

Anacom

Ao Conselho de Administração

Av. José Malhoa, 12

1099-012 Lisboa

Lisboa, 30 de julho de 2019

N/Ref.: Apritel

Assunto: Consulta sobre os preços máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707", "708", "808" e "809"

Exmos. Senhores

Em comunicado de imprensa de 18 de junho, a ANACOM informou que “[...] vai reduzir, entre 10% e 48%, os preços máximos de retalho das chamadas efetuadas para os números iniciados por “707 e 708 [...]”.

Apesar do caráter conclusivo desta informação, o Regulador, no mesmo comunicado, informa mais adiante que esta alteração está prevista em projeto de decisão submetido a consulta pública e audiência prévia.

A APRITEL, aproveita e agradece, assim, a oportunidade dada por esta Consulta para apresentar os seus comentários à intervenção prevista pela ANACOM.

Nos parágrafos seguintes tecem-se as considerações sobre (i) o enquadramento deste projeto de decisão no âmbito da previsibilidade da atividade regulatória, (ii) os fundamentos apresentados pela ANACOM para esta intervenção, (iii) a proporcionalidade das medidas plasmadas no documento e (iv) as abordagens alternativas que permitem atingir os objetivos do regulador, sem que o equilíbrio do mercado seja colocado em causa.

Previsibilidade da atuação regulatória

Pela assertividade do seu anúncio, ausência de auscultação prévia dos operadores no início do procedimento e a sua omissão nos planos de atividades da ANACOM nos últimos triénios, poder-se-ia especular que esta intervenção sobre os preços de chamadas destinadas a números não



geográficos terá sido acelerada por uma necessidade urgente e repentina de reparar, de imediato, deficiências ou desequilíbrios gritantes do mercado.

Porém, analisando atentamente o documento de consulta, verifica-se que tal não sucede. Constata-se sim, uma insuficiente substanciação, incomum em processos desta natureza, indiciando desatenção ao princípio da previsibilidade que deve pautar a atuação do regulador.

Assim, a APRITEL não pode deixar de sinalizar a surpresa e perplexidade com que este projeto de decisão foi recebido pelos seus associados. Trata-se, de facto, de uma intervenção totalmente imprevisível e com impactos importantes no mercado que terão certamente escapado à sua preparação.

No âmbito deste procedimento é fundamental referir, desde logo, o seguinte:

1. A ANACOM, em 16.01.2004, deliberou sobre a definição dos preços de retalho das chamadas destinadas a números das gamas 707, 708 (adiante 70x) e 809 com a aplicação a partir de 01.02.2004;
2. Pelo menos nos 3 últimos planos de atividades trianuais da ANACOM não consta qualquer atividade associada à revisitação dos preços destes serviços.
3. Apesar de se tratar de um procedimento administrativo, não foi feita qualquer auscultação pública no âmbito do seu início.
4. O projeto de decisão determina reduções de até 48% das chamadas destinadas a números não geográficos, em serviços que geram receitas anuais de vários milhões de euros, receitas estas consideradas na relação contratual existente entre operadores de comunicações eletrónicas e empresas que prestam serviços a estes números.

Se quanto à proporcionalidade das medidas se debruçará mais adiante o documento, nesta secção analisa-se a oportunidade e formalidade do procedimento.

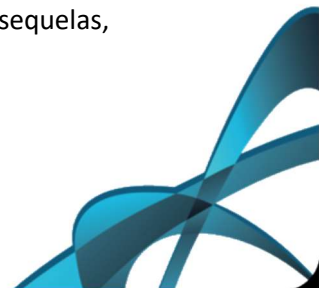
Conforme decorre do ponto 1. acima, há cerca de 15 anos que não se operam alterações no nível de preços de retalho aplicáveis às chamadas para os números não geográficos em análise.

Por outro lado, não se identificou recentemente qualquer evento disruptivo que motivasse uma revisitação urgente do tema. Os elementos e sinais de mercado indicados pela ANACOM na secção 3.1.2 também não indiciam qualquer alteração com impacto no seu normal funcionamento.

Assim, atento o princípio da previsibilidade regulatória, que deve pautar a atividade do regulador, e como tem sido tipicamente apanágio da ANACOM, seria expectável que, a haver qualquer evolução no enquadramento regulatório deste mercado de chamadas, esta fosse sinalizada nos planos de atividade.

Como referido acima, até ao Plano de 2019-2021, não se encontrava prevista qualquer alteração neste âmbito.

Esta quebra de previsibilidade é muito preocupante e, a confirmarem-se as medidas apresentadas na decisão final, as consequências serão graves e trarão sequelas,



designadamente porque é introduzida uma componente de incerteza na abordagem ao mercado que não existia até hoje.

A quebra do normal fluxo do procedimento regulatório é ainda mais grave quando se constata que nenhum dos principais interessados neste mercado teve a oportunidade de apresentar os seus contributos no início deste procedimento administrativo, simplesmente porque a ANACOM não fez, como seria expectável, e se encontra previsto no Código de Procedimento Administrativo, qualquer auscultação ao mercado nessa fase do procedimento.

Os problemas deste procedimento não se limitam à quebra da previsibilidade, alargam-se também aos prazos que são dados para implementação das alterações impostas, que se afiguram incompreensíveis, quando analisada a estrutura do mercado e os modelos de negócio que este incorpora.

Com efeito, a introdução de um prazo de 30 dias úteis para a implementação da decisão final, a confirmarem-se as percentagens de redução previstas, em particular para as chamadas destinadas a números 70x, afigura-se absolutamente irrazoável e indicia uma manifesta desconsideração do funcionamento deste mercado na sua definição.

A adoção de medidas desta natureza, com cortes de preços de retalho para quase metade do seu preço atual, e quando estão envolvidos contratos de grande ou muito grande dimensão (que incluem muitos outros serviços para além dos que aqui estão a ser considerados) - com durações que chegam aos 3 anos ou mais - deveria ter associados prazos de implementação nunca inferiores a 1 ano, com cortes posteriores feitos gradualmente, decorrentes da definição de um *glide-path* até 3 anos, para uma suavização dos seus efeitos, evitando-se assim disrupções ingeríveis nos negócios dos operadores de comunicações eletrónicas e das empresas que contratam estes serviços.

Necessidade de atualização dos preços das chamadas destinadas às gamas 707 e 708

Conforme referido acima, a análise do mercado apresentada pela ANACOM é claramente insuficiente para justificar a intervenção drástica e com prazos de implementação irrazoáveis que constam do projeto de decisão.

De facto, nenhum dos elementos justificativos é suficientemente desenvolvido, em termos quantitativos e qualitativos, para determinar que se está efetivamente perante uma falha gritante de mercado que obriga a uma intervenção nos termos urgentes em que este projeto de decisão se apresenta.

Veja-se: na secção 3.1.2. do projeto de decisão, a ANACOM descreve sucintamente os motivos para visitar estas matérias no que respeita aos preços das chamadas para números com prefixos 707:

1. O atingimento de um peso de 40% das chamadas originadas em números móveis no total de chamadas originadas para os números 70x durante os anos de 2015 e 2016, registando-se um peso crescente das chamadas originadas nestas redes;



2. O número de visitas ao site da ANACOM para obtenção de informação sobre a deliberação de 2004;
3. Algumas reclamações (não quantificadas) de utilizadores sobre preços;
4. Reparos de diversas entidades ligadas à defesa dos consumidores em contextos diversos.

Relativamente ao ponto do peso crescente das chamadas originadas em números móveis (ponto 1 *supra*), não resulta evidente o que se pretende espelhar com este número, uma vez que as redes móveis se tornaram a rede privilegiada de realização de chamadas de voz, independentemente da rede ou do serviço de destino, desde há vários anos.

Mais, não se entende por que motivo estão a ser tratados somente dados de 2015 e 2016 e se estimam, com metodologias não especificadas, tendências para os anos seguintes, quando nada obstava a que o regulador recolhesse elementos estatísticos de 2018 para melhor fundamentar a sua decisão. De facto, atento o movimento regulatório previsto, justificar-se-ia uma análise aprofundada, cuidada e não apressada de todos os elementos quantitativos disponíveis. E a confirmar-se uma tendência de crescimento do peso do serviço móvel, esse movimento poderá indiciar que não existem constrangimentos evidentes à sua utilização.

Por outro lado, estranhamente, é desconsiderada ou desvalorizada a decrescente importância dos números 70x no contexto dos restantes números não geográficos (800 e 808/809) e o crescimento de outras plataformas digitais de contacto, tipicamente gratuito, com os clientes.

De facto, não se está propriamente perante um serviço novo com imperativo de enquadramento regulatório imediato ou de um serviço que apresenta um inesperado crescimento. Está-se, sim, perante um serviço com um posicionamento no mercado sem variações inesperadas e disruptivas ao longo do tempo.

Esta realidade não poderia - como foi - ter sido descartada no processo de decisão.

Aliás, é importante recordar que a situação que motivou a intervenção regulatória de 2004 era claramente distinta da atual. A prestação de serviços sobre as gamas de numeração em apreço não estava consolidada e estas eram usadas para finalidades muito diversas incluindo para serviços de audiotexto e com preços díspares, tendo sido considerado importante que o número passasse a conter “informação quanto à zona de preço” dessas chamadas. A definição de preços máximos uniformes, aplicáveis a todos os prestadores, visou nessa época responder a uma situação excecional, disciplinando a prestação destes serviços, situação que se encontra hoje ultrapassada.

Quanto ao número de visitas feitas ao site da ANACOM (ponto 2 *supra*), em particular à página deliberação de 2004 sobre o tema em apreço, a informação apresentada é manifestamente insuficiente para ser conclusiva sobre uma necessidade de intervenção.

Na verdade, este argumento ao invés de permitir conclusões, levanta um conjunto questões, designadamente:

- Qual o universo de páginas da ANACOM considerado nesta análise?
- O que significa “uma das mais consultadas” em termos quantitativos e relativos?



- Como evoluiu este número: terá havido um acréscimo significativo recente de visitas face ao contexto dos últimos quinze anos que justifique uma decisão abrupta desta natureza?
- Mais importante, como é que o regulador discerne que este diferencial tem origem em utilizadores finais e não, por exemplo, nas empresas que disponibilizam números não geográficos?
- Ou seja, terá sido tido em conta que, ao contrário da maioria das restantes decisões do regulador, que apresentam interesse e são visitadas sobretudo pelas empresas do setor, esta decisão apresenta elementos importantes e faz parte integrante das análises económicas desenvolvidas pelas empresas de outros setores que pretendem disponibilizar números não geográficos, e que daí poderá advir o maior número de visitas?

Os outros dois argumentos que motivam este procedimento (pontos 3 e 4 *supra*), relativos a reclamações de clientes e reparos de entidades (não especificadas) ligadas à defesa dos consumidores, não são mais sustentados em termos quantitativos.

Por um lado, caracterizam-se pela utilização de pronomes indefinidos, como “algumas reclamações”, “diversas entidades”, “diversos contextos”, abdicando-se totalmente da análise formal e da exposição de análises numéricas e tratamento estatístico, quer em termos absolutos, quer em termos relativos. Por outro, pautam-se pela ausência de contexto, conteúdo e análise de fundamento dos reparos e reclamações recebidos.

Adicionalmente, a ANACOM justifica a sua intervenção pela desproporcionalidade dos preços, e margens elevadas, sem que incorpore na sua análise a heterogeneidade dos modelos de negócio que estão subjacentes à prestação dos serviços, bem como o enquadramento destes serviços no leque de opções de contacto que as empresas disponibilizam aos seus clientes, as quais incluem, em muitos casos, alternativas gratuitas.

A APRITEL estranha aliás esta intenção de intervenção regulatória sobre os preços de retalho, fixando-os de forma a permitir a obtenção de uma determinada margem para os prestadores de serviço, após dedução dos valores grossistas. Num mercado que já foi desregulado a nível retalhista e grossista por ser considerado concorrencial, parece-nos que poderá faltar enquadramento para este tipo de iniciativa. De facto, na Recomendação sobre Mercados Relevantes está previsto que apenas se devem impor obrigações regulamentares a nível retalhista nos casos em que as ARN considerem que as medidas aplicáveis ao mercado grossista não permitem garantir uma concorrência efetiva e o cumprimento de objetivos de interesse público.

Por outro lado, se é verdade que o mercado grossista de originação evoluiu durante os últimos 15 anos, não é menos verdade que as soluções de contacto, nomeadamente digitais, também evoluíram, realidade a que qualquer avaliação económica neste âmbito não deverá ser avessa.

Mais, este mercado caracteriza-se pela existência de um cada vez mais alargado leque de opções, à disposição das empresas, para contacto com os seus clientes, potenciais clientes, parceiros comerciais ou outros agentes económicos.



Ou seja, os números 70x são apenas um entre vários meios disponíveis para os fins a que se destina, num leque de opções que inclui não só os números 800 - que são gratuitos para o chamador – os números 808 e 809 (que também são objeto deste projeto de decisão e apresentam preços máximos mais reduzidos) e as numerações geográficas, móveis e nómadas, mas também as cada vez mais comuns ferramentas digitais como páginas de suporte, chats online (com soluções de comunicação, escrita, voz e vídeo), fóruns, emails de contacto, etc., que são tipicamente soluções gratuitas e alternativas às tradicionais soluções de voz.

O número crescente de alternativas a estes números oferecidas aos utilizadores finais que, de resto, é reconhecido no SPD, é sintomático da existência de pressões competitivas sobre os serviços em análise e da possibilidade de os utilizadores evitarem os respetivos preços, alegadamente elevados e, bem assim, da desnecessidade de qualquer intervenção regulatória sobre esses preços.

Ou seja, não existe, um constrangimento de mercado que requeira uma intervenção regulatória no sentido da introdução de opções mais baratas de comunicação.

Existe sim, um vasto número de opções que permite uma definição adequada de soluções de comunicação institucional.

É certo que os valores de acesso grossista acabaram por ser incorporados, na decisão final de 2004, de modo a permitir a acessibilidade dos serviços a partir de qualquer rede, em condições económicas viáveis, desde o primeiro dia. Mas, ao contrário do que a ANACOM refere, esse não foi o principal racional da decisão de fixação de preços máximos de 2004 que, tal como já explicitado, se focou na vertente da transparência dos preços.

Pelo anteriormente exposto e na perspetiva de que o PNN deve conter um conjunto variado de códigos e preços máximos que permitam acomodar a prestação de serviços com diferentes modelos tarifários, introduzir as revisões previstas no SPD significa desvirtuar os princípios subjacentes à sua fixação original, esquecendo a razão da existência desses mesmos códigos e preços.

E a razão é que a oferta de um maior número de serviços e conteúdos suscetíveis de pagamento através de comunicação telefónica é do interesse do mercado e dos utilizadores.

Isto significa que a existência de várias alternativas no PNN para a prestação de serviços com preços máximos diferenciados, consolidados, transparentes, estáveis e reconhecidos é um valor em si mesmo, independentemente dos níveis de preços escolhidos e das margens libertadas após dedução dos valores grossistas.

Atento o exposto acima, a abordagem adotada pela ANACOM impossibilita, naturalmente, uma devida contextualização do tema e identificação do problema.

Com efeito, os dados constantes do projeto de decisão apenas permitem aferir que o Regulador, com base na soma de elementos, genéricos, vagos e sem significado estatístico perceptível, elaborou associações e derivou conclusões que levaram à opção por uma intervenção que ignora preocupantemente o princípio da necessidade de fundamentação das decisões que deverá pautar a sua atuação.



Sobre a desproporcionalidade das medidas introduzidas

A acrescer à aparente precipitação que subjaz à ligeireza da metodologia de análise e à imprevisibilidade do processo de decisão, as medidas impostas afiguram-se manifestamente desproporcionais.

De facto, entre as medidas a adotar, a ANACOM determina uma redução de 48% dos preços de retalho das chamadas para números 707 e a redução de 10% dos preços das chamadas originadas na rede fixa. A ANACOM propõe que estas alterações entrem em vigor 30 dias úteis após a adoção da decisão final pela ANACOM.

Ora, a ANACOM, ao impor um corte imediato, para metade, do preço de retalho das chamadas para números 70x originadas em números móveis, impõe uma medida (i) com termos e prazos de implementação que são desadequados e irrazoáveis para os fins que se pretende atingir, (ii) assente numa necessidade cuja extensão e gravidade, como se descreveu acima, não estão devidamente fundamentadas, e cujos efeitos imediatos nos diferentes *stakeholders* foram insuficientemente avaliados (utilizadores finais, empresas e operadores) e (iii) em que não é evidente que os respetivos benefícios ultrapassem os custos que as mesmas implicarão.

Para enquadrar este entendimento, importa referir que os números com prefixo 70x são atribuídos pela ANACOM aos operadores de comunicações eletrónicas e que estes os comercializam junto dos seus clientes empresariais.

Estes números são utilizados por empresas de todos os setores, com diferentes finalidades e custos associados à disponibilização destes serviços, técnicos e humanos. Essa heterogeneidade também se tem verificado nos modelos de negócio subjacentes à prestação de serviços de chamadas com números 70x.

Os referidos modelos de negócio têm necessariamente em consideração as receitas de retalho provenientes das chamadas realizadas, pelo que qualquer descida dos preços de retalho impactará a relação contratual estabelecida entre o operador de comunicações eletrónicas detentor do número e o cliente que disponibiliza o número aos seus clientes finais, sendo o impacto sofrido de maior ou menor dimensão consoante a descida de preços preconizada – descida que *in casu* é considerável.

Ressaltamos que os modelos de negócio subjacentes à prestação dos serviços em causa são negociados caso a caso, pelo que qualquer cenário de alteração de enquadramento regulatório terá de ser tratado individualmente e terá resultados e consequências heterogêneas para as partes envolvidas.

Importa ter presente que estes contratos foram desenhados no pressuposto da estabilidade de preços, definidos em 2004, sem perspetivas, atentos os planos de atividade do regulador, de intervenção regulatória de qualquer magnitude ou natureza.

A ausência de intervenção regulatória durante os últimos 15 anos ilustra também a ausência de um constrangimento sério que torne necessária a intervenção urgente e disruptiva ao nível das soluções de comunicação entre os diferentes agentes económicos e/ou institucionais.



Acresce que, e sem conceder quanto à desnecessidade da redução dos preços máximos das chamadas para estes serviços, uma alteração imediata e abrupta de preços afigura-se particularmente lesiva para os operadores de comunicações eletrónicas e para as entidades que disponibilizam esses números a utilizadores finais, introduzindo incerteza no setor, e por arrasto em toda atividade económica do país, que terá efeitos sistémicos, pois constituirá um elemento de risco que será incorporado em qualquer decisão de negócio dependente do enquadramento regulatório.

Uma consequência objetiva da intervenção projetada seria a necessidade de avaliação de milhares de contratos, os quais com durações que poderão ir até 3 anos ou mais, por forma a analisar os impactos da medida e aferir sobre a necessidade e ou viabilidade da sua renegociação, tudo isto no prazo inconcebível de 30 dias úteis.

Em muitos casos, e independentemente do sucesso ou não da renegociação, o serviço seria necessariamente prestado com prejuízo por uma ou ambas as partes, dependendo das condições acordadas e dos recursos técnicos e humanos envolvidos na sua prestação.

Ou seja, resultado direto da eventual concretização desta medida será a imprevisibilidade que introduz no enquadramento regulatório e o seu impacto na contratação de serviços de comunicações eletrónicas pelo segmento empresarial, efeito que terá certamente custos materiais muito mais elevados do que os benefícios que se obterão pela redução dos preços de serviços que são tipicamente utilizados pontualmente por cada utilizador final.

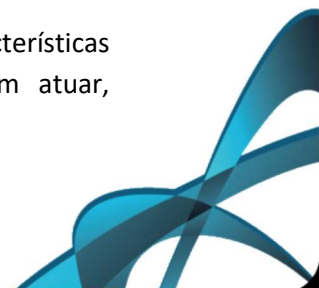
Na verdade, a ANACOM ao estimar que os consumidores ganham cerca de 7 milhões de euros por ano com esta medida, transferidos dos operadores, apenas estará a atentar nos efeitos diretos e estáticos desta medida, caso tudo o resto se mantivesse, ignorando totalmente os efeitos a prazo que a medida terá na abordagem dos operadores de comunicações eletrónicas no mercado e na confiança na estabilidade regulatória e nas relações contratuais que envolvam serviços de comunicações eletrónicas.

E há outros efeitos que são ignorados e que deveriam ser acautelados na tomada de decisão, e que se referem aos impactos que esta medida poderá ter sobre a qualidade e o preço dos serviços prestados pelas empresas para compensar esta perda de receita.

Esses impactos poder-se-iam, por exemplo, fazer sentir na degradação da qualidade dos serviços de contacto prestados pelas empresas, em particular no contexto digital.

Mais, uma decisão com estas características poderá gerar barreiras à criação ou manutenção de serviços que assentem nestas numerações. Na verdade, outros exemplos de serviços afetados poderão incluir casos em que o próprio modelo de negócio assenta exclusivamente, ou determinadamente, na prestação de serviços de assistência técnica remota através da disponibilização do contacto para números 707, a clientes sem vínculo contratual prévio, assumindo a receita do serviço um papel fundamental para a viabilidade da prestação do mesmo por parte das empresas.

Tudo isto para introduzir uma alteração que incide sobre setores e serviços com características muito distintas, e sobre os quais as respetivas autoridades setoriais poderiam atuar,



naturalmente, de forma muito mais focada e eficiente do que a ANACOM. Efetivamente, a APRITEL entende que, a haver uma revisão de preços máximos para a prestação de determinado serviço por chamada telefónica, esta deveria acontecer por determinação ao nível dos respetivos setores, que melhor equipados estarão para avaliar economicamente as especificidades de cada serviço. Nesse sentido, o PNN deve continuar a disponibilizar um leque alargado de opções de numeração que permita que cada entidade escolha a que melhor serve os seus objetivos, tendo em conta eventuais restrições específicas.

Sem prejuízo, atendendo à preocupação principal do Regulador e das entidades ligadas à defesa do consumidor, que é naturalmente partilhada pela APRITEL, de assegurar a minimização de insatisfação e redução de reclamações associadas à utilização de números 70x, a introdução de medidas de transparência na publicitação dos preços das chamadas para as diferentes numerações não geográficas, bem como na divulgação dos canais alternativos de contacto, afigura-se muito mais adequada e menos disruptiva para o ecossistema onde esta numeração se insere.

Efetivamente, o reforço da transparência permitirá assegurar o objetivo da proteção dos interesses dos consumidores, cuja prossecução compete à ANACOM, sem que seja colocado em causa o princípio da previsibilidade regulatória, indispensável no funcionamento da economia, ou mesmo a legitimidade desta intervenção, uma vez que não se identificam no SPD os fundamentos que justificam a regulação destes preços de retalho.

Em alternativa ou complemento, e na conclusão de que poderá haver um espaço por preencher em termos tarifários para serviços de numeração não geográfica, em particular entre os serviços de chamadas para os números 808 ou 809 e os números 70x, então poderá ser equacionada a introdução de uma nova gama numeração que venha suprir essa necessidade, à qual se atribuiriam, por exemplo, os preços que estão agora a ser definidos no projeto de decisão no âmbito dos serviços 707 e 708.

Considerações finais

Em conclusão, a APRITEL apela à ANACOM que proceda a uma profunda e cuidada revisão da abordagem ao mercado dos serviços de numeração não geográfica. Em particular, a justificar-se uma intervenção neste âmbito, a mesma deverá seguir os princípios da previsibilidade e da fundamentação plena na atuação regulatória.

Mais, qualquer medida a adotar deverá ser proporcional e ter em conta que este mercado não se limita a um binómio de operadores de comunicações eletrónicas e utilizadores finais e à mera transferência de valores entre si. Deverá envolver também empresas de todos os setores da atividade económica, incluindo Setor Público, e afeta os termos em que estas interagem com os restantes agentes económicos.

A Direção da Apritel

