

2005-09-14\*051164

Exmo Senhor  
Dr. Pedro Duarte Neves  
Dig<sup>o</sup> Presidente da ICP-ANACOM  
Av. José Malhoa, 12  
1099-017 Lisboa

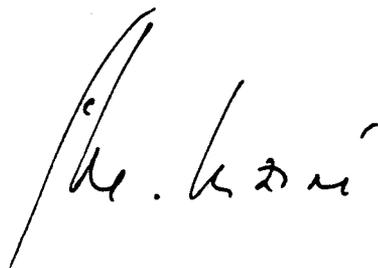
Exmo. Senhor Presidente

Por deliberação de 15 de Julho de 2005 foi aprovado o lançamento de uma consulta pública a efectuar no âmbito da renovação dos direitos de utilização atribuídos à VODAFONE PORTUGAL, SA. e TMN, SA para a prestação do serviço móvel terrestre de acordo com o sistema GSM 900/1800, nos termos do artigo 20<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 5/2004, de 10 de Fevereiro, tendo sido fixado o prazo de 30 dias úteis para os interessados se pronunciarem. Posteriormente e por deliberação de 28 de Julho de 2005, foi decidida a prorrogação, até 15 de Setembro, do prazo de resposta à essa consulta pública. ➔

Dado o interesse com que a questão dos MVNO está a ser analisada pelos CTT, a empresa, apesar de estar ainda em fase de estudos preliminares, entende dever responder a essa consulta pública.

Nessa conformidade em anexo remetemos o texto da nossa resposta, afirmando desde já a nossa disponibilidade para discutir as questões que se entenderem relevantes, no quadro das opções que a autoridade reguladora venha a apresentar e, nomeadamente, no âmbito da análise do Mercado 15, actualmente em curso

Melhores cumprimentos



1. No seu documento sobre “Renovação dos direitos de utilização atribuídos à TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais S.A. e à Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais S.A., para prestação do serviço móvel terrestre de acordo com a tecnologia digital GSM”, o ICP-ANACOM, considerando, designadamente, que “ a renovação dos direitos de utilização atribuídos aos operadores licenciados para a exploração do sistema digital GSM é susceptível de envolver a alteração do acervo de direitos e condições que regem a oferta dos respectivos serviços”, enumera vinte e quatro questões, colocadas a consulta pública, cujas respostas informa ir “ter em conta para “concretizar as condições que se revelem adequadas impor aos operadores GSM 900-1800(...)”, por forma a “fixar aos referidos operadores o conjunto de condições a observar no exercício da respectiva actividade na sequência da renovação dos correspondentes direitos de utilização”. No mesmo documento o ICP-ANACOM informa que “ a fixação de tais condições deve conformar-se ou subsumir-se à lista enunciada no capítulo III deste documento, sendo vedado à entidade reguladora a possibilidade de impor outras condições que extravasem aquele núcleo restrito”.

No questionário incluído na consulta verifica-se a existência de duas questões – nº 19 e nº 20 - que dizem respeito à “(...) relação , ao nível grossista, entre os prestadores do SMT e outras entidades, nomeadamente com os potenciais operadores de redes móveis virtuais (MVNO)”.

Estas questões são formuladas do seguinte modo:

Questão nº 19: Que entidades poderão estar interessadas em obter o acesso às redes GSM ou a originação e em que condições se poderão materializar esses interesses?

Questão nº 20: Quais os novos serviços que podem ser disponibilizados por essas entidades para satisfação das necessidades dos utilizadores finais?

Aparentemente, de acordo com o texto do documento, estas questões relacionam-se com o facto de se encontrar em curso a análise do Mercado 15 – Acesso e originação de chamadas sobre redes telefónicas públicas móveis. Admite-se que seja interessante para o ICP-ANACOM obter da presente consulta elementos para essa análise.

2. Os CTT encontram-se, neste momento, a iniciar estudos preliminares para avaliação da viabilidade de criação e desenvolvimento de um MVNO em Portugal.

Nessa conformidade, entende a empresa dever responder à consulta lançada pelo ICP-ANACOM e, mais concretamente, às questões nº 19 e 20 apresentadas no questionário, sem prejuízo das observações que se seguem quanto à oportunidade de discutir as modalidades de acesso a redes móveis e, em particular, a questão dos MVNO, no âmbito da mesma consultá.

3. Com efeito, algumas reservas sobre a metodologia de discussão das questões relacionadas com acesso a redes móveis no âmbito desta consulta devem ser referidas:

- a. O facto da presente consulta poder produzir efeitos apenas a partir de Outubro de 2006 para o caso da Vodafone, de Março de 2007 para o caso da TMN e, ainda mais, de Novembro de 2012 para a Optimus, significa a existência, *de facto*, de um calendário de imposição das regras que venham a revelar-se necessárias para a dinamização do acesso a redes móveis, que não tem a ver com a realidade de mercado actual. Será, quando muito, consequência da realidade de mercado da década de 90, quando se definiu a sequência de entrada nos mercados móveis e a duração das licenças. Agora, dada a evolução recente nos mercados nacionais da União Europeia, a situação concorrencial nos mercados móveis e os objectivos públicos de desenvolvimento de novos serviços, pode dizer-se que este processo envolve prazos demasiado dilatados.

Apontar-se-á talvez a recente criação de modalidades de negócio que podem integrar um conceito de MVNO como exemplo de que não está impedido o aparecimento de soluções deste tipo em Portugal, o que se concede. Consideramos porém, que esses MVNO recentes não constituem exemplo relevante, dado que foram constituídos num ambiente de estreita imbricação com os actuais operadores e num quadro regulatório que não nos parece ser o suporte adequado para o desenvolvimento de um leque mais variado de ofertas de serviços com base no acesso a redes móveis, designadamente serviços prestados por MVNO com ofertas não dependentes dos “Host Network Operators” (HNO).

É também verdade que no enquadramento regulatório do acesso a redes móveis e da actividade de MVNO tem predominado uma atitude de “observação atenta do mercado e da sua evolução” (mormente na Europa do Sul, não sendo esta afirmação tão

verdadeira quando se olha para alguns dos países do Centro e Norte da Europa).

No entanto, a evolução do mercado parece indicar que será necessário, a curto prazo, o desenvolvimento de um acervo regulatório que seja suficientemente claro nas respostas às questões-chave que se colocam actualmente diante de um candidato a MVNO.

Concluindo, a elaboração do quadro da actividade dos MVNO e outros prestadores de serviços não deve estar sujeita aos prazos da renovação dos direitos de utilização atribuídos aos operadores móveis terrestres actuais, cujo horizonte de implementação total vai até 2012. Deve antes verificar-se a curto prazo.

b. A discussão do “acesso a redes GSM ou a originação” como mencionada na questão 19 desta consulta, supõe um maior esclarecimento por parte da autoridade reguladora sobre os serviços de acesso em causa e sobre os direitos de utilização de frequências e números, em particular, no que diz respeito às “obrigações de acesso” – que corresponderão às estabelecidas no art. 27º da Lei nº 5/2004, pelo que não incluirão as obrigações que podem ser estabelecidas nos termos do artigo 28º. E sendo assim, importa, neste contexto:

- Definir os serviços de acesso que se pretende venham a ser disponibilizados ao nível grossista.
- Definir condições técnicas que garantam:
  - A interoperabilidade dos serviços.
  - A interligação das redes e das plataformas de serviços.
  - A interligação e a interoperabilidade dos sistemas de suporte.
- Estabelecer os instrumentos de regulação disponíveis para a concretização das medidas tomadas, como os que dizem respeito a intervenções em acordos entre operadores, e na definição e controlo de preços e de parâmetros de qualidade de serviço.

Sem a definição deste enquadramento podem ser grandes as barreiras à entrada no mercado enfrentadas por candidatos a operadores móveis virtuais e a quaisquer outros prestadores de serviços em redes móveis. A entrada pode, de facto, ser impedida

pelos operadores existentes. No entanto, a análise destas questões não pode deixar de ser integrada numa definição prévia dos mercados relevantes e das condições concorrenciais existentes, tendo em conta, naturalmente, as Linhas de Orientação sobre Análise de Mercado e a Recomendação sobre Mercados Relevantes.

- c. Merece igualmente reparo o facto do acesso às redes móveis e dos MVNO ser abordado apenas no âmbito das licenças GSM. Em primeiro lugar, é procedimento que não parece inteiramente compatível com os princípios de neutralidade tecnológica subjacentes ao quadro regulamentar em vigor. E pelo que nos é dado observar através dos estudos preliminares em curso, a criação e desenvolvimento de MVNO aparece como pelo menos tão (ou mais) interessante para a terceira geração (UMTS) do que é para o GSM (e, em qualquer caso, vê-se como limitação ao desenvolvimento de “business case” positivos a limitação *ex-ante* a uma dessas tecnologias).

Com efeito, aparecendo alguns dos MVNO como negócios ligados à criação e exploração de mais-valias em determinados segmentos de mercado, facilmente se reconhece que será no âmbito do UMTS que essas mais-valias poderão vir a ser mais significativas. Estão em causa novos modelos de negócio, novos serviços e o aumento da competitividade das empresas. E, certamente, um aumento da utilização da capacidade instalada nas redes de terceira geração, contribuindo-se para a rentabilização global dos investimentos – já feitos e a realizar.

De qualquer maneira, vê-se com dificuldade a entrada no mercado, nesta fase de desenvolvimento da terceira geração, de candidatos a MVNO que voluntariamente desistam de se apresentar com capacidades num segmento que, segundo parece, é o portador de futuro.

Concluindo, uma abordagem regulativa ao acesso grossista a redes móveis não deve somente contemplar as redes GSM. Deve abranger igualmente o domínio das redes UMTS, de terceira geração.

4. Ainda antes das respostas às questões específicas relativas aos MVNO, importa afirmar que várias das condições enumeradas no capítulo III da

consulta serão, com maior ou menor grau, relevantes para o desenvolvimento dos MVNO e conseqüentemente terão de ser consideradas para os efeitos do enquadramento regulamentar.

Neste sentido é necessário que sejam fixadas aos HNO as condições para que os MVNO cumpram as determinações que lhes venham a ser fixadas.

5. Feitas as prevenções iniciais, consideramos agora a resposta às questões nº 19 e 20 do questionário, abordando em primeiro lugar a questão nº 20 (“quais os novos serviços que podem ser disponibilizados por essas entidades para satisfação das necessidades dos utilizadores finais?”).

Tem interesse distinguir entre serviços inovadores e aqueles que se destinem fundamentalmente a explorar desequilíbrios nas estruturas tarifárias actuais dos operadores móveis, como por exemplo e em limite, através de modalidades simples de acesso indirecto viabilizadas por meios regulativos. Outra distinção possível é entre serviços de grande consumo e serviços dirigidos a segmentos de mercado específicos. Os primeiros incluem a telefonia vocal, e também um conjunto de serviços de conteúdos para lazer e entretenimento que se adivinha com um grande mercado potencial. Entre os segundos será observada certamente uma grande variedade de serviços, em função das necessidades próprias dos segmentos de mercado a que se dirigem.

Muitos dos novos serviços, com maior interesse para os utilizadores, articulam-se com os desafios, ainda não concretizados, da Sociedade da Informação e do Conhecimento. De uma forma genérica serão inovadores os serviços sobre a rede de dados (comutação de pacotes), nomeadamente em torno de comércio electrónico, gestão de processos que requerem mobilidade, gestão avançada de equipas no terreno, repositórios de bases de dados e seu acesso com mobilidade, etc.

A orientação dos MVNO, de encontro às expectativas dos clientes, será a de oferecer valor acrescentado nos seus serviços, por exemplo, com base em conteúdos inovadores, novos terminais ou em novos “bundles”.

Apesar do grande desenvolvimento das comunicações móveis em Portugal há ainda um enorme caminho a percorrer em áreas como as acima referidas. Neste quadro o aparecimento dos MVNO pode ser visto como um factor de dinamização da inovação e do desenvolvimento, de acordo com os desafios que o Governo considera nos programas para a Sociedade da Informação e do Conhecimento.

No estado actual dos estudos em curso nos CTT (estudos preliminares de viabilidade) não pode a empresa eliminar nenhum dos cenários possíveis de desenvolvimento do negócio para um MVNO, em particular, indicando desde já qual das tipologias de MVNO irá escolher. Porém, não parecerá, descabido que, face ao que adiante se dirá, os CTT se encaminhem para um lugar geométrico mais próximo do “MVNO completo” do que para o “Marketing puro”, privilegiando assim uma relação directa com o cliente final.

Também consideramos que no estado actual dos estudos em curso na empresa não podem os CTT descartar *ab initio* algumas das soluções mais comumente encontradas em MVNO de primeira geração, ligadas ao grande consumo, face a modelos de negócio mais recentes, com MVNO orientados para mercados empresariais ligados a áreas de “know-how” da empresa-mãe, com desenvolvimento dos vectores ligados a dados e a valor acrescentado aplicacional suportado pelas possibilidades ligadas às redes GSM e, sobretudo, UMTS, etc.

No entanto, é possível que a empresa venha a considerar preferencialmente a sua actuação no domínio empresarial ligado à sua actividade “core” e explorando “nichos de mercado” para os quais desenvolva soluções de alto valor acrescentado para os seus potenciais clientes.

6. Revertendo agora para a pergunta nº 19 (“Que entidades poderão estar interessadas em obter o acesso às redes GSM ou a originação e em que condições se poderão materializar esses interesses?”), e considerando respondida *ipso facto*, e pela nosso lado, a primeira parte da pergunta, abordaremos de seguida as “condições em que se poderão materializar esses interesses”.

Essas condições têm que ver obviamente com os resultados dos estudos de viabilidade económica que levaremos certamente a cabo. E estes terão a ver com o que entendemos serem as questões essenciais no domínio da criação e desenvolvimento de modalidades de acesso grossista às redes móveis.

Aliás, as condições de criação e desenvolvimento de MVNO e a criação de “modelos” que antecipem cenários de comportamento das redes móveis (mercado grossista) e do mercado de retalho em resposta à entrada em cena destes operadores virtuais tem merecido atenção por parte dos

Reguladores europeus, que, reconhecendo embora o carácter por enquanto algo teórico das suas suputações, não abandonam as possibilidades de intervenção que se revelem necessárias.

7. Considerámos como essenciais, devendo merecer particular atenção por parte da autoridade reguladora, as medidas que venham a ser adoptadas nos seguintes aspectos:

a. Modalidades de acesso às redes dos HNO.

Diferentes casos podem ser considerados, dando origem a diferentes modelos de negócio, que vão de prestadores de serviços com base no acesso indirecto e da revenda de capacidade, com relações mais ou menos directas com o cliente final, a empresas que tenham a sua própria identidade móvel, incluindo código de rede e a emissão de cartões SIM, e com possibilidade de definir preços de tráfego e de acesso de modo independente da estrutura de preços do HNO. Noutra perspectiva, mais baseada na natureza dos serviços oferecidos, podem-se ter casos que vão das operações de comercialização e marketing, à revenda de minutos ou de capacidade, aos operadores que se posicionam em segmentos específicos de mercado para o desenvolvimento de serviços de valor acrescentado.

b. Condições de negociação e de oferta de acesso por parte dos vários operadores de redes móveis.

Devem ser estabelecidas regras que promovam a negociação efectiva e rápida entre operadores, sem prejuízo da indispensável certeza contratual. E é de admitir, neste contexto, que a existência de vários operadores com obrigação de conceder acesso à rede facilite o acesso por parte de prestadores de serviços e MVNO, criando-se eventualmente alguma concorrência entre os HNO nos mercados grossistas de acesso.

c. Duração dos contratos de acesso.

Os MVNO e outros prestadores de serviços assumem obrigações contratuais com os seus clientes, e deve haver períodos mínimos de duração de contrato com o HNO. Concomitantemente, deve assegurar-se a compatibilidade e/ou interoperabilidade entre as

redes, para reduzir os constrangimentos de eventual migração em caso de quebra contratual por parte do HNO.

- d. Definição de condições de qualidade de serviço e do enquadramento dos processos operacionais mais relevantes entre os HNO e os MVNO.
- e. Garantia de interoperabilidade de redes e de serviços, de plataformas de serviços e de sistemas de suporte.

Esta é uma condição fundamental para viabilizar o desenvolvimento de serviços de valor acrescentado por parte de prestadores de serviços e MVNO.

- f. Métodos de intervenção da autoridade reguladora

Havendo obrigações de oferta de acesso grossista à rede, devem ser identificados com detalhe os métodos de intervenção regulativa, designadamente em termos de preços e de qualidade dos serviços de acesso.

- g. Acesso a recursos de numeração.

Em princípio, não deve ser fonte de impedimento ao modelo de MVNO a adoptar pelas empresas candidatas à entrada. E, neste caso, deverá ser assegurada a possibilidade do MVNO dispor de todos os recursos de numeração de clientes e de rede de acordo com a categoria de MVNO e a interligação com a rede do MNO a implementar.

- h. Transparência e não discriminação

Devem ser estabelecidas condições de não discriminação e de transparência apropriadas, que assegurem a não discriminação dos clientes dos MVNO em relação aos clientes dos HNO, no que diz respeito ao acesso aos serviços, à qualidade do serviço e à percepção do prestador do serviço.

- i. Enquadramento regulativo dos preços de retalho dos MVNO e prestadores de serviços.

Sem prejuízo das regras de propriedade do tráfego estabelecidas no actual quadro regulamentar, as diferentes modalidades de

acesso à rede e a específica estrutura de preços actualmente observada nos mercados móveis podem levar à necessidade de clarificações adicionais pelo regulador. Designadamente no que diz respeito à definição de chamadas intra-redes e de chamadas inter-redes para os clientes de um MVNO, quando essa definição for aplicável. E, em consequência, também no que diz respeito às regras de formação dos respectivos preços.

- j. Em relação com o comentário anterior, é ainda indispensável clarificar os direitos e as obrigações de interligação, nacional e internacional, que podem assistir a algumas categorias de MVNO e de outros prestadores de serviços.
  - k. Clarificação de direitos e obrigações em matéria de itinerância nacional e internacional.
8. Há assim vários níveis de intervenção regulativa que devem ser equacionados. As opções tomadas vão levar a diferentes modos de relacionamento entre os HNO e os prestadores de serviços interessados no acesso às redes, designadamente os MVNO, e assim influenciar a natureza da concorrência futura no mercado móvel.

Entendemos que o enquadramento regulamentar deve ser definido a partir de uma perspectiva quanto ao futuro dos mercados móveis que privilegie o desenvolvimento de concorrência sustentável, com base na inovação e na criação de valor para empresas e consumidores.

9. Como resulta dos pontos anteriores, a discussão do acesso a redes móveis no quadro da renovação de direitos de utilização de frequência atribuídos a cada operador pode ser restritiva face às possibilidades tecnológicas, às perspectivas de mercado e ao próprio quadro regulamentar.

Abordar o problema do acesso às redes móveis no âmbito da definição do Mercado 15 – Acesso e originação de chamadas sobre redes telefónicas públicas móveis, será talvez o procedimento mais adequado, na medida em que se podem apreciar com maior clareza todos os aspectos do quadro regulativo a estabelecer, da definição dos serviços aos instrumentos de regulação. E é coerente com as preocupações sobre a concorrência nos mercados móveis recentemente manifestadas pelo ICP-ANACOM.

10. Consideramos que é um procedimento a ser concretizado com a possível brevidade, face a desenvolvimentos recentes do mercado, que em limite podem levar ao bloqueio efectivo de entradas nos mercados móveis de prestadores de serviços independentes dos operadores existentes.

Encontrando-se a análise do Mercado 15 em curso, como se refere no documento de consulta, os CTT estão disponíveis para discutir o problema no quadro de opções que a autoridade reguladora venha a apresentar.