



Projeto de decisão sobre o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

Comentários da NOS

Versão pública

15 de junho de 2018



1. Nota Prévia

No presente documento apresentam-se os comentários 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”, ao projeto de decisão sobre a análise do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

2. Comentário geral

No âmbito da presente análise, a ANACOM decide desregular o mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, ao concluir que a MEO, Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO) já não detém Poder de Mercado Significativo neste mercado.

Esta análise surge na sequência das sérias dúvidas levantadas pela Comissão Europeia relativamente à identificação da MEO como prestador com poder de mercado significativo (PMS), e apesar do parecer favorável apresentado pela Autoridade da Concorrência, que concordou com a análise efetuada pelo regulador.

A NOS não concorda com esta reanálise nem com a posição assumida pela Comissão Europeia, por não tomar em devida conta as especificidades deste mercado, nem acautelar devidamente as consequências que a mesma terá no ecossistema do setor das comunicações eletrónicas.

A introdução de uma ORLA foi colocada em consulta pela primeira vez em 24.07.2003. Nessa consulta, o regulador enquadrou este movimento nos seguintes termos “[...] *A introdução de uma oferta grossista de realuguer da linha de assinante, já equacionada por diversas autoridades reguladoras nacionais de telecomunicações (ARNs), **possibilitará aos operadores e prestadores de serviços que aderirem a este tipo de oferta, por um lado, desenvolverem as suas próprias ofertas retalhistas**, adicionando valor para o cliente final através da criação de serviços inovadores, e, por outro lado, concorrerem com as ofertas do operador detentor da rede que agreguem, em planos opcionais, o preço de acesso e do tráfego telefónico. [...]* (sublinhado e negrito nosso)”.

Se a realidade se alterou substancialmente no âmbito do mercado onde a ORLA se integra, na verdade esta evolução não teve um efeito proporcionalmente inverso na importância da oferta e o seu propósito mantém-se atual e relevante.

Importa enquadrar que a infraestrutura de cobre foi financiada pelo Estado português e que um dos propósitos da introdução de ofertas grossistas foi de evitar a duplicação de custos de desenvolvimento de redes suportadas nesta tecnologia.



Deste modo, os modelos de negócio desenvolvidos pelos diferentes operadores durante a década passada tiveram em conta esta realidade, não tendo sido desenvolvida nenhuma rede alternativa baseada nesta tecnologia.

Ora, se no mercado residencial a oferta foi perdendo expressão ao longo dos anos, muito pelo desenvolvimento de redes alternativas noutras tecnologias que começaram por cobrir áreas de maior densidade populacional e se foram estendendo por outras regiões com densidade populacional mais moderada, no caso das empresas a ORLA não perdeu relevância e continua a ser um instrumento importante no desenho de ofertas customizadas orientadas às necessidades de empresas e entidades públicas.

Na verdade, a ORLA foi, até esta década, um elemento indispensável no desenho de soluções que respondam a requisitos de clientes empresariais e da Administração Pública com presença *multisite*, permitindo suprir lacunas de inexistência de rede dos operadores alternativos e dar resposta a requisitos específicos de qualidade dos serviços de voz e outros serviços de sinalização ou alarmística.

De facto, o maior *footprint* dos operadores alternativos nestes mercados teve um forte contributo da ORLA, por viabilizar a participação em grandes concursos e consequentemente levantar barreiras à mudança de clientes de grande dimensão, tornando o mercado mais competitivo para benefício de todos os *stakeholders* ligados ao setor.

Como reflexo desta realidade, o parque da ORLA é hoje composto por clientes de diferentes dimensões, sendo que, em termos de receita total por cliente com ORLA, a maior fatia virá de clientes de média ou grande dimensão. Com efeito, mais de [IIC - Início de Informação Confidencial - Segredo de negócio] [FIC - Fim de Informação Confidencial - Segredo de negócio] dos clientes com ORLA são clientes empresariais e [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] são grandes clientes ou clientes Corporate.

A **Figura 1** ilustra a estrutura da base de clientes da NOS, que têm contratado pelo menos um acesso com ORLA, em termos do total de receita gerada, com a sua divisão por escalões. Verifica-se que [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] dos clientes geram uma receita total mensal superior a [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] destes gera uma receita superior a [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio].

A figura mostra ainda que [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] apresentam faturas mensais superiores a [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] e [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] clientes ultrapassam os [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] mensais. [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio].

Figura 1 - Distribuição da base de clientes NOS com ORLA por escalões de receita

[IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio]



Em anos mais recentes, com o desenvolvimento de diferentes infraestruturas em fibra, verificou-se um esforço significativo de redução de dependência da ORLA pelos operadores alternativos, sendo reflexo deste movimento a redução do parque de acessos associados a esta oferta.

No caso da NOS, este movimento tem sido feito de forma gradual acompanhando o desenvolvimento das infraestruturas alternativas.

No entanto, este processo de transição não é feito sem dificuldades e existem limitações a uma transição imediata total. Identificam-se dois grandes motivos para tal:

- Levantamento cadastral de todo o parque para identificação de alternativas;
- Custos de migração da tecnologia nas situações onde existe alternativa baseada em infraestrutura própria;
- Dependência da tecnologia do cobre para a prestação de serviços específicos.

O último caso refere-se à impossibilidade de substituição da tecnologia cobre por motivos de restrições tecnológicas. De facto, existe ainda, à data de hoje, um número considerável de acessos que depende exclusivamente ou quase exclusivamente de transmissão TDM para o serviço a que se destina.

No Sentido Provável de Decisão, a ANACOM faz alusão a este tipo de situações (pág. 57):

"[...] No tocante aos serviços prestados a clientes não residenciais que são atualmente oferecidos através de rede pública de telefonia comutada (fax, alarmes, etc.), nota-se que embora possam ser fornecidos sobre redes IP, frequentemente não o são, devido a alguma resistência à mudança por parte dos clientes, pois nem sempre estará garantido o nível de qualidade de serviço e a disponibilidade exigidos pelos clientes. [...]"

Contudo, a resistência à mudança por parte dos clientes aludida pelo regulador é muitas vezes justificável pelos avultados custos que tal substituição implica e que os clientes entendem, naturalmente, não dever incorrer. Exemplos destas situações são os acessos que suportam sistemas de comunicação em elevadores antigos ou sistemas de alarmística, que requerem autonomia energética e que o acesso em cobre permite assegurar.

Noutros casos a resistência surge para as alternativas ao protocolo de transmissão TDM (e.g. IP), por estas não apresentarem as mesmas garantias de serviço em contextos específicos ou porque a qualidade serviço oferecida pela tecnologia de suporte não atinge os valores assegurados pela tecnologia cobre (e.g.: tecnologia GSM no caso dos elevadores).

Estas limitações constituem uma barreira à mudança muito elevada e torna os operadores alternativos fortemente dependentes da oferta disponibilizada pelo operador histórico.



Nestes casos, a supressão da oferta terá consequências imprevisíveis na relação com alguns dos clientes de maior dimensão.

Se não vejamos:

Retomando o caso dos elevadores: a utilização de tecnologia GSM em elevadores, ou não é possível, no caso de elevadores mais antigos, ou implicaria custos avultados para os operadores, por motivos logísticos, na medida em que implicaria:

- substituição dos comunicadores, com custos que podem ascender aos 600 euros, e
- a garantia de cobertura em todos os andares dos edifícios dentro da infraestrutura dos elevadores, o que obrigaria a uma análise caso a caso que deveria atender à localização da cabine de comunicação do elevador e ao isolamento da infraestrutura do elevador.

No caso de tecnologias fixas com protocolo IP (e.g. fibra), a dependência da disponibilidade de eletricidade tem implicações inescapáveis em contextos de emergência e de corte de energia, na medida em que, ou não seria possível atendendo à idade do elevador ou obrigaria à aquisição de geradores de energia, com custos significativos que tal solução implica.

Outro exemplo: os sistemas de alimentação de saúde dos pacientes em hospitais também dependem, em muitas circunstâncias, exclusivamente de tecnologia TDM para o seu funcionamento.

Para ultrapassar estas limitações exigem-se custos que serão desproporcionais para o cliente, ou para o prestador do serviço, o que se traduz numa vantagem competitiva muito importante para o prestador histórico, que beneficia da existência da rede *legacy*.

A estes exemplos acrescem os casos já referidos pela ANACOM de alarmística e faxes, que são longe se ser negligenciáveis, num contexto de parques de clientes maioritariamente empresariais.

Esta realidade é particularmente preocupante no caso de clientes de maior dimensão e com presença *multi site*, cujas instalações incluem, na maioria das situações, elevadores que apresentam estas limitações tecnológicas e que, na ausência de infraestrutura cobre, não poderão ser servidos pelos operadores alternativos.

A preocupação agrava-se no caso dos clientes da Administração Pública, quando atenta a restrição formal de faturação por um único operador na contratação de serviços de comunicações eletrónicas.

Uma vez que se tratam de aspetos direta e intrinsecamente associados à infraestrutura cobre, a NOS considera que estes elementos constituem obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado. Em particular, tratam-se de barreiras impeditivas ao



funcionamento desregulado dos mercados associados ao segmento empresarial e da administração pública.

Apesar do reconhecimento da existência destas limitações, o regulador aparenta não as tomar em conta na sua análise dos mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*. Em particular, não é refletido o seu potencial alcance, atendendo:

1. aos benefícios que a ORLA introduz ao possibilitar que os clientes não precisem de ter uma relação com mais do que um prestador de comunicações eletrónicas;
2. aos efeitos de *spillover* que a desregulação da ORLA terá nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas, em particular os que servem clientes empresariais.

Com efeito, ao desregular a ORLA, a ANACOM está a abrir as portas para que, nos mercados empresariais e da administração pública, muitos clientes sejam obrigados a receber duas faturas de comunicações eletrónicas, se optarem por contratar serviços a operadores alternativos, para garantir a continuidade de funcionamento da sua própria infraestrutura e logística, o que, evidentemente, colocará estes operadores numa posição de considerável desvantagem face ao operador histórico.

Assim, a NOS exorta o regulador a visitar a análise dos mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* e a investigar de forma mais pormenorizada e cuidadosa os impactos dos casos acima identificados, por forma a acautelar as limitações tecnológicas associadas às alternativas à tecnologia de cobre e o efeito que as mesmas podem ter nas relações contratuais já estabelecidas com clientes empresariais de média e grande dimensão.

Esta análise poderá passar não só pelo impacto destes fatores na ponderação dos três critérios constantes da Recomendação sobre Mercados Relevantes da Comissão Europeia, como pela eventual análise em separado dos mercados de clientes de Consumo e clientes empresariais, atendendo a que se tratam de especificidades exclusivas destes últimos.

3. Comentários à decisão de supressão das obrigações em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para viabilização de serviços telefónicos retalhistas

Neste âmbito a ANACOM determina que “[...] a MEO deve manter todas as condições atualmente em vigor para os acessos já fornecidos por um período de 1 ano, sendo que não está obrigada a fornecer novos acessos a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo. [...]”

Sem prejuízo dos comentários apresentados na secção anterior deste documento, a NOS considera que, a ser considerado um levantamento das obrigações, o período de transição a impor deverá ser substancialmente superior ao previsto no presente Sentido Provável de Decisão.



Pelos motivos expostos nos comentários gerais, identificam-se diferentes contextos onde não existem alternativas à tecnologia cobre para a prestação de serviços específicos (e.g.: comunicação em elevadores, alarmes, faxes, suporte ao funcionamento de aparelhos médicos, etc.).

Por outro lado, revela-se imperativo honrar os compromissos estabelecidos com os diferentes clientes durante os períodos acordados nos respetivos contratos. De facto, tratando-se de um parque em que a maioria dos clientes não pertence ao segmento de Consumo e em que existem contratos com durações acordadas, importa salvaguardar que os prestadores terão capacidade dar cumprimento aos mesmos.

O prazo estabelecido de um ano é manifestamente insuficiente para cumprir os contratos de um número substancial de clientes da ORLA ou para garantir a migração de todos os acessos para a infraestrutura própria dos operadores.

Analisando em maior detalhe a distribuição do parque da NOS em termos da duração dos contratos (Figura 2), é possível verificar que [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] dos clientes da NOS com acessos fornecidos através da ORLA, apresentam contratos com duração [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio]. Estes clientes representam mais de [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] da receita total gerada por clientes com ORLA, a qual ascende atualmente aos [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio] de euros por mês.

Figura 2 - Distribuição da base de clientes NOS por duração do contrato e receita

[IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio]

Analisando o caso particular dos clientes da administração pública, o panorama é semelhante, mas com a agravante de que estes clientes contratam exclusivamente um operador de comunicações eletrónicas.

De facto, a Figura 3 mostra que 25% dos clientes da administração pública com acessos na ORLA têm contratos com duração até 2020 ou com prazos posteriores, sendo que estes clientes correspondem a 48% do total da receita gerada por clientes com acessos na ORLA.

Figura 3 - Distribuição da base de clientes NOS por receita e tempo de fidelização - o caso da Administração Pública (NIF 6x e 7x)

[IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio]

Ou seja, a implementação de um ano de transição para o fim da imposição das obrigações da ORLA colocará em causa o cumprimento dos contratos celebrados com um conjunto determinante dos clientes suportados nestas ofertas.



Esse risco de incumprimento é tanto maior quando o prazo de 1 ano se revela manifestamente insuficiente para concretizar a transição dos acessos com tecnologia ORLA, atendendo à dimensão do parque, que corresponde [IIC- Segredo de negócio] [FIC - Segredo de negócio], e tomando em consideração (1) a informação limitada sobre a localização geográfica destes acessos e (2) os custos de migração - incluindo nomeadamente equipamentos, preparação da infraestrutura e mão de obra - que nalguns casos serão particularmente elevados.

No caso particular de (1), importa salientar as características da oferta levam a que, no processo de adesão de clientes no passado, não houvesse um foco na conservação de informação cadastral sobre a morada de acesso, pelo facto de toda a gestão do acesso não assentar em infraestrutura da NOS e ser garantida pelo operador histórico.

Estas limitações levam a que o processo de catalogação do parque ORLA seja particularmente moroso e atrase o desenho das alternativas tecnológicas e subsequente migração.

Atento o exposto, afigura-se essencial que, em caso de decisão de desregulação da oferta, o prazo de transição não deverá ser inferior a dois anos, por forma a acautelar a concretização da migração dos clientes para tecnologias alternativas nos casos onde tal seja possível ou de permitir assegurar o cumprimento dos contratos formalizados com os clientes com acessos ORLA, nas situações onde não haja alternativa a essa oferta.

4. Alterações a introduzir na ORLA

Entendendo a NOS que a MEO deverá continuar a ser identificada como operador com PMS no mercado de originação de chamadas para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas, pelos argumentos apresentados nos comentários gerais, reiteram-se os pedidos já efetuados no passado sobre a necessidade de revisão significativa da ORLA para dar cumprimento à obrigação de não discriminação.

Em fevereiro de 2014, aquando da anterior consulta sobre a revisão dos mercados em apreço, a NOS apresentou uma lista dos constrangimentos que então condicionavam fortemente a implementação da oferta.

No relatório da consulta, em resposta às preocupações levantadas pela NOS, a ANACOM referiu o seguinte:

Relativamente às preocupações manifestadas pela ZON OPTIMUS [...] sobre o conteúdo da ORLA, estas serão analisadas em sede de revisão das características desta oferta grossista que será oportunamente sujeita a consulta pública, e que caso assim venha a ser entendido, em conformidade com os interesses das partes e atendendo aos princípios da adequabilidade, proporcionalidade e não discriminação, poderá contemplar alterações em aspetos relativos a prazos e procedimentos, entre outros.



Projeto de decisão sobre o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo – Comentários NOS

Volvidos mais de 4 anos desde essa decisão, para além de não se verificarem quaisquer alterações neste âmbito, verifica-se também que a ANACOM não apresentou qualquer decisão ou reavaliação atinente a estas matérias.

Assim, a oferta continua a padecer de importantes problemas de operacionalização, que se verificam desde a implementação da oferta e se têm refletido desde sempre na relativização da sua apelatividade, mantendo-se por isso atuais os pedidos apresentados no supramencionado processo de consulta pública.

