Consulta Pública ao Plano Plurianual de Atividades da ANACOM 2019-2021

- Comentário da APRITEL - Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas -

17 de dezembro de 2018

Ao
Ex.mo Conselho de Administração da
ANACOM - Autoridade Nacional das Comunicações

Lisboa, 13 de dezembro de 2018.

Assunto: Plano Plurianual de Atividades da ANACOM 2019-2021

Excelências,

A APRITEL, associação representativa dos operadores de comunicações eletrónicas em Portugal, vem remeter o seu contributo para a elaboração do Plano Plurianual de Atividades dessa Instituição para os anos de 2019 a 2021 (adiante referido como 'Plano' ou 'Projeto').

O documento colocado em consulta levanta preocupações importantes relativas às opções estratégicas e às ações elencadas, num quadro de desejável previsibilidade e transparência.

É expectativa da APRITEL, com o devido respeito, que a ANACOM partilhe da ideia de que há margem de melhoria do plano a aprovar, pelo que se passam a desenvolver as considerações que nos suscita o documento em consulta.

Consulta Pública ao Plano Plurianual de Atividades da ANACOM 2019-2021

I. Comentário geral ao Plano

1. A modificação da estrutura do Plano - diferentes objetivos estratégicos

Os planos plurianuais de atividades da ANACOM estão desde há muitos anos organizados em torno de cinco prioridades estratégicas:

- *Garantir e proteger os direitos dos utilizadores e dos cidadãos*
- *Promover mercados abertos e concorrenciais*
- *Garantir a eficiente gestão dos recursos públicos*
- *Promover a cooperação institucional e técnica*
- *Promover a eficiência e a eficácia internas*

Entendeu a ANACOM consagrar neste Projeto os seguintes objetivos estratégicos:

1. *Contribuir para que todo o País obtenha o máximo benefício em termos de escolha, preço, qualidade e segurança dos serviços postais e de comunicações eletrónicas, através de uma regulação ativa e exigente que promova o investimento eficiente, facilite a partilha de infraestruturas e assegure uma concorrência leal e dinâmica.*
2. *Assegurar uma proteção máxima dos direitos dos utilizadores das comunicações, em todo o território e, em especial, junto das populações mais vulneráveis, através da promoção de um enquadramento regulatório que dê prioridade à informação e transparência e que desincentive e sancione más práticas.*
3. *Fortalecer e responsabilizar a regulação em Portugal, através do respeito integral pela sua autonomia, isenção e independência e da exigência de um cumprimento rigoroso da sua missão, nomeadamente através da partilha de informação e conhecimento e da promoção da eficiência e da economia de meios e recursos indispensáveis à assunção plena das suas responsabilidades.*

Até aqui, e não obstante terem sido feitas algumas propostas de reformulação destes objetivos e de adição de novas prioridades, a ANACOM sempre optou por manter estáveis aquelas cinco prioridades estratégicas, considerando que estas retratavam a missão e as atribuições do Regulador. O entendimento da ANACOM

sempre tem sido o de que, não havendo alterações legais e estatutárias, as prioridades estratégicas não se deveriam alterar.

Este pensamento traduz a interpretação que a ANACOM tem feito do seu papel institucional. Não se pretende afirmar que a Instituição não possa, em absoluto, rever os seus posicionamentos passados. Espera-se, contudo, que cuide de justificar a inflexão de posição e de viabilizar um debate com a sociedade civil em geral e com os específicos *stakeholders*.

É bastante surpreendente, por isso, que a ANACOM proponha para o triénio 2019-2021 uma reformulação completa da **estrutura do seu plano plurianual**, desde logo com a definição de três objetivos estratégicos diferentes dos precedentes e que parecem denotar uma reinterpretação do papel do Regulador, não contemplando cabalmente dimensões fundamentais da missão da ANACOM.

Face ao posicionamento que a ANACOM teve nesta matéria, de manter estáveis as cinco prioridades estratégicas que sempre entendeu assim deverem permanecer por cumprirem o comando legislativo vigente, importa assinalar que estamos perante uma alteração abrupta e inesperada de orientação estratégica, que não é explicada, nem no documento da consulta pública nem em alguma ocasião anterior.

Na nota de enquadramento da consulta a ANACOM não faz qualquer reflexão sobre os planos estratégicos anteriores, nem sobre as razões por que entendeu que os objetivos estratégicos e a estrutura do plano plurianual para o triénio 2019-2021 deveriam ser profundamente revistos.

A linha de continuidade que, por princípio, a estrutura dos planos plurianuais deve ter foi assim quebrada, com prejuízo evidente para a previsibilidade regulatória, não obstante a ANACOM reconhecer a importância desta questão para o adequado desenvolvimento do setor.

2. A eliminação da indexação das ações aos objetivos e da calendarização das ações

Nos planos plurianuais anteriores, às cinco prioridades estratégicas estavam associados **eixos de atuação** que depois se concretizavam em **ações específicas, indexadas a objetivos e calendarizadas trimestralmente ao longo do triénio em causa**.

Em contraste, neste Plano 2019-2021 registamos várias diferenças que não melhoram, antes pioram a qualidade do Plano, na sua profundidade, explicitação, previsibilidade e, consequentemente, transparência:

i. É abandonada a estrutura tripartida por identificação de *Prioridades Estratégicas*, respetivos *Eixos de Atuação* e *Ações*;

ii. Os *Objetivos Estratégicos* estão redigidos de forma densa e complexa, integrando entre os objetivos o que se pode considerar como eixos de ação instrumentais à concretização dos objetivos (como sempre que se utiliza a expressão *"através de…"*);

iii. É bastante significativa a omissão da associação explícita das ações aos objetivos que pretende prosseguir, porquanto o objetivo justificativo de certa ação é o que lhe determina as bases da respetiva fundamentação e que deve nortear o exercício das competências da ANACOM no respetivo âmbito;

iv. São identificadas apenas as vinte e cinco ações que a ANACOM considera terem *"relevância estratégica, carácter inovador face a anos anteriores ou impacto direto a curto prazo no mercado"*: esta opção é absolutamente incompreensível porque em momento algum se deve aceitar que as medidas com *menor relevância estratégica*, sem *carácter inovador* ou sem *impacto no mercado a médio e a longo prazo* se possam furtar ao escrutínio, planificação e auto-vinculação do regulador junto do Parlamento (perante quem a ANACOM responde), os consumidores, o mercado, ou as instituições da UE. Adicionalmente, desconhece-se e, portanto, não se consegue comentar o critério que presidiu à seleção do que se considera merecer 'ir ao Plano' e do que se considera 'não dever ir'.

v. Portanto, relativamente às múltiplas ações que a ANACOM não considerou serem de destacar a opacidade é ainda maior, por não se conhecer quais são nem quando serão adotadas.

vi. As ações listadas estão focadas apenas no ano de 2019, pelo que o carácter plurianual do Plano fica comprometido e, com isso a previsibilidade desejada e exigível;

vii. A maior parte das ações têm descritivos ambíguos, não permitindo descortinar quais as atividades concretas que a ANACOM prevê realizar, nem em que períodos e com que prazos, porque nenhuma calendarização é apresentada;

Estas alterações na estrutura e detalhe do plano plurianual da ANACOM representam um enorme retrocesso em termos de transparência e previsibilidade regulatória, completamente contrário ao que seria de esperar, afetando o dinamismo do mercado e a capacidade de tomar decisões de investimento em Portugal neste setor, de tão elevada criticidade para a Economia do País e a sociedade em geral.

Julga-se dever ser mantido o procedimento adotado em anos anteriores de incluir na mesma consulta as prioridades estratégicas, os eixos de atuação e as ações

concretas e calendarizadas planificadas. Trata-se de três aspetos interligados, o que permite uma visão plena do Plano, indispensável a um comentário informado e fundamentado, minimizando simultaneamente o encargo burocrático associado à promoção de consultas públicas distintas.

Recorda-se que em 2016, no âmbito do processo do plano plurianual para o triénio 2017-2019, a ANACOM já reconhecera a indispensabilidade de colocar em consulta pública não apenas as prioridades estratégicas e os eixos de atuação, mas também a lista calendarizada das ações concretas que pretendia desenvolver.

Nesse sentido, a ANACOM lançou nesse ano uma segunda consulta pública específica sobre a lista calendarizada das ações para o triénio 2017-2019 e reconheceu a necessidade de repensar o modelo de elaboração do seu plano plurianual de atividades de maneira a evitar o lançamento de duas consultas públicas. Assim, para o plano plurianual para 2018-2020, a ANACOM promoveu o lançamento de uma única consulta pública abrangendo as prioridades estratégicas, os eixos de atuação e a lista calendarizada de ações durante este triénio.

Com o posicionamento agora adotado para o plano plurianual 2019-2021, a ANACOM não só anula os progressos que se registaram nesta matéria nos últimos dois anos, em que o processo de consulta sobre o plano plurianual da ANACOM foi sendo melhorado, incorporando várias sugestões de melhoria, como regride mais de dez anos, sendo preciso recuar a 2006 para encontrar um plano plurianual (2007-2009) sem calendarização das ações previstas.

Neste contexto, não se percebe como pode a ANACOM afirmar que ao lançar esta consulta pública *"pretende promover uma maior transparência e melhor qualidade da regulação"*.

Sem prejuízo dos objetivos estratégicos e das prioridades de atuação que a ANACOM pretende definir para 2019-2021 (objeto de comentário específico a seguir) a APRITEL urge a ANACOM a retomar o caminho de maior transparência, previsibilidade e objetividade que vinha sendo seguido nos últimos anos, retomando a estrutura dos planos plurianuais anteriores e incluindo na consulta pública a totalidade das ações concretas que pretende realizar, a respetiva calendarização ao longo de todo o triénio e a sua indexação aos objetivos estratégicos consagrados, de acordo com a Lei enformadora da atividade da ANACOM.

Ou seja, o Projeto de Plano Plurianual 2019-2021 deve, numa mesma consulta, incluir as prioridades estratégicas, eixos de atuação e ações concretas calendarizadas.

II. Comentário aos objetivos estratégicos [*"Concorda com os objetivos estratégicos definidos pela ANACOM para o triénio 2019-2021? Tem alguma sugestão adicional?"*]

1. Consagração da promoção do desenvolvimento do mercado como objetivo estratégico

No desempenho da sua missão a ANACOM tem que prosseguir os objetivos que estão cometidos à atividade de regulação enquanto tal consagrados na Lei das Comunicações Eletrónicas, mais precisamente no artigo 5.º, o qual deve ser lido e interpretado com o sentido que decorre do artigo 8.º da Diretiva Acesso:

> *"1 - Constituem objectivos de regulação das comunicações electrónicas a prosseguir pela ARN:*
>
> *a)* ***Promover a concorrência*** *na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, de recursos e serviços conexos;*
>
> *b)* ***Contribuir para o desenvolvimento do mercado*** *interno da União Europeia;*
>
> *c)* ***Defender os interesses dos cidadãos****, nos termos da presente lei."*

Note-se que estes 'objetivos' são, na verdade, poderes-deveres: a ANACOM não é livre de prescindir da sua prossecução, ainda que possa 'desdobrá-los' em sub-objetivos e ainda que a lei deixe uma margem de discricionariedade na interpretação das necessidades de ação concretas que a cada momento aqueles objetivos reclamam.

Entre os três objetivos preconizados pela ANACOM no seu Projeto não está incluído o objetivo de *contribuir para o desenvolvimento do mercado* consagrado na alínea b) supra.

Com efeito, se quisermos resumir as três alíneas do artigo 5.º, n.º 1, da LCE, elas reportam-se respetivamente à *promoção da concorrência entre empresas, à* promoção do (desenvolvimento do) *mercado* e à *proteção de utilizadores.*

É possível estabelecer um paralelismo aproximado entre o 1.º objetivo do Projeto e a alínea a) do artigo 5.º, n.º 1; entre o 2.º objetivo e a referida alínea c); mas já não se encontra assumido um objetivo de promoção do desenvolvimento do mercado.

E se o termo 'desenvolvimento' pudesse ser tão vago que com alguma elasticidade interpretativa se poderia forçar o conceito e ver no Projeto alguma vontade de o realizar, a verdade é que o n.º 3 do artigo 5.º é claro nos objetivos regulatórios que se entendem por *'desenvolvimento do mercado interno'* e dele não se encontra reflexo no Plano Plurianual concebido pela ANACOM:

"3 - Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1, incumbe à ARN, nomeadamente:

a) ***Eliminar os obstáculos existentes à oferta de redes*** *de comunicações electrónicas,* ***de recursos e serviços conexos*** *e de serviços de comunicações electrónicas a nível europeu;*

b) ***Encorajar a criação e o desenvolvimento de redes*** *transeuropeias, a interoperabilidade dos serviços pan-europeus e a conectividade de extremo-a-extremo;*

c) c) (Revogada.)

d) Cooperar, de modo transparente, com a Comissão Europeia, com o ORECE e com as outras autoridades reguladoras das comunicações dos outros Estados membros da União Europeia com o objectivo de garantir o desenvolvimento de uma prática reguladora e uma aplicação coerente do quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas."

Ou seja, o Regulador neste setor tem de assumir não apenas um papel de guardião dos interesses dos consumidores e de defensor da concorrência, mas também de promotor do desenvolvimento desta Indústria em Portugal, enquanto parte integrante do mercado interno, conforme resulta claro do artigo 9.º da Diretiva Acesso. Aliás, sem um mercado rentável, sustentável e dinâmico, perdem razão de ser os outros dois objetivos, que só existem se *antes* existir mercado.

É crucial que a ANACOM não se demita desta função, reinterpretando a missão para que foi concebido um regulador setorial neste setor. Cabe recordar que a *raison d'être* das ARN nas telecomunicações (hoje, comunicações eletrónicas) foi, há 30 anos, a de estimular o desenvolvimento do mercado neste setor e que a concorrência (de que a liberalização era óbvia *conditio sine qua non*) foi entendida na União Europeia , e bem, como a melhor forma de promover esse desenvolvimento. E desenvolver esse mercado, num modelo de acesso livre (não monopolista) e concorrencial, assenta naturalmente na expansão da oferta de redes, de serviços, em constante evolução tecnológica, com preços fixados pelo livre jogo da concorrência efetiva. Com efeito, a regulação setorial foi concebida como regulação económica, e teve a sua justificação na necessidade de remover barreiras económicas à criação e desenvolvimento de um mercado concorrencial.

Da ANACOM espera-se (e a lei exige-o) que desempenhe um papel de *Industry Policy Maker* com vista a promover o crescimento económico deste setor, no quadro do mercado interno (artigo 5.º, n.º 1, b)) e não apenas supervisor da concorrência (alínea a), idem) e dos os interesses dos cidadãos (alínea c), idem).

Espera-se que a ANACOM contribua para promover a robustez, o crescimento, a rentabilidade, a inovação da Indústria das Comunicações Eletrónicas, papel que é

tanto mais crítico quanto este é um setor de suporte a todo o tecido económico, social e cultural do País.

Deste modo, considera-se imperioso que a ANACOM se invista neste papel primordial, sua *raison d'être*, e se dedique, com tanto empenho como quando prossiga outros desígnios, na ***eliminação de obstáculos existentes à oferta de redes de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos e de serviços de comunicações eletrónicas*** e no encorajamento da *criação e desenvolvimento em Portugal de redes integradas e conectadas* em Portugal, integrado no mercado interno.

Existem problemas muito sérios em Portugal para o desempenho desta Indústria e que urge resolver, com competência técnica, firmeza e isenção.

São exemplos de objetivos estratégicos e ações críticas que a ANACOM está na posição ideal e tem o dever funcional de assumir os seguintes:

- promover a desoneração (crescente) financeira e operacional do Setor, opondo-se às sucessivas iniciativas e de criação e agravamento de tributos da mais variada espécie sobre os serviços e ativos de redes da Indústria, afirmando plena independência face ao Governo e ao Poder Local;
- defendendo o Setor diante de outros Setores regulados relacionados e cujo desempenho afeta o desempenho deste nosso Setor (como seja o Setor elétrico e o respetivo regulador);
- promovendo a resolução correta das controvérsias arbitrariamente criadas por entidades terceiras (designadamente autárquicas) sobre o enquadramento jurídico (propriedade) e sobre as condições económicas de exploração dos ativos do Setor, protegendo a credibilidade e estabilidade regulatória que são requisitos fundamentais para as decisões de investimento;
- promovendo a restauração da legalidade no Direito Fundamental de Acesso à Justiça pelas empresas por si reguladas no que toca ao regime que as obriga a suportar financeiramente o risco das obrigações de indemnização no âmbito das ações por estas interpostas (consideração das provisões no cálculo dos custos da atividade para efeitos de apuramento da taxa de atividade);
- promovendo ou adotando, consoante seja competência do Governo ou sua, medidas de mitigação dos custos de desenvolvimento tecnológico, designadamente promovendo os mecanismos mais económicas de avanço do mercado para 5G, considerando o estádio não maduro do 4G e o baixíssimo poder de compra em Portugal;
- promovendo a eliminação ou minimização dos inúmeros custos de contexto ao desenvolvimento das redes;
- promovendo o combate à fraude e à pirataria;

- promovendo a igualização entre CE e OTT defendendo o alargamento da contribuição da taxa para a Lei do Cinema aos OTTs (ex: Netflix) que prestam serviços em Portugal.

A APRITEL exorta então a ANACOM a integrar um objetivo estratégico autónomo explícito dedicado à promoção do desenvolvimento do mercado, à semelhança da anterior previsão que consistia em *"promover mercados abertos e concorrenciais"* , dando execução à alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da LCE.

2. Comentário ao objetivo de "[c]ontribuir para que todo o País obtenha o máximo benefício em termos de escolha, preço, qualidade e segurança dos serviços postais e de comunicações eletrónicas" [1.º objetivo]

A ANACOM indica que pretende, através de uma *regulação ativa e exigente*, a *promoção de um investimento eficiente, que facilite a partilha de infraestruturas e assegure uma concorrência leal e dinâmica*.

A respeito do investimento, é essencial ter em conta que a regulação desempenha um papel determinante na definição dos incentivos de uma empresa para investir, pelo que é importante que seja construído um quadro regulatório suficientemente flexível para se adaptar às evoluções do mercado e para garantir estabilidade aos investidores.

Pela complexidade técnica e económica destas decisões - tantas vezes objeto de longas e participativas discussões e análises ao nível europeu - é imperioso que as decisões sejam munidas de informação técnica e económica que as empresas podem carrear para a definição de modelos regulatórios, com obrigações ou requisitos suscetíveis de afetar as decisões de investimento.

Este diálogo com o setor para a promoção do investimento devem ser uma constante na atuação do regulador enquanto *Industry Policy Maker*. Cabe aqui notar que esta é prática corrente em todos os Países, e que tal em nada compromete a independência regulatória da ANACOM, quer porque a decisão final lhe cabe, quer porque se não trata aqui de exercer competências de supervisão da legalidade; trata-se de promover o contexto económico global para incentivar as empresas a investir, criando um clima de confiança na previsibilidade e na ponderação das decisões com o contexto empresarial, versus a incerteza e falta de confiança "inimigas" do investimento.

Temos algumas dúvidas de que o objetivo estratégico de *eficiência dos investimentos* deva integrar um objetivo dedicado a *criar o máximo benefício para os consumidores* (que é a interpretação que fazemos do enunciado deste objetivo); crê-

se que estaria mais bem situado enquanto sub-objetivo de um objetivo de desenvolvimento do mercado.

A APRITEL não receia uma regulação *ativa e exigente* que seja necessária, ponderada, informada e amplamente fundamentada, aqui se incluindo forçosamente as A*nálises de Impacto Regulatório*.

3. Retoma da consagração da eficiência na gestão de recursos públicos como objetivo estratégico

Dois dos objetivos estratégicos que constavam dos planos plurianuais anteriores não estão agora refletidos nos novos objetivos estratégicos: *"Garantir a eficiente gestão dos recursos públicos"* e *"Promover a cooperação institucional e técnica",* situação que em nosso entender deve ser corrigida.

A gestão eficiente dos recursos públicos não deve deixar de ser um objetivo estratégico para o Regulador pela importância central que tem para a prossecução do primeiro objetivo identificado pela ANACOM.

Neste sentido, a APRITEL sugere que se consagre, entre os objetivos estratégicos, ***a eficiente gestão dos recursos públicos*.**

4. Retoma da consagração da cooperação institucional e técnica como objetivo estratégico

Analogamente, a cooperação institucional e técnica deve permanecer no âmbito dos objetivos estratégicos do Regulador, atendendo nomeadamente ao atual contexto de aprofundamento da harmonização regulamentar ao nível europeu e à necessidade de defender os interesses nacionais nos *fora* internacionais.

A APRITEL considera que esta importante função do Regulador d**e promoção da cooperação institucional e técnica** deve ser integrada como objetivo estratégico relacionado com a promoção do desenvolvimento do mercado das Comunicações Eletrónicas, que se considera crucial adicionar ao Plano Estratégico da ANACOM.

5. Comentário ao objetivo de "[a]ssegurar uma proteção máxima dos direitos dos utilizadores das comunicações" [2.º objetivo]

Pretende a ANACOM promover um enquadramento regulatório que dê prioridade à *informação e transparência* e que *desincentive e sancione más práticas*.

A APRITEL partilha inteiramente deste desígnio e, nesse sentido precisamente, advoga que a informação a prestar aos consumidores deva ser abrangente, mas também objetiva e direcionada.

O excesso de informação significa que os consumidores acabam por ficar menos bem informados: a prestação de informação excessiva, extensa ou redundante, pode mesmo ser contraproducente com os propósitos dessa divulgação.

Importa tornar mais claro o que se entende com *más práticas*.

6. Comentário ao objetivo de [f]ortalecer e responsabilizar a regulação em Portugal [3.º objetivo]

O novo terceiro. objetivo do Projeto de Plano Plurianual levanta algumas dúvidas. Os objetivos do Plano Plurianual devem ser focados na atuação da ANACOM. Por conseguinte, cabe perguntar por que razão e de que forma a ANACOM pretende fortalecer a regulação *em Portugal*: em que sentido e com que abrangência institucional e económica a ANACOM pretende atuar.

O Projeto indica que tais desideratos se pretendem atingir através de *"partilha de informação e conhecimento e da promoção da eficiência e da economia de meios e recursos indispensáveis à assunção plena das suas responsabilidades"*.

A ANACOM dispõe de um orçamento e de um estatuto que lhe conferem plenas condições para exercer a sua função com total isenção e independência. Dada a continuada redução de receitas do sector, a APRITEL não considera existirem condições para eventuais aumentos dos custos regulatórios que impendem sobre o sector. De facto, no que respeita aos meios que dispõe, deve a ANACOM pugnar por uma política de racionalidade e realocação eficiente destes recursos.

7. Boas Práticas Regulatórias

Já a consagração de um objetivo estratégico de promoção da melhoria da qualidade da fundamentação e avaliação do impacto da regulação nas Comunicações Eletrónicas, e, com isso, da responsabilização do Regulador pelos resultados da sua atividade, se afigura absolutamente necessário.

A ANACOM deve assumir no seu plano plurianual como objetivo estratégico, em linha com a ideia de *responsabilizar a regulação em Portugal*, a adoção de uma **prática sistemática de Avaliação de Impactos Regulatórios (AIR)**.

Sem colocar em causa a experiência e competência dos quadros e das equipas da ANACOM, o facto é que atuação do Regulador não observa devidamente princípios

fundamentais de Boas Práticas Regulatórias há muito estabelecidos e generalizados noutros países.

As consultas públicas, deveriam incorporar com a devida clareza e rigor etapas essenciais do processo regulatório, tais como:

i) A identificação do problema concreto que se pretende resolver;
ii) A definição dos objetivos a atingir;
iii) A ponderação de várias alternativas de atuação, incluindo a opção de não intervir;
iv) A quantificação dos respetivos custos e benefícios, e consequente escolha da opção a seguir, e
v) A avaliação periódica da eficácia das medidas tomadas.

Veja-se por exemplo que, não obstante os profundos impactos financeiros e organizacionais subjacentes ao primeiro e segundos projetos de regulamento sobre integridade e segurança de redes e serviços de comunicações eletrónicas, nenhum dos documentos contém sequer uma estimativa de valorização dos custos associados às medidas preconizadas.

Existe um potencial muito grande para a ocorrência dos chamados **erros regulatórios**: apesar das boas intenções, as medidas impostas não têm a fundamentação adequada e podem produzir efeitos ora insuficientes, ora não acautelados, e por vezes até opostos ao que se pretende, pondo em causa a eficácia e eficiência da regulação.

Para minimizar o risco de erro regulatório, é fundamental a adoção de boas práticas e metodologias regulatórias, entre as quais se destaca a AIR (Avaliação de Impactos Regulatórios - ferramenta que permite analisar, de forma sistemática, os impactos das diversas medidas que estejam sob avaliação, informando sobre os custos e benefícios esperados de cada opção e possibilitando, assim, a identificação da opção mais adequada).

Os operadores têm vindo desde 2014 a incentivar a ANACOM a abraçar este desafio com vista à melhoria da qualidade e robustez do processo regulatório, até agora sem sucesso. A ANACOM publicou em 2016 um importante estudo sobre o assunto mas do qual retirou a conclusão, que a APRITEL considera errada, que *"já segue, de certa forma, os princípios de AIR"*.

A importância da AIR é bem conhecida e está refletida nas Recomendações da OCDE sobre Política Regulatória de 2012 ou nas Better Regulation Guidelines da Comissão Europeia e na Better Regulation Toolbox que as acompanha.

Portugal é dos países com pior classificação no último benchmark da OCDE sobre AIR publicado em 2017, com dados relativos a 2014, e o Governo parece apostado em alterar esta situação, sendo de destacar o programa "Custa Quanto?" implementado em 2017 como projeto-piloto.

Por maioria de razão, os reguladores sectoriais, neste caso a ANACOM, não podem alhear-se deste esforço absolutamente necessário para assegurar a qualidade e robustez da regulação em Portugal. É muito importante que a ANACOM altere a sua posição nesta matéria e estabeleça um objetivo estratégico para incorporar estas boas práticas e metodologias regulatórias na sua organização.

Neste sentido, a APRITEL sugere a adoção como objetivo estratégico *melhorar a regulação através* ***da prática sistemática de Avaliação de Impactos Regulatórios***.

3. Sobre os fatores de contexto a levar em consideração na atividade da ANACOM

A APRITEL sugere que (além do segundo ponto da página 6), o primeiro ponto na página 5 seja complementado com uma referência ao impacto dos OTT atendendo aos efeitos que estas ofertas têm nos modelos de negócio, na estrutura e nas ofertas comerciais dos operadores de serviços de comunicações eletrónicas.

4. Prioridades de atuação

Por uma questão de completude, transparência e previsibilidade, o Plano deve descrever todas as atividades da ANACOM previstas para o próximo triénio, em vez da de se limitar às ações que se entende terem *"relevância estratégica, carácter inovador face a anos anteriores ou impacto direto a curto prazo no mercado"*.

Adicionalmente, como já foi referido, é essencial detalhar quais as ações concretas que se pretende desenvolver, por referência aos objetivos que pretendem satisfazer, e o respetivo calendário previsível ao longo de todo o triénio. A APRITEL considera grave que o setor possa ficar sujeito a uma opacidade total nesta matéria, comprometendo a capacidade de as empresas fazerem os seus próprios planos de ações e recursos.

No que respeita especificamente às ações identificadas, e às não identificadas, pela ANACOM para o Plano Plurianual 2019-2021, a APRITEL gostaria de suscitar as reflexões que se passa a expôr.

i. **Revisão da LCE**.
   i. Há necessidade de transpor para o quadro legislativo nacional o novo Código Europeu das Comunicações Eletrónicas ('CECE') até 2020. Todas as alterações à LCE devem ser feitas de forma integrada, num único processo de revisão legislativa até esta data. Assim, cabe questionar como pretende a

ANACOM coordenar (concentrar) a ação referida em 1 com a ação do ponto 4. São de afastar alterações sucessivas da LCE.

ii. Importa também esclarecer quais as ações concretas que estão previstas, visando o envolvimento do sector na elaboração das normas nacionais de transposição – estão previstas consultas públicas, *workshops,* reuniões?

ii. **Código Europeu das Comunicações Eletrónicas.** O BEREC irá produzir linhas de orientação em várias matérias no âmbito da aplicação do Código: inquéritos geográficos, abordagens comuns sobre procura transnacional, critérios mínimos para ofertas de referência, critérios comuns de gestão de recursos de numeração, parâmetros e métodos de avaliação de qualidade de serviço, detalhes técnicos dos modelos de custo a aplicar pelas ARN na fixação de tarifas máximas simétricas de terminação. A APRITEL vem exortar a ANACOM a programar um conjunto de ações destinadas a preparar os contributos nacionais para a definição destas orientações com o envolvimento dos operadores na preparação das posições da ANACOM nos grupos de trabalho do BEREC neste âmbito, como de resto fazem os outros países para este mesmo efeito.

iii. **Segurança das redes.** As ações descritas nos pontos 9, 10 e 11 estão interligadas. Seria importante perceber qual a articulação lógica e cronológica prevista entre si.

iv. **Dados de mercados.** A ação descrita em no ponto 14 tem uma importância muito relevante. O Plano Plurianual deveria detalhar quais os objetivos pretendidos com esta ação e em que sentido a mesma será desenvolvida, designadamente indicando o que são *"índices de preços de diversa natureza"*.

v. **Publicação de estatísticas.** A respeito da ação descrita em 15, mas a propósito também da ação 14, importa lamentar as modificações introduzidas e os atrasos registados na publicação das estatísticas trimestrais, que representaram uma diminuição da qualidade e da quantidade da informação publicada, geradores de falta de transparência e com prejuízo para o sector, os consumidores e os agentes económicos e institucionais em geral. Acresce que os operadores já disponibilizam um conjunto alargado de elementos estatísticos (periódicos e não periódicos), pelo que a APRITEL não vislumbra existirem quaisquer lacunas no que respeita à informação que é disponibilizada pelo setor. Relativamente ao propósito de servir necessidades do setor do turismo, deve o presente Plano indicar o que se pretende exatamente, ao invés de se fazer um enunciado vago e descomprometido de qualquer objetivo claro e preciso.

vi. ***Zero Rating* e Regulamento TSM.** É importante entender o sentido da expressão *"analisar as motivações"*. A APRITEL gostava de sugerir que o trabalho a realizar contemple mecanismos de troca de informações e impressões

com os *stakeholders*, consumidores e operadores. Também seria importante perceber como se distingue este exercício da elaboração do relatório anual sobre o TSM.

vii. A APRITEL considera que a ação prevista no ponto 22 deve ser realizada não apenas através da fase de divulgação da missão e atividade da ANACOM mas através do reforço da componente de interação com a sociedade, aí se incorporando mecanismos de debate com as empresas do setor, como recentemente a APRITEL teve o ensejo de reforçar em pedido de audiência apresentado para poder conhecer as visões da ANACOM acerca do sentido que deve tomar a revisão da LCE no âmbito de iniciativas legislativas em curso na Assembleia da República que visão rever a LCE, estando prevista a tomada de posição da ANACOM e não tendo o setor tido até ao momento presente a oportunidade de sequer conhecer e debater o sentido dessa posição.

viii. Saúda-se a ação constante do ponto 24, mas é importante identificar em que ações se concretiza exatamente.

ix. É importante identificar que objetivos serão prosseguidos no estabelecimento das parcerias previstas no âmbito da ação do ponto 25 e que tipo de entidades está em causa.

5. "Que outras ações considera importante que sejam desenvolvidas pela ANACOM no triénio 2019-2021, tendo em conta os objetivos estratégicos"

A APRITEL propõe uma revisão importante dos objetivos estratégicos, como se descreveu acima, remetendo neste ponto para todas as considerações feitas nesse contexto, quer quanto à adição de objetivos ou sub-objetivos estratégicos, quer quanto às importantes ações a compreender no seu âmbito.

Para comodidade de leitura, responde-se a este ponto repetindo o elenco de ações descritas acima e acrescentando outros que se considera imprescindível adicionar ao Plano Estratégico Plurianual:

- promover a desoneração (crescente) financeira e operacional do Setor, opondo-se às sucessivas iniciativas e de criação e agravamento de tributos da mais variada espécie sobre os serviços e ativos de redes da Indústria, em plena independência face ao Governo e ao Poder Local;

- promover em particular a revisão das taxas de espectro, que continuam a apresentar enorme peso para os operadores, num contexto em que o 5G vai exigir avultados investimentos;
- promover a adoção ou adotar, consoante seja competência do Governo ou sua, medidas de mitigação dos custos de desenvolvimento tecnológico, designadamente promovendo os mecanismos mais económicas de avanço do mercado para 5G, considerando o estádio não maduro do 4G e o baixíssimo poder de compra em Portugal;
- promover os interesses do Setor diante de outros Setores regulados relacionados e cujo desempenho afeta o desempenho das comunicações eletrónicas, designadamente o Setor elétrico e o respetivo regulador, promovendo a melhoria dos níveis de serviços proporcionados ao setor das Comunicações Eletrónicas;
- promover a resolução correta das controvérsias sobre o enquadramento jurídico (propriedade) e sobre as condições económicas de exploração dos ativos do Setor;
- promover a eliminação da consideração das provisões no cálculo dos custos da atividade para efeitos de apuramento da taxa de atividade);
- promover a redução dos inúmeros custos de contexto ao desenvolvimento das redes;
- promover o combate à fraude e à pirataria:
  - As práticas de *Cardsharing* e o *Streaming* (ilícitos criminais) estão disseminadas em Portugal, com perda de receita e de impostos não declarados, e outros impactos dificilmente quantificáveis como a perda de investimento em grupos audiovisuais, criadores, titulares de direitos, distribuidores e empresas de marketing e, ainda, de empregos no sector audiovisual;
  - A ANACOM tem colaborado com o Ministério Público na fase de investigação, com a intervenção como peritos em processos crime e em ações de fiscalização;
  - Contudo, o âmbito de atuação deveria ser muito mais ativo e interventivo, sobretudo tendo em atenção o seu papel na defesa do setor das comunicações eletrónicas, sendo mesmo inaceitável que a ANACOM mantenha uma posição de alienamento perante os prejuízos derivados destas prática;
- promover a igualização entre CE e OTT defendendo o alargamento da contribuição da taxa para a Lei do Cinema aos OTTs (ex: Netflix) que prestam serviços em Portugal:

- Em Portugal os OTTs prestam serviços similares aos operadores de comunicações eletrónicas, mas não contribuem para as taxas, nem estão sujeitos a obrigações regulatórias;
- Por outro lado, em vários países, OTT contribuem para o ecossistema das comunicações e do audiovisual, nomeadamente com a aplicação de taxas para financiamento da produção audiovisual nacional;
- A nova versão revista da Diretiva relativa à oferta de serviços de comunicação social audiovisual, prevê, no seu art.º 13º, que os Estados-Membros podem impor que os fornecedores de serviços de comunicação audiovisuais (cuja definição passa a incorporar OTT de vídeo *on-demand*) obrigações de investimento em obras da UE ou nacionais, incluindo aos prestadores que embora não estejam estabelecidos no país, prestem serviços e visem os utilizadores deste Estado-Membro;
- ANACOM deve atuar na defesa do setor, defendendo o alargamento da contribuição da taxa para a Lei do Cinema aos OTTs (ex: Netflix) que prestam serviços em Portugal.