



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
GOVERNO REGIONAL

Exmo. Senhor  
Presidente do Conselho de  
Administração da Autoridade Nacional  
de Comunicações  
ANACOM

C/C a Suas Excelências,  
o Ministro da Presidência  
e o Ministro das Obras Públicas,  
Transportes e Comunicações

*Senhor Presidente,*

Tendo tomado conhecimento através do sítio da ANACOM, da consulta pública relativa aos “Mercados de Fornecimento Grossista de Acesso (Físico) à Infra-estrutura de Rede num Local Fixo e de Fornecimento Grossista de Acesso em Banda Larga”, o Governo Regional da Madeira por entender que não ficam convenientemente salvaguardados os interesses da Região Autónoma, entende manifestar a sua opinião nos termos da exposição que se anexa.

Com os melhores cumprimentos, *e consideração*

O Presidente do Governo Regional da Madeira

*(Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim)*

**Consulta Pública relativa aos Mercados de Fornecimento Grossista  
de Acesso (Físico) à Infra-estrutura de Rede num Local Fixo  
e de Fornecimento Grossista de Acesso em Banda Larga**

**Comentários do  
Governo da Região Autónoma da Madeira**

## I. Introdução

1. O Governo da Região Autónoma da Madeira (RAM) gostaria de começar por saudar a iniciativa do ICP-ANACOM de levar a cabo uma análise profunda dos mercados retalhistas e grossistas de banda larga.

O Governo da RAM acredita efectivamente que o mercado da banda larga assume uma importância primordial no desenvolvimento da Região, tanto de um ponto de vista sócio-cultural, como de um ponto de vista económico e congratula-se com o facto de, apesar das difíceis condições de investimento em redes fixas associadas quer à situação de insularidade, quer às condições topográficas da Região, a taxa de penetração da banda larga na RAM se encontrar alinhada com a taxa de penetração a nível nacional e o mercado beneficiar de um elevado nível de concorrencialidade.

2. O Governo da RAM gostaria de recordar a este respeito que, desde que começou a evolução para esta “nova era” das comunicações electrónicas, a Região sempre esteve na linha da frente em termos de adopção e disseminação das novas redes e das novas tecnologias.

E assim, a ilha da Madeira foi não apenas uma das primeiras regiões do país a ter a rede de cobre digitalizada a 100%, como uma das regiões onde a rede de cabo se desenvolveu mais rapidamente. Mesmo hoje, com excepção das zonas da Grande Lisboa e do Grande Porto, a Madeira continua a ser das regiões de Portugal com maior percentagem de alojamentos cablados, a qual ascende a cerca de 90% no Funchal e a cerca de 80% em média, no conjunto da Região.

De referir também que a RAM é a região do país que tem a mais alta taxa de penetração do serviço de televisão por cabo (cerca de 62% de acordo com os mais recentes dados estatísticos divulgados pelo ICP-ANACOM) o que sugere um elevado potencial de novas adesões a serviços de banda larga dado que, cada vez mais, os dois serviços (Internet e televisão) apresentam tendência para serem fornecidos em *bundle*.

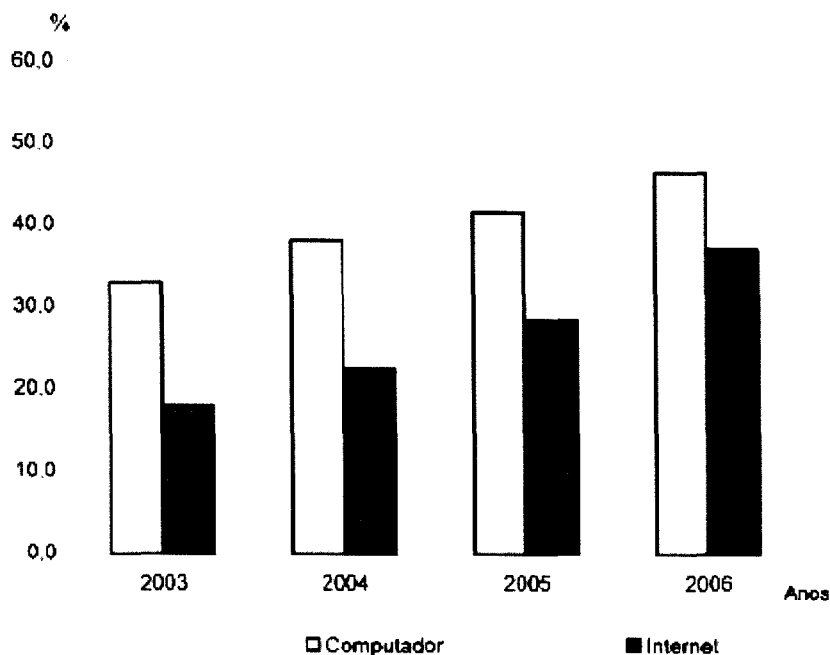
Por outro lado, as estatísticas disponíveis demonstram não apenas um crescimento acelerado dos agregados com ligação à Internet (aumento de cerca de 100% em três anos), como um aumento da relação detenção de computador/acesso à Internet (em 2003 apenas cerca de 50% dos lares com computadores tinham acesso à Internet, em 2006 essa percentagem era da ordem dos 80%).

### Posse de Computador e Ligação à Internet dos Agregados Domésticos

Unidade: %

Computador	33,0	38,2	41,6	46,5
Internet	18,0	22,5	28,5	37,1

### Posse de Computador e Ligação à Internet dos Agregados Domésticos



Nota: Os dados referem-se aos agregados domésticos com pelo menos um indivíduo com idade compreendida entre os 16 e os 74 anos.

Fonte: DRE, IUTIC Famílias, 2003 - 2006

3. O que acima ficou exposto significa que, apesar das difíceis condições da Região, nomeadamente de índole topográfica, foi possível o desenvolvimento de duas infra-estruturas fixas alternativas (a de cabo e a de cobre), ambas com grande capilaridade, e isto mesmo em zonas de muito reduzida densidade populacional como as de S. Vicente, Santana ou Porto Santo (nas quais a percentagem de alojamentos cablados é sempre superior a 60%).

**Densidade Populacional, por Município, 2006**



**Estimativas da População Média e Densidade Populacional, por Município, 2006**

RAM	801,0	245 502	306,5
Calheta	111,5	11 887	106,6
Câmara de Lobos	52,1	35 580	682,3
Funchal	76,2	100 045	1 313,7
Machico	68,3	21 242	310,9
Ponta do Sol	46,2	8 266	178,9
Porto Moniz	82,9	2 722	32,8
Ribeira Brava	65,4	12 564	192,1
Santa Cruz	81,5	34 322	421,1
Santana	95,6	8 401	87,9
São Vicente	78,8	6 086	77,2
Porto Santo	42,5	4 389	103,3

Nota: Estimativas aferidas para os resultados definitivos dos Censos 2001  
(a) Calculada com base na População Média

As circunstâncias a que aludimos supra assumem também grande importância em termos sócio-económicos e de info-inclusão, uma vez que contribuíram inquestionavelmente para uma forte atenuação da dita “clivagem digital” (*digital divide*) na RAM. Com efeito, mesmo nas zonas remotas e de reduzida densidade populacional que acima foram referidas, foram realizados fortes investimentos na modernização da rede de cobre e no desenvolvimento da rede de cabo, que permitiram que uma larga maioria da população dessas zonas possa aceder aos serviços da Sociedade de Informação, e fazê-lo regra geral com opção de escolha em termos de fornecedor do serviço.

Neste contexto, o Governo da RAM encontra-se fortemente empenhado em garantir que esta situação e, em particular, esta capacidade de a Região atrair investimento em novas redes, não é de forma alguma posta em causa, nomeadamente em resultado de opções regulatórias desadequadas ou insuficientemente ponderadas, que acabem por penalizar, ainda que inadvertidamente, o desenvolvimento da Região.

4. Com efeito, avizinha-se uma era de investimento em redes mais avançadas, muito mais rápidas e preparadas para serviços mais inovadores – conhecidas como Redes de Nova Geração – e o Governo da RAM entende que a Região não pode de forma alguma perder qualquer oportunidade de investimento neste novo tipo de redes, tal é o impacto que as mesmas terão em termos económicos e sociais e tais são as oportunidades que oferecerão em termos de inovação tecnológica.

Por este motivo o Governo da RAM não pode deixar de tecer alguns comentários relativamente a diversas das conclusões alcançadas pelo ICP-ANACOM no documento submetido a consulta pública. Com efeito, e pelos motivos que teremos oportunidade de expor de seguida, embora o Governo da RAM considere as conclusões do Regulador globalmente compreensíveis e aceitáveis num contexto nacional, entende que as mesmas não levaram em devida linha de conta as especificidades da Região Autónoma da Madeira, devendo nessa medida ser revistas, na parte aplicável à Região.

Como o ICP-ANACOM faz notar no documento submetido a consulta, “*a entrada ou expansão de operadores nesta Região Autónoma é dificultada pela insularidade que caracteriza esta Região e respectivas condições associadas*” (cfr. pág. 53)

Ora, o Governo da RAM, compreendendo o âmbito regulatório em que esta constatação se insere, considera que a mesma poderá conduzir a conclusões que não têm em conta o empenho que as Autoridades da RAM têm colocado no desenvolvimento das infra-estruturas de comunicações nesta Região. Receamos que o ICP-ANACOM não tenha retirado as ilações devidas da constatação de que, havendo já dois operadores com forte presença de infra-estruturas na Região e geradores de um forte nível de concorrencialidade, a entrada de novos operadores com infra-estrutura própria poderá não ser sequer viável (sem que isso resulte porém de uma situação concorrencial deficiente). Como tal, manter, por esse motivo (ausência de um terceiro operador com infra-estrutura), um dos operadores que estaria em condições de realizar investimentos em novas redes (nomeadamente de fibra óptica), sujeito a forte regulação, poderá prejudicar o desenvolvimento do mercado de banda larga na Região, situação que o Governo da RAM entende ter o dever de procurar evitar.

## **II. Comentários ao documento submetido a consulta**

1. A principal preocupação do Governo da RAM prende-se assim com o facto de, apesar da forte competitividade que se vive no mercado da banda larga na Região, o ICP-ANACOM ter concluído que um dos operadores continua a deter posição dominante no mercados grossista do fornecimento de acesso em banda larga em toda a RAM (com excepção de uma central local no Funchal), continuando assim sujeito a um conjunto de obrigações regulamentares (entre as quais, a de dar acesso à sua rede e a de o fazer a preços regulados).

Atendendo às características da RAM, não compreendemos como é que o ICP-ANACOM reduz a existência de competitividade a uma única central local do Funchal, quando é notório que em toda a RAM se encontram em clara competição dois operadores distintos e com características tecnológicas

distintas. Muito menos, entendemos como será possível garantir o bom funcionamento do mercado, isolando uma zona limitada, deixando de fora todas as outras.

O Governo da RAM teme que esta situação, que em si mesmo se justificou no passado como forma de introduzir concorrência no mercado da banda larga, possa, hoje e no futuro, vir a constituir um entrave ao investimento em novas redes, nomeadamente por parte daquele operador. Com efeito, implicando o desenvolvimento de Redes de Nova Geração a realização de muito elevados investimentos (cujo retorno é incerto sobretudo numa fase inicial), é de esperar que os operadores que decidirem investir naquele tipo de redes, o façam, ou comecem por o fazer, em zonas onde têm liberdade comercial e onde poderão ver os riscos incorridos serem suficientemente premiados. Ora, é razoavelmente inequívoco que a existência da obrigação de conceder, a operadores concorrentes, acesso à nova rede, ao restringir a liberdade comercial na zona em causa, poderá constituir um forte desincentivo ao investimento, nessa zona, em novas redes.

Embora o Governo da RAM compreenda que esta circunstância – ou seja, a necessidade de atrair investimento em redes mais modernas – possa não constituir, por si só, um motivo suficiente para conduzir ao levantamento da regulação nas zonas que ainda não são concorrenciais, não pode também deixar de considerar que, face aos próprios critérios usados pelo ICP-ANACOM, a Região Autónoma da Madeira (ou pelo menos a maioria das suas zonas geográficas) deveria ter sido considerada como concorrencial no mercado grossista de acesso em banda larga, caso as especificidades desta Região tivessem sido levadas em linha de conta.

Valerá assim a pena determo-nos um pouco nas características e na configuração do mercado da banda larga na RAM.

2. De referir em primeiro lugar que, de acordo com os dados divulgados no documento submetido a consulta pública, com excepção do Município da Ribeira Brava, todos os demais Municípios da RAM apresentam uma



percentagem de alojamentos cablados superior (em alguns casos, fortemente superior) a 60%. Este facto é relevante, porque se trata de um importante limiar estabelecido pelo ICP-ANACOM para definir uma zona como concorrencial ou não concorrencial.

É certo que esse não é o único critério usado pelo Regulador para definir uma zona como concorrencial. Com efeito, o ICP-ANACOM considera que “*nas áreas (de abrangência relativamente reduzida) onde há cobertura de redes de distribuição por cabo e não existem operadores co-instalados, a concorrência sentida pelo Grupo PT não é, à partida, tão forte como nas restantes zonas*” (pág. 47 do documento submetido a consulta).

Por isso, o ICP-ANACOM só considera como concorrenciais as zonas onde, além de um operador de cabo (com mais de 60% dos alojamentos cablados), existe pelo menos um operador co-instalado.

Ora, se esta asserção pode ser verdadeira para a generalidade do país, não é seguramente válida na RAM ou, pelo menos na esmagadora maioria dos seus concelhos.

Aliás, o próprio Regulador se parece ter dado conta disto quando afirma que “atendendo à reduzida importância relativa dos pontos de atendimento em causa [com um operador de cabo e sem operadores co-instalados] (com exceção mais pronunciada daqueles localizados na Região Autónoma da Madeira) não há evidências que apontem para a necessidade de subdividir este Grupo (cfr. página 53 do documento submetido a consulta, sem sublinhado no original).

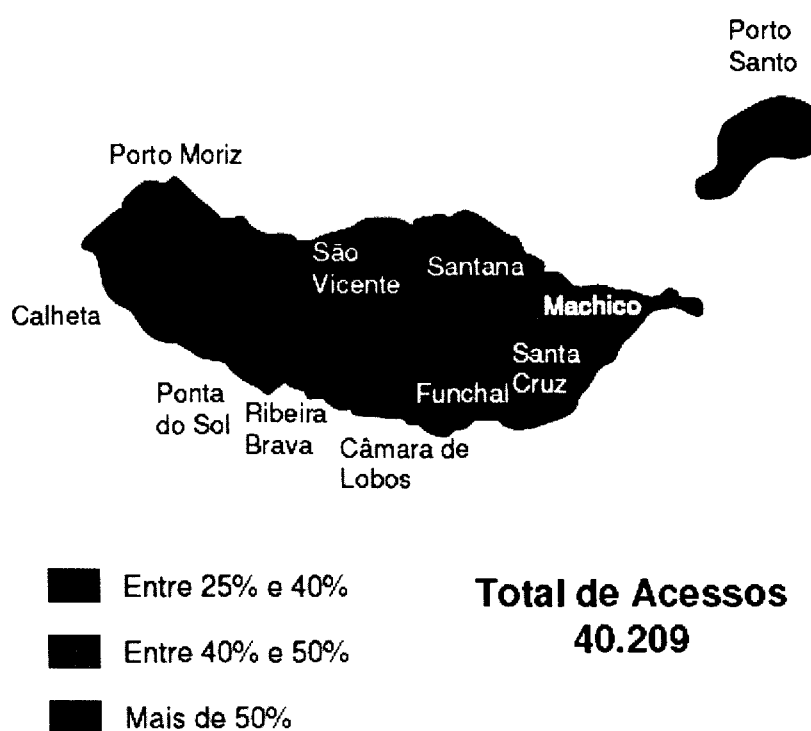
Por outras palavras, o próprio ICP-ANACOM parece admitir que, nos pontos de atendimento situados na RAM onde há cobertura de rede de distribuição por cabo e não existem operadores co-instalados, parece haver evidências suficientes que justifiquem um tratamento diferenciado das zonas em causa, nomeadamente tendo em atenção que, na generalidade daqueles pontos de atendimento, o operador de cobre detém uma quota de mercado inferior a 50% (contrariamente ao que se passa com a maioria dos pontos de atendimento

pertencentes ao Grupo que o ICP-ANACOM qualificou como “Grupo C”). Pelos motivos que se exporão de seguida, o Governo da RAM considera que os referidos pontos de atendimento (ou pelo menos aqueles em que a quota de mercado do Grupo PT é inferior a 50%) deveriam ter sido distribuídos por outro “agrupamento”, de forma a serem incluídos nas áreas que o ICP-ANACOM convencionou designar como “áreas C”.

3. Com efeito, decorrem importantes consequências do facto de, apesar de praticamente não existirem operadores co-instalados na RAM, esta ser uma das regiões do país com maior percentagem de alojamentos cablados e de, em consequência, o operador de cabo presente na região deter uma quota de mercado superior a 50% na maior parte dos principais concelhos.

### **Quota da PT na Madeira [2007]**

---



Aliás, o próprio ICP-ANACOM reconhece que “quanto maior for a cobertura do concelho por parte dos operadores de redes de distribuição por cabo, maior

é a pressão concorrencial sobre o Grupo PT” (cfr pág. 50 do documento submetido a consulta).

Nestes termos, a pressão concorrencial que aquele Grupo empresarial sofre na maior parte dos concelhos da RAM é de molde a não se poder atribuir às empresas que o integram uma posição significativa de mercado, entendida como “uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores”.

Com efeito, na globalidade da RAM, o operador de cabo (a TV Cabo Madeira) domina o mercado de banda larga, com uma quota de cerca de 62% (correspondendo a cerca de 25.000 acessos), sendo a quota retalhista do Grupo PT de cerca de 36%. [Por outro lado, a percentagem de adições líquidas (*net adds*) da TV Cabo Madeira vem sendo também claramente superior à do Grupo PT o que indicia a forte pressão concorrencial a que este Grupo se encontra sujeito. Adicionalmente, nos concelhos com maior poder de compra (que representam quase 80% dos acessos de banda larga da RAM), a quota do Grupo PT situa-se entre 25% e 40% (sendo por exemplo de 26% no Funchal, de 29% em Santa Cruz e de 31% na Câmara de Lobos, que são justamente os três Municípios da RAM com maior densidade populacional e com maior poder de compra).]

Como na RAM só cerca de 2% dos acessos correspondem a outros operadores que não a PT Comunicações ou a TV Cabo Madeira (i.e., a operadores que baseiam a sua oferta em OLL ou em *bitstream*), as quotas grossistas daqueles dois operadores poderão ser facilmente obtidas por extrapolação.

4. Pode assim concluir-se que, na RAM, a ausência de um “terceiro” operador com infra-estrutura própria, não é de forma alguma suficiente para excluir automaticamente a totalidade dos pontos de atendimento da Região (com exceção de um, no Funchal) das áreas que o ICP-ANACOM convencionou designar como “áreas C”.

Com efeito, parece inequívoco que o grau de concorrencialidade é muito mais vigoroso nas circunstâncias presentes, do que seria com um operador de cabo menos forte e com a presença mais segmentada de alguns operadores de OLL.

Acresce que, nos postos de atendimento em causa (sobretudo naqueles em que a quota do operador de cobre é inferior a 40%) não é plausível acreditar que o operador de cobre possa aumentar o preço em 10% acima do nível competitivo sem perder quota de mercado, pelo que o teste SNIP também não aponta para a existência de posição dominante no mercado de banda larga nas zonas em causa.

5. Em resumo, o Governo da RAM considera que a análise desenvolvida pelo ICP-ANACOM no documento submetido a consulta e as conclusões por este alcançadas, não são suficientemente robustas no que se refere à RAM, por não terem levado na devida linha de conta as especiais condições competitivas que se verificam nesta região, baseadas na existência de dois operadores com infraestrutura alternativa, em que o operador de cabo detém uma quota de mercado superior à do operador de cobre, quer na Região considerada como um todo, quer sobretudo nos municípios com maior densidade populacional e poder de compra.

Como foi já referido, a RAM tem estado na linha da frente em termos de adopção e disseminação das novas redes e das novas tecnologias e o Governo da RAM atribui grande importância à criação de condições que atraiam o investimento em redes de fibra óptica na Região, dada a relevância destas redes para o desenvolvimento sócio-cultural e económico, para a criação de emprego qualificado e para a oferta de serviços inovadores.

Neste contexto, o Governo da RAM teme que o facto de o ICP-ANACOM vir a considerar a generalidade dos concelhos da RAM como zonas não competitivas, para além de constituir uma conclusão inválida face a tudo o que acima ficou exposto, possa conduzir a uma situação de desincentivo ao investimento em Redes de Nova Geração na Região. Com efeito, num cenário como o da RAM, em que não é provável a entrada de novos operadores detentores de infraestrutura própria, a manutenção de forte regulação sobre um dos dois únicos

operadores que estará em condições de efectuar investimentos naquele tipo de redes na Região, poderá constituir um forte entrave ao investimento em novas redes.

Como tal o Governo da RAM considera que as conclusões alcançadas pelo ICP-ANACOM relativamente à caracterização da situação concorrencial na RAM deverão, em benefício da Região e dos seus cidadãos, ser revistas à luz das considerações tecidas no presente documento, sob pena de virem a ser tomadas decisões que, não apenas vão ao arrepio daqueles que são os próprios objectivos da regulação (incentivar o investimento eficiente em infra-estruturas com vista ao aumento da concorrência), como correm o risco de se tornar num travão ao investimento eficiente em novas redes fixas na RAM.

O Governo da RAM acredita que o ICP-ANACOM não deixará de ponderar as observações desenvolvidas ao longo deste documento e fica ao dispor do Regulador para as aprofundar ou discutir em maior detalhe.