

Consulta pública sobre VoIP

Implementação da posição comum do Grupo de Reguladores Europeus (ERG) para a voz sobre o protocolo Internet e condições de utilização de números geográficos, nómadas e móveis

Comentários da Optimus - Comunicações S.A.

20-09-2010

INTRODUÇÃO

A Optimus – Comunicações S.A. [Optimus] saúda a presente consulta, considerando-a um passo imprescindível para que o esforço de inovação e convergência tecnológica que os operadores têm vindo a empreender nos últimos anos seja explorado em pleno.

As alterações que são abordadas no documento de consulta terão um impacto relevante no modo como os consumidores passarão a interagir com o seu serviço de comunicações de voz, na medida em que permitirá a eliminação de uma barreira administrativa (as definições actualmente intrínsecas às gamas de numeração em causa) que tem vindo a constituir uma barreira ao aparecimento de novos serviços no mercado.

Tal como o regulador refere, já hoje existem soluções que permitem aos clientes finais simular o que agora se propõe: a capacidade de permanecerem, se assim o escolherem, disponíveis para a sua base de contactos independentemente da sua localização. No entanto, atenta a rigidez do Plano Nacional de Numeração, estas soluções encerram custos e uma complexidade desnecessários atenta a capacidade tecnológica que as redes de hoje possuem (e.g., o caso do *call forwarding* que é utilizado como exemplo pelo próprio regulador).

No entanto, não é demais de sublinhar que a aplicação do conceito de neutralidade tecnológica que o regulador pretende agora consagrar no Plano Nacional de Numeração vai muito além do que uma alternativa mais eficiente ao sistema actual de *call forwarding*.

É expectativa da Optimus que, tendo por base as soluções preconizadas na presente resposta, conseguir-se-ão desenvolver novas funcionalidades, salvaguardando sempre o carácter distintivo de cada serviço e, por conseguinte, a capacidade de diferenciação no mercado dos diferentes prestadores (cumprе reiterar que a neutralidade tecnológica não abrange a neutralidade de serviço).

É neste contexto que a Optimus vem apresentar a sua posição face às questões apresentadas no âmbito da consulta pública, manifestando a sua total disponibilidade para apresentar todos os esclarecimentos que sejam considerados necessários.

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Questão 1 - *Reconhece a necessidade e urgência de existir uma harmonização europeia quanto às regras a aplicar aos prestadores das ofertas VoIP onde estas requerem interoperabilidade com os serviços da PSTN no que respeita aos aspectos de numeração, portabilidade, acesso aos serviços de emergência e direitos dos consumidores?*

Como já referido, a Optimus saúda a presente iniciativa do regulador, na medida em que considera que a revisão das regras de funcionamento dos serviços VoIP e de utilização da numeração geográfica, nómada e móvel é uma necessidade do mercado há já algum tempo.

Efectivamente, e no que se refere à criação de condições para a existência de um mercado único Europeu, esta harmonização é importante, na medida em que promoverá a disponibilização de serviços de maior valor aos clientes finais e a menor custo, aumentando a segurança na utilização dos mesmos (onde a homogeneização das regras de acesso aos serviços de emergência assumem particular importância).

Paralelamente, é também fundamental assegurar que as regras de numeração estão adaptadas à crescente integração das redes e serviços, funcionando como um facilitador dos mesmos e não como um obstáculo à inovação o que, no contexto actual, não sucede.

Como é conhecimento da ANACOM, a impossibilidade de aplicação do conceito de neutralidade tecnológica a serviços que hoje são prestados é, na maior parte dos casos, meramente administrativa, existindo mesmo um claro conflito entre as pretensões apresentadas pelos clientes e as ofertas que os operadores, por imposição regulatória, são capazes de apresentar.

Caso paradigmático é o dos clientes empresariais, que esperam poder auferir das vantagens associadas aos serviços VoIP sem ter que mudar a sua numeração e que, com o actual contexto regulatório, os operadores não podem assegurar.

Questão 2 - *Identifica outras áreas a requererem harmonização? Quais? Porquê?*

A Optimus considera que as dimensões apresentadas pela ANACOM correspondem às principais que, nesta fase do processo, carecem de análise.

Questão 3 - *Concorda que os prestadores de serviço telefónico em local fixo ou móvel possam entregar aos seus clientes as chamadas destinadas aos respectivos números, independentemente do local (no caso dos geográficos) ou tipo de rede de acesso (fixa ou móvel, suportada ou não em tecnologia IP) onde se encontrem e sem encargos adicionais para o originador? Caso discorde, justifique.*

A Optimus concorda com o princípio exposto. Aliás, qualquer alteração ao actual paradigma, em que o chamador não pode ser impactado por decisões¹ que lhe são alheias e sobre as quais não tem visibilidade, seria criar as condições necessárias para a total descredibilização das soluções de comunicações convergentes.

Questão 4 – *Considera que os prestadores do serviço telefónico em local fixo ou móvel devem ser impedidos de efectuar chamadas originadas pelos seus assinantes através dos respectivos números – geográficos ou móveis –, quando não controlam o acesso desses assinantes nas suas redes, ou controlando, não corresponda o CLI e/ou a informação de localização àquela que efectivamente permite localizar o originador da chamada – opção 1? Ou considera que tal restrição não deve ser imposta, mas que devem os prestadores do serviço telefónico em local fixo ou móvel “marcar”, de modo adequado, as chamadas que se destinam ao 112, apenas quando o assinante está em situação de nomadismo, com vista a informar os PASP de que o CLI não traduz a efectiva localização do originador da comunicação – opção 2? Que formas de “marcar” o número antevê que sejam susceptíveis de envio na chamada para os Pontos de Atendimento da Segurança Pública (PASP) por forma a serem por estes inteligíveis sem desenvolvimentos técnicos significativos? Caso discorde de qualquer das opções, justifique e/ou apresente soluções alternativas.*

A Optimus defende a adopção da opção 2 na medida em que:

- a) É aquela que melhor defende os interesses dos clientes: a inibição da capacidade de realizar chamadas fora de uma determinada localização a qual, dependendo da rede de acesso, é necessariamente de difícil percepção pelos clientes e implica várias desvantagens.

Efectivamente, é de difícil compreensão para o cliente que as chamadas sejam cortadas quando este saia da área relevante ou, caso não o sejam, que uma vez desligada uma chamada num determinado local, caso não faça parte da área relevante (actualmente extremamente limitada), já não possa efectuar uma nova chamada.

- b) É aquela que permite explorar, na sua verdadeira plenitude, o potencial das redes de comunicações electrónicas modernas no desenvolvimento das quais os operadores estão a investir fortemente, com todos os benefícios a nível da inovação tecnológica e eficiência de utilização dos recursos de rede.
- c) Do ponto de vista das salvaguardas necessárias no âmbito do acesso aos serviços de emergência, será suficiente a sinalização para os PASP, caso a chamada não

¹ Escolhas do destinatário da chamada sobre a sua localização ou opção de rede de acesso a cada momento.

seja originada na sua "localização principal", de que o cliente se encontra em nomadismo. Cumpre, no entanto, referir que, mesmo nestes casos, há que tomar em consideração que existem situações em que, mesmo estando o cliente registado num ponto de acesso associado à designada "localização principal", a informação de localização poderá não corresponder exactamente à real (e.g, o caso de um cliente que utiliza uma aplicação como o Skype num acesso WiFi ou UMTS).

- d) É ainda de sublinhar que esta solução (opção 2) é totalmente exequível, existindo várias soluções técnicas que deverão ser analisadas por todos os intervenientes de modo a assegurar uma implementação *end-to-end* que garanta o funcionamento para todos os prestadores envolvidos.

Questão 5 – *Vê algum impedimento, operacional ou de outra natureza que impeça a implementação das opções propostas? Que opções técnicas identifica para garantir o controlo de que os números geográficos e móveis são correctamente usados e de que serão os mesmos: (i) automaticamente substituídos no CLI por números nómadas, na originação de chamadas para qualquer destino – opção 1 –, ou (ii) "marcados" como não fidedignos exclusivamente nas chamadas para o 112 – opção 2 –, quando não for possível assegurar a informação de localização que é própria àqueles números? Quando considera viável a implementação de cada uma das opções? Justifique ou apresente soluções alternativas.*

Para além do já exposto na questão anterior, e que concorre para a escolha da opção 2, há ainda que referir o desperdício de numeração e as dificuldades de transparência de informação de contacto dos clientes inerentes à atribuição de, no mínimo, dois números a cada cliente.

Questão 6 – *Considera adequado que previamente à introdução das soluções previstas na questão anterior o prestador envie obrigatoriamente ao ICP-ANACOM a informação relevante sobre as mesmas? Caso discorde, justifique.*

A Optimus defende que deverá ser assegurada a transparência ao regulador sobre as opções técnicas adoptadas, de modo a assegurar que existe uma interpretação homogénea entre todos os *players* do mercado sobre as obrigações que lhes são impostas no que à informação de localização se refere.

Deste modo, e à semelhança do que já hoje sucede no caso do lançamento de ofertas VoIP com numeração da gama 2, onde os prestadores devem descrever as soluções técnicas utilizadas para assegurar o carácter fixo da rede, neste novo paradigma o mesmo processo deverá ser aplicado no que às soluções técnicas de informação aos PASP, sobre a localização do chamador, se refere.

Questão 7 – *Identifica alguma dificuldade ou constrangimento em relação com a discriminação das condições de utilização dos números: (i) em função do sentido da comunicação – opção 1 –, (ii) nas chamadas originadas em nomadismo para o 112 – opção 2? Em caso afirmativo, de que modo pode ser ultrapassada/o? Do ponto de vista formal identifica alguma medida que convenha ser tomada pelo regulador nesta matéria? Justifique.*

Tendo optado pela opção 2 na questão 4, cumpre responder à presente questão nesse contexto.

Tal como foi exposto na questão anterior, não existem dificuldades técnicas que impeçam a sinalização da utilização fora da “localização principal” de um qualquer número, desde que sejam assegurados os desenvolvimentos técnicos necessários.

Do ponto de vista da utilização pelos clientes, deverá ser assegurado, à semelhança do que já está em vigor para o serviço nómada, que a informação de localização normalmente associada às chamadas de emergência é, conforme os casos, limitada ou inviabilizada.

Neste contexto, reitera-se a importância do papel da ANACOM na coordenação de um grupo de trabalho que deverá seleccionar uma solução comum a todos os prestadores e PASP, à semelhança do que sucedeu no processo de implementação do 112L.

Questão 8 – *Considera que as medidas suscitadas nas questões 3 a 6 são adequadas e proporcionadas no quadro da implementação da Recomendação da Posição Comum do ERG, nomeadamente no que respeita a: (i) autorização de uso nómada de números geográficos atribuídos a assinantes, (ii) neutralidade tecnológica dos planos de numeração? Justifique.*

No que se refere ao primeiro ponto, a Optimus considera que a posição preconizada e, em particular, a opção 2, é a única opção que assegura a total compatibilidade com a Recomendação da Posição Comum do ERG.

É-o no que respeita ao acesso aos serviços de emergência, já que:

- a) Garante que todos os serviços assegurarão o acesso aos serviços de emergência;
- b) As tecnologias preconizadas permitem o encaminhamento das chamadas aos PASPs;
- c) Existem soluções técnicas disponíveis para, em algumas situações, ser desde o primeiro momento, assegurada a passagem de informação sobre a localização do chamador e é expectável que, a prazo, surjam soluções técnicas para as restantes situações;
- d) O requisito de passagem da informação aos PASP sobre uma chamada ser originada com base num número suportado numa solução nómada é mais do

que atendido, na medida em que a solução permite o envio de informação, chamada a chamada, sobre se o utilizador se encontra, ou não, em utilização nomádica;

- e) Permite o respeito da recomendação de ser assegurada a informação associada às limitações intrínsecas do serviço em situação de nomadismo;

No que se refere às recomendações alusivas à utilização de numeração:

- a) Garante o direito à utilização nomádica pelos clientes finais dos serviços telefónicos fixos, tendo por base a numeração geográfica. É de referir que a opção alternativa (opção 1) proposta pela ANACOM não garante o cumprimento deste ponto;
- b) Assegura o carácter neutral face à tecnologia da gama 2 do Plano Nacional de Numeração;
- c) Cumpre o requisito de inexistência de qualquer restrição ao nomadismo o que, na opção 1, não é assegurado.

Questão 9 – *Concorda com a utilização dos números geográficos do serviço telefónico acessível ao público em local fixo, no âmbito de um serviço VoIP nómada, apenas num contexto de portabilidade (números ported-in pelos prestadores de serviços VoIP nómada)? Ou considera que é legítimo que os prestadores dos serviços VoIP nómada também tenham, por direito próprio, a possibilidade de obter por atribuição directa do ICP-ANACOM o direito de utilização dos números geográficos, nas mesmas condições, isto é, só para recepção de chamadas – opção 1 –, para recepção e estabelecimento de chamadas (estas “marcadas” como apresentando informação de localização não confiável) – opção 2? Antecipa alguma dificuldade, nomeadamente quanto à aplicação do Regulamento da Portabilidade, numa ou noutra situação? Justifique.*

Questão 10 – *Concorda com a exigência, no contexto da questão anterior, da obrigatoriedade de associar, em qualquer caso, a atribuição de um número geográfico à obrigação de residência do cliente na área em causa? Que alternativas identifica? Justifique.*

A Optimus considera que a possibilidade de utilização da numeração geográfica para serviços VoIP nómada por parte de prestadores que apenas forneçam esse serviço (nómada), deverá apenas ser concedida num cenário de portabilidade, devendo-lhes ser vedada a possibilidade de atribuição primária por parte do regulador. Deverá, portanto, ser uma condição de acesso associada ao tipo de prestador em causa: prestadores que detenham ofertas tradicionais (isto é, que controlem a rede de acesso) não serão alvo desta restrição.

Adicionalmente, e para esses números portados, o prestador de VoIP nómada deverá assegurar o cumprimento da regra discutida na questão 4, isto é, deverá ser assegurada

sinalização nas chamadas para os serviços de urgência, que indique que a informação de localização do cliente não é fidedigna.

Estas condições são necessárias, pois:

- a) A possibilidade de atribuição primária de numeração aos prestadores de serviços VoIP nómada implicará uma pressão muito elevada sobre os recursos de numeração e eliminará, à partida e de modo irrevogável, qualquer informação geográfica do Plano Nacional de Numeração;
- b) Os clientes dos prestadores exclusivos de VoIP nómada têm uma elevada percentagem de clientes ocasionais, em que o driver é, sobretudo, o custo e não a numeração em si. Para estes clientes o valor de uma numeração geográfica é muito inferior (se algum) quando em comparação com uma gama nómada.

Os clientes que valorizam verdadeiramente a numeração geográfica serão, tipicamente, os clientes que pretendem utilizar o prestador VoIP como o seu prestador principal o que, atendendo ao estado de desenvolvimento do mercado de serviços telefónicos, já terão numeração da gama 2 atribuída noutra prestador, tendo subjacente o conceito de “localização principal”. Assim, a possibilidade de portabilidade do número para o prestador VoIP responderá às necessidades em causa, minimizando o desperdício de recursos de numeração e assegurando a manutenção do carácter informativo dos prefixos as gamas geográficas.

- c) A utilização da sinalização quando se esteja perante um serviço em que a informação de localização não é fidedigna é necessária para assegurar a coerência das regras definidas para todas as situações em que esta numeração seja usada em contexto nómada.

Finalmente, e no que se refere aos impactos no Regulamento de Portabilidade, a Optimus não antecipa dificuldades acrescidas. Há no entanto que acautelar situações em que um cliente efectua a portabilidade do seu número 21xxxxxx para um prestador VoIP e, posteriormente, efectua uma nova portação para um serviço que não é puramente nómada.

Nestes casos pode ocorrer a situação em que a nova “localização principal” já não esteja na área geográfica de influência do prefixo (neste exemplo, do “21”). Estas situações, sob pena de limitar o direito à portabilidade dos clientes, deverão ser aceites, mas deverá ser claro que em situações de retorno, mesmo que a última “localização principal” do número fosse fora da área do “21”, findo o período de quarentena, o novo operador apenas poderá atribuir o número para clientes que tenham a “localização principal” na área geográfica correspondente.

Ou seja, e no que se refere à questão 10 em concreto, a Optimus concorda que a lógica de atribuição secundária de numeração geográfica aos clientes seja coerente com a “localização principal” do cliente. No entanto, este direito apenas se poderá assegurar em atribuição secundária, sendo que nos casos de portabilidades subsequentes, deverá ser aberta a possibilidade da localização principal já não assegurar essa coerência.

Finalmente, cumpre referir que, já hoje, existem situações de utilização indevida de numeração geográfica por parte de prestadores de serviços VoIP nómadas “puros”. Esta situação é contrária à regulamentação em vigor e às regras que a presente consulta tem subjacente.

Neste contexto, é de extrema importância que o regulador, hoje e, com a implementação dos resultados da presente consulta, no futuro, reforce a sua acção de fiscalização no mercado, de modo a eliminar situações de concorrência desleal e garanta a integridade e coerência da utilização de numeração no território nacional.

Questão 11 – *Identifica algum constrangimento na disponibilização do acesso ao 112 pelos prestadores de serviços VoIP sem direitos de utilização de números atribuídos? Em caso afirmativo, de que modo pode ser ultrapassado?*

Paralelamente, há que ter em consideração que a abertura desta possibilidade poderá desencadear situações de utilização indevida dos serviços de emergência, concorrendo para o seu congestionamento e para a perda de qualidade do mesmo.

Atendendo ao aspecto estrutural que estes serviços desempenham na sociedade, nomeadamente na defesa da vida e segurança dos cidadãos, a Optimus considera que a abertura de tal possibilidade é claramente perigosa e contraproducente, podendo ter efeitos negativos para a sociedade como um todo.

Questão 12 – *Que progresso observou na oferta pelos fabricantes de produtos ou equipamentos e/ou desenvolveu na sua rede, nestes últimos quatro anos, no tocante a soluções de localização e encaminhamento, ou métodos para priorização e melhoria da qualidade e disponibilidade do serviço, em chamadas de emergência originadas em clientes de serviços VoIP nómadas? Que solução conhece e pode implementar, nomeadamente em termos de negociações de atributos de QoS entre terminais e com a rede e da definição de prioridade máxima no estabelecimento da chamada?*

Nos casos em que o prestador não controle a rede de acesso, desconhece-se qualquer solução no mercado.

No entanto, e como já referido, atendendo à crescente convergência das redes e ao desenvolvimentos que os serviços VoIP estão a ter a nível internacional, e como já

referido, a Optimus acredita que esta questão será alvo de uma crescente atenção por parte dos fabricantes e, por essa via, soluções estáveis e eficientes serão disponibilizadas.

Questão 13 – *Concorda com as obrigações de localização, adequado encaminhamento, priorização e qualidade das chamadas de emergência, bem como de disponibilidade permanente no acesso ao serviço, aplicáveis aos prestadores de serviços VoIP nómadas, apenas condicionadas à existência de soluções tecnicamente viáveis? Caso discorde, justifique.*

Relativamente à questão da localização e acesso permanente ao serviço, considera-se que as medidas hoje em vigor para estes serviços, e atendendo à evolução técnica, são proporcionais.

Já no que se refere ao adequado encaminhamento, a Optimus defende que esta funcionalidade é importante como forma de prevenir situações de congestionamento dos PASP o que, sucedendo, terá impactos transversais na qualidade do serviço prestada a todos os utentes do serviço.

Assim, propõe-se que, nas situações de utilização dos números geográficos, o encaminhamento das chamadas seja efectuado para o PASP da zona de influência do referido número (i.e., uma chamada originada por um 21xxxxxxx deverá ser entregue no PASP da zona de Lisboa).

No caso dos números da gama 30, e atenta a impossibilidade de identificar a localização da chamada, deverão manter-se as regras de encaminhamento actuais.

Questão 14 – *Concorda com a extensão dos direitos referidos acima ((i) contrato com elementos mínimos, (ii) transparência de condições de serviço, (iii) serviço de listas, e (iv) disponibilidade das redes e dos serviços em situações de emergência ou de força maior e acesso ininterrupto aos serviços de emergência) aos utilizadores VoIP de uso nómada? Caso discorde, justifique, para cada um dos direitos mencionados, apresentando eventuais constrangimentos técnicos ou de outra natureza e modo de serem ultrapassados?*

A Optimus concorda com a proposta do regulador, ressalvando-se apenas as limitações associadas ao acesso ininterrupto aos serviços, na medida em que existem restrições tecnológicas, nomeadamente a nível energético que impedem o cumprimento integral desta norma.

Questão 15 – *Identifica algum outro aspecto ou questão que pretenda apresentar ou desenvolver, no âmbito da implementação da Posição Comum do ERG? Justifique.*

Na medida em que a numeração 2 seja utilizada por prestadores VoIP nómada, há que garantir que as actuais regras aplicáveis à qualidade do serviço telefónico também

deverão ser aplicadas a estes prestadores. O regulador deverá assegurar a necessária adaptação das regras existentes a este contexto.

Finalmente, deverá ser claro que o conceito de nomadismo associado às gamas de numeração 2 e 3 deverá passar a ser um conceito intrínseco às mesmas, sendo necessário adaptar o Plano Nacional de Numeração de modo a consagrar de modo inequívoco a aplicação do princípio de neutralidade tecnológica a estas gamas (princípio que, como referido na consulta, também deverá ser aplicado à gama 9).