PRONÚNCIA DA PT PORTUGAL

SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO RESPEITANTE À DEFINIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE, AVALIAÇÃO DE PMS E IMPOSIÇÃO, MANUTENÇÃO, ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES NO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

22 de agosto de 2014

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA		2
I.	INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	3
II.	COMENTÁRIOS GERAIS	6
A.	A SITUAÇÃO DOS MERCADOS RETALHISTAS E A PROPOSTA DE REGULAÇÃO PARA O MR3	6
B.	A OMISSÃO DA ATUAÇÃO DO ICP-ANACOM RELATIVAMENTE AOS PREÇOS DE TERMINAÇÃO	11
III.	COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS	14
A.	DEFINIÇÃO DO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO	14
B.	AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO	14
C.	IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES	17
C.1.	Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso	17
C.2.	Obrigação de não discriminação	18
C.3.	Obrigação de transparência na publicação de informação	20
C.4.	Obrigação de controlo de preços	21
C.5.	Obrigação de separação de contas e contabilização de custos	29

NOTA PRÉVIA

O presente documento constitui a pronúncia da PT Portugal SGPS, S.A. (doravante somente "PT") à audiência prévia relativa ao Sentido Provável de Decisão sobre o Mercado Grossista de Terminação de Chamadas na Rede Telefónica Pública num Local Fixo, aprovado por Deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM em 10.07.2014 (doravante "SPD 2014" ou "Projeto de Deliberação")[1], constituindo, assim, a resposta conjunta das seguintes entidades:

- PT Comunicações, S.A. (doravante "PTC")
- MEO — Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (doravante "MEO")

Os comentários, contributos e sugestões da PT apresentados neste 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.

A PT considera, para todos os efeitos, como **CONFIDENCIAIS** as passagens deste documento devidamente assinaladas como tal, com a indicação de **[IIC]** – Início de Informação Confidencial e **[FIC]** – Fim de Informação Confidencial, uma vez que as mesmas constituem segredo comercial e de negócio, sendo suscetíveis de revelar questões inerentes às atividades e vida interna das empresas da PT.

[1] De assinalar que o ICP-ANACOM aprovou, na mesma data, o Sentido Provável de Decisão relativo ao Modelo de Custeio de Terminação Fixa, retificado posteriormente em 17.07.2014. Os comentários a este SPD específico serão remetidos pela PT em documento autónomo.

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Antes de apresentar os seus comentários, contributos e sugestões ao atual Projeto de Deliberação, a PT não pode deixar de aludir aqui — ainda que de forma resumida e com o objetivo de melhor enquadrar a sua pronúncia — à evolução mais recente da regulação do mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo ("MR3").

2. Neste contexto cumpre começar por referir que, no dia 01.03.2013, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou — praticamente nove anos após a última análise de mercado (datada de 08.07.2004) — um SPD relativo à reanálise do MR3 (doravante "SPD 2013"). Em termos gerais, neste SPD o ICP-ANACOM considerava que todos os operadores que prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em redes telefónicas individuais num local fixo detinham Poder de Mercado Significativo ("PMS") nesse mercado.

   Projetava, por isso, manter a regulação sobre o MR3, diferenciando, porém, as obrigações regulamentares que incidiriam sobre a PT e sobre os outros Operadores e Prestadores de Serviços ("OPS"). Contudo, ao nível da obrigação de controlo de preços, o ICP-ANACOM propunha a eliminação da assimetria de preços entre a PT e os restantes OPS que vigorou — injustificadamente, diga-se — desde 2004, aplicando um preço grossista uniforme de terminação fixado por referência a um *benchmark* até à adoção do modelo de custeio de terminação fixa.

3. A PT apresentou a sua pronúncia ao SPD 2013 em 07.05.2013 (doravante "Pronúncia SPD 2013"), tendo manifestado a sua concordância com o fim da assimetria dos preços de terminação, manifestando contudo a sua discordância quanto a diversos aspetos desse documento, nomeadamente:

   (i) a falta de caracterização do mercado (retalhista), que desconsiderava factos e elementos que, traduzidos para os mercados grossistas conexos, depunham no sentido de um aligeiramento da intensidade regulatória no MR3;

   (ii) a aplicação de obrigações regulamentares assimétricas sobre a PTC era injustificada e não refletia a realidade do mercado, na medida em que todos os OPS relevantes que participam nesse mercado são verticalmente integrados e beneficiam de escala e diversidade de operações equivalentes às da PTC;

(iii) a escolha de um modelo de custeio *BU-LRIC* seguia acriticamente as recomendações da Comissão Europeia ("CE"), dispensando o ICP-ANACOM, sem justificar, a realização de um *impact assessment* que avaliasse, em detalhe, os impactos da opção por esse modelo para o mercado em geral, em detrimento de outros modelos possíveis; e

(iv) a redução do preço grossista de terminação apresentava um caráter drástico, inesperado e injustificado, não se prevendo qualquer *glide path* que permitisse suavizar a brusquidão da queda de preços, gerando assim uma violação dos princípios da proporcionalidade, da adequação e da previsibilidade regulatória, que vinculam o ICP-ANACOM.

4. Em 12.07.2013 o ICP-ANACOM aprovou o Relatório da Audiência Prévia e da Consulta Pública relativo ao SPD 2013 (doravante "Relatório SPD 2013"), bem como o projeto de decisão relativo ao MR3 a notificar à CE e ao Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas ("BEREC").

5. Por carta de 12.08.2013, a CE manifestou sérias dúvidas quanto à compatibilidade do SPD 2013 com o Direito da União Europeia, designadamente no que respeita a um conjunto limitado de questões cujo foco residia na não imposição pelo ICP-ANACOM de uma obrigação de acesso eficaz no tocante à interligação IP aplicável a todos os operadores (doravante "Carta CE").

6. Na sequência desta comunicação, o ICP-ANACOM, por decisão de 14.08.2013, determinou retirar o projeto de decisão notificado à CE e, por deliberação de 27.08.2013, adotou, ao abrigo do artigo 9.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro (doravante "LCE"), um conjunto de medidas provisórias e urgentes, consubstanciadas na aplicação dos novos preços grossistas de terminação previstos no SPD 2013, a partir 01.10.2013 e até à finalização de um novo procedimento de definição, análise de mercado e imposição de obrigações regulamentares relativo ao MR3.

7. Mais tarde, entendendo que a obrigação de controlo de preços imposta em agosto não estava a ser devidamente cumprida por alguns OPS, o Regulador decidiu, por deliberação de 27.11.2013, aprovar um conjunto de medidas adicionais provisórias e urgentes para o MR3.

Essas medidas traduziram-se, no seu espírito, na obrigação de todos os OPS aplicarem preços máximos de terminação de chamadas em local fixo que deveriam ter por referência o valor de

0,1114 cêntimos de euro por minuto — que correspondia, à data, à média dos preços dos países que já tinham notificado valores de LRIC "puro" à CE — e, por outro lado, na eliminação de todas as assimetrias ainda existentes entre os preços praticados pelas empresas PT e pelos restantes OPS.

8. Foi neste contexto que surgiu o atual Projeto de Deliberação, o qual tem marcadamente um duplo objetivo: (i) retomar a análise iniciada pelo SPD 2013, em linha com as recomendações da CE e (ii) substituir as medidas transitórias e urgentes determinadas pelo ICP-ANACOM em agosto e novembro de 2013.

   Em termos de conteúdo, como o ICP-ANACOM destaca na pág. 12, este documento mantém, na sua essência, a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a análise de concorrência e a lista de obrigações regulamentares que já constava do SPD 2013 e das medidas urgentes adotadas em 2013. De facto, por comparação com o SPD 2013, as principais alterações no atual Projeto de Deliberação prendem-se, em particular, com os seguintes aspetos:

   (i) a extensão da obrigação de acesso à rede que, por imposição da CE, passa a abranger o acesso à interligação IP;

   (ii) a modificação da obrigação de não discriminação, que é generalizada e torna-se aplicável a todos os OPS, o que também corresponde a uma imposição da CE; e

   (iii) a alteração dos preços de terminação, que passam a ser definidos em conformidade com um modelo de custeio de terminação fixa *bottom-up*, que utiliza a metodologia LRIC "puro", e cuja aprovação se encontra também em fase de audiência prévia.

9. Atendendo à semelhança do presente Projeto de Deliberação com o SPD 2013, por razões de simplificação e de economia da sua pronúncia, a PT permite-se remeter, em termos gerais, para as posições já manifestadas na Pronúncia SPD 2013, as quais continuam, na sua larga maioria, a ser válidas face ao teor e conteúdo do SPD 2014.

   Por esta razão, neste documento de resposta, a PT procurará apresentar apenas os comentários e contributos que se justifiquem face às matérias que sejam novas ou que tenham um enquadramento diferente em relação ao SPD 2013, o que não prejudica que, em determinados

casos, se reitere algumas das posições já assumidas pela PT, se necessário, atendendo também aos entendimentos do ICP-ANACOM vertidos no Relatório SPD 2013.

II. COMENTÁRIOS GERAIS

A. A SITUAÇÃO DOS MERCADOS RETALHISTAS E A PROPOSTA DE REGULAÇÃO PARA O MR3

10. No que diz respeito ao processo de análise de mercados, a PT mantém e reitera a posição assumida na Pronúncia SPD 2013 a propósito da necessidade de, previamente à definição dos mercados grossistas, se caraterizar devidamente os mercados de retalho a jusante. Conforme a PT já teve oportunidade de manifestar, não só é esta a perspetiva metodológica mais correta (e recomendada pela CE), como também se trata de uma análise essencial para permitir avaliar a adequação da regulação do mercado grossista em função dos problemas concorrenciais concretos eventualmente detetados.

11. No que ao atual Projeto de Deliberação diz respeito, este tema tem uma importância específica que importa aprofundar um pouco mais nesta pronúncia.

    Comece-se por referir que, aquando do SPD 2013, o ICP-ANACOM ainda não tinha revisto a sua análise aos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e aos mercados dos serviços telefónicos prestados em local fixo (MR1). Isso levou a PT a descrever as principais tendências e evoluções destes mercados nos últimos anos (cf. págs. 15 e segs. da Pronúncia SPD 2013) e que apontavam claramente para a desnecessidade de manter o MR1 sujeito a regulação *ex ante*.

    Em relação ao MR3, propugnava-se que a evolução competitiva nos mercados retalhistas que lhe estão a jusante deveria ser tida em conta pelo ICP-ANACOM, se não na definição do mercado grossista relevante, pelo menos ao nível da avaliação de PMS e da aplicação de obrigações regulamentares.

12. Depois do SPD 2013, o ICP-ANACOM viria a aprovar, em 19.12.2013, o sentido provável de decisão relativo ao MR1 (doravante "SPD MR1") e, em 14 de agosto último, a respetiva deliberação final, que não apresenta modificações significativas face ao SPD.

Recorde-se que o ICP-ANACOM concluiu — corretamente, no entender da PT — que os mercados do acesso à rede telefónica pública num local fixo, os mercados retalhistas dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo e o mercado retalhista dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos deixaram de ser relevantes para efeitos de regulação *ex-ante*, não verificando o chamado "teste dos três critérios".

Por esta razão, a PT deixou de ter PMS nestes mercados e, consequentemente, de estar vinculada ao cumprimento das obrigações que lhe foram impostas em 2004.

13. Sendo o atual Projeto de Deliberação posterior ao SPD MR1, esperar-se-ia — como a PT já tinha defendido — que o ICP-ANACOM refletisse nos mercados grossistas conexos àquele as suas conclusões a propósito do MR1.

No entanto, o que se verifica no SPD 2014 é que o ICP-ANACOM não teve em conta o facto de os mercados retalhistas a jusante do MR3 terem sido considerados competitivos. Este aspeto é particularmente relevante porque as condições dos mercados retalhistas são referidas e relevadas pelo ICP-ANACOM em pelo menos dois passos essenciais do seu Projeto de Deliberação, a saber: (i) a avaliação de PMS (cf. pág. 41[2]) e a obrigação de controlo de preços (cf. pág. 80[3]).

Em ambos os casos, o Regulador parece ter tomado como ponto de partida uma caracterização dos mercados de retalho que, manifestamente, não corresponde à realidade e está mesmo incoerente com as conclusões que assumiu a propósito do MR1, o que poderá ter conduzido a uma proposta de regulação grossista que não é consentânea com as condições competitivas dos mercados de retalho. Seria fundamental, a bem do princípio da previsibilidade regulatória, que o Regulador garantisse a máxima aderência na deliberação final entre as conclusões assumidas a propósito do MR1 e a proposta de regulação para o MR3.

14. Importa ainda salientar que o ICP-ANACOM parece ter desconsiderado, sobretudo num plano prospetivo, o real impacto de várias tendências e evoluções que se têm vindo a verificar nos correspondentes mercados retalhistas. Na Pronúncia SPD 2013, a PT salientou três fatores que

[2] "*Atualmente e sem prejuízo de a nível dos mercados grossistas todos os operadores terem 100% de quota de mercado,* ***a nível retalhista, os diversos operadores presentes nesse mercado têm uma presença muito diferenciada***" (sem destaque no original).

[3] "*Nota-se que* ***este mercado retalhista ainda manifesta défices de concorrência****, nomeadamente decorrentes das diferentes economias de escala entre os diversos operadores que nele exercem a sua atividade e das distorções concorrenciais identificadas neste capítulo, entendendo-se que é fundamental uma importante descida no preço de terminação*" (sem destaque no original).

contribuíram e continuam a contribuir para uma alteração profunda do paradigma concorrencial nos mercados fixos retalhistas de acesso e voz, a saber:

(i) a alteração da estrutura de mercado;

(ii) o acentuar do constrangimento concorrencial exercido sobre a telefonia fixa por outras plataformas, designadamente pela telefonia móvel e pela expressão crescente dos serviços OTT (*over-the-top content*); e

(iii) a modificação da estrutura da oferta, com a existência de tarifários "*all net*", massificados desde, pelo menos, 2008.

No que toca a estes três fatores, a PT remete para o que referiu a este propósito na Pronúncia SPD 2013, salientando apenas que desde que apresentou a sua resposta (em maio de 2013) estes fatores não só se mantiveram como se reforçaram.

15. Com efeito, verifica-se desde logo que a quota de mercado da PT relativa a acessos e tráfego nacional do Serviço Telefónico Fixo ("STF") permanece numa trajetória descendente. Segundo os dados estatísticos mais recentes do ICP-ANACOM, desde o SPD 2013 a quota de clientes de acesso direto da PT desceu de 52% no 4T de 2012 para 51,3% no 1T de 2014; e em termos de tráfego de voz, a quota da PT desceu de 54% no 4T de 2012 para 51,8% no 1T de 2014. Consequentemente, as quotas dos OPS concorrentes da PT têm vindo a subir, sendo que a quota de mercado do 2.º maior operador, em termos de acessos e tráfego, já representa um terço do mercado.

De notar, ainda, que o movimento de redução das quotas de mercado da PT e de aproximação às quotas dos OPS é uma tendência que se tem verificado desde 2003, e é provável que se mantenha, atendendo nomeadamente aos movimentos de concentração que se registaram recentemente no mercado.

16. No que toca ao fenómeno da substituição do telefone fixo pelo telefone móvel, a PT mantém que se trata de uma evolução de significado e implicações inegáveis.

No entanto, no atual Projeto de Deliberação, mais uma vez verifica-se que nem a existência desta tendência, nem a preponderância deste fenómeno, são devidamente ponderadas pelo ICP-ANACOM.

Ainda que se admita que esta questão não seja determinante para a delimitação dos mercados relevantes — dada a natureza assimétrica da substituibilidade entre os dois serviços — o constrangimento competitivo que o serviço de voz móvel exerce sobre o serviço de voz fixo é um fator importante para a avaliação competitiva dos mercados, como, de resto, o próprio ICP-ANACOM refere no Relatório SPD 2013 (cf. pág. 15). Porém, apesar de reconhecer o fenómeno e de aceitar a sua relevância, pelo menos como constrangimento competitivo indireto, no entender da PT, o ICP-ANACOM não retirou destes factos as devidas consequências no SPD 2014.

Aliás, convém precisar que os constrangimentos indiretos exercidos pelos serviços móveis sobre os serviços fixos não têm impacto apenas no âmbito da situação concorrencial dos mercados retalhistas - como parece decorrer das afirmações do ICP-ANACOM - podendo manifestar-se igualmente na limitação do poder dos operadores no mercado de terminação, apesar de estes serem aí monopolistas.

Com efeito, os preços de terminação podem ser constrangidos – tornando não rentável um aumento de preço – por produtos substitutos do lado da procura, ao nível retalhista, que constituam uma alternativa razoável para efetuar uma comunicação para o utilizador em causa.

Tal é válido quer o chamador selecione como alternativa um número móvel pertencente ao mesmo utilizador quer selecione um prestador OTT, uma vez que os constrangimentos indiretos devem ser tidos em conta independentemente de resultarem de redes de comunicações electrónicas ou de outros serviços ou aplicações vistos pelos utilizadores como comparáveis (cf *draft* de Recomendação de MR, considerando 10).

17. Por fim, a PT mantém e remete para tudo o que referiu a propósito do fenómeno da massificação dos tarifários "*fixo-fixo all net*" desde, pelo menos, 2008, e lamenta que o ICP-ANACOM, mais uma vez, não tenha relevado este fator no atual Projeto de Deliberação, embora o tenha feito noutros documentos.

Com efeito, de acordo com o Relatório "Situação das Comunicações", de 2013, é o próprio Regulador a reconhecer que "*(...) cerca de 81,5 por cento das ofertas residenciais recolhidas oferecem chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional, verificando-se um aumento de 7,9 pontos percentuais relativamente ao ano anterior. Daquelas, 96,2 por cento oferecem chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional (mesma rede e outras redes) à noite e ao fim de semana, 82,1 por cento oferece chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional de outras redes em horário de pico e 85,9 por cento oferece chamadas ilimitadas para a rede fixa nacional da mesma rede, em horário de pico*"[4].

A PT não compreende, assim, que um problema concorrencial fictício, ou no mínimo já resolvido – os efeitos de rede mediados pelo preço – assuma tamanha preponderância no atual Projeto de Deliberação, nomeadamente enquanto fundamento para a redução, drástica, do preço grossista de terminação.

18. Os elementos acabados de referir a propósito da competitividade do MR1 e das tendências que atualmente o caracterizam deveriam motivar, no entender da PT, uma reflexão cuidada por parte do ICP-ANACOM quanto à necessidade de manter uma intervenção regulatória tão pesada ao nível do MR3.

Conforme referido na Pronúncia SPD 2013 (cf. pág. 23), a PT está convencida de que, em larga medida, os problemas de funcionamento do MR 3 são o resultado da manutenção extemporânea de imposições regulamentares que se revelaram excessivas e inadequadas, deturpando o comportamento dos operadores. Atualmente, no entender da PT, o estabelecimento de um quadro regulatório que institua a simetria de obrigações e garanta a interligação em condições não discriminatórias, conjugado com fatores como: (i) os constrangimentos competitivos indiretos que impactam neste mercado; (ii) a maturidade das relações de interligação entre os operadores, (iii) a possibilidade de recurso à resolução administrativa de litígios e, por fim, (iv) a *ameaça* do regresso a uma regulação mais intensa e intrusiva (como a que existe atualmente), bastaria para disciplinar o comportamento das empresas e assegurar o funcionamento competitivo do mercado.

Importaria, de resto, questionar em que medida o quadro conceptual e formal de análise de mercados mantém justificação num contexto em que as obrigações impostas devem ser fundamentalmente simétricas, como é o caso do MR3. A PT nota que esta discussão tem surgido

[4] Cf. pág. 468.

em fóruns internacionais, pelo que se considera que o tema não pode passar despercebido em Portugal.

Refira-se p.ex. o parecer do BEREC sobre a nova Recomendação de Mercados Relevantes, que considera que um processo de análise de mercado em cada três anos é, no caso dos mercados de terminação, um fardo desproporcionado, e sugere à CE que seja formulada uma abordagem regulatória mais simples.

19. Em suma, no entender da PT, o SPD 2014 falha redondamente na avaliação da relação entre as condições de concorrência nos mercados retalhistas a jusante e a sua proposta de regulação do mercado 3. E isto, por duas razões essenciais: por um lado, porque mantém (e em determinados pontos agrava) um nível de intervenção e de intensidade regulatória no MR3 que não é compatível com as condições daqueles mercados retalhistas; por outro, porque propõe a manutenção de obrigações assimétricas entre a PT e os restantes OPS sem qualquer fundamento.

Mais abaixo teremos oportunidade de detalhar estes aspetos. Seria desejável, não só do ponto de vista do princípio da previsibilidade regulatória, mas também por ser metodologicamente correto, que o ICP-ANACOM revisse estes aspetos na versão final da deliberação sobre o MR3.

B. A OMISSÃO DA ATUAÇÃO DO ICP-ANACOM RELATIVAMENTE AOS PREÇOS DE TERMINAÇÃO

20. Outro comentário geral que a PT não pode deixar de realizar nesta sede diz respeito à (falta de) atuação do ICP-ANACOM relativamente aos preços de terminação praticados por outros OPS desde 2004. Contudo, por razões de economia da sua pronúncia, a PT remete a sua posição para as págs. 5 a 10 da Pronúncia SPD 2013, reiterando tudo o que ali afirmou, nomeadamente os aspetos relativos: (i) ao entendimento da obrigação de controlo de preços imposta aos OPS concorrentes da PT em 2004; (ii) à omissão de atuação do ICP-ANACOM na fiscalização dos preços praticados pelos OPS e (iii) aos prejuízos causados à PT pelo desacompanhamento regulatório nesta matéria[5].

21. Sem prejuízo dessa remissão genérica, importa reforçar aqui a ideia de que a obrigação de controlo de preços imposta em 2004 aos outros OPS — e que determinava que os preços de termi-

[5] No Relatório SPD 2013 (cf. pág. 94) o ICP-ANACOM referiu que não se justificava tecer quaisquer considerações sobre a matéria uma vez que o assunto se encontra em Tribunal.

nação de chamadas na rede desses operadores teriam por base um desvio máximo de 20% em relação aos preços da PTC — exigia que os preços dos OPS se ajustassem, de forma regular e progressiva, ao valor praticado pela PTC em cada momento. Só assim se garantiria a "reciprocidade diferida" imposta pelo ICP-ANACOM. Tratava-se, por isso, de uma medida dinâmica e não estática, ao contrário do que o Regulador defende, não se admitindo que o preço médio máximo permitido aos outros OPS se tenha cristalizado nos 0,9 cêntimos de euro.

Por esta razão, ao contrário do que é referido no Projeto de Deliberação (cf. págs. 45 e 73 a 76), o ICP-ANACOM tinha a obrigação de intervir no mercado no sentido de reduzir os preços praticados pelos outros OPS, obrigando-os a manter um desvio máximo de 20% face aos preços da PTC em cada momento.

E não se aceita a tentativa expressa no SPD 2014 do ICP-ANACOM de se demitir das suas responsabilidades de fiscalização (cf. pág. 45), tanto mais que foi o próprio Regulador que se vinculou, na deliberação de 17.12.2004, a verificar a diferença entre os preços de terminação praticados pela PTC e pelos demais OPS. A PT contesta, assim, todas as passagens do atual Projeto de Deliberação em que o ICP-ANACOM tenta justificar a sua (não) atuação nesta matéria (essencialmente nas já referidas págs. 45 e 73 a 76).

Refira-se, a título exemplificativo, que, no caso da Grécia, as FTR dos OPS alternativos foram, até 27.05.2014, reguladas com base no princípio da reciprocidade diferida (*Delayed Reciprocity*), definida objetivamente como uma medida dinâmica. Assim, o preço máximo de terminação de chamada nas redes dos OPS no ano N era igual ao preço médio de terminação de trânsito simples da OTE (incumbente grego) no ano N-1, conforme se constata no quadro seguinte (fonte: Cullen International; documento "Fixed Termination Rates – Regulation"):

GR	DR	***Incumbent*** Cost oriented (FL-LRAIC) price control, with prices approved with OTE CAS every year. ***ANOs*** Delayed reciprocity corrected for inflation. ANOs' rate each year will be equal to the weighted average single transit level of OTE, as defined under OTE CAS of the previous year. Following EETT decision of March 26, 2013, CAS OTE 2013, the annual price cap for ANOs' termination for the year 2014 (Jan. 1, 2014 – Dec. 12, 2014) will be set at 0.45 €cents/min.

€cent/min	Jan. 1, 2009	Jan. 1, 2010	Jan. 1, 2011	Jan. 1, 2012	Jan. 1, 2013
OTE	0.940	0.669	0.65	0.57	0.45
ANOs	0.892	0.772	0.669	0.65 (in practice 0.61)	0.57 (in practice 0.538)

(EETT decision of July 22, 2010 on second round analysis of M2-3/2007)
On July 26, 2013 EETT launched a public consultation for the 3rd round analysis of M2 & M3/2007. EETT proposes the cost-oriented termination charges to be set following the Bottom Up Pure LRIC model, which is under construction . If by the issuance of the final decision the above model has not yet finalised, EETT proposes to determine the fixed termination rates by the method of comparative pricing (benchmarking), with interim effect until the finalisation of the model.

A ausência de atuação do ICP-ANACOM, no que respeita à aplicação do princípio da reciprocidade diferida por parte dos outros OPS na definição do preço de terminação de chamada nas suas redes por referência ao preço de terminação na rede da PTC, apesar de alertada por inúmeras vezes, causou avultados prejuízos à PT.

Ilustra-se no quadro seguinte, o impacto nos custos da PTC, entre 01.01.2005 e 30.09.2013, derivado do facto de ter pago aos outros OPS preços de terminação superiores aos que resultariam da aplicação de um preço com um diferencial máximo de 20% face ao preço de terminação da PTC.

[IIC]

[FIC]

Mesmo por referência ao valor de 0,9 cêntimos de euro registaram-se, como se sabe, situações particularmente graves de incumprimento que poderiam ter sido evitadas pelo ICP-ANACOM, caso este tivesse decidido agir atempadamente.

Acresce que os prejuízos acima referidos foram fortemente agravados em resultado da consequente perda de competitividade da PTC quer na terminação de tráfego internacional de entrada destinado às redes fixas em Portugal, quer na formulação de pacotes e planos tarifários aplicáveis ao tráfego fixo-fixo nacional.

22. Uma última nota para referir que, face ao histórico descrito no Capítulo I *supra*, não podemos deixar de realçar dois aspetos nesta resposta: (i) a necessidade do ICP-ANACOM recorrer a um expediente especial e pouco utilizado — medidas urgentes — tendo em vista corrigir os preços

de terminação ilícitos que há muito (9 anos) vinham sendo praticados pelos OPS, o que evidencia a importância da situação e a exigência da sua rápida resolução e (ii) a célere intervenção do ICP-ANACOM quando verificou que alguns operadores não estavam a cumprir as medidas urgentes e provisórias impostas em agosto de 2013, determinando novas medidas logo em novembro desse ano.

Ao contrário do que sucedeu anteriormente — em que se verificou uma omissão ilícita do ICP-ANACOM — o Regulador decidiu agora agir rapidamente, o que evidencia que dispunha de todas as condições e meios para pôr termo à situação de incumprimento que se verificava em relação à prática de preços de terminação de chamadas que violavam as obrigações impostas na sequência da anterior análise do MR3.

III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

A. DEFINIÇÃO DO MERCADO GROSSISTA DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO

23. Na pág. 36 do Projeto de Deliberação o ICP-ANACOM concluiu que "*os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede telefónica pública num local fixo são nacionais e correspondem à terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais, nos vários níveis de rede e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado*", incluindo, assim, a prestação de serviços de terminação nas redes dos operadores que oferecem o serviço VoIP (fixo ou nómada) e o serviço telefónico em local fixo suportado em frequências GSM/UMTS (*homezoning*).

24. Sem prejuízo do exposto no Capítulo anterior, a PT está genericamente de acordo com as conclusões do ICP-ANACOM quanto à delimitação (em termos de produto e geográfica) do mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo.

B. AVALIAÇÃO DE PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO

25. No que diz respeito à avaliação de PMS, o ICP-ANACOM concluiu na pág. 49 do Projeto de Deliberação que "*(...) todos os operadores 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 operadores todos os que dispõem de recursos de numeração geográfica e nomádica (gama 30)"[6].

26. Tal como já manifestado na Pronúncia SPD 2013, em termos genéricos, a PT concorda com a abordagem seguida pelo ICP-ANACOM na avaliação de PMS, nomeadamente com os critérios utilizados[7], bem como com a conclusão final atrás citada. Contudo, a PT mantém a sua discordância relativamente a muitas das considerações tecidas pelo ICP-ANACOM a propósito da análise do critério da evolução do preço de terminação de chamadas (cf. págs. 43 e segs.). A este respeito, a PT remete para tudo o que referiu na Pronúncia SPD 2013 (cf. págs. 20 a 25).

27. A propósito da avaliação de PMS, o tema que a PT gostaria de abordar com maior detalhe nesta pronúncia diz respeito à afirmação do ICP-ANACOM, na pág. 49, de que "*o Grupo PT… continua a* ***deter uma posição única e diferenciada nestes mercados*** [de retalho]*, a qual justifica um tratamento diferente a nível da imposição de obrigações regulamentares ex-ante"* (sem destaque no original)[8]. Idêntica afirmação constava do SPD 2013 (cf. pág. 44), tendo a PT criticado veementemente esta conclusão na pronúncia então apresentada.

    A crítica ali desenvolvida (cf. págs. 24 e 25 da Pronúncia SPD 2013) mantém-se perfeitamente válida e a PT reafirma que nas condições atuais e prospetivas de concorrência do MR3 — e dos mercados retalhistas a jusante — não se justifica a existência de quaisquer assimetrias regulatórias entre a PT e os seus concorrentes. Há vários argumentos que suportam esta conclusão e que evidenciam que a posição do ICP-ANACOM não é juridicamente sustentável.

28. Com efeito, a conclusão do ICP-ANACOM sobre um suposto PMS *premium* da PT é dificilmente conciliável com a sua posição, já declarada, de que os mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública e de prestação de serviços telefónicos são concorrenciais.

    Na verdade, essa posição repousa sobre factos que não depõem a favor da tese preconizada pelo ICP-ANACOM para estabelecer a diferenciação proposta no MR3, de entre os quais destacamos os seguintes.

---

[6] Ficam apenas excluídos os prestadores de serviços telefónicos em local fixo ou de serviços VoIP que, não tendo receitas grossistas de terminação, se considera que não prestam o serviço de terminação de chamadas de voz em local fixo.

[7] Nomeadamente, os critérios de preços praticados, barreiras à entrada e o contrapoder negocial dos compradores.

[8] Embora o ICP-ANACOM trate esta matéria no capítulo da avaliação de PMS, esta conclusão tem uma aplicação específica no capítulo da imposição de obrigações regulamentares.

- a redução significativa do nível de assimetria entre a PT e os seus principais concorrentes (em volume de negócios e número de trabalhadores);

- a evolução das quotas de mercado, em que sistematicamente a PT tem vindo a perder posição num mercado em que a sua presença era largamente maioritária;

- o facto de a PTC ter deixado de ser o PSU e de, em contrapartida, a NOS ficar sujeita à obrigação de presença em todo o território nacional;

- a utilização, por parte dos outros operadores, de infraestrutura própria, desenvolvida a nível nacional, que permite significativas economias de escala e gama e uma concorrência com elevado grau de liberdade comercial.

29. Dito isto, os quatro fundamentos apontados pelo ICP-ANACOM na pág. 49 do Projeto de Deliberação para sustentar a conclusão sobre a posição única e diferenciada da PT nos mercados retalhistas não são procedentes, e contrastam com o que o ICP-ANACOM reconheceu no âmbito do MR1.

Desde logo, no que se refere à *dimensão da operação comercial*, é manifesto que existem outras entidades que beneficiam de escala nacional e internacional, como é o caso da NOS e da Vodafone, e que marcam presença em vários mercados retalhistas e grossistas, pelo que este argumento não pode relevar.

No que se refere às *quotas de acesso e volume de tráfego* no MR1, como já se referiu existe uma clara tendência de decréscimo da posição da PT e uma aproximação cada vez maior das quotas de mercado entre os diversos OPS.

Por fim, no que se refere às *características próprias da rede*, designadamente pela sua extensão, também não se alcança a posição do ICP-ANACOM, já que quer a Vodafone quer a NOS são detentoras de uma rede nacional (a rede GSM/UMTS). Acresce que esta última entidade detém uma rede de cabo com uma cobertura de 3,2 milhões de casas, o que também demonstra que a posição do ICP-ANACOM não é plausível.

30. Em suma, não podemos deixar de discordar veementemente da conclusão do ICP-ANACOM a este propósito, atendendo a que os factos acima referidos não permitem sustentar que a PT beneficie de uma posição única ou diferenciada nos mercados retalhistas.

C. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES REGULAMENTARES

31. Tal como exposto no ponto anterior, não há qualquer justificação para que sobre a PT impenda um quadro regulativo diferente do dos demais OPS, como o ICP-ANACOM sugere, nomeadamente ao nível das obrigações de transparência e de separação de contas e contabilização de custos.

    Assim, não se pode aceitar nem se encontra fundamento para que a PT seja discriminada nesta matéria.

32. Portanto, no entender da PT, e sob pena de violação do quadro legal em vigor, na versão final da deliberação, estas obrigações devem ser levantadas/simplificadas para todos os operadores, eliminando quaisquer assimetrias.

C.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso

33. O ICP-ANACOM vem novamente prever que todos os operadores designados com PMS no MR3 devem continuar a ser obrigados a responder a todos os pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas na sua rede fixa, em condições justas e razoáveis. Na sequência da Carta CE, o atual Projeto de Deliberação prevê que a obrigação de dar acesso se aplica a todos os operadores e de forma indiferenciada à interligação TDM e IP.

    No que à interligação IP diz respeito, o ICP-ANACOM refere no SPD 2014 (cf. págs. 60 a 62) que a PTC deverá apresentar uma proposta de arquitetura de interligação em IP[9] no prazo de seis meses a contar da data da publicação da deliberação final, a qual deverá contar com os contributos que os restantes OPS queiram apresentar, devendo estes ser oportunamente solicitados para o efeito.

    De acordo com o ICP-ANACOM, a disponibilização da interligação IP não pode ter como consequência que o acesso à interligação TDM seja retirado de imediato nos casos em que esta últi-

[9] De acordo com o Projeto de Deliberação, esta proposta deve contemplar informação sobre: (i) a arquitetura e topologia da nova rede, a qual deverá conduzir a uma redução dos PGI ao mesmo tempo que a questão da redundância também deverá ser acautelada, (ii) as caraterísticas técnicas dos interfaces IP e descrição dos mecanismos a implementar para garantir a qualidade de serviço, e os procedimentos associados à portabilidade do número (iii) o impacto previsto nos PGI existentes e alternativas sugeridas para limitar esse impacto, bem como plano de desativação de PGI (nomeadamente de nível local e para interligação TDM).

ma esteja acordada, designadamente por existirem operadores que, devido aos custos envolvidos, não estão preparados para a muito curto prazo enviarem/receberem a totalidade do tráfego em IP.

34. A PT reitera a sua posição de que as necessidades e circunstâncias nacionais atuais, nomeadamente a procura manifestada no mercado, não justificam a imposição imediata desta obrigação.

A imposição desta obrigação poderá, pois, ser prematura, conforme a PT expressou na sua pronúncia ao SPD 2013, embora se registe positivamente a forma gradual como o ICP-ANACOM enquadra a migração para a interligação IP e o facto de se tratar de uma obrigação simétrica para todos os operadores, tal como a PT defendeu.

35. Neste sentido, concorda-se com o mecanismo apontado pelo ICP-ANACOM de permitir ao mercado apontar uma solução de arquitetura que será depois submetida a avaliação. Trata-se de um processo de quase autorregulação que merece a concordância de princípio por parte da PT. A PT reconhece que deverá ter um papel relevante nesse processo, concordando-se com o período apontado (6 meses) para que seja apresentada uma proposta.

C.2. Obrigação de não discriminação

36. Relativamente à obrigação de não discriminação, por comparação com o SPD 2013, são essencialmente duas as novidades do atual Projeto de Deliberação: (i) a eliminação, com efeitos imediatos após a publicação da deliberação final, da obrigação da PTC disponibilizar uma oferta de interligação por capacidade, e (ii) a extensão da obrigação de não discriminação a todos os OPS, o que está em linha com as *observações* apresentadas pela CE. A PT manifesta a sua concordância com estas alterações.

37. Quanto à interligação por capacidade, a PT já tinha tido oportunidade de explicar na Pronúncia SPD 2013 as razões pelas quais considerava que esta oferta deveria ser suprimida (cf. págs. 10 a 14). Mantém-se, contudo, tudo o que a PT referiu a propósito dos prejuízos causados pela imposição desta oferta e pelas omissões subsequentes do ICP-ANACOM em corrigir os graves problemas deste produto.

Com efeito, e considerando apenas o impacto entre 01.01.2009 e 30.09.2013, a omissão de atuação do Regulador gerou um prejuízo acumulado para a PTC na ordem de [IIC] [redacted] [FIC] (admitindo que a decisão seria equivalente ao respetivo sentido provável de decisão relativo à oferta de interligação de 23.12.2008), sendo que, no entender da PT, ser-lhe-ia devido um valor adicional (face ao valor real faturado nesse período) de [IIC] [redacted] [FIC], tendo em conta a proposta efetuada pela PTC na resposta a esse sentido provável, de ajuste dos minutos do modelo teórico (para 403.960 minutos mensais por UC), conforme valores apresentados na tabela seguinte:

[IIC]

[FIC]

38. Quanto à extensão da obrigação de não discriminação a todos os OPS, como a PT já tinha tido oportunidade de mencionar na Pronúncia SPD 2013, a fundamentação subjacente à imposição desta obrigação às empresas da PT aplica-se da mesma forma aos restantes OPS. A não imposição desta obrigação aos demais operadores seria suscetível de distorcer a concorrência nos mercados de retalho, colocando a PT numa situação de desvantagem competitiva.

A CE veio dar razão ao comentário da PT, salientando que, ao não ser imposta uma obrigação de não discriminação aos operadores alternativos, não haveria salvaguarda que impedisse estas entidades de aplicar condições diferentes aos operadores que com eles se interligassem, seja através de interligação TDM ou IP. O ICP-ANACOM parece justificar no SPD 2014 a extensão da obrigação de não discriminação aos outros OPS pelo facto de agora ser introduzida a modalidade de interligação IP (cf. pág. 65). No entanto, como a PT salientou e a CE reconheceu, essa

extensão seria sempre devida mesmo que a obrigação de dar acesso só abrangesse, como no SPD 2013, a interligação TDM.

39. Por último, a PT gostaria de alertar o ICP-ANACOM relativamente a um lapso que identificou na Tabela 12 – Comparação da proposta de alteração de obrigações face a 2014 (*cf.* pág. 99 do SPD 2014).

De facto, de acordo com esta tabela, a obrigação de não-discriminação (interna e externamente) relativa a QoS, prazos de fornecimento e reparação é imposta apenas à PTC e à MEO, não sendo abrangidos pela mesma os OPS. Contudo, na pág. 65 do Projeto de Deliberação, o ICP-ANACOM refere que a obrigação de não discriminação a impor aos OPS abrangeria aspetos de qualidade de serviço, prazos de fornecimento e de reparação, o que é correto e está em linha com o contexto da posição explanado anteriormente pelo Regulador.

Assim, a PT solicita ao ICP-ANACOM que corrija este lapso e adeque o conteúdo da Tabela 12, assinalando também a imposição desta vertente da obrigação de não discriminação aos OPS na deliberação final.

C.3. Obrigação de transparência na publicação de informação

40. Em matéria de obrigações de transparência, a PT regista positivamente um conjunto de alterações introduzidas pelo ICP-ANACOM no Projeto de Deliberação relativamente ao que constava a este respeito no SPD 2013 e que vão ao encontro dos comentários que apresentou.

Desde logo, a PT concorda com a proposta do Regulador de estender aos OPS a obrigação de comunicar antecipadamente (2 meses) quaisquer alterações que, ainda que não afetem a interligação, tenham impacto nos outros operadores. Com efeito, seria incompreensível que pudessem realizar alterações com impacto em entidades que dependem dos seus serviços sem qualquer pré-aviso.

A PT concorda igualmente com a redução do prazo mínimo da obrigação de comunicar antecipadamente alterações de rede que afetem os princípios de interligação, de 12 para 6 meses, prevendo-se ainda a possibilidade de este prazo ser encurtado. Conforme teve oportunidade de referir na Pronúncia SPD 2013 (cf. pág. 30), a PT entende que este prazo é o mais ajustado e

proporcional para o cumprimento desta obrigação, permitindo aos restantes OPS introduzir as necessárias adaptações na sua rede.

41. Não obstante o exposto, a PT continua a discordar da proposta do ICP-ANACOM de impor à PTC (mas não aos demais OPS com PMS) a obrigação de publicar uma ORI e informação específica relacionada com diversas matérias. A este respeito, a PT remete para os comentários apresentados na Pronúncia SPD 2013 (cf. pág. 28 e 29), reiterando que, nas condições atuais de mercado, considera totalmente injustificada a imposição de obrigações assimétricas à PT.

    Mais uma vez, o Regulador parece pretender justificar a imposição desta obrigação à PTC com o facto de a mesma "*já se encontrar em vigor*", sendo por este motivo a sua imposição "*exequível*" e não representando, por isso, para a PTC "*custos adicionais face aos que já tem presentemente*". Salvo o devido respeito, o facto de a PTC ser o operador historicamente regulado não constitui fundamento legítimo para manter a regulação e, menos ainda, para manter uma obrigação de forma discriminatória face aos demais operadores.

    Além disto, se a obrigação de transparência é entendida — conforme sustenta o Regulador[10] — como um complemento da obrigação de não discriminação, que neste Projeto de Deliberação é imposta também aos restantes OPS, não se alcança qual o fundamento para o tratamento diferenciado da PTC face aos OPS.

42. Em suma, como já se apontou atrás, a imposição de obrigações assimétricas neste caso constitui uma violação de lei, nomeadamente por violação do artigo 55.º da LCE, pelo que se sugere ao ICP-ANACOM que reveja esta situação.

C.4. Obrigação de controlo de preços

43. No que concerne à obrigação de controlo de preços prevista neste Projeto de Deliberação, sem prejuízo de se manter a posição expressa na Pronúncia SPD 2013, remetendo-se, em geral, para os comentários aí apresentados (cf. págs. 30 a 44), a PT não pode deixar de reiterar o conjunto

[10] "*Considera-se que caso fosse suprimida a obrigação de transparência, a possibilidade de detetar comportamentos discriminatórios seria significativamente afetada,* ***o que poderia comprometer a eficácia da obrigação de não discriminação e, consequentemente, o surgimento das situações adversas daí decorrentes***" (sem destaque no original) — cf. pág. 46 do SPD 2014.

de observações que se seguem, nomeadamente a propósito: (i) do modelo de custeio escolhido e (ii) dos preços a aplicar. A PT pronunciar-se-á ainda sobre a estrutura do tarifário definido.

44. Como ponto prévio, entende a PT ser de reiterar a sua concordância com o fim da assimetria da obrigação de controlo de preços, imposta em 2004 e que teve uma duração excessiva e totalmente injustificada, causando enormes prejuízos à PT e beneficiando largamente alguns operadores alternativos. Concorda-se, assim, com a posição do ICP-ANACOM de estabelecer uma obrigação de controlo de preços uniforme para todos os operadores, como, de resto, já resultava das medidas urgentes e transitórias adotadas em agosto e novembro de 2013.

45. Quanto à escolha do modelo de custeio BU LRIC "puro", a PT remete para tudo o que já referiu a este propósito, quer na Pronúncia SPD 2013, quer no âmbito das pronúncias sobre o mercado de terminação de chamadas em redes móveis. Para mais detalhes sobre a sua posição, a PT remete, igualmente, para a resposta que irá apresentar ao SPD específico sobre o modelo de custeio de terminação fixa.

Reitera-se apenas nesta pronúncia a discordância da PT em relação à opção do ICP-ANACOM por este modelo, considerando que esta solução permanece sem ser justificada cabalmente, sobretudo porque o Regulador: (i) desconsiderou outras metodologias igualmente válidas, cuja aplicação não foi avaliada e (ii) não realizou um *impact assessment* aprofundado das implicações e consequências da escolha do modelo BU LRIC "puro" no mercado nacional.

É, também, surpreendente para a PT que o ICP-ANACOM mantenha o argumento de que a opção pelo LRIC "puro" é justificada como forma de eliminar ou atenuar o fenómeno da diferenciação tarifária entre os preços retalhistas de chamadas *on-net* e *off-net* quando, de forma cada vez mais acentuada, a realidade do mercado demonstra que este fenómeno está a desaparecer, existindo atualmente diversas ofertas assentes em *flat-rates*, em que pelo menos uma parte do tráfego é gratuita, como é reconhecido pelo próprio ICP-ANACOM (cf. pág. 79 do Projeto de Deliberação).

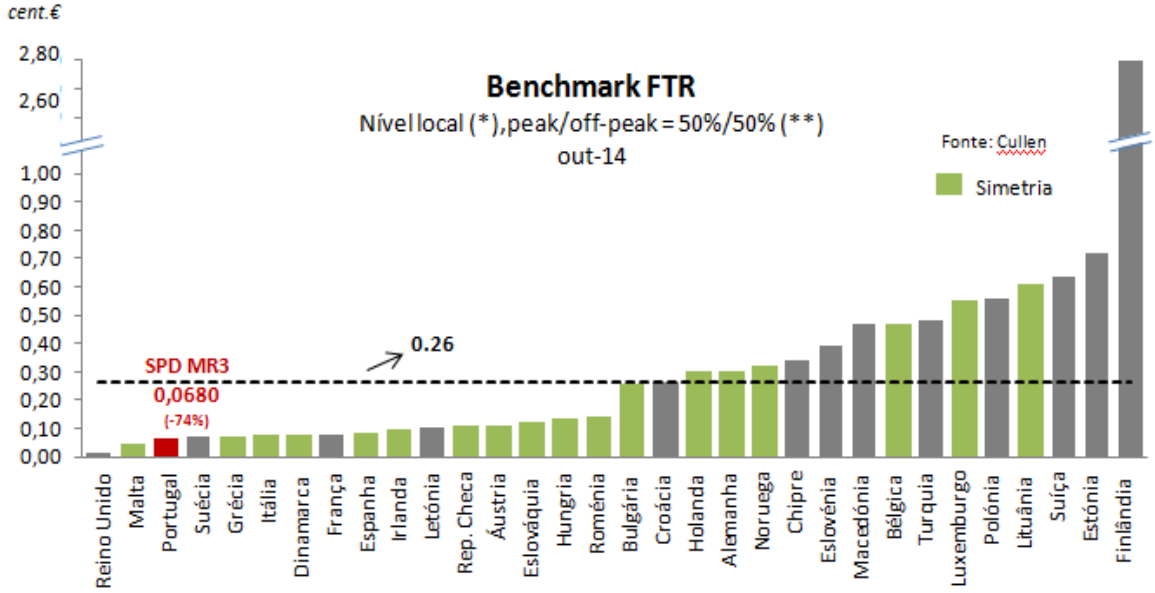
46. Quanto aos preços a aplicar, de acordo com os resultados do modelo de custeio, o ICP-ANACOM considera que os preços de terminação a nível da interligação TDM e da interligação IP não devem ser superiores ao valor de 0,068 cêntimos de euro por minuto, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo e sem qualquer taxa de ativação. Os novos preços devem

entrar em vigor 10 dias úteis após a aprovação das decisões finais em relação ao MR3 e ao modelo de custeio (cf. pág. 91 do SPD 2014).

Sobre este nível de preços bem como sobre o prazo para a sua aplicação, a PT não pode deixar de manifestar a sua discordância. De facto, e independentemente do modelo de custeio desenvolvido pelo ICP-ANACOM para apuramento da tarifa de terminação de chamadas vocais em redes fixas individuais, trata-se de uma medida drástica e injustificada, não se alcançando os motivos pelos quais o ICP-ANACOM pretende impor uma queda tão acentuada nos preços de terminação, sem qualquer mecanismo que permita a adequação dos operadores à nova tarifa e o diferimento do impacto nas respetivas receitas.

Começa-se por chamar à atenção do ICP-ANACOM de que a nova redução tarifária surge na sequência das medidas provisórias e urgentes adotadas em agosto e novembro de 2013 que implicaram uma redução das tarifas de terminação para 0,1114 cêntimos de euro por minuto. Portanto, o ICP-ANACOM vem definir no SPD 2014 uma redução de 0,0434 cêntimos por minuto, ou seja, uma redução de 39% face aos preços atualmente em vigor. Isto significa que em menos de um ano os preços de terminação poderão cair cerca de 83% e 92%, no caso da PTC e dos outros OPS, respetivamente.

Conforme se pode verificar nos gráficos seguintes, os novos preços de terminação colocarão Portugal no 3.º lugar do *ranking* dos países da UE com preços de terminação fixa mais reduzidos (quando atualmente ocupa o 12.º lugar). Por outro lado, os novos preços de terminação apresentarão um desvio de **-74%** relativamente ao preço médio de terminação fixa praticado pelos outros Estados-Membros.

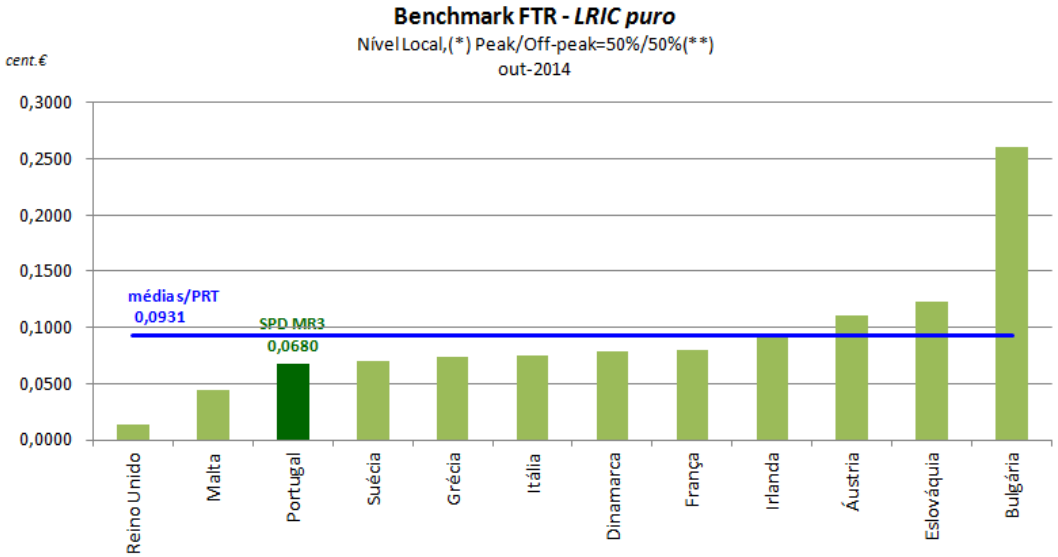


(*) Quando existe mais do que um nível de interligação

(**) Quando existe tarifa fim-de-semana: 25% fds/25% resto off-peak

França - fonte: BEREC Termination Rates Benchmark Snapshot (janeiro 2014). Estrutura tarifária da France Telecom engloba interligação temporizada e interligação por capacidade. Interligação temporizada: peak/off-peak = 66%/34%; IpC: 1000 euros/E1/ano com carga média de 2,85 milhões min/ano. FTR é a soma destas duas componentes.

Atendendo aos valores resultantes do modelo de custeio LRIC puro, adotado pelo ICP-ANACOM, e analisando os valores apurados nos países onde já foi implementado um modelo semelhante, o panorama é o seguinte, com Portugal a situar-se 27% abaixo da respetiva média.



(*) Quando existe mais do que um nível de interligação

(**) Quando existe tarifa fim-de-semana: 25% fds/25% resto off-peak

França - fonte: BEREC Termination Rates Benchmark Snapshot (janeiro 2014). Estrutura tarifária da France Telecom engloba interligação temporizada e interligação por capacidade. Interligação temporizada: peak/off-peak = 66%/34%; IpC: 1000 euros/E1/ano com carga média de 2,85 milhões min/ano. FTR é a soma destas duas componentes.

47. À exceção do facto de os preços agora propostos serem os que resultam do modelo de custeio (e admitindo aqui a correção do exercício seguido para o efeito, pois será de questionar as razões que justificam que o modelo LRIC "puro" resulte em valores bastante inferiores aos de outros países que também já o implementaram), o ICP-ANACOM não aponta qualquer outra razão no Projeto de Deliberação para uma queda tão acentuada nos preços de terminação.

Esta posição não pode ser aceite e não se pode admitir que um exercício puramente técnico — o apuramento de preços de acordo com um dado modelo de custeio — obnubile todo um conjunto de princípios definidos na lei e que servem, precisamente, para temperar o exercício das competências regulatórias. É inegável para a PT que o quadro legal vigente não admite que a regulação seja apenas ditada por parâmetros técnicos, sendo que os princípios da proporcionalidade, adequação e razoabilidade, firmados no artigo 55.º da LCE, opõem-se a uma redução de preços tão drástica que se arvore simplesmente numa componente técnica da regulação que não pode (nem deve) ter o peso que o ICP-ANACOM lhe pretende dar.

Não se percebe, de facto, as razões (extra modelo de custeio) que justificam que Portugal passe a figurar no top 3 dos países da UE em termos de preços de terminação de chamadas de voz em redes fixas, em claro prejuízo e desvantagem competitiva face à generalidade dos outros países.

Desde logo, não se descortina qual o verdadeiro problema concorrencial que o Regulador terá identificado que justifique e exija, em conformidade com os princípios aplicáveis em matéria de imposição de obrigações regulamentares, este nível de redução nos preços de terminação e o consequente desnivelamento competitivo com o exterior. Como já referido, os mercados retalhistas a jusante são competitivos e existe uma clara tendência de massificação das ofertas assentes em *flat-rates* e indiferenciação tarifária entre chamadas dentro e fora da mesma rede, tudo razões que depõem contra a agressividade da proposta de preços do Regulador.

No entender da PT os grandes beneficiários desta nova redução tarifária não serão os consumidores nacionais, mas antes os operadores (e, eventualmente, os clientes finais) de outros países no âmbito do tráfego internacional de entrada. Acontece que, novamente no SPD 2014, o ICP-ANACOM não avalia o impacto que a redução tarifária ora em análise terá na Balança Comercial.

Com esta nova redução dos preços de terminação em Portugal, acentuar-se-á a diferença entre o preço por minuto de tráfego internacional de saída destinado às redes fixas, pago por Portugal, e o preço que Portugal recebe pelo tráfego internacional de entrada para as redes fixas nacionais, substancialmente inferior ao primeiro, uma vez que os preços definidos pelo Regulador são significativamente inferiores aos preços atualmente praticados pela grande maioria dos operadores internacionais com os quais a PT e os OPS nacionais estão interligados. Neste sentido, trata-se de uma redução tarifária que contribuirá de forma negativa para os resultados dos OPS nacionais e consequentemente para o saldo da Balança Comercial.

De facto, a PT estima uma redução anual de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** nos proveitos do tráfego internacional de entrada para as redes fixas nacionais, que aufere dos operadores internacionais, o que piora o rácio entre os proveitos deste tráfego e os custos suportados pela PT com o tráfego originado nos seus clientes com destino às redes fixas internacionais, de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** para **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, ou seja, os proveitos da entrada passam a representar **[IIC]** [redacted] **[FIC]** dos custos da saída, face aos atuais **[IIC]** [redacted] **[FIC]**. A este impacto negativo da PT, acresce o impacto negativo dos demais OPS nacionais na sua relação com os operadores internacionais, com o respetivo efeito na Balança Comercial.

Por outro lado, a PT não pode deixar também de referir que não compreende (e o Regulador não cuidou em explicar devidamente) como foi apurada a estimativa contida no Projeto de Deliberação a propósito de um impacto de até 11 milhões de euros para os consumidores, nas chamadas fixo-fixo e móvel-fixo, no período de um ano (cf. pág. 90). A PT entende que seria essencial apurar qual a forma de cálculo deste valor, para aferir do seu rigor e precisão, a fim de poder avaliar a conformidade da medida de controlo de preços proposta.

48. A PT é, portanto, forçada a concluir que, a manter-se o preço apresentado no SPD 2014, e sem qualquer salvaguarda que mitigue a brusquidão da redução, esta medida será considerada ilegal, designadamente, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 55.º e dos objetivos de regulação consignados no artigo 5.º da LCE.

49. No que respeita à estrutura dos preços, segundo o ICP-ANACOM, não se justifica fixar preços máximos diferenciados em função do nível de interligação a que respeitam, ainda que alguns operadores apresentem atualmente essa diferenciação, atendendo a que:

- O modelo de custeio foi desenvolvido de forma a refletir os custos de uma rede eficiente, assim como a transição de um modelo de interligação suportado em TDM para um modelo de interligação em IP, em que a estrutura de interligação é mais simplificada e com um menor número de PGI;
- A definição de um preço uniforme é a opção mais simples, sendo também aquela que mais facilita a transição para a interligação IP;
- Os resultados do modelo de custeio, que se baseia no desenvolvimento de uma rede eficiente, assentam num nível de interligação único, pelo que a fixação de preços diferenciados com base numa estrutura de interligação hierárquica só poderia ser feita com recurso a *proxys* que não seriam coerentes com o facto de já existir um modelo de custeio desenvolvido e com resultados conhecidos.

50. A PTC concorda que, de facto, a aplicação de um preço uniforme não só é a opção mais simples e facilitadora da transição para a interligação IP, como é também, no contexto do novo modelo de custeio, a que melhor respeita o princípio da simetria na definição dos preços aplicáveis à PTC *versus* os aplicáveis aos demais OPS.

51. Cumpre-nos, contudo, alertar para a circunstância de a aplicação de um preço uniforme aos três níveis de interligação envolver um forte risco de congestionamento na rede da PTC, cuja arquitetura é hierárquica, por esgotamento da capacidade nos comutadores de trânsito. Com efeito, aplicando-se o mesmo preço, os OPS têm incentivo para entregar a maioria do tráfego nos níveis superiores, abandonando a interligação aos PGI locais e até regionais, por tal lhes permitir optimizar recursos, nomeadamente de transmissão.

52. Por outro lado, estando em análise a transição tecnológica da interligação TDM para a interligação IP, não é razoável exigir à PT que efetue investimentos adicionais na rede TDM, os quais seriam necessários para fazer face ao congestionamento mencionado.

53. Neste contexto, a PT gostaria de apresentar a seguinte proposta:

    i) aplicação do preço resultante da metodologia implementada para o apuramento da tarifa de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, de forma indiferenciada, ao tráfego de terminação entregue nos níveis de interligação Local (L) e Trânsito Simples (TS);

ii) desregulação do preço associado ao nível de interligação Trânsito Duplo (TD); e

iii) alteração da estrutura/tipologia da rede de interligação de outros operadores com a rede da PTC sujeita ao acordo desta última, devendo os eventuais casos de não acordo ser devidamente fundamentados.

54. Refira-se que são vários os países em o nível de interligação TD ou nunca foi regulado ou deixou de o ser, sendo tal aceite pela CE, nomeadamente Alemanha, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Letónia, Noruega e República Checa[11].

55. O modelo proposto consiste num preço igual para os níveis L e TS, e num preço não regulado para o nível de interligação TD. Note-se que, a PTC continuaria a disponibilizar os PGI de TD/nacionais para a entrega do tráfego por parte dos OPS que o pretendessem, aplicando-se contudo um preço negociado entre as partes.

56. Também a evolução para o modelo de preços proposto teria necessariamente subjacente que a alteração da estrutura/tipologia da rede de interligação de outros operadores com a rede da PTC será sujeita ao acordo desta, e os eventuais casos de não acordo devidamente fundamentados pela mesma.

57. Importa referir que, de acordo com os indicadores de tráfego do 1º semestre de 2014, [IIC] [redacted] [FIC] do tráfego terminado na rede da PTC é entregue no nível Local, [IIC] [redacted] [FIC] no nível TS, correspondendo o tráfego entregue pelos OPS no nível TD a apenas [IIC] [redacted] [FIC], o que não só demonstra o reduzido peso atual dos níveis de interligação de trânsito, como põe em evidência que os comutadores nacionais não estão dimensionados para receber a totalidade do tráfego

58. No entender da PT, o modelo proposto por esta Empresa contribui positivamente para o processo de transição para uma rede baseada em tecnologia IP, com um número reduzido de PGI, ao que acresce o facto de evitar investimento que, de outra forma, seria necessário efetuar em ampliações na rede TDM.

[11] Por exemplo, na Alemanha, em França, na Irlanda e na Letónia, apenas o nível Local está sujeito a regulação, sem prejuízo de o operador de origem poder entregar o tráfego num nível diferente do Local, aplicando-se, nesse caso, preços não regulados.

No caso da Dinamarca, o regulador impôs à TDC a obrigação de receber chamadas no nível TS, aplicando os preços definidos para o nível Local e, aos 5 principais OPS alternativos com PMS, a obrigação de receberem chamadas nas respetivas redes a nível TS, aplicando o preço de terminação do nível Local definido para a TDC.

59. Não obstante, e sem prejuízo da proposta apresentada pela PT, caso a mesma não seja acolhida pelo ICP-ANACOM e essa Autoridade decida manter a solução do SPD 2014 (i.e. aplicação de um preço único aos 3 níveis de interligação), no entender da PT, tal decisão deverá contemplar salvaguardas para evitar o congestionamento de tráfego, designadamente não permitindo migrações de interligações de nível local (L) e/ou regional (TS) para nível nacional (TD) na rede TDM, e permitindo apenas desligamento de meios dos níveis Local/Regional no âmbito da migração para a interligação IP ou em consequência de decréscimo de tráfego, e não por transferência do tráfego para os PGI TDM nacionais.

C.5. Obrigação de separação de contas e contabilização de custos

60. Relativamente à manutenção de uma obrigação de separação de contas e contabilização de custos no âmbito do MR3, a PT discorda do ICP-ANACOM, por entender que a aplicação das mesmas não é, atualmente, proporcional nem justificável, conforme exigível ao abrigo do disposto no artigo 55.º, n.º 3, da LCE.

De facto, concluído que está o modelo de custeio de terminação fixa, o ICP-ANACOM sustenta no atual Projeto de Deliberação[12] que a manutenção desta obrigação se prende com um suposto contributo que os dados do sistema de contabilidade analítica da PTC poderão dar para efeitos de "*futuras atualizações deste modelo*".

A PT estranha a posição do ICP-ANACOM nesta matéria, desde logo porque sendo o modelo de custeio da PTC baseado em custos históricos, com alocação total de custos (*Fully Allocated Cost Model* - FAC), o concetual e a metodologia de apuramento do custo do serviço de terminação de chamadas vocais em rede fixas individuais são totalmente distintos dos adotados no modelo LRIC puro, segundo o qual o preço de terminação a implementar foi apurado. Por outro lado, e tendo em considerado as caraterísticas do modelo de custeio da PTC, nomeadamente o facto de ser um modelo FAC, a não imposição destas obrigações nunca permitiria à PTC deixar de contabilizar os custos de terminação neste seu modelo.

Acresce que, mesmo que não fossem impostas as obrigações de separação de contas e contabilização de custos, as regras legais sempre permitiriam ao Regulador solicitar, a qualquer

[12] De notar que no SPD 2013 (cf. pág. 83) a justificação para a manutenção desta obrigação sobre a PT prendia-se com o contributo que os dados do sistema de contabilidade analítica da PTC poderiam dar para efeitos da calibração do modelo de custeio a desenvolver, o que deixou de ter sentido a partir do momento em que o modelo já está definido.

momento e a todos os operadores, a informação contabilística que considerasse necessária para a realização de futuras atualizações ao modelo de custeio.

Por último, a PT nota que a calibração do modelo de custeio LRIC "puro" é, essencialmente, realizada com base em dados operacionais e contabilísticos e não, necessariamente, com base em elementos do sistema de contabilidade analítica da PTC.

Por estas razões, e considerando a necessidade de o ICP-ANACOM atenuar a intensidade regulatória no MR3, assegurando assim uma maior adequação e coerência com as conclusões apresentadas no MR1, a PT sustenta que as obrigações de separação de contas e contabilização de custos que o ICP-ANACOM pretende continuar a impor à PTC devem ser suprimidas na versão final da deliberação.

61. Considera-se, por outro lado, que a aplicação destas obrigações unicamente à PT consubstanciaria uma violação do disposto no art.º 55.º n.º 3 da LCE, em particular por discriminação indevida relativamente à PT. Esta posição sustenta-se nas seguintes razões:

Em primeiro lugar, conforme teve oportunidade de referir na Pronúncia SPD 2013 (cf. pág. 44), constata-se que as razões apresentadas pelo Regulador para impor estas obrigações à PTC são igualmente aplicáveis aos demais operadores com PMS neste mercado. Na verdade, a generalidade dos operadores com PMS encontram-se também verticalmente integrados, tendo operações tão diversificadas e abrangentes como as da PTC, sendo, por isso, o argumento invocado pelo ICP-ANACOM a este propósito (cf. pág. 94 do SPD 2014) totalmente incompreensível.

Em segundo lugar, a principal justificação para a imposição destas obrigações referida pelo próprio Regulador é *"garantir o cumprimento da obrigação de não discriminação"* (cf. pág. 94 do SPD 2014), sendo que a aplicação da obrigação de não discriminação foi, com o presente Projeto de Deliberação, generalizada a todos os OPS, fazendo ruir o argumento que se invocava no SPD 2013.

A este propósito, a PT gostaria de chamar a atenção para o seguinte lapso que identificou na pág. 95 do SPD 2014. Refere aqui o ICP-ANACOM o seguinte: *"Analisada a relevância de impor a outros operadores que não a PTC as obrigações de contabilização de custos e de separação contabilística, o ICP-ANACOM considera não ser justificável a imposição dessas medidas dado que, <u>ao</u>*

não lhes ser imposta a obrigação de não discriminação, fica obviada a necessidade da verificação do seu cumprimento feita pela via da imposição das obrigações de contabilização de custos e de separação contabilística." (sem destaque no original).

Ora, de acordo com o atual Projeto de Deliberação, a obrigação de não discriminação passa a ser aplicável a todos os operadores com PMS. A afirmação atrás citada constitui uma reminiscência do texto que constava do SPD 2013 (cf. pág. 84), a qual deixou de fazer sentido neste SPD 2014. Assim, a PT solicita que o Regulador corrija este lapso na deliberação final.

Em terceiro e último lugar, notamos que, contrariamente ao que o Regulador refere na pág. 95 do SPD 2014, não é verdade que nenhum OPS esteja sujeito no âmbito de outros mercados relevantes a uma obrigação de separação de contas e contabilização de custos. A título de exemplo, refira-se o caso da Vodafone e da NOS que, no mercado grossista de terminação de chamadas em redes móveis, foram considerados como operadores com PMS e, em consequência, foi-lhes imposta uma obrigação de separação de contas e contabilização de custos (cf. pág. 71 da deliberação de 18.05.2010).

62. Em suma, atendendo ao exposto, considera-se que existem neste momento razões relevantes para que o ICP-ANACOM elimine as obrigações de separação de contas e contabilização de custos neste mercado. A PT entende, ainda, que circunscrever a aplicação das mesmas apenas à PTC não tem qualquer justificação, além de que é ilegal, pelo que se espera que, em sede de deliberação final, esta posição seja revista.