



PRONÚNCIA NO ÂMBITO DAS CONSULTAS SOBRE:

- VALOR DA TARIFA SOCIAL DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE ACESSO À INTERNET EM BANDA LARGA;
- DEFINIÇÃO DA LARGURA DE BANDA E DEMAIS PARÂMETROS DE QUALIDADE DE SERVIÇO A OBSERVAR NA TARIFA SOCIAL DE ACESSO À INTERNET EM BANDA LARGA FIXA OU MÓVEL; E
- CONCEITO DE ENCARGO EXCESSIVO COM O FORNECIMENTO DO SERVIÇO DE ACESSO À INTERNET EM BANDA LARGA.



Ponto Prévio

O Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de junho, que cria a tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga (TSI), prevê no seu artigo 9º um conjunto de procedimentos essenciais para a atribuição e manutenção da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga. Estes procedimentos são essenciais para garantir a elegibilidade dos potenciais beneficiários, condição prévia à atribuição e manutenção desta tarifa.

Sendo uma matéria com complexidade técnica e que envolve uma rigorosa articulação entre vários organismos públicos e a ANACOM, por um lado, e entre a ANACOM e os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, por outro, chama-se, desde já, a atenção para a necessidade de se estabelecerem os procedimentos que devem nortear a relação entre todos os intervenientes no processo de atribuição da TSI, bem como de se definirem os sistemas de informação que deverão ser utilizados no âmbito do referido processo, concomitantemente com as consultas públicas agora a decorrer, sob pena de a implementação da TSI se tornar ineficiente ou sofrer atrasos desnecessários.

A este propósito, e no que toca ao relacionamento entre a ANACOM e os operadores de comunicações eletrónicas, a solução técnica a ser adotada no âmbito do processo de confirmação da elegibilidade dos potenciais beneficiários da TSI assume especial relevância, devendo a mesma ser desenhada de molde a basear-se em instrumentos de comunicação céleres e eficazes, que evitem um aumento de burocracia e encargos administrativos para os operadores.

De igual modo, considera-se absolutamente essencial que se definam com exatidão os procedimentos a ser observados pelos potenciais beneficiários da TSI, nomeadamente no que respeita aos documentos comprovativos da sua elegibilidade – em especial no caso particular dos estudantes universitários identificados no n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de junho.



Adicionalmente, devem ser estabelecidos tempos de resposta do Regulador aos pedidos de confirmação de elegibilidade efetuados pelos operadores, de forma a atribuir maior previsibilidade e segurança a todo o processo e, de igual modo, facilitar a interação entre os operadores (responsáveis últimos pela resposta aos clientes) e os potenciais beneficiários da TSI.

Tal como salientado pela ANACOM, a TSI constitui, na sua génese, uma “medida de acessibilidade tarifária e não de disponibilidade de rede”, não devendo, por conseguinte, consubstanciar (mais) um encargo para os respetivos prestadores. Neste sentido, deve procurar evitar-se que os procedimentos que venham a ser definidos no âmbito da atribuição e manutenção da TSI desvirtuem tal objetivo, procurando-se, ao invés, soluções que confirmem fiabilidade ao processo sem envolverem complexidade e esforço administrativo e/ou financeiro adicionais.

1- Proposta da ANACOM relativa ao Valor da Tarifa Social de Fornecimento de Serviços de Acesso à Internet em Banda Larga

Face aos critérios que se encontram fixados no diploma que cria a Tarifa Social de Internet – (1) os preços praticados a nível nacional para serviços equivalentes ao serviço de acesso à Internet em banda larga; (2) a evolução do mercado; e (3) o rendimento das famílias portuguesas -, o preço de 5€ (ao que acresce IVA) não parece preencher qualquer dos requisitos, representando, para além disso, um encargo muito elevado para os operadores.

Com efeito, face às condições anunciadas pelos vários operadores nas ofertas 1P mais acessíveis de acesso à Internet em banda larga, o valor da mensalidade do serviço de acesso à internet em banda larga no âmbito da TSI proposto pela ANACOM representa um desconto muito superior ao que existe, por exemplo, na Tarifa Social da Energia, a qual contempla um desconto de 33,8%. Ora, no caso da TSI, o valor proposto representa um desconto de 66,6%.



Acresce que há, ainda, que tomar em devida consideração o facto de o preço dos acessos grossistas fixos ser superior ao preço de retalho avançado e os encargos grossistas de alguns MVNO com o plafond de tráfego mensal anunciado (12 GBytes) ultrapassarem largamente esse preço de retalho, tornando os acessos móveis de TSI permanentemente e fortemente deficitários para esses operadores.

Também a comparação que é efetuada entre a TSI e as condições aplicáveis à contratação do serviço de acesso à Internet em banda larga móvel destinada a alunos de estabelecimentos de ensino público abrangidos pela ação social escolar não se afigura, a nosso ver, adequada, desde logo porque se trata de um serviço a ser prestado no âmbito de um programa específico, com uma duração pré-definida e com um débito bastante inferior (2 Mbps) ao ora proposto pela ANACOM.

Ainda neste contexto, cumpre salientar que, tendo por objetivo determinar o valor mensal para a TSI, a ANACOM procedeu à análise dos preços praticados pelos diversos operadores nacionais, bem como à decomposição do conceito de acessibilidade e do que o mesmo representa na definição do montante a suportar pela população com menores rendimentos. Nesse âmbito, deu conta do resultado da análise efetuada pela *Broadband Commission for Digital Development*, a qual conclui que em 2025 a meta de acessibilidade deverá ser inferior a 2% (em lugar de 5%) do rendimento mensal bruto *per capita* para serviços de banda larga fixa ou móvel.

A ANACOM aplica então este resultado, não ao rendimento mensal bruto *per capita*, mas ao rendimento médio anual líquido por adulto equivalente em risco de pobreza e ao rendimento médio anual dos beneficiários de complemento solidário para idosos, tendo chegado a valores de €7,20 e €8,76, respetivamente. E vai mais longe. Ajusta o peso determinado no estudo da *Broadband Commission for Digital Development* ao cabaz utilizado na definição do IHPC e o valor de 2% cai para 1,39%.

Não termina, porém, aqui a análise levada a cabo pela ANACOM, a qual entende por bem, e sem justificação aparente, efetuar um ajustamento ao rendimento a utilizar em função do Indexante de Apoios Sociais (IAS). Só aqui se chega ao resultado final: 5€ (sem IVA).



Fica-nos, assim, a dúvida sobre quais os motivos que conduziram a ANACOM a efetuar ajustamentos que se desviam, de forma injustificada, das métricas e critérios propostos nas análises indicadas pela própria ANACOM.

Já no que respeita ao preço proposto para os equipamentos de acesso, este é estabelecido tendo também por referência a contratação do serviço de acesso à Internet em banda larga móvel destinada a alunos de estabelecimentos de ensino público abrangidos pela ação social. Sucede que, nesse caso em particular, os equipamentos de acesso destinam-se exclusivamente à prestação de um serviço móvel.

Ora, o valor dos equipamentos de acesso, bem como a componente de ativação, diferem consoante a tecnologia com base na qual o serviço de acesso à internet em banda larga é prestado, pelo que tal diferença deve ser reconhecida através da fixação de um preço distinto consoante a tecnologia de suporte em causa.

Esta diferenciação de preços justifica-se pelo facto de a prestação do serviço com base em tecnologias alternativas à móvel ter efetivamente um custo diferente (tipicamente superior), não estando, por isso em causa uma discriminação entre tecnologias, mas, pelo contrário, assegurar a paridade no tratamento entre situações distintas (“tratar diferente o que é diferente”).

Saliente-se, também, que a fixação de um preço superior, refletindo custos mais elevados decorrentes da prestação da TSI assente em tecnologias que não a tecnologia móvel, promove a eficiência global do sistema da TSI e diminui o eventual encargo excessivo com o fornecimento de tal serviço e evita consequentes distorções no mercado.

Caso se entenda que não deverá existir diferenciação do preço da componente de ativação e equipamento com base na tecnologia de suporte, então o preço único a aplicar terá necessariamente que ser superior ao ora proposto, de modo a acomodar os custos superiores de ativação e equipamento inerentes a outras tecnologias que não a móvel.



O valor a fixar deverá, ainda, ter em conta os preços de mercado da oferta individualizada do serviço de acesso à internet (1P) prestada com base nas diferentes tecnologias e não apenas com base na tecnologia móvel, como sucede na proposta atual.

2- Sentido Provável de Decisão da ANACOM sobre a Definição da Largura de Banda e os Demais Parâmetros de Qualidade de Serviço a Observar na Tarifa Social de Fornecimento de Serviços de Acesso à Internet em Banda Larga Fixa ou Móvel

Para fundamentar a sua proposta relativa ao débito associado à TSI, a ANACOM analisou quer as ofertas disponíveis no mercado nacional, quer o *benchmarking* internacional, em linha com o estabelecido no Código Europeu das Comunicações e no Decreto – Lei nº 66/2021, de 30 de julho.

Em resultado desta análise, a ANACOM propõe a fixação de velocidades de *download* de 10 Mbps e de *upload* de 1 Mb no âmbito da prestação da TSI.

Saliente-se, a este respeito, que as velocidades propostas pela ANACOM visam suportar o conjunto de serviços elencado no artigo 3º do Decreto – Lei nº 66/2021, de 30 de julho.

Verifica-se, contudo, que a ANACOM optou por fixar velocidades que se situam no topo superior do *benchmarking* uma vez que na maioria dos países a velocidade de *download* está abaixo dos 5 Mb e a velocidade de *upload* não é especificada ou é igual ou inferior a 1 Mbps (cfr. tabela abaixo) -, sem que, para o efeito, apresente qualquer justificação no Sentido Provável de Decisão ora em análise.

	Finlândia	Lituânia	Malta	Suécia	Espanha	Croácia	Bélgica	Eslovénia	Reino Unido
Velocidade download	2Mbit/s	Não especificado	4Mbit/s	10Mbit/s	1Mbit/s	1Mbit/s	1Mbit/s	4Mbit/s	10Mbit/s
Velocidade upload	Não especificado	512kbit/s	1Mbit/s						

Fonte: BEREC – Body of European Regulators for Electronic Communications, June 11th 2020



Recorde-se, a este propósito, que, tal como evidenciado *supra*, no comentário efetuado à Proposta da ANACOM relativa ao valor da Tarifa Social de Internet, a velocidade disponibilizada no âmbito da prestação do serviço é um elemento relevante a ter em conta na definição do preço a aplicar à oferta, significando isto que a serviços de acesso à internet com velocidades de *download* e *upload* superiores se deverão aplicar preços mais elevados.

Não obstante, e apesar de não se encontrar fundamento para a ANACOM ter decidido pela fixação de velocidades equivalentes às mais elevadas do *benchmarking*, a APRITEL considera equilibrada a solução proposta, tendo em conta que a mesma se aplicará também durante o ano de 2022.

3- Sentido Provável de Decisão Relativo ao Conceito de Encargo Excessivo com o Fornecimento do Serviço de Acesso à Internet em Banda Larga

A APRITEL concorda com a caracterização da medida de acessibilidade tarifária efetuada pela ANACOM, nomeadamente quanto à dispersão territorial do universo potencial de beneficiários e à asserção de que nem todos os elementos deste universo, seja por desinteresse, desnecessidade ou por terem já subscrito ofertas alternativas, irão solicitar a TSI.

Efetivamente, sendo o universo potencial de beneficiários composto pelos consumidores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais, afigura-se muito relevante a intersecção deste grupo com a camada da população que evidencia índices de literacia digital mais baixos, problema a montante da barreira económica à adesão a serviços de acesso à internet e cuja resolução requer um outro tipo de políticas, em particular no campo educativo e formativo.

Quanto ao conceito de encargo excessivo, a APRITEL concorda também com o entendimento da ANACOM de que “a prestação do serviço representa um encargo excessivo caso impacte na situação financeira ou competitiva da empresa que presta esse serviço”, já que só com este enquadramento é possível assegurar que a implementação desta política de Serviço Universal não causa distorções ao



funcionamento competitivo do mercado. Adicionalmente, ao estabelecer-se um critério simples e objetivo para a definição do conceito de encargo excessivo, ganha-se em termos de objetividade, previsibilidade e certeza regulatória, como afirma a ANACOM.

Contudo, a APRITEL não está em condições de formular uma opinião sobre a proposta que a ANACOM faz no Sentido Provável de Decisão ora em análise, de fazer equivaler o conceito de encargo excessivo a Custos Líquidos do Serviço Universal (CLSU) iguais ou superiores a 3% das receitas da TSI. De facto, esta proposta reveste-se de grande ambiguidade, na medida em que não são conhecidos os contornos da metodologia de apuramento dos CLSU, para além do enquadramento genérico que consta do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, o qual, para este efeito, é insuficiente. Ou seja, o limiar de 3% proposto pela ANACOM pode ou não ser adequado. Depende de como irá ser definida a metodologia de cálculo dos CLSU.

É um facto que o n.º 2 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, que procede à criação da TSI, impõe à ANACOM um prazo relativamente pequeno para apresentar ao Governo a definição do conceito de encargo excessivo, a definição da largura de banda e a proposta de preço a aplicar à TSI, sendo porventura esta a razão que levou a ANACOM a focar os seus esforços, nesta fase, exclusivamente nestes três aspetos.

No entanto, o n.º 1 do art.º 6º deste Decreto-Lei determina que cabe à ANACOM definir a metodologia de cálculo dos CLSU.

Ora, a APRITEL considera que o conceito de encargo excessivo e a definição da metodologia de apuramento dos CLSU são questões interdependentes, não sendo possível uma avaliação totalmente informada da primeira sem se conhecer a segunda, pelo que esta questão devia ter sido também alvo de atenção no âmbito das presentes consultas públicas, nomeadamente quanto aos princípios concetuais



de base da metodologia de cálculo, como a natureza dos custos elegíveis ou o tipo de valorização contabilística, por exemplo.

A definição destes princípios assume um relevo particular no contexto em que o Serviço Universal, enquanto medida de acessibilidade tarifária, constituirá uma obrigação de todos os prestadores de serviços de banda larga, independente das respetivas estratégias, tecnologias, topologias de rede, modelos de negócio e formas de organização. Esta diversidade pode colocar desafios à harmonização da metodologia e à densificação das eventuais vantagens de mercado adicionais de que beneficiam os prestadores (que não são de todo evidentes quando a prestação do Serviço Universal incumbe a todos os prestadores).

A premência da definição da metodologia de cálculo dos CLSU decorre igualmente da intenção do Governo, inscrita no Decreto - Lei, de que a TSI seja operacionalizada ainda em 2021, o que implica que a data limite para submissão de eventuais pedidos de compensação relativos à atividade de 2021 seja 31 de janeiro de 2022. Nestes termos, o cálculo dos custos líquidos requererá a implementação/parametrização, por parte dos prestadores de serviço, de um modelo de informação de gestão com informação específica da oferta, num prazo reduzido, incorporando as orientações adicionais a divulgar pela ANACOM sobre critérios e metodologia, ainda desconhecidas.

Na sua proposta sobre o conceito de encargo excessivo, a ANACOM admite, ainda, exceções à aplicação do conceito que vier a ser definido. Tendo em conta a transversalidade da obrigação de disponibilização da TSI e o seu carácter social e de inclusão, a APRITEL entende que não devem ser admitidas exceções à aplicação do conceito de encargo excessivo.

Sem conceder, caso a ANACOM decida manter a possibilidade de exceções à aplicação do encargo excessivo devem, então, ser desde já identificados os requisitos que terão de ser cumpridos para benefício de tal exceção. A definição prévia destes requisitos é condição essencial para estabelecer um critério objetivo e



estável para a aferição de encargo excessivo, tendo em vista a promoção da objetividade, previsibilidade e certeza regulatória que a ANACOM identifica, e bem, como princípios a seguir na definição do conceito de encargo excessivo.

A propósito da data limite estabelecida no n.º 3 do art.º 6º do Decreto Lei n.º 66/2021, de 30 de julho para submissão de eventuais pedidos de compensação – final de janeiro por referência às prestações realizadas no ano anterior – importa salientar que a esta data as contas oficiais das empresas não estão fechadas, nem os custos estabilizados, o que lança mais incerteza sobre o processo e reforça a necessidade de complementar o conceito de encargo excessivo com a metodologia para o cálculo dos custos líquidos.

Por fim, a APRITEL considera que o conceito de encargo excessivo deve ainda ser balizado por um critério de materialidade por referência aos custos administrativos de gerir um mecanismo de compensação (conforme exemplo da Irlanda, que a ANACOM refere no Sentido Provável de Decisão). Ou seja, abaixo de um determinado limiar, que a ANACOM estará em condições de apurar tendo por base a experiência adquirida na gestão do fundo de compensação do Serviço Universal estabelecido pela Lei n.º 35/2012 de 23 de agosto, o valor agregado dos pedidos de compensação submetidos pelos prestadores não deverá originar a ativação do fundo de compensação.