



# **Consulta pública relativa ao mercado de acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo**

**Comentários da NOS Comunicações, S.A, NOS Madeira S.A. e NOS Açores S.A.**

07-07-2023

**Versão não confidencial**



## Índice

I. Introdução.....	2
II. Da avaliação prospetiva da concorrência nas zonas B e das consequências para a imposição de obrigações.....	5
III. Medidas no contexto do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas.....	6
IV. Outros aspetos .....	10

## I. Introdução

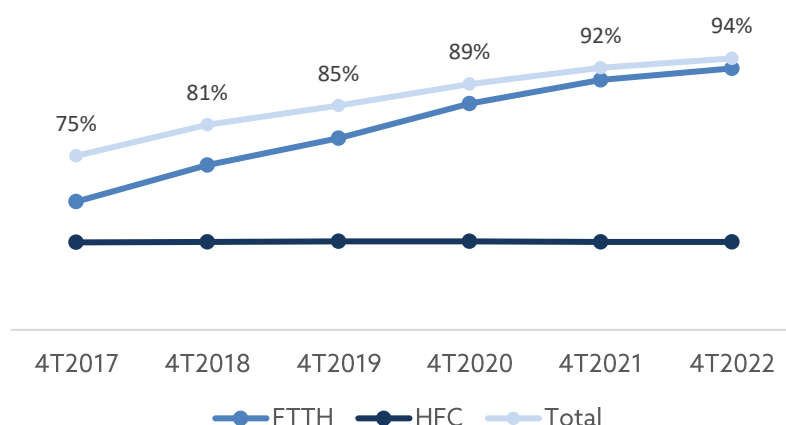
Portugal, em 2023, é um dos líderes europeus no que à cobertura por redes de alta velocidade, em particular redes de FTTH, diz respeito. De acordo com os dados publicados pela Comissão Europeia, em 2022, Portugal foi o terceiro país com maior cobertura de alojamentos com redes de fibra ótica (FttP/H), com 90,8% dos lares cobertos, apenas ultrapassado pela Espanha com 91% dos lares cobertos e pela Roménia, com 95,6%. Esta liderança assume maior relevância quando se observa que a média europeia em 2022 foi de 56,5% dos alojamentos cobertos com redes de fibra.

Esta é uma situação bastante distinta da que existia aquando da última decisão sobre o mercado de acesso à infraestrutura física, enquadrado no então designado mercado 3a.

No final de 2016, os dados da Comissão Europeia indicavam Portugal como ocupando a nona posição no que à cobertura de redes FTTc/H se refere, com menos de 50% de cobertura dos alojamentos nacionais.

A realidade é que, desde então, o mercado nacional transformou-se, por via de um ímpeto de investimento privado que conduziu a um crescimento próximo dos 30 pontos percentuais no que à cobertura por redes FTTH se refere (cf. **Figura 1**).

**Figura 1** - Evolução da cobertura de alojamentos familiares clássicos por RAV (01Q17 a 01Q23)



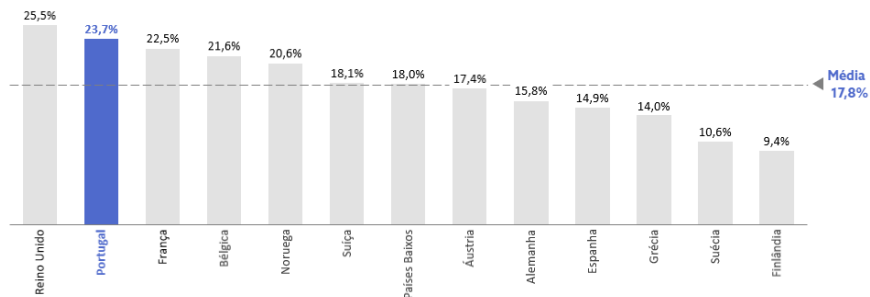
Fonte: ANACOM

Este crescimento de cobertura é o resultado do forte investimento dos operadores nacionais, o qual resulta evidente da comparação das taxas de esforço de

investimento, medidas pelo rácio investimento / receitas, dos operadores nacionais vs o de outros países (cf. Figura 2).

Na prática, os operadores nacionais apresentam dos rácios CAPEX/receitas mais elevados de entre os seus congéneres europeus.

**Figura 2** - Rácio CAPEX sobre receitas de operadores de comunicações eletrónicas europeus



Fonte: New Street Research

Investimento esse que tem sido centrado em redes de fibra, em detrimento das redes de cabo coaxial (cf. Figura 1). Esta constatação é particularmente relevante no atual contexto, em especial o fato de ser evidente, pelos dados recolhidos pela ANACOM, que a escolha da “tecnologia de rede do futuro” não ser uma opção recente, mas, pelo contrário, já datar, pelo menos, do final de 2016. Efetivamente, entre o final de 2016 e o primeiro trimestre de 2023, o acréscimo de novas casas passadas foi esmagadoramente assente em tecnologia FTTH. No período, foram cobertos 4 698 mil novos alojamentos, das quais apenas 77 mil foram-no com rede HFC.

Esta seleção da tecnologia do futuro sai reforçada pela própria estratégia tornada pública pelos chamados novos entrantes: a DIGI já anunciou que a sua estratégia em Portugal assenta na construção de uma rede fixa de FTTH e, a Masmóvil, antes de anunciar a sua decisão de desinvestir do mercado nacional, também anunciou a construção de novas zonas apenas em FTTH.

A este respeito, cumpre referir que a opção dos diferentes operadores em construir rede própria não é alheia ao enquadramento existente no mercado nacional para o acesso às infraestruturas físicas (condutas e postes); quer na perspetiva das infraestruturas do operador com PMS, quer na perspetiva das infraestruturas detidas pelas demais entidades que estão sujeitas às regras do Decreto-Lei n.º 123/2009 de 21 de maio.

Efetivamente, desde 2004, para a regulamentação assimétrica, e desde 2009, para a regulação simétrica, Portugal tem vindo a beneficiar de um modelo de acesso às infraestruturas físicas que teve como objetivo incentivar a construção de rede própria.

O sucesso deste modelo é incontroverso, com reconhecimento internacional, tendo mesmo a legislação nacional estado na base da *Broadband Cost Reduction Directive*, a Diretiva 2014/61/UE de 15 de maio de 2014, que teve como objetivo impulsionar o desenvolvimento da cobertura digital na Europa.

No caso da legislação nacional é de salientar o princípio da orientação para os custos que, como é do conhecimento do regulador, a NOS considera como essencial para o sucesso do caso português nesta matéria, na medida em que permitiu a eliminação *a priori* de possíveis conflitos associados às condições de acesso.

A análise ao mercado nacional de comunicações eletrónicas deve ser feita com consciência desta realidade, de modo a não se menosprezarem as forças que subjazem à dinâmica competitiva que se instalou no mercado nacional e que conduziu a que Portugal seja hoje líder europeu ao nível da cobertura de redes FTTH.

No que se refere à análise de mercados apresentada pelo regulador setorial, e como resulta evidente dos dados atrás apresentados, a NOS considera que parece existir uma subestimação por parte do regulador dos planos de investimento dos operadores em atividade no território nacional. Acompanhando o racional que o regulador apresenta para a definição das zonas não competitivas, a realidade é que não resulta evidente em que medida o regulador tomou em consideração os planos de investimento apresentados pelos operadores no contexto dos concursos das zonas brancas.

A eventual desconsideração dessa informação poderá, em muitos casos, estar a contribuir para uma subestimativa da dinâmica concorrencial das áreas consideradas não competitivas. No mesmo sentido, também não resulta evidente da informação apresentada, qual o papel que o regulador atribui, se algum, à oferta comercial grossista da Fastfiber<sup>1</sup>.

É do conhecimento público que esse operador tem uma oferta grossista de fibra, a qual não está sujeita a regulação específica e que é distinta da oferta que a Fibroglobal manteve ao longo dos anos e que esteve na origem de sucessivas queixas por parte dos operadores retalhistas de comunicações. Da avaliação da contestabilidade das zonas B efetuada pela ANACOM a NOS não consegue descortinar em que medida esta oferta foi considerada ou, não o tendo sido, por que razão não o foi. É um elemento que, parece-nos claro, condiciona de forma estrutural as conclusões apresentadas pelo regulador no mercado de acesso local grossista num local fixo.

Relativamente aos demais, a NOS concorda de forma geral com a avaliação do regulador, sendo que as maiores preocupações se centram no modo como a regulação das infraestruturas físicas poderá passar a ser efetuada no que ao controlo de preços se refere.

Atento o exposto, o remanescente do presente documento será estruturado do seguinte modo:

- Da avaliação prospetiva da concorrência nas zonas B e das consequências para a imposição de obrigações;
- Medidas no contexto do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas;
- Outros aspetos.

---

<sup>1</sup> Estamos-nos a referir à oferta grossista das zonas não Fibroglobal.

## **II. Da avaliação prospetiva da concorrência nas zonas B e das consequências para a imposição de obrigações**

A análise do regulador sobre as condições de concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo conclui pela existência de três tipos de áreas onde existe uma posição de mercado significativa de um operador em particular.

A NOS considera que a avaliação apresentada pela ANACOM não pondera de forma suficientemente completa todos os dados disponíveis que são relevantes para uma adequada avaliação da concorrência nestas zonas.

Desde logo, o fato de existir uma oferta grossista de caráter comercial sobre a rede Fastfiber<sup>2</sup> que, ao que seja do conhecimento da NOS, não foi considerada como insuficiente para lançamento de ofertas retalhistas alternativas. A existência desta oferta não pode deixar de ser considerada numa avaliação prospetiva da concorrência, seja nas áreas MEO-B seja nas demais áreas B, incluindo as áreas NOS-B.

O regulador, ao ignorar essa oferta, na medida em que o documento da análise de mercados é omissivo no que se refere aos seus potenciais efeitos pró competitivos nestas áreas, cria uma forte fragilidade na sua avaliação das áreas B.

No mesmo sentido, e abrangendo também quer as zonas MEO-B quer as zonas NOS-B e NOWO-B, não resulta evidente do documento de consulta se o regulador tomou em consideração a informação de cobertura atual e prospetiva, a seis anos, que os diferentes operadores remeteram no âmbito da consulta das zonas brancas.

No entendimento da NOS, essa informação é útil para avaliar das pressões competitivas a que essas áreas estarão sujeitas no horizonte temporal da análise de mercados, merecendo uma avaliação específica do regulador para garantir que as tendências de quotas identificadas não poderão ser afetadas por alterações estruturais do lado da oferta nessas áreas. Esta é uma análise que a NOS está impedida de fazer, por falta de informação, mas que importa garantir que seja feita de modo não se incorrer num risco de identificação de falsos positivos.

Finalmente, e no que se refere à análise particular que o regulador faz sobre a proporcionalidade de imposição de obrigações nas zonas NOS-B, cuja conclusão merece a nossa concordância, não podemos deixar de chamar a atenção para uma realidade mais clara e básica que aquela que é descrita pelo regulador. Como referido na introdução, nos últimos 7 anos, o investimento no desenvolvimento de redes HFC é praticamente nulo e intrinsecamente ligado às redes *legacy* HFC existentes.

Considerar que os operadores que são candidatos a entrar nestas freguesias, poderiam ter interesse em gerir um parque muito reduzido, bastante inferior a uma dezena de milhar de

---

<sup>2</sup> Com a exclusão da oferta grossista da Fibroglobal, que agora é parte integrante da Fastfiber e que, no passado, foi alvo de sucessivas denúncias em resultado de não permitir a replicabilidade das ofertas retalhistas do Grupo Altice.

acessos<sup>3</sup>, numa tecnologia distinta daquela que em que, sem exceção, utilizam nos seus *deployments* de rede, é uma linha de pensamento totalmente irrazoável e desgarrada da realidade.

Na realidade, a avaliação do regulador sobre a viabilidade ou proporcionalidade de uma obrigação de acesso perante mercados de tão reduzida dimensão cai imediatamente por terra, por ser impraticável do ponto de vista da logística e dos custos associados à gestão de duas realidades tecnológicas tão distintas, não se compreendendo, portanto, o objetivo de se considerar, com aparente credibilidade, a imposição de tal obrigação.

### **III. Medidas no contexto do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas**

Relativamente ao mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas, a NOS concorda com a avaliação que a ANACOM faz da importância deste mercado, em particular das duas ofertas que por esta via são reguladas, a Oferta de Referência de Acesso a Conduitas e a Oferta de Referência de Acesso a Postes.

A análise que o regulador apresenta sobre a sua essencialidade para o desenvolvimento continuado da rede dos operadores de comunicações eletrónicas, bem como sobre o impacto que estas duas ofertas têm na estrutura de custos dos operadores, é correta.

Os operadores de redes de comunicações eletrónicas que usam estas ofertas estão, na prática, "reféns" delas, na medida em que não é exequível considerar que, a qualquer momento, os operadores poderiam baldear as ocupações que fazem das condutas e postes da Altice para as condutas e postes de outras entidades (nos traçados em que estas existam).

E são de igual forma impactantes quaisquer variações de preço que possam existir nessas ofertas, na medida em que os custos com infraestruturas civis de um operador como a NOS já representam cerca de 19 milhões de euros por ano (YE 2022). É, por conseguinte, fácil de perceber o impacto que eventuais alterações de preços terão na estrutura de custos da NOS.

A este respeito, cumpre referir a perplexidade da NOS perante o fato de o regulador parecer individualizar os operadores de menor dimensão como aqueles que mais seriam impactados por um aumento de preços destas ofertas. Não pode ser menosprezado o impacto que variações dos preços poderão ter num operador com um parque de cabos instalados com a dimensão do da NOS, especialmente num contexto de elevada volatilidade dos custos de operação (e.g. como os que resultam do recente anúncio da ERSE de aumento dos custos de energia que, no caso da NOS, poderá representar um aumento imprevisto de mais de 20% dos seus custos totais de energia - cerca de 5 milhões de euros/ano).

Neste contexto, e não obstante a análise do regulador parecer, a espaços, subvalorizar a importância de se assegurar uma trajetória descendente dos custos dos operadores com

---

<sup>3</sup> No caso das zonas NOS-B, estamos a falar de um total de 11 896 alojamentos, o que se se considerar que a MEO já lá está presente e se ponderar a entrada de um terceiro operador, conduziria a uma quota de cerca de 3200 acessos por operador (cenário de quotas que convergiam para a concorrência perfeita - 33/33/33 - e com uma penetração total de serviços de 80%, o que é bastante ambicioso atentas as áreas em questão).

estas ofertas, a NOS concorda genericamente com as medidas que são propostas ao nível deste mercado.

No entanto, não pode a NOS deixar de sublinhar a absoluta necessidade de se fazer uma avaliação cuidada ao sistema de custeio destas duas ofertas. Como é do conhecimento do regulador, a NOS tem vindo a pugnar por uma revisão aprofundada deste, na medida em que os preços praticados pela Altice, quando comparados com o custo por km de ofertas congéneres, ficam sistematicamente acima dos preços destas últimas. Atendendo à elevada taxa de depreciação dos ativos que fazem parte da rede de condutas e postes da Altice Portugal, e aos baixos custos de mão de obra que são praticados em Portugal, custos esses que representam mais de 60% dos custos de construção de uma rede de condutas e cerca de 50% no caso de uma rede de postes, a NOS não compreende como se justifica que os preços nacionais não se situem entre os mais baixos da Europa.

A este respeito a ANACOM conhece a posição da NOS, bem como a metodologia que esta perfila para a produção de *benchmarks* nesta matéria. Os ficheiros e metodologia associados foram já partilhados com o regulador, sendo que a NOS permanece sem compreender por que razão o regulador nacional, atenta a importância de uma infraestrutura desta natureza e o acesso a informação relevante que pode ter via a rede de reguladores Europeus a que pertence, não produz um *benchmark*, ajustado à realidade nacional, dos custos de utilização destas infraestruturas.

Aliás, é incompreensível a insistência em apresentar comparativos a nível dos preços nacionais, como aquele que é apresentado na página 146 do documento de consulta, pois a comparação de preços isolados não toma em consideração as diferenças na estrutura das diferentes redes e, nessa medida, não é um modo fidedigno para comparar o custo de utilização de cada infraestrutura (e.g. se uma CVP na Altice Portugal é instalada, por exemplo, de 20 em 20 metros e na IP de 50 em 50, esta simples diferença tem um impacto direto nos custos de utilização das duas infraestruturas, não podendo comparar-se apenas os valores isolados de cada componente do tarifário).

Atento o atrás exposto, a NOS concorda com as obrigações impostas no contexto deste mercado, mas não pode deixar de manifestar a sua discordância com o modo como o regulador apresenta as seis possíveis formas de evolução do controlo de preços destas duas ofertas.

Efetivamente, é impossível para a NOS poder opinar sobre a evolução de um sistema de custeio sobre o qual pouco ou nada conhece. Como é do conhecimento da ANACOM, tem vindo a ser sucessivamente negado à NOS o acesso a informação tão básica como o grau de amortização da rede de condutas e da rede de postes da MEO, quanto mais informação mais densificada sobre o modo como os diferentes itens de custo são considerados.

Em situações passadas, onde diferentes modelos de controlo de custos foram discutidos com o mercado, foram apresentados os resultados esperados de cada modelo para que cada entidade pudesse dar a sua opinião. Parece-nos que esta abordagem é a única razoável, pois na verdade quando falamos do sistema de custeio da oferta de condutas e postes, não se está a discutir uma ideia abstrata em ambiente académico. Está-se a discutir o modo como um item de custos que, no caso da NOS, em 2022, representou perto de 20 milhões de euros, irá evoluir no futuro próximo.



Está-se a discutir, como já referido, como um item de custo do qual os operadores estão reféns, na medida em que não podem, uma vez instalada a infraestrutura, mudar o seu fornecedor, irá evoluir a médio e longo prazo.

Assim, para que a NOS possa apresentar a sua opinião, o regulador tem de dar mais informação sobre o impacto esperado nos preços de utilização da infraestrutura, das opções que coloca em cima da mesa; dito de outra forma, o regulador deve colocar em discussão qual a sua visão para o papel que estes preços têm no desenvolvimento da concorrência no setor e o modo como alterações aos mesmos podem impactar na capacidade de estas infraestruturas assumirem o papel que lhes foi atribuído pelo regulador.

Sobre este último aspeto, parece-nos que o documento de consulta dá essa indicação: estas infraestruturas têm um papel central para o desenvolvimento das redes de comunicações eletrónicas e o atingimento dos objetivos de cobertura da Década Digital 2030. Esse papel resulta da redução do investimento necessário à construção de redes, da redução do impacto ambiental desse esforço de construção e da dinamização que esta redução do esforço de investimento tem na concorrência retalhista entre operadores, seja a nível de preço seja a nível de qualidade dos serviços prestados.

Tomando como boa esta visão para as infraestruturas civis em causa, cabe então discutir como é que o princípio de orientação para os custos, que é imposto ao operador com PMS, deve ser aplicado de forma a garantir que estas infraestruturas assumem o seu papel de dinamizador da expansão das redes e da concorrência retalhista.

Para essa discussão, o regulador deverá dar, para cada um dos seis cenários apresentados, informação mais detalhada sobre o impacto esperado nos preços dessa abordagem. Caso contrário, o que está a ser pedido é uma discussão meramente teórica, descolada de qualquer visão de regulação para o setor, algo que poderá fazer sentido numa aula de economia industrial mas que, numa consulta pública que pretende definir o caminho a seguir para um eixo fundamental ao desenvolvimento do setor das comunicações eletrónicas nacional, é claramente insuficiente e desajustado.

Com o nível de informação que o regulador fornece, a NOS está impedida de poder contribuir para a discussão concreta de cada opção, pois não tem forma de saber qual o impacto real de cada uma delas. A mero título exemplificativo, o modo como o regulador apresenta a opção 3 impossibilita a NOS de perceber qual o impacto esperado da reformulação proposta. Na realidade, se o regulador não consegue antecipar o resultado dessa reformulação, fará sentido sequer, nesta fase, contemplá-la? O regulador refere que se pretende que tal reformulação tenha em conta o impacto sobre a fatura dos beneficiários, o qual não deverá ser disruptivo mas, na realidade, no entender da NOS, o que se pretende é que assegure que sejam criadas condições para uma trajetória descendente de preços, de modo a dinamizar a utilização da oferta. É isso que o regulador antevê quando refere não disruptão?

Outro aspeto que não se percebe nesta opção é o associado à redução da assimetria de informação entre a MEO e os beneficiários. Por que razão só esta opção endereça este tema? E por que razão para que essa transparência seja alcançada se requer que a proposta seja da iniciativa da MEO quando, como o regulador logo de seguida reconhece, tal implica o risco de repetição de sucessivas interações num jogo de gato e do rato, entre regulador e regulado, que de eficiente nada tem e apenas permite ao regulado estabelecer o ponto de partida da discussão da forma que mais lhe é conveniente?

Lamentamos, mas não compreendemos a relação entre uma reformulação do sistema e estas consequências que o regulador explana no contexto da opção 3 e, não sendo explicado, não podemos comentar.

Neste contexto, a NOS solicita que o regulador inicie de imediato um debate alargado com os *stakeholders* sobre as seis opções que apresentou, onde seja apresentada informação adicional sobre o impacto esperado que cada uma delas possa ter nos preços finais de acesso e sobre os demais aspetos que as caracterizam.

Na realidade, parece-nos que essa discussão beneficiaria de um *workshop* inicial, com os operadores, onde estas opções fossem apresentadas pela equipa da ANACOM e fosse feita uma discussão sobre as virtudes de cada uma, podendo a seguir ser lançada uma consulta pública específica, mais detalhada, sobre os possíveis caminhos. Mas é essencial que nesse *workshop* seja já dada informação sobre os impactos tarifários de cada opção.

Na perspetiva da NOS, a infraestrutura de postes e de condutas é uma infraestrutura relativamente estável, onde a inovação tecnológica não assume um papel particularmente relevante. Neste contexto, os investimentos necessários efetuar são centrados na retificação de situações de degradação da infraestrutura existente. Nessa medida, a abordagem que melhor serve o propósito que está identificado para estas infraestruturas (de dinamização da concorrência inter redes) será o de um modelo de custos que minimize os preços a pagar por cada entidade que usufrua da infraestrutura, atentas as necessidades de renovação da mesma.

Analisando as seis opções apresentadas pelo regulador, a NOS tende a acreditar que um modelo de *price cap* poderia ser um modelo interessante, na medida em que encerra os incentivos para a eficiência (dependendo, claro está, do nível em que o *cap* seja estabelecido). No entanto, a realidade é que a forma como esta opção é apresentada, não é possível perceber como a sua implementação poderia impactar no modo como estas ofertas hoje estão estruturadas (veja-se adiante os aspetos referentes ao *self supply* e às ofertas *legacy*).

Ao mesmo tempo, atendendo à falta de evolução dos preços destas duas ofertas (ORAP e ORAC) nos últimos anos, parece-nos evidente que existe um erro no desenho do modelo atual, pois não se compreende como é que uma infraestrutura com os níveis de depreciação que a NOS acredita que existam, os preços só desçam em 20 anos, 35% no caso das condutas e 20% no caso dos postes. Parece-nos que estas reduções estão claramente abaixo do que seria de esperar, indiciando erros no modelo de custeio e/ou de controlo de preços. Por este motivo, a NOS reforça o seu entendimento de que é fundamental analisar com profundidade dois aspetos centrais:

- i) o modo como o *self supply* do Grupo Altice tem vindo a ser tratado ao longo do tempo, seja com a rede de cobre, seja com a rede de fibra seja com a rede de circuitos ponto a ponto e
- ii) o modo como as ofertas *legacy*, isto é, aquelas ocupações que ainda persistem do tempo pré ORAC e pré ORAP, são tratadas a nível da distribuição dos custos e como é que interagem para a definição dos preços de acesso das ofertas reguladas.

Estes são aspetos que deverão ser aprofundados em diálogo com os *stakeholders* de modo a garantir que os eventuais erros que possam existir sejam corrigidos e não perdurem para o novo modelo que venha a ser implementado.

Finalmente, a NOS não pode deixar de chamar a atenção para o fato de, conforme a informação veiculada no site da ANACOM, as auditorias do sistema de contabilidade analítica da MEO do período entre 2015 a 2022 foram executadas, com a exceção dos anos de 2017 e 2018, pela mesma empresa, a Mazars & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

A NOS não pode deixar de chamar a atenção para o fato de ser pouco prudente que este tipo de trabalho seja, de forma repetida, executado pela mesma empresa (6 anos em 8), na medida em que tal procedimento não promove o desafio periódico aos modelos de trabalho instalados, o que conduz a uma menor confiança sobre o efetivo controlo do modelo de custos utilizado.

Assim, aproveitamos a presente para lançar o repto ao regulador para promover que os auditores não possam manter-se mais do que 2 anos, devendo ser alterados e nunca repetidos num horizonte mínimo de 5 anos.

#### **IV. Outros aspetos**

Cumpre fazer uma nota relativamente às ofertas que o regulador propõe cessar, em concreto a ORALL e a oferta Rede ADSL.PT. A NOS deseja chamar a atenção para a importância fundamental do aspeto, corretamente identificado na análise da ANACOM, relativo à necessidade de se assegurar um o período de *phase out*, nunca inferior a 24 meses para o parque instalado.

Este tipo de operações apresenta elevados desafios técnicos pois, atenta a elevada capilaridade das redes dos operadores como a NOS, a realidade é que estas ofertas são usadas em casos extremos e, nessa medida, a criação de condições para manter o serviço ativo após a cessação das ofertas reguladas é um processo difícil e que requer uma elevada mobilização interna das equipas técnicas. Nesse contexto, a NOS deseja reforçar a essencialidade de ser mantido o período de 24 meses para *phase out* do parque instalado.