CONSULTA PÚBLICA SOBRE A OFERTA DE REALUGUER DA LINHA DE ASSINANTE

NOVIS TELECOM, S.A.

26 de Setembro de 2003

A Novis Telecom, S.A. (Novis Telecom) vem apresentar a sua posição sobre o documento submetido a consulta pública relativo à Oferta de Realuguer da Linha de Assinante (adiante também abreviadamente designado por «Documento»), identificando os elementos que considera essenciais na estruturação desta oferta, para o que se seguirá a ordem de questões colocadas directamente neste Documento.

Questão 1
Considera o desenvolvimento de uma oferta grossista de realuguer da linha de assinante uma medida adicional adequada para promover, nomeadamente, a inovação nas ofertas retalhistas e a concorrência no mercado das comunicações fixas, com consequentes benefícios para os consumidores finais?

A liberalização dos mercados de serviços fixos, e do Serviço Fixo de Telefone (SFT) em particular, tem vindo a concretizar-se em Portugal de forma lenta.

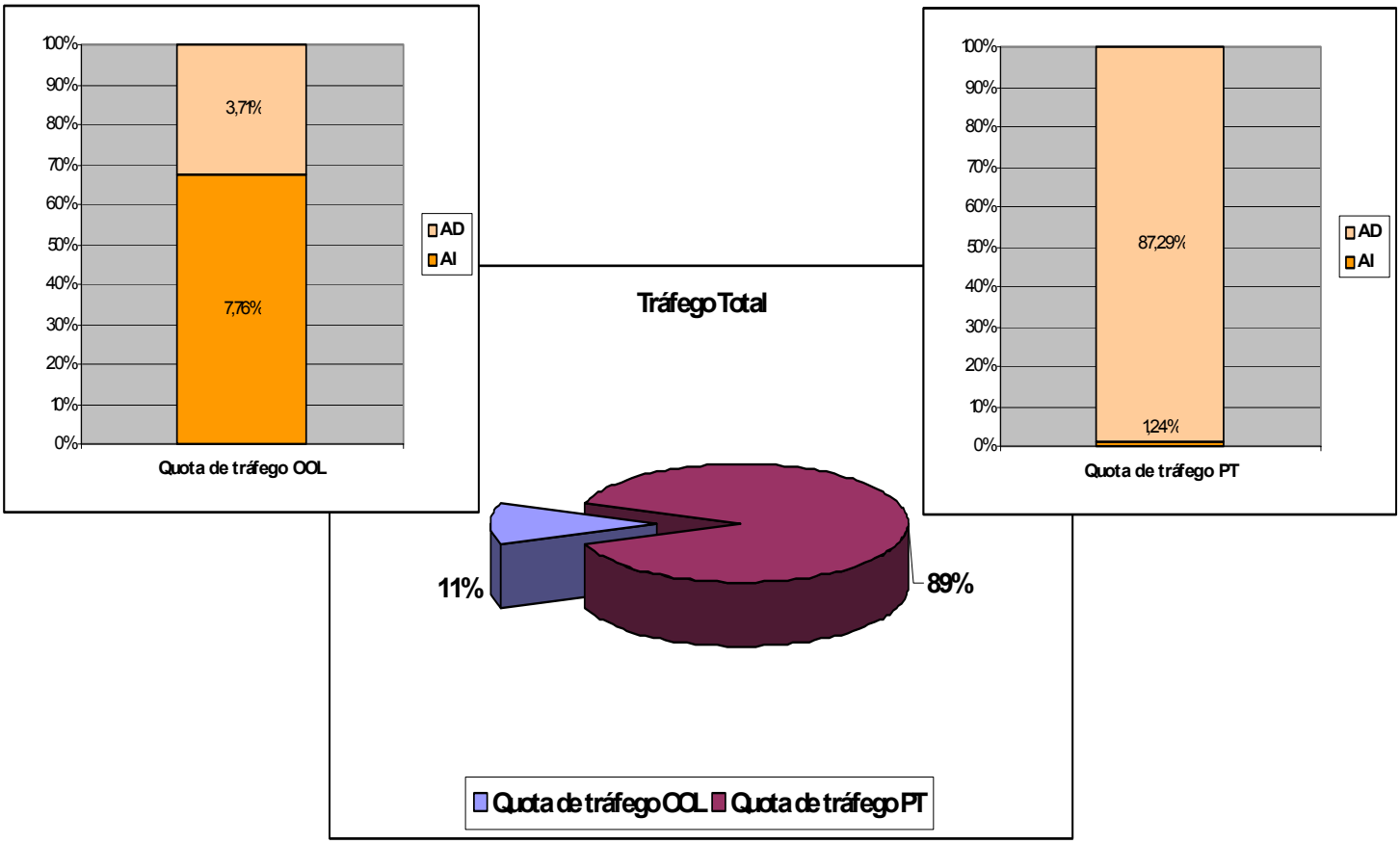
Ao nível do desenvolvimento do necessário enquadramento regulamentar, o processo poder-se-á considerar como tendo sido formalmente concluído em 1 de Janeiro de 2001, com a determinação da elegibilidade do tráfego local e regional para efeitos de pré-selecção, bem como pela entrada em vigor do Regulamento 2887/2000 de 18 de Dezembro, do Parlamento Europeu e do Conselho.

Porém, a liberalização efectiva ainda está longe de ser alcançada devido fundamentalmente a um conjunto de estrangulamentos que persistem ao nível das condições económicas, financeiras e técnicas que têm caracterizado as diferentes formas reguladas de acesso que pretendem concretizar o princípio Oferta de Rede Aberta (ORA).

Esta conclusão é demonstrada pelas quotas de mercado que ainda hoje o Grupo PT mantém, desde logo no mercado nacional de SFT, *in casu*, por via da PT Comunicações, S.A., (PTC). A figura 1 retrata a repartição do mercado, em termos de minutos, entre a PTC e os outros

operadores licenciados (OOL), quer por tipo de acesso (directo e indirecto), quer independentemente da forma de acesso.

Figura 1 – Quotas de mercado no serviço Fixo de Telefone (minutos)



O quadro superior esquerdo faz a decomposição da quota de tráfego total do SFT de 11% detida pelos OOLs em acesso directo (AD) e acesso indirecto (AI); o quadro superior direito faz a mesma decomposição a respeito do tráfego gerado pelo Grupo PT (que também tem uma porção residual de tráfego de acesso indirecto).

Verifica-se que não apenas o tráfego de acesso directo gerado pelos OOLs é ainda ínfimo, como o tráfego de acesso indirecto gerado pelos OOLs representa uma porção muito insatisfatória no total de tráfego gerado (OOLs versus Grupo PT) de um ponto de vista de níveis de liberalização e de concorrência no mercado.

Uma quota de mercado de OOLs que não atinge ainda os 8% no segmento de acesso indirecto é claramente indicativa da existência de distorções graves nas condições de concorrência nestes mercados. A Novis Telecom tem vindo ao longo do tempo a procurar eliminar estes entraves, que considera resultarem essencialmente das seguintes circunstâncias:

a) Lançamento pela PTC de ofertas de retalho (v.g., oferta "PT Primeira Vez", "Linha de rede sem assinatura", pacotes de minutos, etc.) sem que sejam disponibilizadas aos OOLs as necessárias condições grossistas para a sua replicação: *maxime*, o aluguer grossista da linha de assinante e a interligação por capacidade, ambos em condições financeiras compatíveis com os níveis de preços de retalho praticados pelo Grupo PT; Correlativamente, a

b) Impossibilidade de resposta pelos OOLs às exigências dos clientes no que se refere às características das ofertas, com a consequente perda de competitividade destas empresas (v.g., constrangimentos na definição de planos tarifários, duplicação de facturas, piores níveis de qualidade de serviço e pior tratamento dos clientes pré-seleccionados dos OOLs por comparação com os clientes da PTC, etc.)

c) Ausência de condições que tornem economicamente viáveis as ofertas de acesso directo alternativas para o *mass market*, como a oferta desagregada do lacete local (ODLL), que apresenta ainda muitas debilidades de um ponto de vista da sua viabilidade financeira e operacional (ao que se podem acrescentar condições financeiras excessivamente onerosas de exploração das licenças de acesso fixo via rádio).

d) Utilização ilícita pela PTC e demais empresas do Grupo PT de informação comercial confidencial, de interligação, relativa aos OOLs para recuperação e retenção de

clientes (e.g., as sucessivas situações que conduziram à decisão de implementar um período de guarda para acções de recuperação de clientes – *winback*);

Nos últimos meses têm vindo a ser adoptadas pelo ICP-ANACOM algumas medidas correctivas (e que estão referidas no Documento) que, no entender da Novis Telecom, vão no sentido adequado. Porém, precisamente porque mais não são que medidas correctivas, não são susceptíveis de melhorar efectivamente as condições de concorrência e de competitividade dos OOLs. Com efeito, tais medidas não conferem ainda aos OOLs condições de igualdade na formatação das suas ofertas comerciais de retalho. Isto mesmo foi afirmado e fundamentado pela Novis Telecom em requerimentos feitos ao ICP-ANACOM em 16 e 28 de Janeiro de 2003.

Enquanto os operadores concorrentes do operador histórico não puderem ser titulares da relação contratual com os utilizadores em toda a sua extensão, e enquanto essa relação contratual permanecer parcialmente sujeita ao exclusivo da PT Comunicações, não se pode considerar estar o mercado liberalizado, como o impõem as obrigações de direito comunitário que impendem sobre o Estado português e cujo cumprimento, na sua vertente administrativa, está fundamentalmente, a cargo da ANACOM.

Por não serem ainda titulares da relação contratual com os utilizadores, os operadores de redes prestadores de SFT com pré-selecção, alternativos à PTC, são prejudicados nas possibilidades de oferta de produtos no mercado, permanecendo em condições de desigualdade por comparação com a PT Comunicações em termos que restringem de modo sensível a concorrência no mercado português e tendem a perpetuar a carteira de clientes da PT Comunicações. Com efeito, o pagamento de assinatura à PTC pelos clientes do OOL impede este último de conceber e apresentar aos seus clientes propostas de valor competitivas com as comercializadas pelo incumbente e esta restrição torna-se tanto mais grave quanto se observa que a PTC vem lançando no mercado inúmeros produtos crescentemente agressivos, com eliminação total ou parcial do pagamento autónomo da assinatura e com preços muito reduzidos para o tráfego sem correspondência nos respectivos preços de interligação (problema este que apenas se resolverá com a introdução da interligação por capacidade).

A liberalização dos mercados de telecomunicações tem de ser entendida no sentido de que ao operador alternativo deve ser dada a possibilidade de ser titular da relação contratual com os seus clientes, actuais ou potenciais. Amputar essa relação contratual de uma parte materialmente relevante equivale a impedir os operadores de entrarem no mercado como operadores com relação directa com os utilizadores finais e esta restrição deve considerar-se, pelos efeitos que daí decorrem, a causa principal da fraca competitividade do acesso indirecto e como tal da sua eficácia como instrumento de liberalização dos mercados, senão até uma falta de cumprimento cabal das obrigações comunitárias de liberalização.

Portanto, enquanto a ANACOM não impuser à PT Comunicações a obrigação de permitir à Novis Telecom e aos demais prestadores de SFT a possibilidade comercializarem eles próprios as linhas de assinante e os serviços conexos que presentemente apenas são comercializados directamente e facturados aos clientes de acesso indirecto dos OOLs pela PTC, não pode o mercado evoluir para produtos mais competitivos e susceptíveis de repartir valor pela totalidade da indústria (e não com exclusivo benefício do Grupo PT).

Questão 2
Considera a ORLA, tal como apresentada no presente documento, uma solução adequada para a promoção da concorrência no mercado das comunicações fixas? Identifica outras ofertas grossistas para a linha de assinante que melhor permitam alcançar os objectivos supra-identificados, nomeadamente a criação de condições propícias ao desenvolvimento da concorrência e de ofertas inovadoras? Discuta os impactos que a solução apresentada poderá originar no desenvolvimento de outras ofertas, avaliando as vantagens e desvantagens associadas.

I. Definição da ORLA - beneficiários

A Novis Telecom uma primeira reserva a fazer à *Definição* da ORLA feita no ponto 2.1. do Documento. A primeira tem que ver com o tipo de beneficiários. A oferta apenas será exequível se o seu acesso for limitado, pelo menos, a entidades que sejam simultaneamente operadores de redes de telecomunicações e prestadores de SFT. A definição ampla de ORLA constante do Documento que pretende incluir entre o universo dos seus beneficiários todos

os OR's e todos os PSs afigura-se susceptível de gerar inúmeras complexidades evitáveis numa definição restrita a operadores de redes prestadores e SFT.

A disponibilização de uma oferta de pré-selecção deve ser uma condição necessária à possibilidade de adesão de um determinado operador à ORLA mas nunca uma condição suficiente para a mesma.

Com a introdução da ORLA, e como será detalhado em resposta às questões seguintes, o operador beneficiário deverá adquirir o direito de aluguer da linha de assinante a preço grossista e dos serviços conexos presentemente prestados apenas pela PTC, procedendo à sua facturação (dentro do modelo tarifário que lhe aprouver) e cobrança. Adicionalmente, o operador beneficiário deverá poder concentrar naquela linha de assinante todos os outros serviços suportados na mesma linha de assinante, ou seja, os serviços de outros prestadores que, actualmente, são facturados na factura da PT Comunicações (caso dos ISPs, números especiais, etc.), passando o OR detentor do aluguer da linha a facturar e cobrar esses outros serviços se para tanto chegar a acordo com o PS. Alternativamente, o PS poderá recorrer aos serviços de facturação e cobrança prestados pela PTC. Assim, o OR titular do aluguer da linha de assinante assumiria obrigações de interligação em moldes idênticos aos que se impõem aos operadores que controlam o acesso a pontos terminais de rede.

Ampliar este regime a todos os PSs geraria uma miríade de relações contratuais e fluxos financeiros muito dificilmente exequível. Com efeito, se todos os PSs, independentemente de serem OR's prestadores de SFT, puderem adquirir os direitos de comercialização da linha de assinante e de facturação e cobrança dos serviços conexos pode verificar-se a circunstância de um OR e prestador de SFT querer prestar o SFT e os serviços conexos bem como facultar uma factura única ao cliente – e este querê-lo – **e não poder fazê-lo porque a linha está contratada por, por exemplo, um ISP que não tem qualquer interesse na contratação à PTC dos serviços conexos com a linha de assinante. E, naturalmente, não se concebe que a mesma linha de assinante possa ser alugada duas vezes.**

Ora, parece ponto assente que o objectivo de política regulamentar subjacente à introdução da ORLA é potenciar o aumento da concorrência no mercado de SFT: um alargamento do âmbito de aplicação da ORLA a todos os PSs, incluindo os ISPs, poderia gerar o efeito contrário.

O mesmo vale também para os PS's que sejam meros prestadores de SFT e não sejam simultaneamente OR's que prestem SFT e que, por conseguinte, acedam à ODLL. Os PSs de SFT que não detenham redes próprias e não desenvolvam o acesso directo terão inexoravelmente e por tempo indefinido possibilidades muito mais limitadas de introdução de serviços inovadores, por comparação com PSs que detenham rede e tecnologia, com acesso directo (via ODLL), susceptível de suportar serviços e ofertas inovadoras: um prestador de SFT que não detenha rede própria permanecerá sempre e integralmente dependente da infra-estrutura de rede da concessionária, o que implica total dependência das condições grossistas que esta queira fornecer necessárias à definição dos serviços de retalho do mero prestador de SFT.

Uma tal abrangência constituiria um forte desincentivo ao desenvolvimento da penetração do acesso directo a partir da ODLL, único que realmente poderá permitir o desenvolvimento de uma concorrência sustentada no mercado residencial. Globalmente, a introdução da ORLA com benefício para outras entidades que não aquelas que desenvolvem actividades de acesso directo assentes no ODLL teria um impacto negativo no desenvolvimento de serviços baseados nestas ofertas. Os operadores de redes que invistam na desagregação do lacete local serão necessariamente forçados a optar pela solução de mercado de capital menos intensivo (recurso exclusivo à ORLA) como única forma de enfrentar a pressão concorrencial de PSs sem redes próprias e totalmente sustentados na rede pública de telecomunicações da concessionária.

O efeito seria semelhante àquele que se verificou entre a oferta grossista ADSL e o recurso à ODLL: aquela primeira oferta canibalizou literalmente a rentabilidade possível de ofertas grossistas de ADSL suportadas na ODLL concorrentes com a da PTC e com isso se protelou mais uma vez e com graves efeitos para o mercado o desenvolvimento do acesso directo por via da ODLL – nem os outros operadores puderam desenvolver ofertas de retalho ADSL a partir da ODLL nem os ORs puderam desenvolver ofertas grossistas de ADSL a outros ISPs.

Em rigor, a ORLA deveria ser associada à ODLL, como um conjunto de condições de acesso complementar às condições de desagregação do lacete local.

E nem se diga que um tal enquadramento de complementaridade da ORLA com a ODLL fosse contrário à promoção da concorrência pelos prestadores de SFT que não sejam OR's: estes prestadores de SFT que não detêm redes próprias estão objectivamente em situação concorrencial substancialmente diversa dos OR's – a inexistência, para estes PS's, de custos de construção, operação, gestão e manutenção de rede colocam-nos numa posição competitiva mais favorável que os OR's, colhendo aí condições para competir com todos os demais prestadores de SFT que sejam OR's.

E no que respeita aos ISPs em particular, a situação destes passaria a ser consideravelmente mais favorável já que em vez de um único fornecedor de linha de assinante, passariam a ter vários com a vantagem até de poderem agregar os seus serviços aos diferentes OR's simultaneamente prestadores de SFT e detentores grossistas de linhas de assinantes. Os próprios OR's teriam interesse na associação a outros ISPs como forma de rentabilizar a sua rede e serviços SFT. Daqui resultaria a criação de uma certa pressão concorrencial da PTC sobre o seu negócio grossista: presentemente, a PTC não tem praticamente nenhuns constrangimentos (pressão concorrencial) na fixação das condições de acesso: esta seria uma fonte possível de pressão concorrencial sobre a PTC.

Adicionalmente, deve observar-se que a abertura da ORLA aos meros PSs de acesso indirecto implicaria que os ISPs fossem forçados a negociar, individualmente, com todos os prestadores deste serviço sob pena de deixarem de poder servir os seus clientes que optassem por uma oferta de factura única do prestador de SFT via acesso indirecto. Ora, tal obrigação é claramente desproporcionada e dificultará de forma grave a operacionalização e o bom funcionamento da ORLA, comprometendo a boa imagem do serviço. Ainda que se possa admitir que este problema poderia, no limite, ser resolvido por via da intervenção casuística do ICP-ANACOM, a verdade é que o processo de concretização e a operacionalização da ORLA ficariam irremediavelmente comprometidos e irremediavelmente postergados para uma data demasiado longínqua para as necessidades prementes de resolução do estrangulamento do mercado.

No cenário em que a ORLA apenas estará disponível para os prestadores de acesso directo, esses acordos já existirão (para as ofertas de acesso directo) pelo que esse obstáculo é eliminado (aplicam-se as condições dos acordos já celebrados). Paralelamente, nos casos em que o acordo não seja alcançável, estaremos perante uma situação que, mais uma vez,

equipara as ofertas de retalho da ORLA com as de acesso directo (tal como nestas últimas os clientes não poderão aceder a determinados prestadores, também na ORLA não o poderão fazer).

Acresce que, atendendo à complexidade das relações inter-operadores que estão subjacentes à ORLA, as ofertas de retalho a definir irão ser, em muitos aspectos, coincidentes com as ofertas de acesso directo dos operadores beneficiários. Esta situação reforça ainda mais a conveniência na complementaridade da ORLA relativamente à ODLL e, como se vem defendendo, a própria exclusão dos prestadores que não tenham ofertas de acesso directo de entre os beneficiários da ORLA.

A ORLA, se correctamente definida, proporcionará aos operadores de redes prestadores de serviços telefónicos, na modalidade de acesso directo, os meios necessários para, numa primeira fase, complementar a ODLL enquanto esta não tiver as condições necessárias para uma massificação de ofertas retalhistas e, numa segunda fase, para complementar as ofertas dos OOL nas zonas geográficas em que, por motivos técnicos e de viabilidade financeira, não sejam elegíveis via ODLL. Procurando-se, portanto, assegurar uma complementaridade ao longo do período de evolução das ofertas para o acesso directo e uma complementaridade para assegurar a continuidade geográfica das próprias ofertas de acesso directo dos operadores de redes).

É, portanto, entendimento da Novis Telecom que esta oferta deverá ser analisada enquanto complementar às ofertas de acesso directo de serviço fixo de telefone e não, como é sugerido no documento da consulta da ANACOM, como um acréscimo às funcionalidades ao dispor dos prestadores de acesso indirecto ou dos ISPs.

Efectivamente, a ORLA apresenta-se como o instrumento adequado à eliminação dos obstáculos que persistem ao desenvolvimento de ofertas de acesso directo massificadas em Portugal. A ausência de alternativas viáveis às redes de acesso directo já instaladas para o mercado de massas, associada ao grande atraso que a ODLL apresenta, cria a necessidade de introduzir alternativas que possibilitem colmatar o défice concorrencial deste mercado (acesso directo).

Numa perspectiva de médio e longo prazo, e atendendo às limitações tecnológicas subjacentes à ODLL, a ORLA assume-se como o mecanismo ideal para assegurar a eliminação de zonas nas quais os utilizadores permaneçam excluídos dos benefícios da concorrência e de uma oferta diversificada (no que ao acesso directo se refere).

Adicionalmente, seria incompatível com a política regulamentar desenvolvida até ao presente de estímulo à construção de redes alternativas a disponibilização de ORLA em termos que tornem inútil o esforço financeiro dos operadores que, num muito curto espaço de tempo (três anos), assumiram o risco de construir redes e de adquirir as licenças necessárias a construção de redes de acesso alternativas em Portugal, que tanto foi apregoado desde o início da liberalização.

Assim, a ORLA afigura-se como um instrumento adequado e proporcional para a promoção de um mais célere e sustentado desenvolvimento de ofertas de acesso directo alternativas às do Grupo PT.

As vantagens para os consumidores deste enfoque de complementaridade da ORLA relativamente à ODLL, do ponto de vista das entidades que podem beneficiar da primeira, são claras:

a) Proporciona-se uma cobertura ubíqua sem diferenciações artificiais entre as ofertas de acesso directo e as ofertas de acesso indirecto dos operadores alternativos a qual, sem este instrumento e atendendo às condições particulares do mercado nacional, não poderá ser alcançada: o acesso indirecto seria transparente para o consumidor não tendo o operador de acesso indirecto que adoptar a política comercial dificilmente defensável de ter «clientes que pagam à PT» e «clientes que não pagam à PT»;

b) Garante-se a continuidade do modelo de regulação até agora seguido, nomeadamente no que se refere ao incentivo à construção de redes alternativas, não criando insegurança entre os agentes presentes no mercado e, assim, fomentando a continuação do investimento no mercado nacional para benefício último dos utilizadores finais;

c) Cria-se um incentivo acrescido para um maior investimento dos agentes económicos no mercado de telecomunicações nacional, ao mesmo tempo que se garante uma maior confiança dos utilizadores nas alternativas que lhes são apresentadas, na medida em que o compromisso de um operador que subscreva a ORLA será, necessariamente, superior ao de um mero prestador de acesso indirecto e, por isso, o risco que poderá assumir será menor (planos de negócio mais sustentados);

d) Finalmente, a ORLA, em si mesma, desde que regulada nestas condições, continuará a garantir aos utilizadores a oferta de um serviço adequado às suas necessidades, eliminando muitas das barreiras que, ainda hoje, persistem à mudança de operador e promovendo uma maior e mais rápida disseminação dos benefícios da concorrência no mercado nacional (factura única, ofertas inovadoras, maior concorrência de preços, etc.).

2 - Características de serviço da ORLA

No documento de consulta em apreço, o ICP-ANACOM define a ORLA de acordo com as seguintes características fundamentais:

1. Oferta grossista com o direito de facturação da linha telefónica da PTC, devendo permitir aos beneficiários o estabelecimento de ofertas retalhistas próprias que integrem o realuguer da linha com outros serviços[1];

2. Possibilidade de o beneficiário facturar e cobrar serviços de outros prestadores (ISPs, acesso indirecto, etc.).

3. Facturação e cobrança dos serviços da PTC associados à ORLA a cargo do beneficiário.

4. Manutenção e reparação da linha de rede e da infra-estrutura associada responsabilidade da PTC;

[1] Aqui o entendimento da Novis Telecom é de que o ICP-ANACOM se está a referir apenas à oferta grossista, leia-se a um preço inferior ao da mensalidade cobrada ao cliente final de forma a permitir o lançamento de ofertas semelhantes à oferta de "linha de rede sem assinatura", sendo que a oferta grossista dos demais serviços associados ao acesso é colocada em análise na questão 3.

5. Interface para questões relacionadas com qualidade de serviço é o beneficiário da ORLA;

No que se refere aos três primeiros pontos, e salvo o que adiante se diz sobre a posição do OLL relativamente à linha de assinante, a Novis Telecom considera-os como pontos essenciais na medida em que são estes que irão conferir aos futuros beneficiários os mecanismos mínimos para, à semelhança do que sucede nas ofertas de acesso directo, controlarem a relação com o cliente e criarem ofertas distintas das disponibilizadas pela PTC. Os moldes em que a facturação e cobrança de serviços da PTC e de outros prestadores deverá ser disponibilizada são discutidos em maior detalhe adiante.

Relativamente ao quarto ponto, e na medida em que esta oferta está suportada na rede da PTC, é igualmente inevitável que o ónus destas operações recaia sobre o operador notificado.

Já no que se refere ao último ponto, e no que se refere aos serviços propriedade da PTC, cumpre distinguir duas situações:

- Serviços adquiridos a grosso à PTC;
- Serviços em que a Novis apenas presta um serviço de facturação e cobrança e risco de não cobrança à PTC

No primeiro caso, o operador beneficiário terá a liberdade de estabelecer um preço de retalho distinto do praticado pela PTC. O entendimento da Novis Telecom é o de que **a linha de assinante (a respectiva mensalidade) deverá necessariamente ser adquirida nesta modalidade: compra grossista com direito de fixação de todas as condições de comercialização no retalho**.

Todos os demais serviços (os serviços conexos com a linha de assinante) serão abrangidos por uma relação que se pode resumir como a contratação pela PTC ao operador beneficiário da prestação do serviço de facturação e cobrança (e risco de não cobrança)[2], sendo certo que a PTC estará obrigada a prestá-los em associação com a linha de assinante na medida em que tal seja solicitado pelo operador beneficiário. São essencialmente razões pragmáticas que

[2] Estes serviços deverão ser prestados de acordo com o entendimento que é exposto no ponto 4 desta questão.

justificam este entendimento: o tratamento dos serviços que designamos, por simplicidade de expressão, de serviços conexos como um fornecimento grossista dos mesmos, nesta fase inicial de criação da ORLA envolveria uma complexidade muito significativa adicional susceptível de comprometer a aplicação efectiva da ORLA dentro de um período razoável. Se e na medida em que a experiência na aplicação da ORLA o justificar, então se deverá ponderar a abertura destes serviços conexos à modalidade de fornecimento grossista.

Assim, e pelo menos plano imediato em que a ORLA seja configurada desta forma, apenas nos casos dos serviços adquiridos a grosso à PTC é que cumpriria ao operador beneficiário desempenhar a função de intermediário na relação com o cliente (nomeadamente, questões associadas com avaria da linha e questões de facturação). Em todos os demais serviços, como sejam o SMS, VoiceMail, barramentos, etc., que não são adquiridos por grosso mas apenas numa lógica de prestação do serviço de facturação e cobrança em nome e por conta da PTC, a interface com o cliente para questões relativas a esses serviços será a PTC.

Para além das características apontadas no documento de consulta e abordadas acima, a Novis Telecom considera ser desde já importante detalhar outros aspectos que, podendo parecer numa primeira análise como questões de detalhe, têm grande influência no impacto das ofertas a desenvolver com base na ORLA no mercado:

1. **Operadores beneficiários**: tal como já foi referido na resposta à questão anterior, apenas os prestadores de acesso directo que tenham investimentos realizados em ofertas de acesso directo no mercado deverão poder aceder a esta oferta. Tal requisito é justificado pela substituibilidade da procura desta oferta com outras de acesso directo, nomeadamente no mercado residencial, bem como pela necessidade de garantir um nível mínimo de certeza regulatória a qual seria comprometida ao abrir esta oferta a um leque mais amplo de entidades;

2. **Clientes elegíveis para solicitar "factura única"[3]: para que um cliente beneficie de uma oferta de factura única,** deverá ser suficiente a pré-selecção de um só tipo de tráfego. Tal é essencial na medida em que existem situações em que, por motivos técnicos, não é possível activar a pré-selecção de todos os tráfegos, não obstante o

[3] Para simplificação, adoptou-se no presente documento a seguinte terminologia:
- «ORLA»: oferta de realuguer da linha de assinante que é subscrita pelos operadores que reunam as condições mínimas necessárias;
- «Factura única»: ofertas de retalho dos operadores beneficiários baseadas na ORLA.

cliente assim o pretender. Se se impuser a pré-selecção de todos os tráfegos estar-se-á, portanto, a excluir clientes por motivos alheios à sua vontade sem que exista uma razão para tal.

3. **Compatibilidade da ORLA com outros serviços**: deverá ser assegurado que um cliente que tenha subscrito um serviço de factura única possa também contratar os serviços de acesso à Internet em banda larga de outros prestadores. Tal requer a compatibilidade de linhas associadas à ORLA com as ofertas Rede ADSL da PTC e ODLL (na versão de acesso partilhado). Adicionalmente, deverá também ser clarificado que as linhas abrangidas por esta oferta permanecerão disponíveis para a utilização de serviços como a selecção chamada a chamada e cartões virtuais de chamadas.

   Finalmente, apenas os postos públicos geridos pela PTC deverão ser excluídos desta oferta. Tal disposição implica a compatibilidade da ORLA com equipamentos activos como fiscalizadores de chamadas que permitem a entidades como hotéis e cafés oferecer "serviços de postos públicos".

4. **Facturação, cobrança e risco de não cobrança**: o serviço de facturação e cobrança e o de risco de não cobrança deverão ser garantidos nos mesmos termos em que, por exemplo, actualmente o são aos ISPs: são serviços distintos e alvo de preços distintos, sendo que a contratação do primeiro não implica a contratação do segundo. Desta forma é assegurada a liberdade negocial entre as partes, ao mesmo tempo que o âmbito da factura única é alargado ao máximo (um operador beneficiário da ORLA terá uma oferta de serviço de facturação e cobrança e risco de não cobrança para cada serviço, incluindo acesso à Internet em banda larga, selecção chamada a chamada, etc., estando a sua utilização dependente apenas de mútuo acordo entre as partes).

   Esta solução permitirá o estabelecimento de preços distintos para o serviço de facturação e cobrança o que, graças à concorrência acrescida que trará, beneficiará todos os intervenientes: prestadores de serviço e utilizadores finais.

5. **Incobráveis**: deverão ser assegurados aos operadores beneficiários da ORLA todos os mecanismos que a PTC, na sua relação com o cliente final, tem ao seu dispor para proceder à recuperação dos valores não pagos. Neste contexto é relevante assegurar que:

    a. O operador beneficiário possa solicitar e obter, numa primeira fase, o barramento total do acesso do cliente em falta e, numa segunda fase, o seu cancelamento.

    b. No que se refere a este cancelamento, e à semelhança do que sucede no relacionamento entre a PTC e os seus clientes directos, a sua solicitação implicará o cancelamento do contrato de acesso directo que o cliente tem com a PT Comunicações, ficando automaticamente cancelada a relação contratual existente entre o operador beneficiário e a PTC no âmbito da ORLA.

Os termos e condições aqui enumerados são essenciais: se for permitido ao cliente prevaricador o retorno à PT Comunicações com base no mesmo acesso, sem que antes tenha pago a sua dívida ao operador beneficiário, estar-se-á a comprometer a capacidade deste último de obter a remuneração do serviço que lhe foi contratado (novamente, temos total paralelismo com as ofertas de acesso directo e não com as ofertas de acesso indirecto).

É convicção da Novis Telecom que a ORLA, definida nos termos acima referidos, permitirá criar valor acrescentado para os utilizadores na medida em que permitirá a simplificação da relação dos clientes com os prestadores dos serviços contratados, ao mesmo tempo que é proporcionada e adequada ao princípio de regulação mínima necessária. Estes benefícios, que em parte já foram identificados no parágrafo anterior, reflectem-se da seguinte forma:

a) Permitirá acelerar a disseminação dos benefícios da liberalização do serviço fixo de telefone, nomeadamente no que se refere ao acesso directo. Nas zonas do País em que, devido ao elevado investimento necessário à sua cobertura em acesso directo e/ou à incerteza sobre a procura deste tipo de serviço, a ORLA será o instrumento adequado para acelerar a cobertura dessas zonas e, também, testar o mercado. Simultaneamente, assegura-se à PTC uma remuneração pelo custo inerente à

respectiva linha de assinante. Paralelamente, ajudará a eliminar os receios que, em muitos casos, actuam como barreira à mudança dos clientes, na medida em que permitirá ao cliente experimentar uma oferta em tudo similar ao acesso directo dos novos operadores com um processo de retorno à PTC simplificado.

b) O princípio da liberdade negocial é salvaguardado nas relações que não são distorcidas por posições de mercado significativas ou dominantes, garantindo assim uma intervenção equilibrada de acordo com o princípio de regulação mínima do mercado, princípio comummente aceite como o que traz maiores benefícios para o bem-estar social;

c) São garantidas as premissas de certeza regulamentar na medida em que não se subverter a lógica de investimentos até hoje fomentada pelo regulador assim defraudando as expectativas dos agentes (como já referimos anteriormente);

d) As relações inter-operadores subjacentes à ORLA são simplificadas na medida do possível permitindo reduzir a complexidade que uma oferta destas pode ter associada.

e) É potenciada a criação de ofertas agregadas (ORLA e ODLL ou ORLA e Rede ADSL), tanto em regime de factura única como separada, dependendo da opção dos prestadores envolvidos.

Questão 3
Sobre que tipo de acessos julga adequada a existência da ORLA, considerando, nomeadamente os benefícios resultantes para os clientes finais, a substituibilidade do lado da oferta e a simplicidade e rapidez de implementação? Entende necessário/adequado incluir na ORLA os serviços suplementares/facilidades de serviço prestados pela PTC, sobre as linhas de rede realugadas? Identifique os

Todos os tipos de linha deverão ser incluídos no âmbito da ORLA desde o primeiro momento. Não existe qualquer razão que favoreça a introdução desfasada no tempo desta oferta consoante os tipos de linha em causa. Aliás, a diferenciação colocaria inexoravelmente

dificuldades óbvias ao nível da comunicação comercial, que poderiam comprometer definitivamente a utilidade efectiva da oferta e a sua disseminação pelo mercado e assimilação pelos consumidores.

A complexidade acrescida que possa eventualmente existir na inclusão de acessos primários é equiparável à que se assistiu no caso da pré-selecção. Uma vez estabelecidos os fluxos de informação necessários à comunicação da informação relevante, o tratamento de um acesso primário ou de uma linha analógica será similar, excepto na quantidade de serviços complementares que, normalmente, diferem entre estes tipos de linhas.

Ou seja, a diferença não residirá tanto nos processos; mas antes na informação a tratar em cada acesso e, eventualmente, no formato de facturação.

Adicionalmente, e mesmo admitindo um cenário em que existam diferenças pontuais nos processos, os custos associados ao desenvolvimento de um primeiro sistema para linhas analógicas que, posteriormente, deverá ser ampliado para linhas digitais terá como resultado prático um aumento dos custos globais face a uma solução em que todas as situações sejam contempladas desde o início (já sem referir a possibilidade de ser necessário alterar o primeiro sistema, que nessa altura já estará em produção colocando em perigo o serviço prestado aos clientes da primeira fase).

No que se refere aos serviços suplementares a contemplar na ORLA, reitera-se o princípio de proporcionar ao operador beneficiário a possibilidade de fornecer um serviço de **factura única** ao cliente final (independentemente das questões relativas à capacidade de diferenciação a nível de preços de retalho em todos esses serviços). I.e., deverá ser assegurado que **todos** os serviços que constem na factura da PT Comunicações sejam incluídos na ORLA. Esta é a única forma de assegurar o objectivo pretendido que é o de permitir ao operador beneficiário absorver a totalidade da relação contratual com o cliente final. A identificação exaustiva destes serviços caberá aos grupos de trabalho a formar para concretização desta oferta.

No que a estes serviços suplementares se refere, a Novis Telecom reitera a sua posição já anteriormente exposta de que apenas a mensalidade do acesso deverá ser disponibilizada em formato grossista, sendo que os serviços suplementares serão apenas facturados e cobrados

pelos operadores beneficiários. Esta solução é imprescindível para a minimização da complexidade desta oferta a qual, já de si e elevada.

Note-se que muitos destes serviços suplementares são gratuitos (veja-se o caso, por exemplo, de alguns barramentos que, sendo gratuitos, vão identificados na factura como estando activos). Esta gratuitidade não deverá ser motivo para a sua exclusão, na medida em que se essa informação for relevante para a factura que é apresentada ao cliente, deverá ser dada visibilidade ao operador beneficiário desse serviço de forma a garantir que toda a informação é transmitida ao cliente de forma agregada.

Questão 4
Concorda com a aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos na ORLA? Em caso afirmativo, qual a metodologia de custeio que considera mais adequada à prossecução de tal princípio na oferta de realuguer da linha de

De acordo com o princípio de liberdade negocial e da regulação mínima e proporcionada do mercado, o princípio de orientação para os custos apenas deverá ser aplicado a operadores notificados, *in casu*, a PTC. Neste contexto, e tendo em atenção que para o sucesso da ORLA é essencial a garantia de eliminação de situações de esmagamento de margens entre os preços de retalho praticados pela PTC e os preços a que esta oferta será disponibilizada aos seus beneficiários, **o modelo de *retail minus* é o que se afigura como mais adequado** na medida em que:

a) Se correctamente aplicado, i.e. se for sensível ao lançamento pela PTC de tarifários especiais, incluindo promoções, impede o esmagamento de margens e, portanto, tende a garantir condições de concorrência entre os operadores;

b) Garante à PTC a remuneração dos recursos que estejam a ser utilizados;

c) Não carece do desenvolvimento de modelos de custeio específicos e, por conseguinte, permite uma acção rápida no mercado, como o exige a situação actual do mercado nacional.

Deve em particular chamar-se a atenção para o facto de a comparação directa dos preços da ORLA com os da ODLL não ser correcta: existem diferenças cruciais entre estas, tais como sejam os pagamentos de interligação que no âmbito da ODLL não têm lugar e que, na ORLA, são mais uma fonte de receita para a PTC.

De notar que esta metodologia apenas deverá ser aplicada nos serviços da ORLA que tenham um equivalente directo na oferta de retalho da PT Comunicações (exemplo: assinatura mensal). Caso existam custos que venham a ser identificados posteriormente, devido a necessidades de desenvolvimento de sistemas específicos, etc., esses deverão ser avaliados numa perspectiva de repartição dos custos reais de desenvolvimento por entre as entidades envolvidas, incluindo a PT Comunicações.

Questão 5
Tendo presentes os objectivos e as vantagens associados à ORLA, que entidades considera que devem ser beneficiárias da oferta de realuguer da linha de assinante?

Vide a resposta à questão 2: a ORLA deverá ser disponibilizada apenas a prestadores de acesso directo que tenham ofertas de acesso directo de serviço fixo de telefone disponíveis no mercado (decorrendo desta condição a oferta de serviços de pré-selecção).

Questão 6
Concorda com os processos de escolha e de alteração da entidade efectivamente beneficiária da ORLA sumariamente descritos no presente documento? Entende necessário definir um período de guarda para a ORLA? Qual entende ser a duração adequada para tal período?

A Novis Telecom não concorda com a totalidade da proposta do ICP-ANACOM para o processo de escolha e alteração pelo cliente da entidade que efectivamente beneficiará da ORLA, na medida em que esta preconiza a continuação de um vício de entendimento que se tem vindo a verificar na pré-selecção[4] e que deverá ser, desde já, eliminado da ORLA.

[4] Vide nossa comunicação ao ICP-ANACOM de 13 de Setembro de 2002, n/ refª RI-2002/789.

No que se refere à activação, o processo deverá ser semelhante ao da pré-selecção: esta só ficará activa mediante solicitação do operador beneficiário junto da PTC, sendo que neste particular se concorda com quanto se diz no Documento.

No entanto, tal já não sucede para os processos de desactivação. Apesar da especificação da pré-selecção referir que os processos definidos para a activação da pré-selecção são aplicáveis aos cancelamentos e/ou alterações de pré-selecções activas (ponto A.6. da Especificação), tem vindo a ser prática corrente os clientes dirigirem-se à PTC a solicitar o cancelamento da pré-selecção (serviço que não é prestado pela PTC) sendo o cancelamento postumamente comunicado ao prestador pré-seleccionado. **É esta prática que a Novis Telecom considera imprescindível desde já eliminar na ORLA** (e que já comunicou à ANACOM que deve ser corrigida na pré-selecção).

De acordo com o ponto A.1. da Especificação, o PAD espoleta o processo de implantação da pré-selecção mediante *"...Solicitação do PPS habilitada em documento por este visado..."*. Assim, e de acordo com o referido ponto A.6. o mesmo tem de impor-se para a desactivação: o PAD espoletaria o processo de cancelamento da pré-selecção mediante *"...solicitação do PPS habilitada em documento por este visado..."*. I.e., deve excluir-se a apresentação directa do pedido de desactivação pelo cliente ao PAD.

Passando esta interpretação para o contexto da ORLA resulta que **o cliente, num processo de remoção, deverá primeiro dirigir-se ao operador beneficiário para efectuar o cancelamento. Nos casos em que se trate de uma migração, o procedimento será o mesmo**.

De notar que num processo de cancelamento da ORLA estar-se-á tipicamente perante uma cessação de um contrato, não sendo legítimo que o operador só saiba postumamente do cancelamento do contrato (como actualmente ocorre na pré-selecção). No caso específico da ORLA esta comunicação é especialmente relevante na medida em que existe um conjunto de fluxos de informação que deverá ser realizado em simultâneo pelo operador beneficiário e pela PTC, assim como por todos os demais prestadores que estejam envolvidos.

O processo de aviso póstumo ao PPS do cancelamento da pré-selecção que está actualmente a ser praticado nessa oferta terá graves implicações na ORLA, podendo conduzir, e a título

de exemplo, a perdas de informação relevante para facturação ao cliente ou mesmo à impossibilidade de facturação de montantes ultimamente vencidos. Em todo o caso, sempre corresponderia a um tratamento diferenciado dos PPS, por comparação com o PAD que pretende accionar a desactivação da pré-selecção, contrariamente ao princípio da equiparação.

Ainda no que se refere ao processo de activação, cumpre referir o seguinte:

a) **Apresentação de documento comprovativo**: tal como a Novis Telecom tem vindo a defender, a activação da ORLA (e da pré-selecção) não deverá exigir a entrega à PTC do documento original assinado pelo cliente. Para efeitos de activação, deverá no máximo ser suficiente o envio de uma cópia digitalizada do formulário, a qual deverá ser suficiente para a validação dos dados do cliente (incluindo assinaturas).

   Efectivamente, o original apenas é necessário nas situações em que exista um litígio entre a PTC e o cliente e em que este último ponha em dúvida a legitimidade da cópia digital. Nessas situações, terá o operador beneficiário a obrigação de, num prazo entendido como razoável, disponibilizar o original à PTC. A Novis Telecom não pode deixar de chamar a atenção para o facto de esta ser a única forma compatível com a legislação vigente e constituir um importante elemento de simplificação dos processos e dos custos inerentes, contribuindo para um mais rápido aprovisionamento do serviço ao cliente.

b) **Novos clientes**: deverá ser garantido um único impresso para a activação da pré-selecção e da ORLA, devendo ambas poder ocorrer ao mesmo tempo;

c) ***Up-selling***: deverá ser garantida a não interrupção do serviço aos clientes em situações em que o cliente já tenha a pré-selecção dos dois tipos de tráfego;

d) **Cancelamento de pré-selecção**: no caso de clientes que usufruam de serviço de factura única, caso queiram desactivar a pré-selecção (um ou os dois tipos de tráfego), deverão primeiro solicitar junto do seu prestador beneficiário o cancelamento do serviço de factura única. Em consequência, caso surja junto da PTC um pedido de activação de pré-selecção para uma linha que tenha a ORLA

activa, este deverá ser rejeitado por motivo de "oferta incompatível: ORLA". Esta identificação inequívoca do erro é fundamental para que o PPS em questão possa resolver de forma célere a situação junto do seu cliente.

No que se refere à introdução de um período de guarda na ORLA à semelhança do que já sucede na pré-selecção, a Novis Telecom reitera a sua posição já expressa a 20 de Junho do corrente, aquando da consulta realizada pelo ICP-ANACOM sobre o projecto de decisão relativo ao período de guarda da pré-selecção.

Nessa comunicação, foi solicitada a aplicação de um período de guarda de duração de 9 meses até que a ORLA fosse disponibilizada pelo incumbente. Posteriormente a essa disponibilização, o prazo poderia ser reduzido para 6 meses, sendo que a data objectivo avançada nessa altura para a implementação da ORLA foi a de 1 de Setembro passado.

Poder-se-á alegar que tal prazo não era realista. No entanto, não poderá ser esquecido que a Novis Telecom já há vários meses que vinha a solicitar a imposição da ORLA, pelo que a data de 1 de Setembro era perfeitamente coerente com o histórico de solicitações até à data transmitidas ao ICP-ANACOM e que só com a presente consulta parecem começar a ter algum resultado.

Neste sentido, e considerando que com o atraso que já se verifica na disponibilização desta oferta, só existe um beneficiado – a PT Comunicações –, a Novis Telecom mantém o prazo de 9 meses para o período de guarda, o qual deverá ser mantido durante os primeiros 18 meses de vigência desta oferta (findo este período considera-se que a oferta já terá estabilizado). Após essa data, o prazo do período de guarda poderia ser alterado para os 6 meses.

O objectivo desta medida é o de assegurar a eficácia da ORLA na sua fase inicial, altura em que previsivelmente sofrerá perturbações com a instabilidade de processos e sistemas, que decerto ocorrerão numa primeira fase atendendo à complexidade desta oferta;

Questão 7

Concorda com a necessidade de uma Proposta de Referência para a ORLA? Em caso afirmativo, que aspectos considera que tal documento deve conter? Neste contexto, considera adequada a definição de indicadores de qualidade de serviço específicos para a ORLA, nomeadamente ao nível das relações grossistas entre a PTC e a entidade efectivamente beneficiária da ORLA? Em caso afirmativo, quais os indicadores que considera importante serem definidos? Entende que a criação de um grupo de trabalho com vista à promoção das condições necessárias à adequada operacionalização da ORLA é desejável? Em caso afirmativo, indique os aspectos que considera pertinentes constarem dos termos de referência do mesmo.

Atendendo aos requisitos mínimos definidos em sequência das respostas anteriores, resulta de imediato que a ORLA terá repercussões nas relações dos intervenientes: cliente, operador beneficiário, PT Comunicações e outros prestadores de serviço. Dada a complexidade das mesmas, a Novis Telecom considera fundamental a definição de uma oferta de referência a qual deverá garantir o funcionamento de uma oferta de retalho com as características atrás definidas.

De uma forma genérica, e atendendo aos aspectos até aqui expostos, a ORLA deverá contemplar:

- Descrição dos serviços abrangidos;
- Preços (para os serviços prestados pela PTC);
- Regras de interacção com o cliente;
- Processos:
    - Adesão, *upgrades*, cancelamentos e migrações (fluxos de informação a implementar)
    - Facturação e cobrança (para os serviços em que o beneficiário apenas procede à sua facturação e cobrança - informação a trocar, detalhe, etc.)
    - Procedimentos de operação, manutenção e gestão (para os serviços da ORLA em que o beneficiário define preço de retalho)
- Especificação dos sistemas de suporte:
    - Processo de Adesão, *upgrade*, cancelamento e migrações
    - Facturação e cobrança;
    - Operação, manutenção e gestão
- Qualidade de Serviço (prazos, qualidade, etc.)

- Compensações por incumprimento dos SLAs;
- Formulários
- Resolução de litígios

No que se refere ao caso específico dos níveis de serviço, a Novis Telecom considera essencial que exista uma detalhada definição de indicadores para todas as fases do processo, tanto no momento de adesão como na gestão do dia a dia do serviço.

Na ORLA, os operadores beneficiários encontram-se dependentes da PTC em todas as fases da prestação do serviço ao cliente final: na activação, na resolução de problemas (avarias, por exemplo), na facturação mensal (na medida em que boa parte da informação para emissão das facturas será entregue pela PTC), na desactivação do serviço por cancelamento ou, mesmo, no processo de recuperação de dívidas (*dunning*) em que, sem a colaboração da PTC, a capacidade do operador beneficiário em proceder à boa cobrança dos valores em dívida não será possível.

Assim, e atendendo ao seu valor crítico, deverão ser definidos SLAs com penalizações dissuasoras para todos os serviços (a serem identificados no âmbito dos grupos de trabalho a formar), com valores objectivo para a totalidade do parque (i.e. para 100% das ocorrências) de cada operador beneficiário e não, apenas, para um valor médio.

No que se refere à metodologia de trabalho a seguir, a Novis Telecom considera fundamental a criação de grupos de trabalho para a definição detalhada da especificação que irá reger a ORLA bem como para a definição desta última.

Para tal, identifica-me à partida três grupos:

- **Grupo Estratégico**: com o objectivo principal da definição do detalhe da especificação regulamentar;

- **Grupo de Processos**: com o objectivo principal da definição dos fluxos de informação a estabelecer entre os diferentes intervenientes, respectivos formatos e *timings*;

- **Grupo de Sistemas**: este será um grupo de apoio ao grupo de processos, na medida em que terá a incumbência de definir a especificação detalhada dos sistemas de suporte à ORLA. É crucial, que essa especificação seja elaborada

e fechada neste fórum, sem que haja a possibilidade de alteração unilateral por qualquer das partes.

Relativamente aos termos de referência para estes grupos, e de forma ainda preliminar, identificam-se os seguintes pontos:

Grupo Estratégico

- Definição da especificação regulamentar da oferta de linha de rede de assinante, incluindo SLAs, regras gerais de relacionamento entre prestadores e entre estes e o cliente, SLAs críticos, etc.;

- Discussão da metodologia de custos e repartição dos mesmos;

- Definição do calendário aplicável às diferentes fases da ORLA.

Grupo de Processos

- Definição detalhada dos processos de activação, cancelamento e migração aplicáveis à ORLA;

- Definição detalhada dos processos para transferência da informação relevante entre a PTC e os prestadores beneficiários, tendo em consideração os serviços definidos para a ORLA;

- Definição dos procedimentos aplicáveis nas relações de interligação

Grupo de Sistemas

- Definição das especificações de sistemas que suportem os processos definidos no Grupo de Processos

- Discussão de eventuais problemas técnicos (a nível de sistemas) que tenham impacto na ORLA

Outras questões

Como nota final, cumpre ainda referir a urgência de implementação da ORLA no mercado nacional. A Novis Telecom considera que deverá ser assumido um calendário ambicioso de forma a contrabalançar os efeitos negativos que o actual atraso já teve no mercado.

Em sequência, propõe-se o seguinte calendário:

15 de Outubro de 2003: Início dos trabalhos dos Grupos da ORLA, com duração de 1 mês.

15 de Novembro de 2003: Início da implementação dos sistemas de suporte à ORLA pelas entidades envolvidas, com duração de 1 mês.

15 de Dezembro de 2003: Testes, com duração de duas semanas.

1 de Janeiro de 2004: Lançamento das ofertas comerciais.