

Deliberação de 25.6.2003

DELIBERAÇÃO DA ANACOM RELATIVA À OFERTA GROSSISTA “REDE ADSL PT” DA PT COMUNICAÇÕES

1. A OFERTA

No final de 2000, a PT Comunicações iniciou a prestação do serviço “Rede ADSL PT”, destinado a operadores e prestadores de serviços de telecomunicações, permitindo a estes oferecer soluções de Internet de banda larga destinadas a clientes do Serviço Fixo Telefónico da PT Comunicações.

Este produto oferece conectividade para transporte de tráfego IP entre pontos terminais da rede de acesso e pontos de agregação de tráfego. É suportado numa plataforma com tecnologia ADSL na componente de acesso ao cliente final, e IP/ATM, na componente de acesso agregado.

Em termos de tarifário, a “Rede ADSL PT” é constituída pelos seguintes elementos:

TABELA 1. PREÇOS PREVISTOS NA OFERTA “REDE ADSL PT”

PREÇOS DO ACESSO LOCAL	PREÇOS (EUROS)
A. Preço de Instalação do Acesso Local	
i. Modalidade A – Processo de Provisão com instalação de <i>splitter</i>	99,76
ii. Modalidade B - Processo de Provisão sem instalação de <i>splitter</i>	70,00
B. Preços Mensal do Acesso Local	
i. Classe 0 – 512 kbps/128 kbps Contenção 1:50	21,90
ii. Classe 1 – 256 kbps/128 kbps Contenção 1:20	29,93
iii. Classe 2 – 768 kbps/128 kbps Contenção 1:20	52,37
iv. Classe 3 – 1024 kbps/256 kbps Contenção 1:20	74,82
PREÇOS DO ACESSO AGREGADO	PREÇOS (EUROS)
A. Preço de Instalação do Acesso Agregado	
i. E3 (34 Mbps)	6.484,37
ii. STM-1 (155 Mbps)	13.218,14
B. Preço Mensal do Acesso Agregado	
i. E3 (34 Mbps)	3.740,98
ii. STM-1 (155 Mbps)	9.352,46
C. Preço Mensal por Mbps do Débito Total dos Acesso Agregados	
i. Débito Total de 2 Mbps a 34 Mbps	448,92 (1 a 34 Mbps)
ii. Débito Total de 36 Mbps a 100 Mbps	404,03 (35 a 100 Mbps)
iii. Débito Total de 102 Mbps a 154 Mbps	359,13 (101 a 155 Mbps)
iv. Débito Total superior a 154 Mbps	314,24 (mais de 155 Mbps)

A oferta prevê a prestação de serviços complementares, nomeadamente alteração de classe, funcionalidade IP fixo, encaminhamento de tráfego e deslocações.

A aplicação de descontos encontra-se também prevista. Com efeito, nos termos da oferta “Rede ADSL PT”, os descontos sobre as mensalidades dos acessos locais e agregados, apresentados na Tabela 2, são função do parque equivalente de acessos locais no final do ano em causa. Os descontos são atribuídos mensalmente, havendo acertos dos mesmos no final do ano, tendo em

conta o parque equivalente de acessos locais nessa altura. É ainda estabelecido que, para beneficiar do desconto, o operador deve celebrar um contrato de prestação do serviço “Rede ADSL PT” com uma duração igual ou superior a um ano.

TABELA 2. DESCONTOS APLICÁVEIS ÀS MENSALIDADES DOS ACESSOS LOCAIS E AGREGADOS

PARQUE MENSAL EQUIVALENTE DE ACESSOS LOCAIS		PRAZO DE CONTRATO				
		1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
0	2.500	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
2.501	5.000	0.0%	0.0%	2.5%	5.0%	7.5%
5.001	10.000	0.0%	2.5%	5.0%	7.5%	10.0%
10.001	25.000	2.5%	5.0%	7.5%	10.0%	12.5%
25.001	60.000	5.0%	7.5%	10.0%	12.5%	17.5%
> 60.000		7.5%	10%	12.5%	17.5%	25.0%

O parque equivalente de Acessos Locais é determinado com base na seguinte expressão: n.º de Acessos Locais Classe 0 + n.º de Acessos Locais Classe 1 + 3 x n.º de Acessos Locais Classe 2 + 4 x n.º de Acessos Locais Classe 3. O parque mensal equivalente de um determinado mês corresponde ao parque equivalente no final desse mês.

2. PREOCUPAÇÕES MANIFESTADAS

Alguns prestadores de serviços de banda larga solicitaram a intervenção da ANACOM nesta matéria, em particular no que se refere aos descontos previstos na oferta grossista e à relação entre os preços grossistas e os preços retalhistas, considerando que as condições actualmente em vigor limitam o desenvolvimento de um mercado competitivo.

Em 28.08.2002, a OniTelecom solicitou a intervenção da ANACOM no sentido de determinar a suspensão do regime de acertos no final de cada ano dos níveis de descontos aplicados no âmbito da oferta “Rede ADSL PT”, mantendo a sua aplicação numa base mensal tendo em conta a dimensão do parque instalado. Referiu ainda que esta discordância impedia a celebração de um acordo com a PT Comunicações.

Solicitados esclarecimentos à PT Comunicações, em particular sobre a aplicação no final de cada ano de acertos dos níveis de descontos atribuídos mensalmente, aquela entidade não apresentou fundamentação adequada e questionou a necessidade de intervenção por parte da ANACOM, uma vez que se trataria de uma negociação de natureza comercial na qual não existiria qualquer distorção nas condições competitivas, nem estariam em causa barreiras ao acesso à actividade.

A Novis Telecom, por sua vez, em reunião de 11.12.2002, para além de salientar o efeito assimétrico dos descontos que beneficiam significativamente a Telepac, subsidiária da Portugal Telecom, SGPS, considerou que o actual diferencial entre os preços de retalho oferecidos pela Telepac e os custos associados à prestação do serviço (preços da oferta grossista e custos operacionais) é negativo para um número de clientes inferior a 100 mil. Deste modo, com vista à promoção de um mercado concorrencial, defendeu que deve ser imposta a aplicação de uma solução “*retail-minus*” para os preços da oferta “Rede ADSL PT”.

3. ANÁLISE

3.1. Princípio de orientação para os custos

Atendendo aos resultados do sistema de contabilidade analítica da PT Comunicações, assente em custos históricos totalmente distribuídos, a prestação global do serviço “Rede ADSL PT” apresenta uma margem deficitária nos exercícios de 2001 e 1º semestre de 2002.

Sem prejuízo de outras considerações, nomeadamente no que diz respeito aos fornecimentos de empresas do grupo, cujos preços não são necessariamente orientados para os custos, não podia ser de outra maneira, uma vez que a rentabilidade dos investimentos deve ser avaliada no médio

prazo, após a fase de lançamento do produto estar concluída. Releva-se que actualmente as taxas de crescimento do número de acessos ADSL aproximam-se dos 100% por trimestre.

O sistema de contabilidade analítica da PT Comunicações não permite, dado o seu actual nível de agregação da informação sobre esta oferta, aferir os custos da oferta “Rede ADSL PT”.

No tocante a comparações internacionais, que sempre foram uma referência importante na verificação do princípio da orientação para os custos, não é possível efectuar comparações directas de preços nas ofertas ADSL disponibilizadas em outros Estados-Membros. De facto, as ofertas conhecidas reflectem a existência de soluções técnicas diversas, com recurso a tecnologias, protocolos e equipamentos de rede distintos, e disponibilizando um conjunto de pontos de acesso em vários níveis da rede, que permitem o desenho de ofertas retalhistas com estruturas de preços diferenciadas.

3.2. Margem dos operadores

Tendo em conta os dados relativos a 31.03.2003, nove empresas aderiram à oferta grossista “Rede ADSL PT”. Segundo os mesmos dados, a Telepac, subsidiária da Portugal Telecom, SGPS, detinha cerca de 80% dos acessos fornecidos, encontrando-se assim em posição de beneficiar de economias significativas decorrentes da oferta grossista, em particular da aplicação de descontos de volume e, provavelmente, de descontos máximos de fidelidade. A Telepac pode, assim, disponibilizar, no mercado de retalho, ofertas de acesso à Internet com preços dificilmente replicáveis pelas empresas concorrentes.

Esta situação acarreta preocupações de natureza regulatória, pois, embora, no curto prazo, possa resultar em eventuais benefícios para os utilizadores finais, compromete, a médio e longo prazo, o desenvolvimento de um mercado concorrencial e, conseqüentemente, não garante benefícios sustentados para os consumidores.

Embora existam quatro classes de ofertas, observa-se que a oferta preponderante é a da classe 0, com velocidade máxima de 512 kbps no sentido descendente e 128 kbps no sentido ascendente, representando mais de 80% do parque total, sendo a Novis, a Oni e a Telepac responsáveis pela quase totalidade destes acessos.

Avaliou-se, com base nas mensalidades praticadas, as margens auferidas pelos diversos ISPs após dedução dos custos resultantes da oferta “Rede ADSL PT”. Dada a proliferação de ofertas e a complexidade destas, a Tabela 3 refere-se apenas aos prestadores mais representativos.

TABELA 3. COMPARAÇÃO ENTRE OS PREÇOS MENSAIS DAS OFERTAS GROSSISTA E DE RETALHO

	ACESSO LOCAL COM DÉBITO DE 512KBPS / 128KBPS (valores mensais por acesso/cliente)							
	OFERTA GROSSISTA (EXCL. DESCONTOS)		OFERTAS DE RETALHO			RETALHO - GROSSISTA		
	Acesso Local	Acesso Agregado ^{a)}	SAPO ADSL.PT	CLIX TURBO	ONINET SPEED	SAPO ADSL.PT	CLIX TURBO	ONINET SPEED
VALOR MENSAL (por acesso/cliente)	21,9	4,5	29,4	31,0	29,3	3,5	5,1	3,4
TRÁFEGO INCLUÍDO (GB por acesso/cliente)			20 nac. 2 internac.	3	2			
PREÇO RESTANTE TRÁFEGO (por 100MB)			0,08 nac. 1,26 internac.	2,5	1,26			

NOTAS:

Valores em Euros (sem IVA), por acesso/cliente e por mês.

Para o cálculo do preço mensal, por cliente, do acesso agregado (i) estimou-se com base nos dados referentes a 31.03.2003, o parque de acessos de cada ISP, (ii) admitiu-se que estes clientes fariam uma utilização permanente do débito da oferta e (iii) tiveram-se em conta as taxas de contenção.

Não foram considerados descontos sobre as mensalidades.

a) O preço mensal, por cliente, do acesso agregado foi calculado tendo em conta o número de clientes, que maximiza a utilização de 1 E3 e de 1 STM1.

As ofertas retalhistas disponibilizadas pelos ISPs incluem um volume de tráfego limitado, sendo aplicável ao tráfego adicional um preço específico, o que permite gerar receitas adicionais. Existe ainda uma gama de serviços, como a funcionalidade IP Fixo, extensão do acesso agregado e encaminhamento de tráfego, que permitem aos prestadores obter receitas adicionais.

As ofertas ADSL de retalho, para além dos custos decorrentes da oferta grossista, têm associados outros custos, nomeadamente custos de rede, manutenção, operação e relação com o cliente. Neste contexto, é considerado que um valor de € 8 / mês / cliente é uma margem adequada, nomeadamente tendo em consideração a optimização dos recursos e da capacidade contratada pelos ISPs.

Atenta a oferta da Portugal Telecom, SGPS, e com base nas estimativas efectuadas, verifica-se que, no caso da oferta com débito de 512 kbps/128 kbps, a diferença entre os preços de retalho e os custos resultantes da oferta grossista, excluindo os descontos, não permite o ressarcimento dos custos globais da prestação do serviço no mercado de retalho.

Assim, tendo em conta a Tabela 3 e os custos globais da prestação de serviços de acesso à Internet em banda larga, confirmam-se as dificuldades em competir no mercado de retalho de banda larga alegadas pelos operadores. É, deste modo, necessário garantir, no que respeita às ofertas das empresas do grupo Portugal Telecom, a existência de uma margem suficiente entre os preços grossistas e retalhistas.

3.3. Descontos

Com base nos dados relativos a 31.03.03 e tendo em conta a evolução da oferta, a Telepac detinha um parque equivalente de acessos locais que lhe permitia beneficiar de um desconto máximo de 25%, caso optasse por celebrar um contrato a 5 anos, o que se afigura razoável, na medida em que tem menores incentivos do que os restantes operadores para procurar ofertas alternativas à oferta “Rede ADSL PT”, nomeadamente a desagregação do lacete local.

A Novis e Oni detinham, àquela data, cada uma entre 5 mil e 10 mil acessos locais, não beneficiando de qualquer desconto, excepto se celebrassem um contrato de, no mínimo, 2 anos. Caso optassem por um contrato de prazo máximo, o desconto ascenderia a 10%. As restantes empresas aderentes à oferta “Rede ADSL PT”, com a excepção de outra empresa subsidiária da Portugal Telecom, SGPS, têm um parque mensal equivalente inferior a 2.500 acessos locais, o que não lhes permitiu ter acesso a qualquer desconto.

Assim, e sendo previsível que a situação relativa aos descontos não se tenha alterado, a empresa com o maior número de acessos, sendo, simultaneamente, subsidiária da Portugal Telecom, SGPS, beneficiará, à partida, de um nível de desconto muito mais elevado, o que se traduz em vantagens competitivas de relevo.

Em teoria e de um modo geral, é considerado que a atribuição de descontos pode justificar-se quando (i) for atribuível a diferenças ao nível dos custos incorridos na oferta do produto ou serviço, e os descontos se encontrarem fundamentados, nomeadamente, à luz dos princípios da

orientação para os custos, transparência e não discriminação, (ii) não afectar negativamente a concorrência no mercado e (iii) resultar numa melhoria da eficiência e do bem estar social.

A ANACOM está particularmente preocupada com os efeitos que a prática de descontos possa ter no desenvolvimento de ofertas comerciais de serviços ADSL num ambiente que se pretende concorrencial, uma vez que a Telepac, subsidiária da Portugal Telecom, SGPS, tem uma presença significativamente superior à dos seus concorrentes e beneficia de um desconto muito superior.

Reconhecendo-se a existência de economias de escala associadas à exploração da oferta “Rede ADSL PT”, considera-se que estas devem ser reflectidas nas mensalidades dos acessos locais e agregados tendo em conta o parque total de acessos e não a contribuição de cada empresa para esse parque. Só assim se garante o respeito pelo princípio da não discriminação.

Não sendo identificada fundamentação para os descontos e não sendo prática corrente a nível europeu a oferta de descontos neste serviço ao nível grossista, entende-se como uma solução razoável a redução do preço na medida do desconto global que a PT Comunicações se dispunha a conceder. Para o efeito, calculou-se a média ponderada dos descontos que a PT Comunicações praticaria em 2003, caso a estrutura de descontos se mantivesse.

A média ponderada dos descontos que a PT Comunicações praticaria em 2003 é de 20% da receita, tendo em conta os seguintes pressupostos:

- a) os prazos de contrato associados às subsidiárias da Portugal Telecom, SGPS e às restantes empresas são, respectivamente, o prazo máximo de cinco anos e o prazo mínimo de um ano previstos na estrutura de descontos actualmente prevista na oferta “Rede ADSL PT”,
- b) o parque equivalente de acessos locais contratados no âmbito da oferta “Rede ADSL PT” no final de 2003 será superior a 60.000 acessos equivalentes e
- c) a proporção dos acessos das empresas beneficiárias da oferta “Rede ADSL PT” face aos acessos totais contratados no âmbito da oferta mantém-se estável.

Acresce que, de acordo com a jurisprudência comunitária, a atribuição de descontos de fidelidade por parte de uma empresa dominante não é aceitável, mesmo que as empresas concorrentes tenham vindo a conseguir aumentar quota de mercado.

Assim, notando que a PT Comunicações considera que podem existir reduções no preço atribuíveis a economias de utilização de capacidade, entende-se que os preços devem ser reduzidos através da incorporação do desconto médio estimado.

4. DECISÃO

Tendo em conta o acima exposto e considerando, designadamente, que:

- a) foi solicitada, ao abrigo do Regulamento de Exploração do Serviço Fixo de Telefone (RESFT) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 474/99, de 8 de Novembro, a intervenção formal da ANACOM no âmbito da oferta “Rede ADSL PT”;
- b) a oferta “Rede ADSL PT” se enquadra no regime de acesso especial à rede pelo que lhe são aplicáveis as regras constantes do artigo 33º do RESFT;
- c) de acordo com o artigo 1º do Decreto-Lei preambular que aprova o RESFT, são também aplicáveis à oferta de rede telefónica fixa as normas do Regulamento de Exploração de Redes Públicas de Telecomunicações (RERPT), e como tal, nomeadamente as constantes do seu Capítulo III;

- d) o artigo 33.º do RESFT estabelece que a ANACOM pode, por iniciativa própria e a qualquer momento, e deve, a pedido de qualquer das partes, intervir na celebração dos acordos de acesso especial às redes quando tal se justifique para garantir uma efectiva concorrência e ou a interoperabilidade dos serviços, determinando, nomeadamente, condições não discriminatórias, equitativas e razoáveis e que sejam as mais vantajosas para todos os utilizadores;
- e) constitui um objectivo, a nível nacional e comunitário, a promoção do desenvolvimento de serviços de banda larga, para o qual os serviços ADSL contribuirão, certamente, de modo significativo;
- f) a Portugal Telecom, SGPS detém uma quota superior a 80% nas diversas formas de acesso aos clientes finais para a prestação de serviços de banda larga, sendo necessário evitar as condições que inviabilizam o desenvolvimento sustentado de um mercado concorrencial;
- g) os descontos previstos na oferta “Rede ADSL PT” distorcem claramente as condições de concorrência;
- h) o sistema de contabilidade analítica da PT Comunicações não é adequado para a avaliação dos custos da oferta “Rede ADSL PT”, nesta fase de lançamento da oferta;
- i) com vista a assegurar a concorrência no mercado de retalho de serviços de banda larga, é necessário intervir para garantir que o preço grossista permita a existência de uma margem adequada;
- j) as economias de custos associadas à exploração da oferta “Rede ADSL PT” resultam do parque total de acessos ADSL, pelo que devem ser distribuídas equitativamente por todos os acessos, à semelhança do que é previsto no âmbito da interligação;
- k) a média ponderada dos descontos que a PT Comunicações se dispunha a praticar em 2003 constitui uma aproximação razoável a essas economias de custos, tendo em conta a informação actualmente disponível;

o Conselho de Administração do ICP-ANACOM, ouvidas as partes interessadas de acordo com o disposto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, ao abrigo do n.º 4 do artigo 33.º do RESFT, delibera:

Determinar à PT Comunicações que altere, com efeitos a 01.07.2003, a sua oferta “Rede ADSL PT”, no sentido de:

- (1)** Eliminar os descontos sobre as mensalidades dos acessos locais e agregados previstos na oferta “Rede ADSL PT”; e
- (2)** Reduzir em 20% as actuais mensalidades dos acessos locais nas diversas classes, e dos acessos agregados;
- (3)** E adicionalmente, para o serviço ADSL com um débito de velocidade de 512 kbps/128 kbps, estabelecer que o preço mensal da oferta grossista não poderá ser superior ao menor preço mensal de retalho, para este débito, praticado pelas empresas subsidiárias da Portugal Telecom, SGPS, deduzido de 40%.

A ANACOM reavaliará esta matéria tendo em conta a evolução do parque de acessos ADSL e das condições de mercado.