

Resposta da SGC Ar Telecom à Consulta Pública sobre a abordagem regulatória às novas redes de acesso (NRA)

Julho 2008

Enquadramento

A SGC Ar Telecom está atenta e preocupada com as discussões sobre as possíveis abordagens regulatórias, económicas e técnicas, às chamadas Novas Redes de Acesso. Para melhor percebermos o caminho a seguir, é de toda a conveniência olhar para a realidade actual do mercado.

1. Portugal tem actualmente redes de cobre, cabo, satélite e wireless (fixas e móveis).
2. As redes de Cabo e Wireless, são uma boa alternativa em termos de capacidade e de serviços, com uma cobertura significativa a nível nacional. Apesar disso não têm a capilaridade nem o suporte ORAC que a rede do operador histórico detém.
3. As redes de satélite (DTH – Direct to Home) são uma boa alternativa para a distribuição de serviços de televisão, complementando as ofertas de voz e acesso à internet das redes de cobre e cabo.
4. As ofertas disponíveis no mercado pela generalidade dos operadores são já hoje suficientes para cobrir as necessidade da procura, quer de conteúdos genéricos, quer de tráfego em banda larga para a Internet.
5. A rede de cobre é uma rede antiga que tem tido poucos investimentos e por isso mesmo tem mais dificuldades em competir com as restantes plataformas, nomeadamente na distribuição de serviços de Televisão. O operador histórico poderia ter iniciado à alguns anos o processo de modernização e/ ou construção de uma nova rede, como o fez a Ar Telecom, investindo na solução tecnológica fibra ou em outra similar por forma a servir melhor o mercado retalhista e grossista. A sua opção não foi investir numa NRA.
6. O operador histórico (com as quotas de mercado naturais associadas e investimentos já totalmente amortizados), tem instrumentos financeiros superiores a todos os outros, o que tem distorcido desde sempre a concorrência. Daí a legitimidade e mesmo necessidade de os reguladores sectoriais, ICP-ANACOM, e a própria Autoridade da Concorrência, intervirem para defender os superiores interesses dos consumidores e do mercado.
7. Da maneira como analisamos a situação económica do país e as necessidades do mercado, parece-nos existir algum empolamento na avaliação das necessidades futuras de serviços de banda larga, em parte alimentada pela indústria de equipamentos e construção, bem como pela premência do operador histórico em ter uma plataforma competitiva.



Como é sabido e consta do estudo sobre este tema realizado recentemente pela Ovum para a Anacom, a SGC Ar Telecom fornece já hoje serviços de TV, Internet em Banda Larga e Telefone sobre uma rede própria de acesso wireless, com implantação em Lisboa e Porto.

Neste âmbito, mas também porque a SGC Ar Telecom tem investido numa rede em fibra óptica para ligações ponto a ponto a clientes empresariais, tem-se confrontado com algumas das dificuldades que são levantadas no documento da consulta, pelo que se congratula com a visibilidade que algumas das nossas preocupações passam a ter neste enquadramento, nomeadamente ao nível da ORAC, Rede ADSL PT, ITED e Intervenção com as Câmaras Municipais.

A SGC Ar Telecom defende claramente um mercado concorrencial e redes abertas, sendo a regulação do acesso essencial neste contexto, sobretudo porque permite uma maior diversidade na escolha de fornecedores e serviços pelos principais actores no mercado, os clientes.

1. Necessidades do mercado e sua evolução

A SGC Ar Telecom é talvez um pouco mais céptica do que a generalidade dos intervenientes no debate sobre NRA's, no que diz respeito ao tema das necessidades crescentes larguras de banda, impulsionadas por novos serviços e/ou conteúdos, em comparação com as actualmente disponibilizadas pelos operadores.

De facto, observa-se hoje uma grande disparidade entre as velocidades oferecidas pelos prestadores de serviço de acesso à Internet e as reais necessidades dos clientes, mesmo no que se refere a serviços de *video streaming*, *downloads* ou outras aplicações com necessidade de uma largura de banda razoável. Como exemplo podemos referir que mesmo novos serviços avançados de videoconferência de muito elevada qualidade apenas exigem 1Mbps de *downstream* e de *upstream*, e que já existem ofertas no mercado com este tipo de performances, tanto na rede de cabo como na rede de cobre.

Outro exemplo será o *streaming* de conteúdos de video HD, que exigem cerca de 8Mbps de *downstream*, velocidade que é hoje banalmente oferecida por praticamente todos os operadores.

No que se refere aos serviços de TV, existem hoje várias redes com capacidade para transmissão de conteúdos deste tipo, pelo que a necessidade de maior *downstream* é um problema específico da rede de cobre e não decorre de uma alteração significativa das necessidades dos clientes finais.

Quanto ao papel dos algoritmos de compressão, na nossa opinião os serviços de video em HD são os que apresentam maior potencial de optimização através da evolução da tecnologia mpeg 4. Antecipamos uma redução a curto prazo de cerca de 30% da largura de banda necessária face às performances actuais, que deverá aumentar até 50% quando esta tecnologia atingir a maturidade.

Nos conteúdos de video em mpeg 2 ou na transmissão de dados/acesso à Internet não antevemos reduções significativas das larguras de banda necessárias.

Não antevemos portanto uma evolução drástica da procura de serviços de maior largura de banda no retalho, pelas razões já apresentadas. Pela mesma razão não identificamos limitações relevantes na prestação desses serviços aos consumidores finais.

2. Situação actual das redes de acesso e modelos futuros

Além da histórica rede da PTC de acesso em cobre, consideramos relevantes as redes de acesso móveis e algumas das redes de cabo com cobertura significativa.

As redes de acesso em Portugal tiveram um desenvolvimento particular sobretudo por via do rápido crescimento das redes de acesso móveis. Os estímulos a este crescimento têm sido consistentes desde o início das operações móveis, desde as elevadas taxas de interligação de que sempre beneficiaram os operadores, passando pela ausência de medidas sobre o mercado de acesso móvel (mercado 15), pela permissão das ofertas tipo "homezone" até, finalmente, à redução perspectivada para o custo do espectro consagrada na recente proposta do governo sobre taxas de regulação.

Além da importância das redes móveis, existem algumas redes de cabo com cobertura significativa sobre as quais a intervenção regulatória nunca foi posta em prática, por alegadas dificuldades técnicas.

Por outro lado, têm-se prolongado os processos que poderão permitir o desenvolvimento de redes de acesso em BWA, enquanto que o acesso em FWA foi fortemente penalizado no seu lançamento por um modelo de taxas excessivo que não viabilizou o crescimento em massa dos operadores fixos neste tipo de operação.

Concluimos contudo, que na generalidade do território nacional e, mesmo onde existem redes de cabo, não existe suficiente concorrência de redes de acesso. A SGC Ar Telecom desenvolveu a rede Tmax nesta convicção. O desenvolvimento de novas redes de acesso, sejam ou não de nova geração, pode ajudar a promover a concorrência. Porém, o desenvolvimento de novas redes de acesso pelo operador histórico não constituirá *de per se* um incentivo à concorrência, já que neste caso, e na ausência de intervenção regulatória adequada, apenas de antevê a substituição da actual rede de cobre, existindo um elevado risco de se dar origem a um novo monopólio.

Julgamos que é essencial garantir que as condições técnicas, processuais e legais permitam que qualquer operador possa expandir a sua rede de uma forma eficaz e económica.

Uma separação funcional seria uma forma interessante de garantir a não discriminação processual no desenvolvimento de novas redes. Teria um impacto particularmente sensível no que respeita ao acesso às infra-estruturas (condutas e postes).

3. Impactos ao nível das ofertas de grossistas e outros obstáculos

Rede ADSL PT

Sobre a oferta grossista Rede ADSL PT apesar de, no nosso entender, poderem vir a ser criadas condições para que esta oferta tenha um impacto significativo no desenvolvimento das redes e concorrência, não tem permitido uma concorrência efectiva com as ofertas de retalho, quer porque os preços grossistas continuam muito acima do mercado, como também porque é praticamente impossível dar garantias de qualidade de serviço.

Acreditamos porém que esta oferta é fundamental para o desenvolvimento do mercado, porque é a única que permite a criação de operadores de nicho, que também podem contribuir de forma efectiva para o desenvolvimento da sociedade e da economia, integrando este tipo de serviços em propostas sectoriais de valor acrescentado específicas para o cliente final, vocação que não é certamente a dos operadores de grande escala.

Por outro lado, queremos ainda realçar que, ainda que a competitividade desta oferta seja duvidosa, tem um papel fundamental no desenvolvimento de novas soluções, já que permite a um operador antecipar a entrada em mercados que ainda não cobre através de outras tecnologias, ajudando a equilibrar os factores de escala que limitam a sua acção no mercado.

Julgamos que deve existir a maior diversidade possível de variantes em ofertas grossista, nomeadamente no que se refere a velocidades e qualidade de serviço, por forma a permitir a diferenciação de serviços e adequar as ofertas às necessidades do mercado.

Consideramos que, o modo de acesso às redes deve permitir várias alternativas, incluindo a possibilidade de acesso local ao nível do DSLAM e/ou interface Ethernet, para permitir adequar a arquitectura de rede do operador às condições de mercado em cada região.

É fundamental a inclusão do fornecimento grossista de IP-TV, já que as sinergias das ofertas triple-play são de tal forma importantes, que omitir esta oferta constitui de facto um impedimento definitivo à competitividade das ofertas baseadas na RAPT. Realçamos o facto de existir uma percentagem significativa do território nacional em que não foram implementadas ofertas baseadas na ORALL, nem redes de cabo. Por outro lado salientamos que não é possível viabilizar ofertas de TV apenas nesses mercados, pelos factores de escala necessários para desenvolver ofertas competitivas de conteúdos, pelo que a segmentação geográfica desta oferta redundaria na total ineficácia da mesma.

Preocupa-nos portanto a recente pré-análise do mercado 5 (mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga) também actualmente em consulta pública, desde logo, pela definição de dois mercados geográficos distintos. Tal definição não nos parece de todo apropriada num mercado já tão limitado geográfica e economicamente como o português, em que os operadores sofrem de problemas de falta de escala nos

investimentos que efectuam. Em consequência dessa divisão, os resultados da análise feita culminam no sentido da supressão de todas obrigações actualmente existentes para o mercado do fornecimento grossista de acesso em banda larga nas "áreas C". O resultado será, no nosso entendimento, a inexistência de qualquer oferta grossista de acesso em banda larga com interesse, não permitindo a operadores como a Ar Telecom continuar a fornecer as soluções de retalho ADSL que actualmente disponibiliza a nível nacional.

ORAC

A ORAC é um dos instrumentos essenciais para o desenvolvimento de redes concorrentes, tendo em conta nomeadamente os custos de investimento em trabalhos de engenharia civil que constituiriam a alternativa.

Consideramos contudo que é fundamental introduzir melhorias, das quais destacamos:

- O cadastro de rede obtido a partir dos pedidos de informação é inexacto, desadequado e incompleto (não existe informação de espaço de disponível nas condutas);
- O processo ORAC dá visibilidade ao operador histórico sobre os planos de desenvolvimento de rede dos operadores concorrentes, criando uma distorção da concorrência;
- Não existem processos automatizados relativamente aos pedidos de informação, de agendamento e intervenção;
- O custo associado aos pedidos de viabilidade é extremamente oneroso, representando uma parcela significativa do investimento total;
- Não existe transparência nas respostas aos pedidos de viabilidade, quer pelas deficiências já enunciadas no cadastro, quer por falta de previsibilidade de ocupação das condutas a médio prazo;
- O prazo de validade das respostas aos pedidos de viabilidade são frequentemente incompatíveis com os prazos de obtenção de licenciamentos camarários, conduzindo estes à necessidade de pagar novos pedidos de viabilidade;
- Não existem mecanismos de reserva de espaço em condutas que permita aos operadores coordenar os processos de licenciamento com outras entidades, em prazos compatíveis com os prazos de validade dos pedidos de viabilidade;
- Os postes não se encontram incluídos na ORAC.

Após uma longa experiência com o processo ORAC, do qual a WTS/Ar Telecom é um dos principais beneficiários, entendemos que a única forma de garantir que o desenvolvimento de novas redes é eficaz e que não fomenta distorção na concorrência é implementar a separação funcional da gestão das infra-estruturas de subsolo e em postes.

Julgamos também que qualquer mecanismo que incentive a partilha de investimentos realizados pelo operador histórico é desejável, já que as respectivas sinergias serão reflectidas na competitividade das ofertas dos operadores e, portanto, reflectida no preço do cliente final.

Nomeadamente nos casos em que o espaço em condutas se torna muito escasso ou se esgota a capacidade disponível, será positiva a existência de uma oferta de fibra escura, independentemente de deverem estar previstos mecanismos de ampliação/optimização do espaço em conduta.

Em qualquer caso, a obrigação deverá recair em primeira instância sobre o operador histórico e só em último caso sobre os outros operadores, independentemente de quem é o "último ocupante". Isto pelo facto dos "outros operadores" não terem visibilidade ou previsibilidade a médio prazo sobre a disponibilidade de espaço na conduta.

Apesar dessa obrigação poder fazer sentido também para outros operadores nestes casos de excepção, as condições comerciais deverão ser bastante flexíveis para os operadores não históricos.

OUTROS OBSTÁCULOS

Consideramos adicionalmente crítico para o desenvolvimento de novas redes, fomentar melhorias nos seguintes aspectos:

- Arbitrariedade e diversidade dos processos, políticas e taxas de licenciamento municipais;
- Regras de acesso, instalação e manutenção de equipamentos em edifícios: os operadores têm dificuldades importantes relacionadas com o acesso aos edifícios e casa dos clientes e que têm a ver, em parte, com o regime jurídico da propriedade horizontal. Desses condicionalismos sofrem principalmente os operadores menos conhecidos no mercado, uma vez que os operadores há mais tempo presentes nos edifícios acabam por ser vistos como "donos" das infra-estruturas de telecomunicações em edifícios, sendo-lhes facilitada a acção/acesso. Porém, na experiência prática da Ar Telecom, a mera instalação de cabos não é problemática do ponto de vista de autorização de residentes. As verdadeiras dificuldades prendem-se com a instalação de equipamentos, principalmente os que necessitam de energia eléctrica que vai ser suportada pelo condomínio.
- Estado de Deterioração do parque urbano e conseqüente desadequação das infra-estruturas.

4. Previsões de investimento em NRA

A Ar Telecom fornece actualmente serviços triple-play sobre o que pensamos poder chamar-se uma NRA, já que permite disponibilizar larguras de banda importantes e utiliza uma arquitectura não convencional.

Apesar da nossa previsão da evolução da procura de maiores largura de banda ser de uma evolução limitada, estamos preparados, através da nossa rede, para atingir desde já débitos muito superiores.

Além da rede Tmax, utilizamos também redes de nova geração em fibra óptica, em arquitectura ponto-a-ponto, para nichos específicos de clientes empresariais.

No que diz respeito à massificação de redes de fibra-óptica NRA endereçando o segmento residencial não temos decisões tomadas.

Sendo os agentes de mercado naturalmente livres de tomarem as suas decisões de investimento, consideramos de qualquer forma essencial que o incentivo ao investimento não implique a criação de regimes de excepção (as chamadas férias regulatórias) para o operador histórico (PT Comunicações) pelas consequências que tal poderia acarretar para o mercado, e para todos aqueles que ao abrigo do actual regime têm investido. É fundamental que o princípio da previsibilidade regulatória se mantenha e que o ICP-ANACOM e autoridade da Concorrência mantenham o seu escrutínio em todo o território nacional e não em função de análises geográficas, que são subjectivas e que sobretudo evoluem muito rapidamente.