

ANACOM
Ao Conselho de Administração
Av. José Malhoa, 12
1099-012 Lisboa

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

Lisboa, 30 de julho de 2019

Exmos. Senhores,

A Ar Telecom, enquanto entidade interessada, vem por este meio exercer o direito de pronúncia no âmbito do Sentido Provável de Decisão sobre preços máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707", "708", "808" e "809" (SPD).

Resumo

A Ar Telecom está segura de que a ANACOM pretende tomar a melhor decisão possível para o mercado e, portanto, não deixará de incorporar na decisão final os contributos que seguidamente se apresentam, apesar de ter comunicado o conteúdo do SPD como um facto consumado¹.

Aparentemente, a principal motivação da ANACOM é de responder a algumas reclamações de utilizadores sobre os preços e reparos de entidades ligadas à defesa dos direitos dos consumidores sem ponderar devidamente a necessidade, legitimidade, oportunidade, prazo de implementação, dimensão e impactos dessa intervenção na dinâmica do mercado.

Ora, a intervenção prevista no SPD não é necessária, não era previsível depois de 15 anos de consolidação da decisão de 2003/4, nem se encontra prevista no plano estratégico da ANACOM de 2019-21. Além disso, apresenta um prazo de implementação incompatível com a realidade, na medida em que introduziria uma alteração drástica nos modelos de negócio dos vários agentes, com impactos que não se encontram ponderados na análise feita pela ANACOM sobre o tema.

A Ar Telecom 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 intervenção. De facto, na Recomendação sobre Mercados

¹ Notícia publicada em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1473881> com o título "ANACOM vai baixar até 48% os preços das chamadas para números começados por 707 e 708"

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.

Defende-se a realização de uma reflexão mais profunda que pondere soluções de alternativas de intervenção, de forma a evitar a criação de um problema maior do que o que se pretender resolver.

Antecedentes – intervenção de 2003/2004 e 2007

Ao contrário do que acontece hoje, aquando da intervenção da ANACOM em 2003/2004, todo o mercado concordava e pedia uma intervenção do regulador. Nessa altura não estavam definidos quaisquer preços máximos nem obrigações de transparência tarifária associados às gamas 707 e 708, o que provocava surpresas nas faturas dos utilizadores, montantes incobráveis avultados nos operadores de acesso e consequentemente conflitos entre os agentes da cadeia de valor.

Apesar de, no Projeto de Decisão de 2003, a ANACOM ter definido inicialmente um preço máximo de €0,15 por minuto para o 707 e de €0,25 por minuto para o 708, na sua decisão final em 2004, a ANACOM teve em conta a necessidade de disponibilizar ao mercado soluções de numeração que permitissem acomodar, sem disrupção mas com maior transparência, os vários tipos de serviços até aí prestados nas gamas 707 e 708. Assim, foram fixados preços máximos diferenciados para as ligações para números iniciados para 707 e 708 de €0,10 por minuto nas ligações com origem nas redes fixas, de €0,25 por minuto nas ligações originadas pelas redes móveis e adicionalmente criou-se o novo código 760 no Plano Nacional de Numeração (PNN) com um preço máximo por chamada de €0,60.

Mais tarde, em 2007, a ANACOM veio ainda responder à necessidade do mercado de disponibilizar no PNN gamas numerações com preço por chamada superior, criando os códigos 761, 762 e 765 com tetos máximos por chamadas de €1, €2 e €5 respetivamente, reconhecendo então 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.

Tal como a ANACOM explica na decisão de 2007 de criação dos códigos 761, 762 e 765, o elemento essencial de caracterização destas numerações passa pela tarifa aplicada ao chamador, sendo definidos patamares máximos distintos para essa tarifa e códigos distintos no PNN, garantindo dessa forma a transparência tarifária do plano de numeração, aspeto essencial na defesa dos consumidores.

A ANACOM tem, portanto, tomado decisões no sentido de criar um leque alargado de gamas de numeração com diferentes preços máximos associados respondendo às necessidades do mercado. Essa estratégia tem permitido trazer valor e inovação para o setor das comunicações eletrónicas, aumentando as opções de escolha dos vários intervenientes no seu contexto de atuação.

Tal como defendido na intervenção de 2003/2004, importa, portanto, continuar a disponibilizar ao mercado alternativas de códigos no PNN e preços máximos para que as entidades clientes possam escolher as que querem/podem usar para os vários contextos e serviços prestados. O papel da numeração é assim instrumental para a prestação de serviços entre os utilizadores e as entidades clientes dos números.

Razões para a atual intervenção no mercado 707 e 708

A Ar Telecom não vê, nem encontra no SPD, qualquer motivo válido para a intervenção agora proposta, tendo em conta que, ao contrário do que antecedeu a decisão de 2004:

- já não se identificam problemas de uso indevido de numeração para prestação de serviços que alegadamente se aproximam do conceito de audiotexto;
- deixou de existir qualquer problema de incerteza sobre os preços praticados nas gamas 707, tendo em conta que os mesmos vigoram há mais de 15 anos e que já foram fixados valores máximos possíveis de serem praticados;
- não se conhecem reclamações de operadores relativamente a incobráveis associados à utilização desta gama de numeração;
- tanto quanto julgamos saber nenhum operador pede ou defende a intervenção, ao contrário do que aconteceu em 2003/2004;
- a ANACOM refere algumas reclamações de utilizadores e de associações de consumidores relativamente aos preços das chamadas, o que leva a crer que também em relação a este aspeto o contexto é bastante mais favorável do que acontecia em 2003.

Para enquadrar a necessidade de intervenção, a ANACOM usa agora os seguintes argumentos:

1. a existência de um grupo substancial de consumidores que prefere o contacto através da realização de chamadas de voz;
2. o facto de muitas entidades terem também interesse em se manter contactáveis através dos referidos números para o desenvolvimento de políticas de marketing ou de estratégias comerciais mais abrangentes, ou ainda para a prestação de serviços diversos;
3. apesar da redução no volume de tráfego anual desde 2015 em 2017 e 2018 a permanência de cerca de 100 milhões de minutos gerados quer para as gamas 707 e 708, quer para as gamas 808 e 809.
4. a existência de um peso crescente das chamadas originadas em redes móveis;
5. a desejável adequação dos preços máximos de forma a não desvirtuar os princípios subjacentes à sua fixação original;
6. o facto de se ter registado uma evolução nos preços do serviço grossista de originação de chamadas e do serviço de faturação e cobrança, com particular relevância para a descida acentuada nos preços grossistas ao nível da originação móvel;

7. o facto da página do sítio da ANACOM que contém a deliberação de 2004 ter sido recorrentemente uma das mais consultadas, o que revela interesse da população em estar informada a este respeito;
8. o registo de algumas reclamações (não quantificadas) de utilizadores sobre preços e reparos de diversas entidades ligadas à defesa dos consumidores em contextos diversos;
9. a existência de uma dinâmica concorrencial com reflexo nos preços de retalho das comunicações fixas e móveis.

Em resumo, a ANACOM reconhece o interesse, peso e importância dos serviços prestados sobre as gamas 707 e 708 e admite que existe pelo menos uma página no sítio da ANACOM que é consultada com sucesso e esclarece eventuais dúvidas dos utilizadores. Ainda assim, tendo registo de algumas reclamações de utilizadores, considerando a evolução dos preços grossistas (embora negativa num caso e positiva noutro) e porque os preços retalhistas das chamadas hoje em dia estão incluídos em pacotes de serviços integrados, a ANACOM considera que os preços máximos definidos para 707 e 708 devem ser revistos em função da evolução dos valores grossistas de acesso.

Como se demonstra a seguir, os princípios subjacentes à definição dos preços máximos e criação do código 760 em 2003/2004 e à decisão de criação dos códigos 761, 762 e 765 em 2007 são totalmente compatíveis com a situação atual e em nada foram desvirtuados.

Racional para fixação de novos tetos máximos 707 e 708

É verdade que os valores de acesso grossista foram naturalmente 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. Se tivesse sido, teria ficado previsto um mecanismo, ou pelo menos a indicação, de que existiriam atualizações de preços de forma a acompanhar a evolução dos valores grossistas de acesso, tal como recomenda o princípio da previsibilidade regulatória.

É certo que os valores de originação móvel de hoje permitem libertar um valor superior no caso do acesso móvel. Contudo, a ANACOM não pode ignorar que esse valor acrescido não foi pura e simplesmente absorvido pelos operadores ao longo do tempo. Na dinâmica concorrencial, esse excedente tem vindo a ser refletido nos modelos de negócio propostos aos clientes da numeração, num esforço de aumentar o interesse do mercado pela sua utilização.

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 vários níveis de valor, fazer 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.

Consequências previsíveis do SPD

Como referido anteriormente, a alteração radical dos preços máximos das gamas 707 e 708, caso avance, irá gerar inevitavelmente disrupções no mercado cuja ponderação não se encontra refletida na análise estática de impacto realizada pela ANACOM, nomeadamente:

- confusão nos utilizadores quanto aos novos preços máximos nos serviços que permanecerem disponíveis;
- revisão dos modelos e planos de negócio dos prestadores de serviços com inevitável diminuição do valor do negócio e interesse dos clientes pelo uso da numeração;
- consequente revisão dos modelos e planos de negócio dos clientes dos serviços presente em todos os setores de atividade, incluindo Setor Público, com previsível descontinuação de serviços ou diminuição da qualidade;
- descontentamento dos utilizadores com o desaparecimento de alguns serviços;
- descontentamento dos utilizadores com a expectável diminuição de qualidade de serviços que permanecerem disponíveis;
- conflitos na relação contratual entre os prestadores de serviços e os clientes no âmbito da renegociação dos contratos em 30 d.u., prazo considerado de cumprimento impossível;
- mesmo nos casos em que a renegociação seja bem-sucedida, ela implicará sempre um corte muito significativo e repentino na receita de cada prestador, nas suas margens e no valor para os clientes utilizadores da numeração;
- redução drástica do espaço de concorrência entre os prestadores de serviço que afetará de forma mais grave os operadores mais pequenos porque estes suportam custos de acesso para a totalidade do tráfego gerado, por contraponto aos grandes operadores que geram internamente uma parcela significativa desse tráfego;
- risco real de se esvaziar o negócio, com impacto negativo direto no mercado de comunicações eletrónicas como um todo e indireto nos mais variados setores que são clientes dos serviços e consequentemente nos consumidores;
- consequente corte ou redução da diversidade de escolha para os consumidores na forma de acesso aos serviços agora disponibilizados através de comunicação telefónica.

Lamentavelmente, a ANACOM não revela no SPD qualquer ponderação destas consequências previsíveis e estima apenas que o impacto da medida proposta represente uma poupança mínima anual na ordem dos 6 a 7 milhões de euros para os utilizadores e (presume-se) uma perda

equivalente para os prestadores de serviços. Segundo a análise que a ANACOM dá a conhecer, todos os equilíbrios consolidados ao longo dos últimos 15 anos irão manter-se após a intervenção, o que não é de todo verosímil, tendo em conta o nível de disrupção que se pretende introduzir.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Outras soluções para resolver o problema identificado

A Ar Telecom estima, portanto, impactos muito negativos para o mercado e um agravamento da sua própria posição concorrencial caso a ANACOM avance com o SPD e retire inesperadamente do mercado uma solução que foi criada com o objetivo de permitir a prestação de serviços na gama com preços máximos de €0,25 e €0,10 por minuto e que foi consolidada ao longo de 15 anos. Isto porque reduzir um dos preços em 48% representa de facto privar o mercado de uma das opções disponíveis de códigos no PNN e preços máximos, substituindo-a por uma outra com preços completamente desadequados para muitos dos serviços presentemente aí suportados.

Nesse sentido, a Ar Telecom não se oporia à criação de um novo código no PNN com preços máximos de retalho de €0,13 e €0,09 por minuto respetivamente para origem na rede móvel e fixa, mantendo os códigos 707 e 708 com os valores máximos definidos em 2004. Nesse caso,

embora a Ar Telecom não identifique a necessidade, a verdade é que também não antecipa qualquer impacto negativo com a criação de soluções de numeração que permitam aumentar a diversidade de escolha dos agentes de mercado.

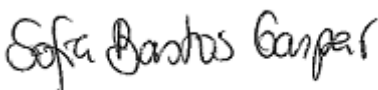
Questão diferente e pertinente para atacar o alegado problema das reclamações relacionadas com o preço elevado face ao serviço prestado, será avaliar a legitimidade dos agentes económicos na utilização de códigos do PNN com determinados preços máximos para a prestação de certos tipos de serviços.

A título de exemplo, será razoável que, para abrir uma reclamação de consumo numa determinada instituição apenas exista disponível um canal de comunicação cujo preço de retalho é acima de "X" por minuto? Ou deverá existir também uma alternativa via e-mail? ...

Apesar do reconhecimento de interesse neste tipo de questões, no entendimento da Ar Telecom não cabe à ANACOM avaliar e muito menos tentar resolver situações de irregularidade na escolha feita pelo mercado das soluções disponíveis no PNN. Caberá sim, eventualmente, às respetivas autoridades de regulação setorial e de relações de consumo clarificar/fiscalizar se o preço associado à numeração escolhida por uma determinada entidade é ou não compatível com as regras existentes para a prestação dos respetivos serviços, enquadradas com a existência ou não de alternativas de acesso, criando até novas regras de transparência, caso se justifique.

[Redacted signature area]

Atentamente,



Sofia Bastos Gaspar
Diretora Financeira e de Regulação