejam elas a nível de custos mais elevados do que os auferidos pelos próprios serviços ou a nível de qualidade de serviço).

7.1.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos

A prática de preços de terminação excessivos será um dos problemas mais relevantes que poderá ocorrer no âmbito de um mercado em que cada prestador monopoliza a terminação de chamadas na sua própria rede. De facto, caso estivéssemos perante um cenário não regulado, haveria uma tendência globalizada e incentivos para praticar preços de terminação mais elevados o que, por sua vez, conduziria a um aumento dos preços retalhistas em prejuízo do utilizador final⁴⁹. Esta situação seria tanto mais prejudicial quanto mais relevante for a posição do prestador no mercado retalhista, que num cenário de ausência de regulação teria o incentivo para praticar preços de terminação excessivos, quer com o objetivo de maximizar o lucro resultante do eventual aumento da faturação, mas também como forma de excluir concorrentes do mercado a jusante.

Note-se que em Portugal, assim como na generalidade dos países europeus, nos mercados retalhista é utilizado o sistema de faturação baseado no princípio do chamador-pagador (*calling party pays*), o que significa que o chamador paga a totalidade do preço da chamada ao seu prestador, sendo este que fixa o preço de retalho. Ou seja, o cliente que recebe a chamada não efetua qualquer pagamento para a receber. Deste modo, o preço de retalho de uma chamada incorpora o custo que cada prestador suporta com o acesso à terminação de outros prestadores. Assim sendo, o preço de uma chamada retalhista para outra redes aumentará quando aumenta o preço da terminação, pelo que, em princípio, se este for muito elevado, o primeiro sê-lo-á também, dependendo o resultado final da dinâmica concorrencial existente.

⁴⁹ Vide Explanatory Note SEC(2009)600 "(...) under the prevailing CPP principle in the EU, the calling party pays entirely for the call, and the wholesale termination rate paid by the originating operator is normally passed on to its end customer."

Acresce que os preços de terminação excessivos conduzem também a distorções nas escolhas dos consumidores que podem conduzir a alterações nos padrões de tráfego com prejuízos para os prestadores de menor dimensão.

Conforme melhor se explicitará no capítulo relativo à obrigação de controlo de preços (capítulo 7.3.4), estas distorções têm impacto não apenas na afetação dos recursos, ou seja a nível da eficiência estática, mas também produzem efeitos prejudiciais ao nível da concorrência no mercado a jusante, afetando a eficiência dinâmica.

7.2. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações

De forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, em aplicação do n.º 2 do artigo 66.º da LCE, esta Autoridade deve impor às empresa(s) com PMS, as obrigações que considere mais adequadas assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente que:

- Sejam adequadas à natureza dos problemas de concorrência identificados na fase de avaliação de PMS, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no artigo 5.º da LCE (artigo 55.º, n.º 3, alínea a), da LCE);
- Sejam objetivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se referem (artigo 55.º, n.º 3, alínea b), da LCE);
- Não originem uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (artigo 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE);
- Sejam transparentes em relação aos fins a que se destinam (artigo 55.º, n.º 3, alínea d), da LCE).

Deste modo, a ANACOM deve, no estrito cumprimento do quadro regulamentar nacional e das diretivas comunitárias, adotar uma intervenção proporcional e devidamente justificada, impondo o mínimo de obrigações que permitam ultrapassar os problemas de concorrência identificados e que contribuam eficazmente para a evolução para uma situação concorrencial.

A ANACOM tem por objetivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da UE e defender os interesses dos cidadãos

(LCE, artigo 5.º). Incumbe especialmente à ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infraestruturas e promover a inovação.

Para este efeito, de acordo com os artigos 67.º a 76.º da LCE, as obrigações suscetíveis de serem impostas à(s) entidade(s) com PMS nos mercados relevantes identificados são:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos;
- A transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- A não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de serviços e informações;
- A separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação;
- O controlo de preços e contabilização de custos.

Quando a ARN conclua que as obrigações impostas nos termos dos artigos 67.º a 76.º não permitem garantir uma concorrência eficaz e que persistem problemas de concorrência ou falhas de mercado relevantes em relação ao fornecimento grossista de determinados mercados de produtos de acesso, a ARN pode, como medida excecional, nos termos do n.º 4 do artigo 66.º, impor às empresas verticalmente integradas a obrigação de separação funcional [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 66º e artigo 76.º-A].

Na definição das obrigações, e em particular no que respeita à obrigação de controlo de preços e contabilização de custos nos mercados grossistas da terminação de chamadas é tida em consideração a Recomendação da CE sobre preços de terminação. Esta Recomendação visa colmatar as diferenças significativas identificadas entre os diversos Estados-Membros na regulação dos preços de terminação das chamadas vocais e nas medidas de controlo de preços, nomeadamente quanto à variedade de metodologias de custeio adotadas e práticas inerentes à sua implementação.

Na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG sobre a matéria, apresentada no documento “*Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*”⁵⁰, de maio de 2006.

Seguidamente, a ANACOM, com base nos problemas concorrenciais identificados anteriormente e partindo das obrigações regulamentares que se encontram atualmente em vigor, impostas ao abrigo da anterior análise de mercado, identifica as obrigações que deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas e as eventuais novas obrigações que se justifique impor.

7.3. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS

Conforme já indicado, a 21.12.2016, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou a decisão final relativa à análise do mercado de terminação grossista, tendo concluído que cada prestador detinha PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na sua própria rede e entendeu que era adequado, proporcional e justificado impor ao nível nacional as obrigações constantes da Tabela 1.

Assim, tendo em conta os princípios invocados em 7.2 acima e com particular ênfase na adequação da medida à resolução, ou minoração dos efeitos, dos problemas de concorrência que se pretende solucionar, nas secções seguintes passa-se a analisar as obrigações regulamentares atualmente em vigor, no sentido de aferir se deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas. Avalia-se ainda em que medida se justifica impor obrigações adicionais, de entre as que são suscetíveis de ser impostas nos mercados relevantes grossistas.

7.3.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72.º da LCE)

O artigo 72.º, n.º 1 da LCE estabelece que a ANACOM pode impor aos operadores com PMS a obrigação de “*dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos, nomeadamente nas situações em que*

⁵⁰ Disponível em: https://pfs.is/upload/files/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf.

a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista ou os interesses dos utilizadores finais.” Esta obrigação foi imposta no âmbito da análise de mercado precedente, mantendo-se então o entendimento, face à anterior decisão sobre os mesmos mercados, de que esta obrigação é necessária para prevenir situações de recusa de negociação e/ou acesso sem fundamentação.

A terminação é um *input* essencial para a prestação de serviços retalhistas, quer estes sejam móveis ou fixos, estando os prestadores dependentes do acesso à rede dos prestadores com PMS para garantir que os seus clientes conseguem realizar chamadas de voz para os clientes dos prestadores que fornecem o serviço de terminação. O não acesso a este serviço, ou o acesso em condições não razoáveis, condiciona a atuação dos prestadores no mercado de retalho. Acresce que o não acesso ou os atrasos no acesso criam também obstáculos que seriam prejudiciais à generalidade dos utilizadores em termos de interoperabilidade dos serviços.

Os prestadores com PMS poderão ter incentivos para dificultar, ou mesmo negar, o acesso à sua rede para terminação de chamadas, como forma de alavancar a sua posição nos mercados retalhistas a jusante. Mesmo os prestadores de menor dimensão podem recusar ou criar entraves ao acesso à sua rede com o intuito de impor um preço de terminação elevado, prejudicando os outros prestadores e em última instância os consumidores de comunicações.

Deste modo, considera-se que na ausência de uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso os prestadores com PMS poderiam ter um incentivo para recusar o acesso à rede para a terminação de chamadas, ou pelo menos para o dificultar, de forma a prejudicar eventuais concorrentes nos mercados a jusante. Este é aliás um dos problemas concorrenciais identificados no capítulo 7.1. Assim, a imposição de uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso é necessária para promover a concorrência, designadamente por ser essencial para os prestadores que entram no mercado poderem terminar chamadas noutras redes.

Face ao exposto, considera-se que todos os prestadores designados como tendo PMS neste mercado devem continuar a ser obrigados a dar resposta a todos os pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas fixas na rede efetuados por outros prestadores, bem como que o devem fazer em condições justas e razoáveis.

Neste contexto, entende-se que qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade do pedido deve ser fundamentada, no prazo de 10 dias úteis após a sua comunicação, junto da ANACOM e do interessado. Relacionada com esta obrigação existe no âmbito do mercado 3a (mercado de acesso local grossista num local fixo da Recomendação sobre os mercados relevantes) a obrigação relativa à coinstalação em centrais que, entre outras funcionalidades, se destina a facilitar o acesso por outros prestadores ao serviço de terminação em rede fixa, e que se manterá.

Atento o princípio da neutralidade tecnológica, e em conformidade com a definição do mercado do produto (ver capítulo 4.2.2), a obrigação deve abranger a interligação IP e a interligação TDM, dado que os problemas concorrenciais identificados no capítulo 7.1, e igualmente descritos neste capítulo, afetam de igual forma ambas as formas de interligação.

No atual contexto de migração para a interligação IP e no processo negocial em curso, assume especial relevância garantir que todos os prestadores respondam a todos os pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas em local fixo em interligação IP. Por outro lado, é necessário assegurar que a disponibilização de interligação IP não pode ter como consequência a cessação imediata do acesso em interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada, designadamente por existirem prestadores que não estão preparados para a muito curto prazo enviarem/receberem a totalidade do tráfego de terminação em IP, nomeadamente por constrangimentos associados à sua rede, razão pela qual há também que ter em conta os custos envolvidos na migração.

As condições específicas relativas à interligação IP foram objeto de uma decisão da ANACOM (de 05.01.2018⁵¹), na sequência de proposta apresentada pela MEO e discutida com os restantes prestadores, que continua aplicável, e que contém as condições e princípios aplicáveis à migração do tráfego de interligação de TDM para IP.

A ANACOM entende que a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, em termos da prestação do serviço de terminação de chamadas, imposta a todos os prestadores com PMS nestes mercados, e abrangendo a interligação em TDM e interligação em IP, cumpre com os objetivos de regulação definidos no artigo 5.º da LCE e

⁵¹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426092>.

cumprir as condições definidas no n.º 3 do artigo 55.º do mesmo diploma, uma vez que a sua imposição é adequada e justificada face ao impacto prejudicial na concorrência que resultaria da inexistência dessa obrigação. Não é discriminatória, porque é aplicada a todos os prestadores com PMS, considerando-se essencial que todos prestem serviços de terminação de chamadas. Trata-se ainda de uma obrigação proporcional, por ser a necessária para garantir a concorrência nos mercados a jusante, sem, contudo, exigir que seja dada resposta a pedidos não razoáveis, pelo que é a obrigação menos restritiva que pode ser imposta para resolver o problema do acesso à rede. E é transparente, por estarem identificados os objetivos da medida proposta, sendo claro que pretende fomentar a concorrência e prevenir comportamentos que possam prejudicar os utilizadores finais.

Em suma, conforme acima referido, a ANACOM considera que se deverá manter a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e de permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis imposta sobre todos os prestadores designados como tendo PMS nestes mercados. Esta obrigação é aplicável à interligação TDM e à interligação IP.

7.3.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (artigo 70.º da LCE)

O artigo 70.º da LCE estabelece que a obrigação de não discriminação consiste na *“exigência de, em circunstâncias equivalentes, aplicar condições equivalentes a outras empresas que ofereçam serviços equivalentes e prestar serviços e informações a terceiros em condições e com qualidade idênticas às dos serviços e informações oferecidos aos seus próprios departamentos ou aos departamentos das suas filiais ou empresas associadas.”*.

Na anterior análise de mercado, a ANACOM impôs a obrigação de não discriminação a todos os prestadores com PMS. Esta obrigação assegura a não discriminação entre os compradores dos serviços em apreço. Na altura, foi excluída da aplicação desta obrigação a terminação de chamadas provenientes de fora do Espaço Económico Europeu (EEE).

A obrigação de não discriminar tem o propósito de prevenir que um prestador com PMS adote um comportamento, eventualmente através da sua política de preços ou através da prestação de serviços de pior qualidade, que ponha em causa o desenvolvimento sustentável e efetivo da concorrência dos mercados retalhistas a jusante. E visa também prevenir a discriminação indevida entre prestadores concorrentes no mercado retalhista,

ou entre estes e os operadores móveis, limitando, nomeadamente neste último caso, a possibilidade de os valores cobrados pela terminação na rede fixa serem injustificadamente diferenciados com base na origem fixa ou móvel da chamada.

Efetivamente, sem uma obrigação de não discriminação, podem existir incentivos para que os prestadores com PMS imponham a outras empresas condições discriminatórias, nomeadamente a nível dos preços grossistas praticados. Esse incentivo será maior quando as empresas que são potencialmente objeto de discriminação sejam concorrentes no mercado retalhista em que os prestadores com PMS atuam, traduzindo-se numa forma de alavancagem do poder de mercado a nível grossista em benefício da sua posição no mercado retalhista.

Nesta conformidade, entende-se adequado que todos os prestadores com PMS nestes mercados fiquem sujeitos a uma obrigação de não discriminação envolvendo aspectos tarifários e outros de natureza técnica associados à oferta do serviço, nomeadamente em termos da forma de interligação, qualidade de serviço e prazos de fornecimento e reparação.

A obrigação de não discriminação deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas de voz em local fixo devam ser idênticos independentemente da origem da chamada e independentemente do prestador que entrega essa chamada no prestador com PMS, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo. Os preços de terminação devem também ser independentes dos compradores do serviço, não se aplicando esta obrigação às chamadas originadas fora do EEE, tendo em consideração o referido adiante no capítulo 7.3.4.1. Sem prejuízo, deve ser garantido que o serviço é prestado de forma não discriminatória, designadamente quanto à qualidade de serviço.

Releva-se ainda, a respeito desta obrigação, que a mesma não impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de voz que lhe são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador.

Esta obrigação implica também que não seja recusada, obstaculizada ou dificultada a terminação de chamadas entregues por um prestador que não o da sua origem (tráfego de trânsito) através da imposição de procedimentos ou práticas específicas para o efeito. A aplicação desta obrigação não condiciona a forma como os prestadores do serviço de

terminação de chamadas entregam a terceiros o tráfego de que são proprietários, podendo optar pela forma de interligação, direta ou em trânsito, que entenderem mais adequada.

Decorre do exposto que a ANACOM entende que a obrigação de não discriminação se mantém adequada e relevante para fazer face aos problemas de concorrência identificados, sendo, em consonância com o artigo 5.º da LCE, um mecanismo de promoção da concorrência e uma forma de assegurar o benefício máximo para os consumidores, pelo que deverá, por isso, manter-se no horizonte temporal da presente análise, aplicando-se a todos os prestadores com PMS nos mercados de terminação em apreço, excetuando em relação aos preços das chamadas originadas fora do EEE.

Esta obrigação cumpre as condições definidas no artigo 55.º do mesmo diploma, visto que constitui uma medida proporcional e justificada, permitindo que não se discrimine entre compradores dos serviços em apreço e, deste modo, garantindo que todos os prestadores de serviços telefónicos retalhistas, e consequentemente os consumidores, não serão penalizados em virtude de eventuais práticas discriminatórias. Trata-se igualmente de uma obrigação transparente pois estão identificados os problemas que se pretendem resolver, bem como os objetivos a alcançar e os seus efeitos; e não discriminatória ao aplicar-se a todos os prestadores no mercado.

7.3.3. Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência (artigos 67.º a 69.º da LCE)

O artigo 67.º estabelece que a obrigação de transparência “*consiste na exigência de publicitar, de forma adequada, as informações relativas à oferta de acesso e interligação do operador, nomeadamente informações contabilísticas, especificações técnicas, características de rede, termos e condições de oferta e utilização, incluindo preços e todas as condições que limitam o acesso ou a utilização de serviços e aplicações, desde que permitidas pela lei ou pela regulamentação aplicáveis.*”

A legislação prevê igualmente que a “*ARN pode determinar, nomeadamente aos operadores que também estejam sujeitos a obrigações de não discriminação, a publicação de ofertas de referência de acesso ou interligação (...)*”⁵², incluindo o modo de publicitação.

⁵² Cf. artigo 68.º da LCE.

Na decisão de 2016, a ANACOM impôs a todos os prestadores com PMS nos mercados em causa a obrigação de transparência. Para a generalidade dos prestadores, excetuando a MEO, as medidas impostas incluem, entre outras, o dever de publicar no seu sítio de Internet informação sobre a configuração da sua rede, incluindo a localização dos pontos de interligação com a rede, assim como informação clara e transparente sobre a estrutura tarifária aplicável ao serviço de terminação. A MEO, face ao seu posicionamento diferenciado nos vários mercados retalhistas e grossistas, está obrigada adicionalmente a manter a publicação e atualização de uma oferta de referência de interligação (ORI) relativa à interligação na sua rede fixa e a publicar informação sobre qualidade de serviço. Os preços de terminação aplicáveis às chamadas originadas fora do EEE estão excluídas desta obrigação.

A obrigação de transparência é, antes de mais, um complemento natural da obrigação de não discriminação, sendo essencial para a capacidade de identificar práticas discriminatórias com eventuais efeitos negativos para o mercado. Esta obrigação visa também minimizar situações de dificuldade de acesso à informação ou até de prestação de informação diferenciada e, por essa via, facilitar o acesso aos serviços de terminação, promovendo assim a concorrência efetiva nos mercados retalhistas a jusante. Esta obrigação tem ainda a vantagem de proporcionar uma maior previsibilidade e segurança ao mercado, promovendo a concorrência e, deste modo, beneficiando os consumidores finais.

A obrigação de transparência tem, assim, um duplo objetivo: (i) monitorizar possíveis comportamentos anti concorrenciais, nomeadamente comportamentos que possam pôr em causa o cumprimento da obrigação de não discriminação, e (ii) dar a conhecer aos prestadores os termos e condições em que poderão adquirir este serviço grossista. Em particular, no caso da MEO, que apresenta ainda uma estrutura hierárquica, a publicação da ORI permite tornar mais célere o processo de negociação dos acordos de interligação e consequentemente reduzir as barreiras à entrada de novos prestadores. A publicação da interligação IP na ORI também permite agilizar o processo de migração para esta interligação ao tornar claros os termos e as condições técnicas para esta modalidade de interligação.

A ANACOM entende que os objetivos da imposição desta obrigação se mantêm relevantes no atual contexto de mercado. Considera-se que a supressão desta obrigação limitaria a possibilidade de detetar comportamentos discriminatórios, o que poderia comprometer a

eficácia da obrigação de não discriminação e, conseqüentemente, o surgimento das situações adversas daí decorrentes. Acresce que a publicitação das condições de interligação, em particular a publicação e atualização da ORI, permite agilizar o processo de migração para a interligação IP ao facilitar o acesso à informação técnica detalhada para acesso aos serviços de terminação, promovendo por esta via a concorrência efetiva nos mercados retalhistas a jusante.

Assim, para os prestadores com PMS (exceto a MEO), esta obrigação deve continuar a ser materializada pela publicação no seu sítio de Internet de informação relativa à configuração da rede, incluindo a localização dos pontos de acesso à rede. Também devem publicar informação sobre a estrutura tarifária praticada relativamente aos serviços de terminação prestados. No entanto, a publicação dessa informação pode ser feita por remissão para a informação constante no sítio da Internet do operador que disponibiliza a rede de suporte, nos casos em que tal for aplicável. A obrigatoriedade de publicação da estrutura de rede de interligação TDM e de interligação IP, quando aplicável, está também incluída nesta obrigação.

Entende-se ainda que os prestadores com PMS têm a obrigação de comunicar quaisquer alterações que afetem a estrutura das suas redes e que tenham implicações nos princípios de interligação, com uma antecedência mínima de 6 meses, de forma a permitir aos restantes prestadores com os quais estão interligados as necessárias adaptações nas suas redes. Este prazo pode ser encurtado desde que sejam consultados todos os prestadores com os quais se encontram interligados e estes não suscitem objeções. Tendo presente o prazo relativamente reduzido desta obrigação, entende-se que não se justifica manter a obrigação de comunicar com uma antecedência mínima de 2 meses outras alterações que possam ter impacto nas interligações com outros prestadores, que deixa assim de vigorar.

Dada a posição única e diferenciada da MEO nos mercados retalhista e grossistas, considera-se que a obrigação de transparência a impor a esta empresa deve ser mais ampla e abrangente. Como tal, entende-se que a MEO deve manter a publicação e atualização da ORI, no respetivo sítio na Internet. Considera-se que a informação atualmente publicada no âmbito desta oferta grossista continua a ser relevante e adequada, pelo que essa publicação deverá continuar a abranger as matérias anteriormente definidas, bem como continuar a assinalar de forma clara as alterações efetuadas entre versões destas ofertas. Tratando-se de uma obrigação que se encontra já em vigor em anteriores análises de mercado, constata-se que a mesma é inteiramente

exequível, bem como a sua imposição não representará para a MEO custos adicionais face aos que já tem presentemente.

A MEO deverá também manter a obrigação de publicar na Internet ou na plataforma Extranet já existente informação relativa à qualidade de serviço que se propõe disponibilizar. Para tal, deve publicar de forma agregada, os níveis de qualidade previstos na ORI, quer para a interligação TDM como para interligação IP. Designadamente, no que respeita à interligação TDM, a qualidade dos circuitos para interligação de tráfego e para extensões internas para interligação de tráfego e o nível de perda em cada feixe de interligação. No que respeita aos níveis de qualidade das redes dos operadores interligados, em TDM, deixa de vigorar a obrigação da publicação dos valores em causa por parte da MEO, entendendo-se que se trata de informação que não tem sido necessária, sem prejuízo de os operadores deverem continuar a monitorizar os níveis de qualidade das respetivas redes, de forma a dar cumprimento aos níveis de qualidade de serviço presentes nos acordos de interligação. A ANACOM, caso entenda necessário, poderá solicitar aos operadores o envio desta mesma informação.

Quanto à interligação IP, devem continuar a ser publicados os objetivos de desempenho associados à interligação IP, qualidade dos circuitos e o nível de perdas na interligação IP.

Sem prejuízo do referido, podem, no entanto, numa base casuística, ser identificados indicadores e parâmetros complementares que se considere apropriado integrar na ORI.

A ORI deve também indicar os preços, termos e condições associados à prestação do serviço de terminação de chamadas em local fixo, para além de informação técnica, incluindo informação de configuração da rede, localização dos pontos de acesso à rede e *standard* técnicos (incluindo quaisquer restrições de uso e outras questões de segurança). A informação relevante sobre a configuração da rede deve também incluir informação sobre a função e conectividade dos pontos de acesso.

No contexto da obrigação que já existe no âmbito da ORI, aplica-se, como aos restantes prestadores com PMS, a obrigação de comunicar, com uma antecedência de pelo menos 6 meses, quaisquer alterações que afetem a estrutura da rede da MEO e que tenham implicações nos princípios de interligação, por forma a permitir aos prestadores a realização das necessárias adaptações nas suas redes. O prazo referido pode ser encurtado desde que sejam consultados todos os prestadores que se encontram

interligados, e que tal não suscite objeções por parte de nenhum dos beneficiários da oferta de interligação.

Importa salientar que, a obrigação de publicitar preços, configuração da rede, localização dos PGI e estrutura tarifária, que é aplicável a todos os prestadores com PMS, incluindo a MEO, abrange também a prestação do serviço de terminação de chamadas em local fixo independentemente de se suportar na rede fixa ou na rede móvel – *homezone*, como definido no capítulo 4.2.4. As obrigações referidas são também aplicáveis independentemente do tipo de interligação, quer seja TDM ou IP, como foi estabelecido na decisão de 05.01.2018 relativa à Interligação IP, e no capítulo 4.2.2..

Atento ao referido adiante no capítulo 7.3.4.1, considera-se que esta obrigação de publicação dos preços de terminação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE.

No âmbito desta obrigação, a ANACOM caso venha a considerar necessário, nomeadamente para verificação do cumprimento de alguma obrigação regulamentar ou no âmbito da resolução de conflitos, poderá igualmente solicitar o envio dos acordos de interligação assinados entre os prestadores. A ANACOM entende que a obrigação de transparência proposta, aplicável a todos os prestadores, cumpre com os objetivos de regulação definidos no artigo 5.º da LCE sendo justificada pela necessidade de dar a conhecer a todos os prestadores os termos e condições, nomeadamente no que respeita a preços que efetivamente vigoram em cada momento, sendo assim essencial para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e acelerar a implementação da interligação entre os prestadores. Não é discriminatória porque se aplica a todos os prestadores com PMS, sendo necessária a todos a obtenção da informação em causa para se interligarem de modo expedito e eficiente, em benefício da dinâmica concorrencial dos mercados retalhistas e dos consumidores finais. É proporcional porque não impõe um encargo significativo aos prestadores com PMS, sendo inferior ao que cada prestador terá necessariamente de despendar no âmbito das negociações de interligação, obrigando apenas a uma simples divulgação de informação sobre preços e sobre a configuração da rede, e é transparente quanto aos fins a que se destina.

Quanto às obrigações específicas impostas à MEO, considera-se que as mesmas são justificadas, atenta a necessidade de dotar o mercado de todas as informações essenciais para a interligação com a rede de maior dimensão e que recebe o maior volume de tráfego.

E como tal, tratam-se de obrigações fundamentais para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e assim acelerar a implementação da interligação entre os prestadores. As obrigações em causa são não discriminatórias e proporcionais porque refletem a escala da empresa à qual são aplicadas e visam garantir que o princípio da não discriminação não é posto em causa, assegurando a inexistência de condições adversas à concorrência nos mercados a jusante. São transparentes, dado que a sua imposição resulta claramente da necessidade de garantir o conhecimento das condições de prestação do serviço de terminação de chamadas, contribuindo para a estabilidade dos mercados.

Tratando-se de obrigações que já vigoram atualmente, não se considera que representem um ónus desproporcionado para os prestadores visados, e no caso em particular da MEO, não se entende que constituam um ónus desproporcionado para esse prestador.

7.3.4. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE)

O artigo 74.º determina que “[q]uando uma análise de mercado indique que uma potencial falta de concorrência efectiva implica que os operadores possam manter os preços a um nível excessivamente elevado ou possam aplicar uma compressão da margem de preços em detrimento dos utilizadores finais, a ARN pode impor obrigações de amortização de custos e controlo de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos (...)”. Neste contexto, a ANACOM deve assegurar que os mecanismos de amortização de custos ou as metodologias de fixação de preços promovam a eficiência e a concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor, podendo também ter em conta nesta matéria os preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis.

Na anterior análise de mercado foi imposta a todos os prestadores com PMS uma obrigação de controlo de preços assente no princípio da orientação para os custos. Os preços máximos a praticar foram fixados com base na metodologia de custeio LRIC “puro” que apura os custos de terminação de um operador eficiente. Para esse fim, a ANACOM desenvolveu um modelo de custeio. Tendo por base os resultados desse modelo, foi fixado o preço máximo do serviço de terminação de chamadas nas redes telefónicas públicas em local fixo em 0,0644 cêntimos de euro por minuto, para o ano 2016. Este preço foi aplicado de forma indiferenciada para os níveis de interligação local e de trânsito simples, tendo o preço de interligação de trânsito duplo ficado sujeito a negociação. Os preços das chamadas originadas fora do EEE foram excluídos da regulação de preços. Por despacho de 03.03.2017, o preço máximo de terminação foi atualizado, tendo sido fixado o preço

máximo de terminação em 0,0635 cêntimos de euro por minuto, que vigora a partir de 01.10.2017.

A ANACOM mantém, na presente análise, o entendimento de que na prestação do serviço de terminação de chamadas de voz, num hipotético cenário de ausência de regulação, os prestadores têm incentivo e o poder para fixar os preços em níveis mais elevados de forma a condicionar a concorrência nos mercados retalhistas a jusante e a aumentar as suas receitas.

Tal resulta, como referido anteriormente, de nos mercados grossistas de terminação de chamadas: (i) existirem barreiras elevadas e não transitórias à entrada; (ii) não existir contrapoder negocial do comprador que condicione o processo de formação de preços; (iii) os prestadores poderem agir de forma independente dos seus concorrentes e clientes. Por conseguinte, todos os prestadores têm incentivos para definir os preços de terminação grossistas num nível significativamente superior aos custos incorridos na disponibilização do serviço. As distorções competitivas daí decorrentes são prejudiciais para os consumidores em geral e para o mercado fixo e móvel em particular.

Estas distorções podem ser acauteladas através da intervenção regulatória, designadamente mantendo os preços de terminação regulados. Neste contexto, considera-se que as obrigações já fixadas: (i) dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, (ii) não-discriminação e (iii) transparência, que são essenciais, conforme explicitado nos capítulos anteriores, não são suficientes para garantir a atenuação do poder de mercado exercido pelos prestadores na fixação dos preços de terminação. A obrigação de controlo de preços, assente no princípio da orientação dos preços para os custos, adicionalmente às restantes obrigações referidas, apresenta-se como essencial para garantir a prática de preços eficientes, e assim eliminar as distorções de concorrência identificadas, promovendo a eficiência em benefício dos consumidores finais.

Para atingir tal objetivo, a determinação de preços de terminação orientados para os custos pode ter por base diferentes metodologias. Por exemplo: (i) preços baseados em custos históricos; (ii) preços baseados em custos incrementais de longo prazo (LRIC); (iii) *Efficient Component Pricing Rule*; (iv) *Retail Minus*; (v) *Price-Cap* global.

Na decisão de 2016, a ANACOM entendeu que os preços deviam ser fixados ao nível dos custos eficientes baseados na aplicação de um modelo *bottom-up* utilizando a metodologia

de custeio LRIC “puro”, o que permitiu uma redução significativa dos preços da terminação, de forma a potenciar o desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante. Entre a opção por um modelo de custeio LRAIC “+” (o qual incorpora um conjunto de custos comuns a vários serviços) ou LRIC “puro” (que assenta nos custos evitáveis do serviço de terminação, excluindo quaisquer custos comuns), a ANACOM considerou que a escolha do segundo era a mais adequada à realidade nacional, por ser o modelo que fomenta de forma mais efetiva a concorrência nos mercados a jusante entre prestadores com quotas de mercado diferentes, que mais contribui para assegurar o “*level playing field*” nesses mercados, que mais contribui para o aumento da contestabilidade do mercado, assim como para o reforço da capacidade de investimento dos prestadores e para o bem-estar dos consumidores em geral.

A ANACOM mantém o entendimento de que a consideração de preços de terminação próximos dos custos marginais, para além de ser a opção que mais favorece a eficiência estática, é também a que conduz a uma maior eficiência no funcionamento do mercado com benefícios ao nível da concorrência, considerando que a opção por um modelo LRIC “puro” deve ser mantida.

Com efeito, a inclusão de custos adicionais não diretamente imputáveis ao serviço de terminação, como é o caso dos custos comuns, iria onerar injustificadamente essas chamadas, distorcendo a estrutura de preços pelo impacto que teria nas escolhas marginais dos consumidores e nos respetivos padrões de tráfego, com prejuízo a nível da eficiência estática. Em termos de eficiência dinâmica, as rendas excessivas que poderiam resultar da fixação de preços de terminação acima dos custos permitiriam aos prestadores de maior dimensão alavancar a sua posição competitiva nos mercados de retalho, criando também barreiras à entrada ou à expansão nesses mercados, prejudicando os prestadores que mais dependem das chamadas inter-redes, ou seja os prestadores de menor dimensão, e traduzir-se-iam na subsidiação cruzada entre prestadores, contribuindo essencialmente para a diminuição da capacidade concorrencial destes últimos prestadores.

A determinação de preços com base nos resultados de um modelo LRIC, que considera os custos prospetivos incrementais de longo prazo de um operador que utilize a tecnologia mais eficiente disponível no horizonte temporal relevante, tem assim subjacente uma preocupação de promoção da eficiência e da concorrência sustentável e a maximização dos benefícios para os consumidores em termos de ofertas retalhistas de serviços. É

também seu objetivo explícito a eliminação das distorções competitivas entre mercados fixos e móveis.

Note-se ainda que a não inclusão dos custos comuns não põe em causa o princípio da orientação dos preços para os custos, já que, em conformidade com o referido na Recomendação da CE sobre preços de terminação, os referidos custos devem ser recuperados no âmbito de outros serviços que não o de terminação de chamadas⁵³. Assim, enquanto o mercado grossista de terminação de chamadas é um mercado monopolista, os mercados retalhistas a jusante não o são, pelo que os preços dos serviços aí disponibilizados estão sujeitos a pressões concorrenciais, devendo os custos referidos ser recuperados nesse âmbito.

Entende-se, assim, que a metodologia de custeio LRIC “puro” é a mais adequada para calcular os preços máximos de terminação a vigorar neste mercado. Esta metodologia é também a que é recomendada pela CE na sua Recomendação sobre preços de terminação.

De notar que, ainda que as recomendações não sejam vinculativas, as mesmas devem ser tidas na máxima conta, nos termos das diretivas comunitárias e da lei nacional que as transpõem, pelo que qualquer desvio a essa recomendação teria de ser objetivamente justificado, perante a própria CE, com base em razões específicas da realidade nacional.

Não obstante, não se identificam no mercado nacional razões que justifiquem um eventual desvio da Recomendação, pelo contrário, pelo exposto anteriormente entende-se que a metodologia recomendada é a que melhor contribui para a promoção da concorrência e a que, em última análise, melhor defende os consumidores finais.

Importa salientar, ainda sobre a Recomendação referida, que presentemente uma grande maioria dos Estados-Membros da UE a aplicam, sendo que a CE, apoiada pelo BEREC, tem sido muito crítica daquelas ARN que optam por desviar-se do recomendado, emitindo cartas de sérias dúvidas e dando origem a investigações aprofundadas nessas situações.

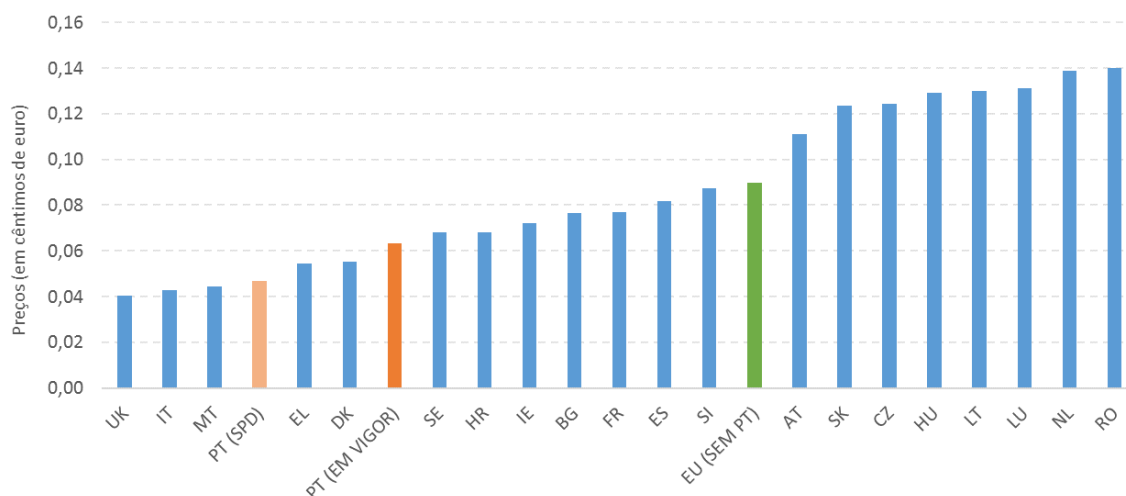
⁵³ “(...) Given the two-sided nature of call termination, not all related termination costs must necessarily be recovered from the wholesale charge levied on the originating operator. Even if wholesale termination rates were set at zero, terminating operators would still have the ability to recover their costs from non-regulated retail services.”

Os preços máximos de terminação fixa são assim fixados com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro” que foi desenvolvido especificamente para a ANACOM e que agora foi objeto de uma revisão, cujos resultados constam de um documento próprio, que é submetido a consulta pública e audiência prévia dos interessados juntamente com a presente análise.

Atentos os resultados do modelo de custeio “LRIC” puro, a ANACOM determina que o preço máximo que pode ser praticado pelos prestadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes telefónicas públicas num local fixo pela prestação do referido serviço grossista de terminação de chamadas de voz é fixado em 0,047 cêntimos de euro por minuto, sendo que, na presença de uma estrutura de interligação hierárquica, é aplicável à interligação local e em trânsito simples, independentemente da origem da chamada, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo. Conforme explicitado no capítulo 7.3.4.1, às chamadas originadas em países fora da EEE não é aplicado esse teto tarifário, sem prejuízo do referido a respeito dos prestadores de fora do EEE que praticam preços iguais ou inferiores ao agora determinado.

Considerando os países que no contexto europeu já notificaram preços baseados num modelo LRIC “puro” para a terminação fixa, e na sequência da decisão da ANACOM de 2016 sobre a especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, e subsequente atualização de preços a 01.10.2017, o gráfico seguinte permite constatar o posicionamento de Portugal no contexto europeu. Deste modo, tendo em conta os preços praticados na UE em julho de 2017, constata-se que Portugal é o 6.º país com o preço mais baixo no conjunto de países da UE que aplicam o modelo BU-LRIC “puro”, estando significativamente abaixo da média dos mesmos (no caso de Portugal usou-se o preço praticado em outubro desse ano, dado que nessa data o preço desceu, no entanto, o posicionamento de Portugal não se alterou).

Gráfico 11 – Preços baseados num modelo LRIC “puro” nos países da UE



Fonte: Relatório *BoR (17) 227 Termination rates at European level July 2017*, BEREC⁵⁴.

No contexto europeu a grande maioria dos reguladores já notificou à CE preços definidos com base em modelos de custeio LRIC “puro”⁵⁴. Dos 28 Estados-Membros apenas sete não aplicam atualmente preços baseados num modelo LRIC “puro”, muito embora quatro desses adotem um *benchmark* com base em preços baseados num modelo LRIC “puro”.

A redução dos preços de terminação fixa resultante da revisão do modelo de custeio permitirá reduzir o preço de terminação em 26%, colocando Portugal na quarta posição entre os países da UE com preços de terminação suportados em modelos LRIC “puro”.

A ANACOM entende que, para além de fixar o preço máximo de terminação de chamadas a vigorar em 2018, deve desde já também indicar os preços máximos que deverão vigorar, respetivamente a partir de outubro de 2019 e de 2020, com base nos resultados do modelo de custeio referido. O objetivo desta decisão é a promoção da certeza regulatória, nomeadamente regulando os preços em período equivalente ao da expectável permanência em vigor da presente análise de mercado e permitido assim a sua consideração nos planos de negócios e de investimento dos prestadores.

Os preços em causa devem corresponder aos resultados do modelo de custeio para os dois exercícios seguintes, isto é, 2019 e 2020, atualizados pelos dados da inflação, nos

⁵⁴ Informação preparada com base no *benchmark* de julho de 2017, disponibilizado pelo BEREC, no relatório *BoR (17) 227 Termination rates at European level July 2017*, acessível em: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/7524-termination-rates-at-european-level-july-2017.

termos descritos no documento sobre a especificação da obrigação de controlo de preços que vier a ser aprovado junto com a presente análise de mercado.

O valor máximo fixado para 2018 deverá entrar em vigor dez dias úteis após a publicação da decisão final referente ao presente processo e os valores máximos para 2019 e 2020 a 01.10.2019 e a 01.10.2020 respetivamente. Esta determinação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE, sem prejuízo do referido a respeito dos prestadores de fora do EEE que praticam preços iguais ou inferiores ao agora determinado.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos prestadores detentores de PMS nestes mercados, até ao final do 1.º quadrimestre do exercício em questão, a atualização resultante para os exercícios de 2019 e de 2020, publicando também esta informação na sua página de Internet.

7.3.4.1. A terminação de chamadas originadas em países fora do EEE

No caso particular das chamadas originadas fora do EEE, a eventual existência de um preço regulado reforça fortemente a capacidade negocial dos prestadores de fora do EEE, fragilizando a posição negocial dos prestadores nacionais que tenham de estabelecer relações comerciais com prestadores que exerçam a sua atividade num ambiente não regulado ou sujeito a medidas menos restritivas.

A Recomendação da CE sobre preços de terminação recomenda a imposição de uma obrigação de orientação dos preços para os custos, propondo, para avaliação do custo incorrido pelo operador eficiente, a metodologia de custos incrementais de longo prazo, baseado num modelo *bottom-up*, que apenas contempla os custos evitáveis ligados à oferta do serviço de terminação (BU-LRIC “puro”), por forma a colmatar as diferenças significativas nos preços regulados de terminação das chamadas de voz e nas medidas de controlo de preços entre os Estados-Membros.

Com a progressiva aplicação desta Recomendação pelas ARN, tem-se assistido à redução dos preços de terminação no EEE e a uma crescente aproximação dos preços praticados entre os prestadores dos vários Estados-Membros. No entanto, tal não sucede com os prestadores de serviços de terminação de países terceiros, podendo os preços de terminação grossistas dos mesmos ser regulados de forma diferenciada, com um enquadramento regulatório eventualmente menos exigente, ou até não regulados.

Assim, a existência de um preço regulado sobre os prestadores com PMS e a existência de tarifas de terminação significativamente mais elevadas por parte dos prestadores de países fora do EEE, agravado pelas eventuais assimetrias de tráfego entre os prestadores comunitários e os extracomunitários, conduzirá a uma maior penalização dos prestadores que operam no EEE, e, por conseguinte, dos seus clientes de retalho.

Os consumidores dos países do EEE verão assim refletidos nos seus preços de retalho o valor acrescido das tarifas de terminação grossista que os prestadores nacionais suportam para terminar as chamadas dos países fora do EEE. No sentido inverso desta transferência de riqueza estão os consumidores destes mesmos países que beneficiarão do facto dos seus prestadores irem pagar preços baseados num modelo LRIC “puro”.

Sem prejuízo das distorções de concorrência identificadas nos mercados grossistas de terminação de chamadas em local fixo, relativas a recusa (ou atrasos) de negociação e ou acesso, bem como a nível de preços excessivos, onde o impacto destas distorções é particularmente relevante por afetar os mercados retalhistas a jusante, no caso específico das terminações de chamadas originadas fora do EEE os prestadores nacionais e extracomunitários não estão a concorrer diretamente entre si nos mesmos mercados retalhistas. Nestas situações, o incentivo para praticar preços de terminação excessivos e reforçar por essa via a posição nos mercados retalhistas não se verifica. Existe, contudo, um incentivo para praticar preços de terminação elevados como forma de aumentar as receitas.

O mesmo argumento poderia ser considerado no que respeita à concorrência entre prestadores nacionais e comunitários, no entanto, neste contexto os prestadores estão sujeitos a um enquadramento regulatório que assenta nos mesmos princípios e que visa o desenvolvimento do mercado interno, resultando a regulação de preços em benefícios superiores para os consumidores europeus.

Nota-se que de acordo com a Diretiva-Quadro, transposta para a legislação nacional (cfr. alínea b) n.º 1 do artigo 5.º da LCE), as ARN devem contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, nomeadamente para a eliminação dos obstáculos ainda existentes à oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas a nível europeu. As medidas regulatórias aprovadas pelas ARN devem assim apoiar o desenvolvimento do mercado interno, evitando que haja um tratamento desigual das empresas que se encontrem em circunstâncias semelhantes.

Tal não está em causa no que concerne às chamadas originadas fora do EEE, pois não estão em causa limitações ao desenvolvimento do mercado interno, nem empresas que estejam em condições equivalentes às empresas europeias. No caso particular das terminações fixas, a falta de harmonização das metodologias adotadas para a fixação dos preços praticados pelos prestadores de fora do EEE, os quais maioritariamente não estão sujeitos a obrigações regulamentares *ex-ante*, incluindo obrigações de controlo de preços, como orientação para os custos, nomeadamente decorrente da aplicação da Recomendação da CE sobre preços de terminação, nem a qualquer tipo de reciprocidade, coloca os prestadores em causa em circunstâncias muito distintas dos prestadores que estão em atividade no EEE.

Por último, importa salientar que, a nível comunitário esta é uma prática comum, tanto a nível dos mercados de terminação fixa⁵⁵, como dos mercados de terminação móvel. Atualmente a maioria dos reguladores europeus já notificou à CE a aplicação de forma diferenciada da obrigação de controlo de preços em função das chamadas serem ou não originadas no EEE, não tendo existindo oposição da CE.

Assim, e por se considerar que os objetivos de regulação de promoção da concorrência, defesa dos consumidores e consolidação do mercado interno não são prejudicados pelo facto de a terminação do tráfego originado fora do EEE não estar sujeita à obrigação de controlo de preços, entende-se que é razoável dar a possibilidade de os prestadores fixarem preços que lhes garantam uma maior equivalência tarifária.

Face ao exposto, a ANACOM considera que a obrigação de controlo de preços não deverá abranger as chamadas originadas em países de fora do EEE.

Neste contexto, a ANACOM considera que nada impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador, por exemplo através do número identificador do chamador ("*calling party number*" no caso da SS7), ou através de outro meio, nomeadamente de entre

⁵⁵ A CE, na sua carta de comentários sobre a notificação da análise de mercado de terminação fixa na República Checa (CZ/2014/1581), reconheceu sobre a decisão da ARN de excluir as chamadas terminadas no seu país mas originadas fora do EEE, que a Recomendação da CE sobre preços de terminação seria, em princípio, aplicável apenas aos serviços de terminação grossistas resultantes de chamadas originadas em países pertencentes ao EEE (disponível em: https://circabc.europa.eu/sd/a/63a12efc-b25e-4569-85eb-24ed4adc3ebc/CZ-2014-1581%20ADOPTED_EN.pdf).

os que se encontram identificados na Recomendação da UIT sobre “*International calling party number delivery*”, sendo que o tráfego não identificado poderá não beneficiar do preço regulado.

Sem prejuízo do exposto anteriormente, entende-se que os argumentos apresentados para excluir da regulação as chamadas originados fora do EEE, designadamente os relativos à existência de diferentes regimes de regulação que resultam em preços de terminação muito distintos dos aplicáveis nacionalmente, normalmente muito mais elevados, não são aplicáveis aos prestadores que terminam o tráfego nacional cobrando preços de terminação que são iguais ou inferiores aos preços regulados que são cobrados pelos prestadores em atividade em Portugal ao tráfego originado no EEE. Nestas situações a ANACOM considera que os preços de terminação de tráfego de voz cobrados pelos prestadores com PMS não devem exceder o preço regulado.

7.3.4.2. Conclusão relativa à obrigação de controlo de preços

A ANACOM determina que todos os prestadores com PMS nestes mercados devem estar sujeitos a uma obrigação de controlo de preços assente no princípio da orientação para os custos. No que concerne à metodologia de custeio a aplicar no âmbito da determinação dos preços de terminação, é aplicado um modelo BU utilizando a metodologia de custeio LRIC “puro”, que aplica um princípio de custeio orientado para os custos de um operador eficiente.

O valor máximo de 0,047 cêntimos por minuto⁵⁶, que deverá entrar em vigor dez dias úteis após a publicação da decisão final referente ao presente procedimento de análise de mercado, suporta-se nos resultados do referido modelo de custeio. Os valores máximos de terminação previstos para 2019 e 2020, também suportados nos resultados do mesmo modelo de custeio, devem vigorar, respetivamente, a partir de 01.10.2019 e a 01.10.2020.

⁵⁶ O modelo de custeio desenvolvido pela ANACOM na base da opção LRIC “puro” aponta para que o custo do serviço grossista de terminação fixa, apurado de acordo com a Recomendação da CE sobre preços de terminação se situe, em 2018, em torno de 0,046 cêntimos por minuto (a preços de 2017), ou 0,047 cêntimos por minuto considerando uma inflação prevista de 1,4% em 2018. Este último valor corresponde ao constante no Relatório do Orçamento do Estado para 2018, disponível no sítio de Internet: http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624445774d43315953556c4a587a49794c6e426b5a673d3d&fich=ppl100-XIII_22.pdf&Inline=true).

O preço máximo de terminação fixado deve ser aplicado indiferenciadamente aos níveis de interligação local e de trânsito simples, no caso em que os prestadores apresentam uma arquitetura de interligação hierárquica.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos prestadores detentores de PMS nestes mercados até ao final do 1.º quadrimestre do exercício em questão a atualização resultante para vigorar a partir de outubro de 2019 e de 2020, publicando também esta informação na sua página de Internet.

A terminação de chamadas em trânsito duplo não está incluída no mercado de produto revelante (ver 4.2.5).

A obrigação de controlo de preços não abrange as chamadas originadas de prestadores de fora do EEE. Sem prejuízo do referido, quanto às situações em que os preços de terminação fora do EEE são iguais ou mesmo inferiores aos preços regulados que são cobrados pelos prestadores em atividade em Portugal, a ANACOM considera que os preços de terminação de tráfego de voz cobrados pelos prestadores com PMS não devem exceder o preço regulado, devendo tal entrar em vigor no máximo 6 meses após a decisão final sobre estes mercados.

A ANACOM considera que a obrigação de controlo de preços suportada no desenvolvimento do modelo LRIC “puro” cumpre as condições constantes no artigo 55 da LCE. Trata-se de uma obrigação que é adequada ao problema identificado e é justificável, atendendo à necessidade de fazer face aos incentivos dos prestadores com PMS nestes mercados em praticar preços excessivos e à necessidade de promover a concorrência, dando condições acrescidas para que todos os prestadores possam manter produtos inovadores e com estruturas tarifárias que possam estar assentes em tarifas planas, com benefícios para os clientes em geral.

Trata-se de uma obrigação que é proporcional, porque é necessária para cumprir os objetivos para os quais foi desenhada e é aplicada a todos os prestadores que poderiam por em causa o cumprimento desses objetivos. É também uma obrigação que não origina uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade, sendo também transparente em relação aos fins a que se destina. Como tal, considera-se essencial que todos os prestadores com PMS lhe estejam sujeitos, dado o seu impacto positivo na concorrência e a sua contribuição para o aumento do bem-estar social.

7.3.5. Separação de contas (artigo 71.º da LCE) e contabilização dos custos (artigo 74.º da LCE)

A obrigação de separação de contas é justificada quando prestadores verticalmente integrados apresentam preços grossistas para fornecimento de *inputs* a entidades terceiras e preços de transferência interna para as suas próprias atividades retalhistas. Esta obrigação garante a transparência dos preços de transferência interna e assegura o cumprimento da obrigação de não discriminação. Por sua vez, a obrigação de contabilização de custos está associada à obrigação de controlo de preços de forma a garantir a demonstração dos custos associados à prestação do serviço.

Na anterior análise de mercado esta obrigação não foi imposta, uma vez que se considerou que no contexto em que os preços máximos de terminação são determinados com base num modelo de custeio desenvolvido pelo regulador a existência destas obrigações perdia a sua relevância.

A ANACOM mantém este entendimento e considera não ser justificável nem proporcional impor uma obrigação de separação de contas e de contabilização de custos aos prestadores que operam no mercado de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

Não obstante, a ANACOM caso venha a considerar necessário, nomeadamente no contexto de futuras atualizações ao modelo de custeio LRIC, poderá solicitar o envio de informação sobre custos.

7.4. Conclusão

Face ao exposto e às conclusões extraídas da análise das obrigações em vigor no mercado grossista de terminação, passa-se a apresentar a tabela resumo das obrigações a impor no mercado em apreço aos prestadores com PMS durante o período de vigência da presente análise.

Tabela 5 – Obrigações impostas aos prestadores com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

Obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	Obrigações de não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	Obrigações de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	Obrigações de controlo de preços
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis (interligação TDM e interligação IP). <p>A disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que seja retirado o acesso à interligação TDM, nos casos em que esta última já tenha sido acordada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundamentar qualquer recusa de acesso por motivo de alegada irrazoabilidade no prazo de 10 dias. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminar relativamente a QoS e prazos de fornecimento e reparação. ▪ Não discriminar relativamente a tarifários. ▪ Obrigação não aplicável aos preços de terminação de chamadas originadas fora do EEE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar informação sobre a configuração da rede, PGI e estrutura tarifária (a obrigação de publicação de preços não se aplica à terminação de chamadas originadas fora do EEE). ▪ Comunicar antecipadamente (6 meses) alterações que afetem interligação. ▪ Publicar uma ORI (incluindo preços termos e condições, informação técnica e qualidade de serviço) e publicar na Internet ou Extranet informação relativa à qualidade de serviço (aplicável unicamente à MEO). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixar preços orientados para os custos do operador eficiente (com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”). ▪ Preços e condições de interligação fixados em conformidade com o definido no capítulo 7.3.4. ▪ Obrigação não aplicável à terminação de chamadas originadas fora do EEE, com exceção dos prestadores que terminam o tráfego nacional cobrando preços de terminação que são iguais ou inferiores aos preços regulados que são cobrados pelos prestadores em atividade em Portugal ao tráfego originado no EEE, obrigação que entra em vigor no prazo de 6 meses.

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução das quotas de mercado em acessos telefónicos	10
Gráfico 2 – Distribuição de acessos STF por tipo de oferta.....	11
Gráfico 3 – Evolução do tráfego de voz originado na rede fixa (em minutos).....	12
Gráfico 4 – Evolução do tráfego de voz fixo-fixo e fixo-móvel (em minutos).....	12
Gráfico 5 – Quotas de mercado do tráfego de voz do STF (em minutos).....	13
Gráfico 6 – Evolução do tráfego de retalho nacional de voz fixo e móvel (em minutos) ...	14
Gráfico 7 – Terminação de chamadas de voz nacionais para terceiros (em minutos)	14
Gráfico 8 – Percentagem de utilizadores de Internet que efetuam chamadas de voz/vídeo pela Internet.....	16
Gráfico 9 – Evolução do tráfego de voz grossista nacional terminado nas redes telefónicas públicas num local fixo (em 1000 minutos)	19
Gráfico 10 – Proporção de tráfego terminado na rede telefónica pública individual num local fixo de cada prestador, com origem em terceiras entidades	20
Gráfico 11 – Preços baseados num modelo LRIC “puro” nos países da UE	67

Índice de tabelas

Tabela 1 – Obrigações regulamentares implementadas na análise de mercado de 2016. 2	
Tabela 2 – Prestadores do STF	8
Tabela 3 – Prestadores do STF e de VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos	18
Tabela 4 – Indicadores de dimensão dos principais prestadores relativos ao ano de 2016	40
Tabela 5 – Obrigações impostas aos prestadores com PMS no mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo	74

Índice de figuras

Figura 1 – A prestação do serviço de terminação de chamadas	22
---	----

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

BTC	Barómetro Telecomunicações
BU-LRIC	<i>Bottom up - Long Run Average Incremental Costs</i>
DMC	Duração média da chamada
GSM	Sistema Global para comunicações Móveis
IP	Protocolo Internet
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRAIC	<i>Long Run Average Incremental Costs</i>
LRIC	<i>Long Run Incremental Costs</i>
OPS	Outros Prestadores de Serviços
ORI	Oferta de Referência de Interligação
OTT	<i>Over The Top</i>
PGI	Ponto Geográfico de Interligação
PMS	Poder de Mercado Significativo
RTPC	Rede Telefónica Pública Comutada
SLA	<i>Service level agreements</i>
SS7	Sistema de Sinalização n.º 7
STF	Serviço Telefónico em local Fixo
TDM	<i>Time Division Multiplexing</i>
UMTS	Sistema de comunicações móveis de 3.ª geração
VoIP	Voz sobre o Protocolo Internet
VoB	Voz sobre Banda Larga

Anexo II

Lista de prestadores

Grupo NOS	Inclui a NOS (NOS – Comunicações, S.A.), a NOS Madeira (NOS Madeira Comunicações, S.A.) e a NOS Açores (NOS Açores Comunicações, S.A.)
MEO	MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A
NOS	NOS – Comunicações, S.A.
NOWO	NOWO Communications, S.A.
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.
PT PRIME	PT Prime - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S. A.
PTC	PT Comunicações, S. A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, 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 de Comunicações Eletrónicas
CE	Comissão Europeia
EEE	Espaço Económico Europeu
ERG	European Regulators Group
UE	União Europeia