



**PRONÚNCIA DA  
MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A.**

**AO**

**Sentido Provável de Decisão relativo ao Mercado Grossista De  
Originação De Chamadas Na Rede Telefónica Pública Num Local  
Fixo Para a Viabilização de Serviços Telefónicos Retalhistas**

**08.06.2018**

Pronúncia da MEO - SPD sobre o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas

**NOTA PRÉVIA**

O presente documento constitui a pronúncia da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (doravante “MEO”) ao procedimento geral de consulta relativo ao Sentido Provável de Decisão sobre a análise ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas (doravante “SPD”).

Os comentários, sugestões e contributos da MEO apresentados ao longo deste documento tiveram em atenção a atual conjuntura do mercado e o quadro legal existente e não prejudicam a adoção de posições diferentes no futuro, caso se alterem as condições subjacentes à presente pronúncia.

## **I. INTRODUÇÃO**

1. O presente SPD surge na continuidade do processo de revisão do mercado grossista de originação de chamadas em local fixo iniciado em 2017, com a aprovação de um SPD em 18 de maio, e que culminou com a retirada do respetivo projeto de decisão, em dezembro do mesmo ano, na componente relativa à viabilização de serviços telefónicos retalhistas, na sequência da carta de “sérias dúvidas” da Comissão Europeia, de 20.11.2017.
2. A MEO remete na íntegra, na parte respeitante à originação de chamadas para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, para a sua pronúncia de 5 de julho de 2017, sobre aquele SPD, onde é exposto o seu entendimento sobre este mercado, nos termos do qual o mesmo não é suscetível de regulação *ex-ante* por já não preencher o teste dos 3 critérios e, por outro lado, a MEO não detém PMS no mercado, não podendo, por isso, ser-lhe impostas quaisquer obrigações regulatórias.
3. A Comissão Europeia veio a expressar um entendimento convergente com o da MEO, tal como a MEO havia antecipado na sua pronúncia, que conduziu às referidas sérias dúvidas quanto à compatibilidade da avaliação da ANACOM em relação ao PMS com o direito da UE e, mais especificamente, com os requisitos estabelecidos no artigo 15.º, n.º 3, e no artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro, à luz dos objetivos estabelecidos no artigo 8.º da Diretiva-Quadro.
4. Este SPD veicula a desregulação do mercado, vindo finalmente ao encontro da posição que a MEO propugna desde a revisão do mercado de 2014 e, por isso, peca pelo atraso, com o consequente prejuízo causado à MEO por ter ficado sujeita a constrangimentos regulamentares que há muito eram indevidos.

5. Não obstante o sentido do SPD, constata-se que a ANACOM, na avaliação que faz do funcionamento do mercado, bem como dos mercados retalhistas relacionados, se mantém refém da reflexão efetuada no SPD de 2017, insistindo numa visão anacrónica e distorcida, de acordo com a qual a modalidade de acesso indireto é ainda necessária para assegurar a concorrência retalhista e ancorada em falhas de mercado que são fictícias.
6. Com efeito, é notório que a evolução do posicionamento da ANACOM é apenas ditada pela necessidade de se conformar às observações da Comissão e de, concomitantemente, alterar o sentido das conclusões alcançadas no SPD anterior.
7. No entanto, a constatação de que a ANACOM não dispõe de elementos adicionais que lhe permitam rebater as sérias dúvidas da CE (assumida diversas vezes no SPD, como se verá no capítulo seguinte) deveria, em nosso entender, ser acompanhada do corolário lógico de que o projeto de decisão não estava devidamente instruído à luz dos princípios de atuação regulatória que vinculam a ANACOM, como sejam os da fundamentação plena e da proporcionalidade. A MEO considera, ainda, que esta questão toca um problema estrutural do processo regulativo da ANACOM, relacionado com a forma como conduz as suas análises e fundamenta as suas decisões à revelia de um quadro formal e sistematizado de avaliação de impactos regulatórios<sup>1</sup>, e que este tipo de atuação carece de uma reflexão profunda.
8. Na secção seguinte, a MEO tece alguns breves comentários à forma como o atual SPD aborda as questões regulatórias, nomeadamente por referência aos comentários e objeções apresentados pela Comissão.

---

<sup>1</sup> A MEO tem frequentemente chamado a atenção para este assunto, nomeadamente através dos seus contributos no âmbito das consultas sobre o Plano Plurianual de Atividades da ANACOM.

## II. COMENTÁRIOS

9. A MEO tecerá comentários essencialmente sobre a realização do teste dos três critérios e sobre o processo de supressão das obrigações regulatórias neste mercado.
10. As diferenças entre a atual análise de mercado e a conduzida no SPD de 2017 incidem sobretudo sobre a revisão do teste dos três critérios, com vista a determinar se o mercado é suscetível de regulação *ex-ante*.
11. Quanto ao primeiro critério – existência de obstáculos fortes e persistentes à entrada no mercado – a ANACOM mantém, no essencial, o mesmo discurso do SPD anterior, acabando por concluir que “não tem informações adicionais às já constantes neste documento que evidenciem a relevância dos obstáculos à entrada no mercado”, e que “é expetável que num horizonte temporal pertinente os operadores alternativos (e a própria MEO) continuem a efetuar investimentos em rede aumentando a cobertura das suas ofertas e *eliminando progressivamente as barreiras ainda existentes à entrada no mercado*”. (sublinhado acrescentado).
12. Assinalamos o reconhecimento pela ANACOM da existência de “um operador – a NOS – que estará em condições de chegar a qualquer ponto do território nacional, o que lhe permitiu ser designado prestador do serviço universal”, o que representa um progresso face ao SPD anterior, em que a rede da MEO era vista como a única rede ubíqua. No entanto, esse facto não foi suficientemente relevado de modo a obstar à conclusão de que o estabelecimento de um acesso direto até ao cliente não é uma alternativa viável ao acesso indireto para a prestação de STF isolado, nomeadamente no que respeita a “estratos menos privilegiados da população e a empresas com localizações em zonas mais remotas”.

13. De resto, a ANACOM continua a interpretar as barreiras à entrada não na aceção da possibilidade de entrada ou permanência, que garanta a contestabilidade do mercado, mas na perspetiva da viabilidade de todo e qualquer operador individual.
14. Ora, a dinâmica dos mercados faz-se através da entrada e da saída de empresas, em função da evolução da tecnologia e dos modelos de negócio, e o objetivo da regulação não é assegurar a sobrevivência de todas as empresas, existentes ou potenciais, mas antes promover o funcionamento concorrencial do mercado enquanto mecanismo de alocação eficiente de recursos, em termos estáticos e dinâmicos.
15. A ANACOM foca-se na *“dependência que os operadores, em particular os de menor dimensão, continuam a ter da infraestrutura da rede de cobre da MEO...”*, sobretudo para servir clientes não residenciais com localizações *multisite*. E esta preocupação mantém-se num contexto em que as ofertas grossistas em causa, i. é. a originação de chamadas e a ORLA, têm uma expressão tendencialmente nula (inferior a 1%), como aliás a CE observou para concluir sobre a relevância negligenciável da medida corretiva (no caso a ORLA). Acresce que a utilização da ORLA é feita, na quase totalidade, pela NOS e pela Vodafone, que são operadores com infraestrutura própria, o que acaba por esvaziar o próprio argumento da ANACOM.
16. Quanto à questão dos *“clientes cativos”* da rede telefónica pública comutada (RTPC), que preocupa a ANACOM, sobretudo quanto aos clientes que subscrevem SFT de forma isolada, realçamos que a abordagem da ANACOM não é apenas criticada pela CE na carta de *“sérias dúvidas”*. Também na Exposição de Motivos das Linhas de Orientação para a análise de mercado e a avaliação do PMS (2018/C 159/01), a nota de rodapé nº 60 remete diretamente para a decisão

PT/2017/2023, para exemplificar o que os reguladores não devem fazer: *“However, when such an issue is identified, NRAs should take care that the regulatory approach does not perpetuate a cycle of captivity by continuing regulation of an ever smaller niche market, but rather serves to encourage migration on to modern networks and enables the ultimate switch-off of legacy networks<sup>56</sup>”.*

17. A Comissão considera ainda que, num cenário sem regulação, a MEO continuaria a aplicar preços nacionais, e que o preço dos serviços baseados na RTPC é condicionado pela pressão concorrencial da telefonia IP, do cabo e da fibra, sendo improvável um aumento seletivo dos preços ao grupo de clientes suportados naquela infraestrutura. E, neste particular, a ANACOM parece acrescentar o argumento da existência de um PSU com obrigação de acessibilidade dos preços.
18. Quanto ao segundo critério - ausência de uma tendência para a concorrência efetiva, motivada inclusivamente por pressões oriundas de concorrentes potenciais de fora do mercado relevante, ligadas à inovação tecnológica e à convergência de produtos e mercados - a ANACOM conclui, de novo a contragosto, que *“atendendo a que esta Autoridade não dispõe de elementos adicionais aos apresentados que permitam rebater de forma inequívoca os argumentos apresentados pela CE, não se pode concluir que o mercado apresenta uma estrutura que não tende para a concorrência efetiva no horizonte temporal relevante”* (sublinhados acrescentados).
19. Para a análise deste critério, novamente, a ANACOM mobiliza indicadores e desenvolve raciocínios próprios de uma análise de PMS, e que a própria CE, no seu parecer, utiliza nesse contexto, de que é exemplo a quota de mercado.

20. A ANACOM constata a continuação do decréscimo da quota de mercado da MEO desde o último SPD, situando-se em 42,6% no final de 2017.
21. A reflexão da CE sobre a quota da MEO é de que quotas de 44,8% (valor relativo a 2016, que era referido no SPD anterior) não podem ser consideradas «muito grandes» na aceção das Orientações PMS, e que, de acordo com as mesmas Orientações, quando a quota de mercado é inferior ao limiar de 50%, as ARN devem invocar outras características estruturais importantes dos mercados, e efetuar uma avaliação estrutural exaustiva e global das características económicas do mercado relevante antes de chegar a uma conclusão sobre a existência de PMS. A ANACOM cita estas observações da Comissão, mas prefere privilegiar outro ângulo de análise da evolução da quota de mercado da MEO.
22. Com efeito, e apesar de assumir que não dispõe de informação precisa relativa ao número de acessos SFT ORLA associados a clientes não residenciais com várias localizações, por falta de resposta dos prestadores (cf. pag. 34), a ANACOM reitera o argumento de que *“a ausência de regulação do mercado de originação poderá conduzir a perdas de quotas de mercado dos prestadores alternativos, a favor da MEO, superiores ao atual número de acessos com ORLA ativa, por via da perda de contratos inteiros com clientes não residenciais.”* Ou seja, a ANACOM não se coíbe de regular com base em suposições sem qualquer suporte factual e sem qualquer dimensionamento do respetivo impacto.
23. Por fim, a ANACOM considera que não se justifica verificar o cumprimento do terceiro critério – insuficiência do direito da concorrência – e conclui, ainda recorrendo a um discurso pela negativa, que *“a análise aos critérios ... não permite concluir que os mesmos são cumulativamente verificados”* (sublinhado acrescentado).



24. Deixando o mercado de ser considerado relevante para efeitos de regulação *ex-ante*, a ANACOM propõe a **supressão das obrigações** atualmente impostas à MEO.
25. Segundo o SPD, a eliminação das obrigações tem efeito imediatamente após a decisão final, com exceção da obrigação de controlo de preços, que é eliminada um ano após a decisão final, período que, segundo a ANACOM se destina a evitar disrupções no mercado, garantir um período de tempo razoável para negociar os termos do fornecimento de serviços com os clientes finais, e visa permitir *“a todos os intervenientes alcançar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização de serviços retalhistas ao público em geral”*.
26. A MEO gostaria de tecer algumas considerações quanto à definição deste prazo de um ano e, para o efeito, tomará como referência uma disposição incluída no novo Código das comunicações eletrónicas, que se encontra em fase de aprovação, que endereça o processo de retirada de obrigações, o nº 3 do artigo 65º, constituindo por isso um elemento útil para a aferição da matéria em análise.
27. Segundo esta disposição, as ARN devem definir um período adequado de aviso prévio, procurando um equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de assegurar uma transição sustentável aos beneficiários da obrigação e utilizadores finais e, por outro, garantir que a regulação não se mantém além do que é necessário.
28. No caso presente, quanto ao primeiro fator merecedor de ponderação (assegurar a transição) verifica-se que a medida é totalmente previsível e aguardada: já a Recomendação da CE de 2014 sobre mercados relevantes apontava claramente no sentido da desregulação do mercado, sendo que, mais recentemente, a carta de sérias dúvidas da CE e a retirada do projeto de decisão pela ANACOM, em dezembro de 2017, tornaram completamente

certa a supressão das obrigações incluindo, obviamente, a de controlo de preços. Por conseguinte, pelo menos desde dezembro último que os beneficiários contam com a eliminação da obrigação e têm a oportunidade de atuar para assegurar a continuidade da sua atividade.

29. Se acrescentarmos à previsibilidade total da medida a relevância negligenciável da obrigação, nas palavras da CE, atendendo à ínfima utilização das ofertas (originação de chamada para acesso indireto e ORLA), a MEO considera que o impacto nos beneficiários e nos utilizadores finais é tendencialmente nulo e que não é necessário qualquer prazo adicional para acautelar a transição.
30. O segundo fator que entra na ponderação (a regulação não deve continuar além do necessário) aconselha, igualmente, à retirada imediata da obrigação, já que o enquadramento regulatório que tem vigorado neste mercado é totalmente desadequado e tem mantido a MEO sujeita a constrangimentos que há muito deveriam ter sido abolidos, pecando a decisão atual por ser muito tardia. De facto, desde a consulta de 2014 que este mercado deveria ter sido eliminado, em conformidade com a Recomendação de mercados relevantes da CE (cujo *draft* já era então conhecido) ou, se nos situarmos apenas no horizonte da última análise de mercados, pelo menos desde novembro de 2017, quando a CE confirmou que a regulação deste mercado era indevida.
31. Por outro lado, e sem conceder, não se compreende a divergência de critérios entre esta decisão e a decisão relativa à desregulação do mercado grossista de originação de chamadas para NNG, de dezembro de 2017, em que a eliminação da obrigação de controlo de preços se aplicou passados 6 meses, quando expectavelmente estava em causa uma medida com impacto superior ao da presente.

32. Alertamos ainda para alguns aspetos de carácter prático, que depõem igualmente a favor da eliminação imediata de todas as obrigações.
33. Em primeiro lugar, o prazo preconizado pela ANACOM no presente SPD inviabilizaria a concretização da migração coordenada do tráfego de originação de chamadas com a do tráfego de terminação de chamadas, uma vez que o tráfego de originação para acesso indireto tem associado um tarifário hierarquizado (L, TS, TD). Aquela situação acarretaria custos acrescidos para todas as partes, nomeadamente pela necessidade de manutenção das redes de interligação em TDM.
34. O segundo aspeto diz respeito aos acessos da ORLA contratados em nome dos próprios operadores, para sua utilização, o que a nosso ver configura uma utilização indevida e oportunista da oferta, e relativamente aos quais as razões avançadas pela ANACOM para impor o prazo de um ano (cf. parágrafo 25 acima) são totalmente desprovidas de fundamento.
35. Em terceiro lugar, o novo Regulamento da Portabilidade prevê, a partir do início do próximo ano, a efetivação da portabilidade com base no Código de Validação de Portabilidade (CVP), cuja divulgação aos clientes deve ser efetuada através da fatura do serviço. Sucede que, sendo a fatura emitida pelo operador Beneficiário da ORLA, e não pela MEO, que é o prestador detentor do número, a existência da ORLA constituirá um entrave à implementação do referido procedimento, situação que reforça o carácter de urgência da eliminação da respetiva obrigação.
36. Face ao exposto supra, a MEO considera que a eliminação de todas as obrigações deve ter efeito imediato após a decisão final ou, no máximo, cumprir um prazo de um mês.
37. Por fim, e sem nada conceder quanto ao acima propugnado, a MEO considera que há aspetos no SPD que carecem de clarificação.

38. A ANACOM determina que as obrigações em vigor neste mercado deixam de ser aplicáveis a partir da data de aprovação da decisão final, com exceção da obrigação de controlo de preços, que é eliminada no prazo de um ano, o que é válido para a originação de chamadas e para a ORLA.
39. Porém, as afirmações, incluídas na pág. 78, de que *“a ORLA terá de continuar a estar disponível durante esse período”* e *“a oferta terá de se manter durante um período de 1 ano”* são geradoras de ambiguidade e levantam dúvidas quanto à compatibilidade com a determinação citada no parágrafo anterior, podendo nomeadamente levar à interpretação de que a oferta tem de se manter publicada ou mesmo aberta a novos acessos durante aquele período. Assim, no entendimento da MEO, estas frases devem ser eliminadas.
40. Também na frase *“a MEO deve manter todas as condições atualmente em vigor para os acessos já fornecidos por um período de 1 ano, sendo que não está obrigada a fornecer novos acessos a partir da data de aprovação da decisão final”*, a expressão por nós sublinhada pode induzir uma interpretação que extravasa a da manutenção da obrigação de controlo de preços, devendo ser corrigida.