



Propostas da ANACOM relativas à tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga: largura de banda, preço e encargo excessivo

Comentários da NOS

10 de setembro de 2021

Sumário Executivo	3
1. Introdução	4
2. Comentários prévios	4
3. Comentários Específicos.....	5
3.1. O valor da tarifa	5
3.1.1. O valor da ativação e equipamento deverá diferenciar a prestação assente em tecnologia móvel vs outras tecnologias.....	5
3.1.2. A mensalidade proposta não permite a recuperação dos custos e implica um desconto elevado face ao de outras tarifas sociais	6
3.2. Largura de banda e demais parâmetros de QoS da TSI	8
3.2.1. A largura de banda proposta suporta os serviços previstos para a TSI e situa-se no extremo superior do <i>benchmarking</i> internacional.....	8
3.3. Conceito de encargo excessivo	9



Sumário Executivo

No âmbito do **preço da TSI** deverá ser contemplado um valor superior ao proposto pela ANACOM na **componente de ativação e equipamento** quando a prestação da TSI é suportada numa tecnologia diferente da tecnologia móvel. Esta diferenciação justifica-se pelo custo superior inerente à prestação da TSI com base em tecnologias alternativas à tecnologia móvel. A fixação de um preço mais elevado na componente de ativação e equipamento para os casos em que a TSI é suportada noutras tecnologias que não a tecnologia móvel promove a afetação mais eficiente de recursos da sociedade na sua globalidade, diminui o encargo excessivo e minimiza as distorções do mercado, em linha com o exigido no âmbito da prestação do serviço universal de comunicações.

A **mensalidade** de 5€ + IVA é demasiado baixa porque não permite a total recuperação dos custos e representa um desconto muito mais intenso do que o registado nas tarifas sociais de outros setores. Acresce que a comparação com o Programa Escola Digital não é adequada devido às diferenças no enquadramento e contexto da prestação dos serviços previsto naquele programa e na TSI.

Apesar da exigência inerente à proposta da ANACOM relativa à **largura de banda e demais requisitos de QoS**, uma vez que os requisitos propostos pelo regulador se situam no extremo superior do *benchmarking*, a NOS considera que os mesmos são aceitáveis tendo em conta a sua aplicação também durante o ano de 2022.

A NOS entende que deverá ser considerado um critério adicional e cumulativo na definição do **encargo excessivo**: a existência de um desvio positivo entre a quota de clientes na prestação da TSI e a quota de mercado de banda larga. A NOS é também de opinião que deverá ser considerado um critério de materialidade do encargo excessivo abaixo do qual não é acionado o mecanismo de compensação e que não devem ser contempladas exceções na aplicação deste conceito.

A definição da **metodologia de apuramento do custo líquido** de prestação da TSI, designadamente o tipo e forma de contabilização dos custos e proveitos elegíveis, é condição prévia à avaliação do encargo excessivo. Assim, a ANACOM deverá avançar com a consulta ao mercado tendo em vista a definição da metodologia de aferição do CL, a qual terá que estar concluída antes da implementação da TSI.

No mesmo sentido, alerta-se para a necessidade de a ANACOM, em conjunto com os operadores, definir os requisitos do procedimento de comunicação entre si tendo em vista a **verificação da elegibilidade** dos potenciais interessados na TSI. A implementação deste processo de verificação de elegibilidade junto da ANACOM está no caminho crítico e constitui condição prévia e necessária para a efetiva disponibilização da TSI aos interessados.

1. Introdução

No presente documento apresentam-se os contributos da NOS, SGPS, S.A., em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A., doravante conjuntamente designadas por "NOS", sobre as propostas da ANACOM relativas à tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga (TSI).

Tendo em conta a sua interligação, a NOS opta por condensar num único documento (este documento) os seus contributos relativos aos três sentidos prováveis de decisão aprovados pela ANACOM em 12 de agosto de 2021 relativos à TSI, a saber:

- Sentido provável de decisão relativo à proposta a apresentar ao Governo sobre o valor da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga;
- Sentido provável de decisão relativo à definição da largura de banda e demais parâmetros de qualidade de serviço a observar na tarifa social de acesso à Internet em banda larga fixa ou móvel;
- Sentido provável de decisão (SPD) sobre o conceito de encargo excessivo com o fornecimento do serviço de acesso à Internet em banda larga, em cumprimento do exigido no Decreto-Lei n.º 66/2021, publicado a 30 de julho.

2. Comentários prévios

A definição das características concretas da TSI é enquadrada pelas disposições previstas na Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018 (CECE), bem como pelo Decreto-lei n.º 66/2021, de 30 de julho que cria a TSI.

Assim, na definição concreta dos diferentes parâmetros da TSI deverão ser tidos em conta os objetivos de inclusão subjacentes à TSI, mas também a necessária minimização das distorções no mercado e o impacto na sua sustentabilidade. E com base neste contexto que a NOS apresenta de seguida comentários específicos.

Ainda a título de comentário prévio, mas deveras relevante para a efetiva disponibilização da TSI aos potenciais utilizadores, a NOS salienta a necessidade de a ANACOM avançar, com a maior brevidade, para a definição do procedimento de comunicação com os operadores para verificação da elegibilidade dos clientes, conforme previsto no artigo 9.º do Decreto – Lei n.º 66/2021, de 30 de julho.

A definição dos requisitos do processo de verificação de elegibilidade junto da ANACOM deverá prever o envolvimento dos interessados e deverá ser concluída atempadamente, de modo a permitir a implementação oportuna e robusta do

processo, incluindo a realização de testes previamente à entrada em produção da solução.

Salienta-se que a definição e implementação do processo de comunicação entre os prestadores da TSI e a ANACOM para verificação da elegibilidade constitui um passo prévio e indispensável à efetiva implementação da TSI, uma vez que a ativação da oferta está sempre dependente da verificação da elegibilidade do cliente interessado junto da ANACOM.

3. Comentários Específicos

3.1. O valor da tarifa

3.1.1. O valor da ativação e equipamento deverá diferenciar a prestação assente em tecnologia móvel vs outras tecnologias

Apesar de o Decreto-lei nº 66/2021, de 30 de julho prever a prestação do serviço associado à TSI com suporte em outras tecnologias/redes para além da rede móvel, a proposta da ANACOM sobre o valor a pagar pelo cliente da TSI não apresenta diferenciação em função da tecnologia/rede de suporte do serviço, sendo que na fundamentação do valor proposto a ANACOM apenas invoca as condições estabelecidas na contratação pelo Estado de banda larga móvel para alunos nas escolas públicas.

Ora, aquele serviço, para além de ter sido contratado em condições muito particulares, é um serviço assente, *by design*, em rede móvel. A ANACOM não sustenta a adequação do valor por si proposto quando a TSI é prestada com base noutras tecnologias que não a tecnologia móvel.

Tal como a NOS alertou durante o processo legislativo, a prestação do serviço associado à TSI com base em outra tecnologia que não a tecnologia móvel implica custos acrescidos, desde logo de instalação e equipamentos, mas também de operação e manutenção devido, nomeadamente, a deslocações e intervenções adicionais do prestador face às que se registam no caso de o serviço ser suportado em rede móvel. Esta diferença deve ser repercutida também no tarifário da TSI a suportar pelo respetivo cliente, prevendo um preço mais elevado na componente de ativação e/ou equipamento.

Neste seguimento e sem prejuízo de a NOS entender que deve ser dada preferência e ser incentivada a prestação do serviço da TSI com base em rede móvel, mesmo que para prestação do serviço de acesso à Internet em local fixo, o preço da TSI deverá prever um valor superior ao proposto pela ANACOM para os casos em que a prestação da TSI assente numa tecnologia que não a rede móvel.

Esta diferenciação, ao refletir de forma mais direta as diferenças de custos subjacentes à prestação do serviço associado à TSI promove a afetação mais eficiente de recursos da sociedade na sua globalidade, diminui o encargo excessivo e minimiza as distorções do mercado, em linha com o exigido no âmbito da prestação do serviço universal de comunicações.

Na opinião da NOS, a ANACOM deverá recomendar ao Governo um valor mais elevado para a componente de ativação e equipamento quando a prestação da TSI é suportada noutras tecnologias que não a móvel do que quando tal prestação assenta em rede móvel. Na fixação deste valor, deverá ser tido em conta o objetivo de promover a acessibilidade do serviço, mas também os preços praticados no mercado para instalação e equipamento de ofertas 1P em local fixo, os quais variam entre 125€ e 280€¹.

3.1.2. A mensalidade proposta não permite a recuperação dos custos e implica um desconto elevado face ao de outras tarifas sociais

A mensalidade a 6,15 € (c/IVA) não permite recuperar os custos e implica um desconto elevado e desproporcional face ao desconto de outras tarifas sociais

A prestação do serviço de acesso à Internet implica múltiplos custos, incluindo: i) custos de ativação, designadamente custos de verificação de elegibilidade e ativação dos equipamentos; ii) custos de equipamentos; iii) custos de instalação; iv) custos de manutenção; v) custos de apoio ao cliente; vi) custos de faturação e cobrança; vii) custos de incobráveis; viii) custos de taxas e licenças; ix) custos de construção, manutenção e aluguer de rede.

Perante a diversidade de custos e investimentos necessários à prestação do serviço, facilmente se compreende que um preço final de 5€ não permite a recuperação destes múltiplos os custos, sendo que, como já referido, se o serviço for suportado em rede

¹ <https://www.woo.pt/tarifario/internet-fixa>
https://conteudos.meo.pt/meo/Documentos/Tarifarios/Outros_fibra.pdf
https://simulador.nowo.pt/simulador?_ga=2.172976549.746612870.1631265261-620363143.1611591910

fixa os custos de prestação são ainda mais elevados, designadamente na componente de custos de equipamento, instalação e manutenção.

Tal como refletido no SPD da ANACOM, o montante mais baixo do valor mensal a pagar pelas ofertas de internet 1P oferecidas no mercado nacional é, no mínimo, 18,45€ (ou 15€ s/IVA), o que implica que o valor mensal da TSI, a confirmar-se a proposta da ANACOM, implicaria um desconto mínimo de 66,7% face aos preços de mercado mais baixos.

De referir que o nível de desconto é ainda maior se se considerarem as ofertas 1P assentes em rede fixa/satélite² cujo valor mensal a pagar é mais elevado.

O desconto implícito na tarifa social de eletricidade e de gás aproxima-se de 30%: 33,8% na eletricidade e 31,2% no gás, de acordo com a ERSE³.

Sem descurar o interesse social da TSI, não é compreensível que se imponha um desconto no setor das comunicações eletrónicas (tão) superior ao exigido a outros setores que disponibilizam uma tarifa social⁴.

O preço do programa escola digital não é uma referência adequada

Para fundamentar a sua proposta sobre o valor da TSI a ANACOM invoca também as condições contratadas pelo Estado para disponibilização de banda larga móvel para alunos nas escolas públicas (Programa Escola Digital).

Ora, o valor cobrado no âmbito do atual programa escola digital não pode ser considerado uma referência adequado para a fixação do valor da TSI devido ao contexto e condições específicas dos respetivos concursos públicos. A prestação do serviço no âmbito destes concursos tem uma duração limitada e surgiu num contexto de emergência social e educacional, o que restringia os impactos negativos da prestação do serviço. Ora isso não se verifica na Tarifa Social tal como concebida.

Face ao exposto, a NOS entende que a mensalidade da TSI deve ser revista em alta, tal como a componente de ativação e equipamento quando o serviço é suportado em outras tecnologias que não rede móvel, tendo em conta os preços de mercado praticados para serviços de acesso à Internet de 1P.

² Nas ofertas assentes em satélite, de acordo com o SPD, existem mensalidades mais baixas, mas às quais tem que se somar também um pagamento mensal adicional relativo ao equipamento

³ https://www.erse.pt/media/ytueicb0/tarifa-social_eletricidade-e-g%C3%A1s-folheto.pdf

⁴ Desde já se diga que a NOS recusa a visão da ANACOM de que Portugal apresenta preços mais elevados do que os seus congéneres europeus, pelo que recusa este argumento para justificar a imposição de um desconto superior no setor das comunicações eletrónicas face aos subjacentes às tarifas sociais de outros setores

3.2. Largura de banda e demais parâmetros de QoS da TSI

3.2.1. A largura de banda proposta suporta os serviços previstos para a TSI e situa-se no extremo superior do *benchmarking* internacional

De acordo com o CECE e o Decreto –Lei nº 66/2021, de 30 de julho, a definição da largura de banda e os demais requisitos de qualidade de serviço (QoS) associados à TSI deve ter em consideração as características das ofertas disponíveis no mercado nacional, bem como os relatórios do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE) sobre as melhores práticas.

No SPD sobre a largura de banda, a ANACOM apresenta uma análise relativa às ofertas disponíveis no mercado nacional e o *benchmarking* internacional, em linha com o exigido no enquadramento regulatório relativo à TSI.

Nesta sequência, a ANACOM propõe como requisitos da TSI para 2021 e 2022 uma velocidade de *download* de 10 Mbps e uma velocidade de *upload* de 1 Mbps.

Tal significa que a ANACOM está a impor aos operadores nacionais requisitos exigentes face aos impostos a nível internacional em ofertas com propósitos similares.

Com efeito, conforme consta na tabela infra, os valores propostos pela ANACOM situam-se no extremo superior do *benchmarking* internacional. Por exemplo, no caso da velocidade de *download* a maioria dos países fixaram um requisito inferior a 5 Mb e no caso da velocidade de *upload* não foi sequer estabelecido um requisito mínimo e nas situações em que tal foi fixado a velocidade exigida é igual ou inferior a 1 Mbps (ver tabela infra).

	Finlândia	Lituânia	Malta	Suécia	Espanha	Croácia	Bélgica	Eslovénia	Reino Unido
Velocidade download	2Mbit/s	Não especificado	4Mbit/s	10Mbit/s	1Mbit/s	1Mbit/s	1Mbit/s	4Mbit/s	10Mbit/s
Velocidade upload	Não especificado	Não especificado	Não especificado	Não especificado	Não especificado	Não especificado	Não especificado	512kbit/s	1Mbit/s

Fonte: BEREC - Body of European Regulators for Electronic Communications, June 11th 2020

Apesar de a ANACOM ter optado por fixar velocidades no extremo superior do *benchmarking*, a NOS considera aceitável a proposta sobre largura de banda e demais requisitos de QoS, tendo em conta a sua aplicação também durante o ano de 2022. A NOS considera também aceitável a proposta da ANACOM para o *plafond* de dados.



3.3. Conceito de encargo excessivo

As condições da TSI devem minimizar as distorções no mercado. Assim, sem perder de vista o objetivo de inclusão digital de cidadãos com baixos rendimentos, o encargo excessivo gerado pela prestação da TSI deve ser minimizado ou eliminado. Para este efeito relevam as condições da TSI, desde logo o preço, bem como a metodologia de apuramento do custo líquido (CL) que for estabelecida e a definição de encargo excessivo.

De acordo com o SPD em análise, a ANACOM entende que a disponibilização da TSI é passível de constituir um encargo excessivo quando os CLSU decorrentes da prestação desse serviço impactam na situação financeira ou competitiva das empresas.

Adicionalmente, a ANACOM entende que há encargo excessivo na prestação da tarifa social de acesso à Internet em banda larga quando o CL decorrente dessa prestação é igual ou superior a 3% das receitas obtidas com a prestação da TS. São, porém, admitidas exceções a este critério.

A ANACOM afirma que poderá concluir pela existência de um encargo excessivo ainda que não se cumpra o limite de 3%, quando fique demonstrado que há um impacto significativo do CL na situação competitiva de uma determinada empresa prestadora da tarifa social de acesso à Internet em banda larga. O regulador não adianta como será avaliado este impacto significativo que poderá servir de justificação para aplicação de uma exceção ao conceito de encargo excessivo.

A aferição de encargo excessivo deverá também considerar o desvio entre quota de clientes TSI e a quota de mercado de banda larga

Tendo em conta, por um lado, que a disponibilização da TSI abrange todos os prestadores de serviços de acesso à Internet em banda larga e, por outro lado, que devem ser minimizadas as distorções na posição competitiva das empresas, a NOS entende que deverá ser considerado um critério adicional e cumulativo para aferição de existência de encargo excessivo.

A NOS defende que o CL incorrido por uma empresa na prestação da TSI, independentemente do peso em termos de receitas auferidas com a TSI, apenas seja considerado encargo excessivo se a quota de clientes de TSI for superior à quota de mercado de clientes de serviços de banda larga (banda larga em local fixo e banda larga móvel assente em placas). Pois, tal constitui um bom indicador se a prestação

da TSI representa um esforço desproporcional (excessivo) para a empresa em causa face à sua posição no mercado.

A metodologia de apuramento do CL tem que ser definida previamente à implementação da TSI e deve promover a eficiência na prestação da TSI

A avaliação do encargo excessivo apenas acontece quando é determinada a existência de CL. Por isso, a definição da metodologia de apuramento do CL constitui condição prévia à avaliação do encargo excessivo.

Acresce que a metodologia para determinar o CL pode ter enorme impacto no apuramento do montante do CL e na respetiva avaliação enquanto encargo excessivo, dependendo, nomeadamente dos tipos de custos e proveitos que relevam e o modo como são considerados no apuramento do CL. Por exemplo, no que respeita aos custos, serão considerados exclusivamente os custos incrementais? Será admitida a imputação de alguns custos fixos ou comuns? No que respeita aos proveitos, que tipo de proveitos serão considerados para além das receitas diretamente atribuíveis à prestação da TSI? Que benefícios intangíveis são relevantes num contexto em que a prestação que está em causa se “limita” à disponibilização de uma opção tarifária e por todos os prestadores, deixando menor (ou nenhuma) margem para benefícios diferenciadores em termos de marca e reputação?

Assim sendo e apesar de o Decreto – Lei nº 66/2021, de 30 de julho focar a urgência na definição pela ANACOM do conceito do encargo excessivo, a NOS entende que é fundamental que a ANACOM defina urgentemente e previamente à implementação da TSI a metodologia que será utilizada para apurar o CL de prestação da TSI, incluindo o tipo e critérios de contabilização dos custos e proveitos elegíveis para este efeito, bem como o tipo de demonstração/prova que os operadores terão que fazer dos custos e proveitos relativos à prestação da TSI.

Reitera-se, a metodologia de apuramento do CL é objetivamente uma condição necessária e prévia à avaliação da existência de encargo excessivo, uma vez que este último depende do CL.

Para além disso, atendendo ao impacto significativo que a metodologia tem no montante de CL, a sua definição atempada e prévia à implementação da TSI constitui também um fator decisivo para a previsibilidade e certeza regulatória a que tem que obedecer a prestação e financiamento da TSI.

A este propósito desde já se adianta que a metodologia a definir deverá promover a eficiência da prestação da TSI.

A metodologia de cálculo do CL deverá desincentivar comportamentos no mercado que visem captar clientes da TSI sem preocupações de eficiência na aquisição dos clientes TSI e nas condições de prestação do serviço. Tais comportamentos poderão acontecer se existir o pressuposto de que todos os custos serão compensados pelo sistema (financiado pelos outros operadores) independentemente da sua (in)eficiência.

Uma forma de evitar distorções de comportamento na prestação da TSI induzidas pelo pressuposto de que todos (e quaisquer) custos incorridos serão compensados pelo sistema é garantir que a compensação unitária por cliente da TSI é igual para todos os operadores.

Não devem ser admitidas exceções à definição do conceito de encargo excessivo

A NOS não perscruta motivos para prever exceções à aplicação dos critérios que venham a ser estabelecidos para definir o encargo excessivo. Sem conceder, caso a ANACOM decida manter a possibilidade de exceções deverá desde já identificar os requisitos a cumprir pelas empresas para beneficiarem dessa exceção.

Tal é condição essencial para estabelecer um critério objetivo e estável para a aferição de encargo excessivo, tendo em vista a promoção da objetividade, previsibilidade e certeza regulatória que a ANACOM identifica, e bem, como princípios a seguir na definição do conceito de encargo excessivo⁵.

Deverá ser estabelecido um limiar mínimo de encargo excessivo para acionamento do mecanismo de compensação

Tendo em vista a eficiência do sistema, a NOS é de opinião que a ANACOM deverá estabelecer um montante mínimo de encargo excessivo abaixo do qual não é acionado o fundo de compensação. Este limiar de materialidade do encargo excessivo deverá considerar os custos de acionamento do mecanismo de compensação e já tem sido usado noutros mercados, designadamente na Irlanda, como referido no SPD da ANACOM.

⁵ Página 9 do SPD relativo à definição do conceito de encargo excessivo

