



MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A.

**CONSULTA PÚBLICA DA ANACOM SOBRE AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS
PARA O PLANO PLURIANUAL DE ATIVIDADES 2016-2018**

20 de maio de 2015

Resposta da MEO à Consulta Pública da ANACOM sobre as Orientações Estratégicas para o Plano Plurianual de Atividades 2016-2018

I. Considerações Gerais

À semelhança do que expressou no âmbito da Consulta decorrida há cerca de um ano relativa ao Plano de Atividades da ANACOM para o triénio de 2015-2017, a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S. A. (doravante abreviadamente designada por “MEO”) volta a manifestar o seu apreço pela oportunidade de se pronunciar quanto às orientações estratégicas para o Plano Plurianual da ANACOM para o próximo triénio, agora consagrada no art.º 47º do Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, que estabelece os Estatutos da ANACOM.

É imprescindível que os intervenientes no mercado participem ativamente e contribuam para definir as diretrizes de atuação da ANACOM, não só pela sua condição de principais destinatários das disposições emitidas por esta entidade, mas também por estarem em condições de apresentar contributos válidos, informados, sobre as linhas preconizadas e outras possíveis alternativas.

Neste sentido, é igualmente importante que, para além das orientações estratégicas e respetivos eixos de atuação, todos os interessados se possam pronunciar também sobre as ações concretas e a calendarização detalhada que ficará estabelecida no Plano Plurianual da ANACOM para o triénio 2016-2018.

Tal aspeto já havia sido mencionado pela MEO na pronúncia sobre o Plano para 2015-2017, tendo a ANACOM afirmado no relatório da Consulta que *“Em relação a esta sugestão, importa referir que, embora a mesma não seja concretizável em 2014, desde logo por restrições de calendário, esta Autoridade vai tê-la em conta em futuros processos de planeamento”*.

A MEO espera, por conseguinte, que após a conclusão do presente processo de Consulta sobre as orientações estratégicas e eixos de atuação para o próximo triénio, seja dada nova oportunidade aos interessados de se pronunciarem sobre a proposta final de Plano Plurianual de Atividades 2016-2018 que a ANACOM irá preparar, nomeadamente sobre a lista e calendarização das Ações Estratégicas preconizadas.

Finalmente, a MEO reitera na presente resposta algumas das propostas e considerações apresentadas na anterior Consulta, as quais não foram atendidas, ou apenas o foram parcialmente. Estes aspetos serão abordados detalhadamente nos pontos seguintes.

II. Respostas às questões colocadas em sede de Consulta Pública

A MEO concorda, genericamente, com as áreas de atuação prioritárias identificadas pela ANACOM e que coincidem com as que foram estipuladas para o triénio anterior (2015-2017). Não obstante, e como se exporá no final deste documento, considera-se que, pela sua relevância, o tema da Análise de Impacto Regulatório (AIR) deveria assumir o estatuto de nova prioridade estratégica.

A MEO agregou os seus comentários específicos em torno daquelas áreas prioritárias, evidenciando os aspetos que lhe parecem relevantes nos eixos de atuação propostos e salientando outros aspetos merecedores de realce.

1. Garantir e proteger os direitos dos utilizadores e dos cidadãos

No âmbito desta prioridade estratégica, é relevante tecer alguns comentários em relação ao novo **eixo k**¹. Não obstante a MEO desconhecer os termos e as circunstâncias específicos em que se pretende levar a cabo a melhoria dos processos técnicos de mudança de operador, considera-se que a ANACOM deve garantir que eventuais alterações não se revelam desproporcionalmente onerosas para os operadores. Deve, pois, ser efetuada uma análise de custos e benefícios, considerando que o impacto líquido que resulta das medidas a adotar poderá não se traduzir em ganhos efetivos para os consumidores, bem como deverá ser garantida a consulta prévia aos interessados, quando aquelas medidas se revelem particularmente impactantes na sua atividade

No que se refere ao estabelecimento de códigos de conduta entre operadores, a MEO considera, à partida, este ponto como positivo, por ser um estímulo à autorregulação. No entanto, trata-se de um aspeto que deve ser devidamente concretizado/explorado e ser coordenado pela ANACOM, sob pena de se tornar ineficaz.

¹ k) Melhorar os processos técnicos de mudança de operador, incentivando o adequado estabelecimento de códigos de conduta entre os operadores.

2. Promover mercados abertos e concorrenciais

À semelhança do expressado na resposta à Consulta sobre o Plano de Atividades para 2015-2017, no âmbito do **eixo a)**² reitera-se a necessidade de efetuar, em tempo útil e num calendário previsível, as necessárias análises dos mercados relevantes, atendendo (i) à rápida evolução das condições do mercado, (ii) à evolução da legislação comunitária aplicável e (iii) às especificidades do mercado nacional, sob pena de se sujeitar os operadores a remédios desajustados e/ou desproporcionais e comprometer a previsibilidade regulatória, criando assim incerteza e um ambiente que desincentiva o investimento.

A MEO reforça nesta ocasião a necessidade de uma calendarização rigorosa destas atividades, atendendo à sua complexidade e importância, e volta a defender a existência de um processo periódico (por exemplo, trimestral) de revisão do calendário de atividades da ANACOM com foco nos 4 trimestres seguintes, refletindo eventuais reordenações de prioridades e/ou atrasos ocorridos, para permitir aos agentes do sector os correspondentes ajustes das suas expectativas e do planeamento das suas próprias atividades.

Os processos de análise e revisão dos mercados relevantes devem, igualmente, constituir uma oportunidade de promoção do *level playing field* entre os diversos *players*, nomeadamente entre os Operadores e os OTT, que devem competir num contexto de “Same services, same rules”. Este é um assunto a que a ANACOM deverá dar a maior importância também no âmbito do eixo b)³ da Orientação Estratégica “Promover a cooperação institucional e estratégica”.

No que diz respeito ao novo **eixo e)**⁴, trata-se de uma área que não dispensa a adequada ponderação entre os custos incorridos pelos operadores e os benefícios eventualmente gerados para os consumidores, no sentido de assegurar que os primeiros não são desproporcionais e que as medidas a adotar não resultam em maiores dificuldades face ao regime existente. É, também, imprescindível que os operadores sejam previamente ouvidos e tenham oportunidade de se pronunciar em sede de Consulta Pública.

² a) Analisar/rever os mercados relevantes de comunicações eletrónicas, tendo em conta as regras fixadas a nível comunitário e sua evolução, designadamente ao nível da promoção da concorrência e do incentivo ao investimento eficiente.

³ b) Manter o envolvimento no Organismo de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC/ORECE), assumindo a vice-presidência em 2016 e contribuindo ativamente no processo de revisão do quadro regulamentar das comunicações eletrónicas.

⁴ Desenvolver/densificar a aplicação das regras de acesso a infraestruturas no âmbito do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, alterado e republicado pela Lei n.º 47/2013, de 10 de julho, e implementar o sistema de informação centralizado (SIC).

A MEO continua a conferir especial relevância ao **eixo g)**⁵, em relação ao qual se reitera a importância da adoção de medidas práticas que visem a melhoria e a qualidade do processo regulatório. A MEO dedicou, de resto, a este tema uma parte substancial da sua resposta à consulta referente ao Plano Plurianual para 2015-2017.

Infelizmente, o acolhimento de tais contributos por parte do Regulador ficou muito aquém do esperado tendo o tema sido reduzido ao desenvolvimento de um mero "(...) estudo sobre análise de impacto regulatório (AIR), com especial enfoque no desenvolvimento de uma análise comparativa das abordagens de diferentes ARN relativamente a programas de AIR", cenário que surge agravado pelo facto de tal ação não parecer ter continuidade para lá de 2015.

Tratando-se de um tema que se reveste da maior importância, a MEO reitera nesta pronúncia, no ponto 6, as considerações e propostas apresentadas no âmbito da anterior consulta.

A MEO não pode, também, deixar de frisar a necessidade da ANACOM garantir a revisão e adequação sistemática dos **indicadores estatísticos** atualmente fornecidos pelos operadores, bem como outros que venham a ser considerados pertinentes, à evolução observada no mercado das comunicações eletrónicas. Importa ainda ter presente se os custos (desenvolvimentos aplicativos, extração de dados, recursos humanos, ...) associados à obtenção e processamento da informação a disponibilizar são justificáveis e proporcionais face aos benefícios.

3. Garantir a eficiente gestão dos recursos escassos

Em **termos gerais**, a MEO considera que os eixos de atuação propostos em matéria de espectro radioelétrico não refletem de forma clara a necessidade de acompanhar e avaliar (e.g.. espectro necessário versus espectro libertado) a evolução de convergência de plataformas de radiocomunicações, nomeadamente a convergência entre as plataformas de radiodifusão televisiva e móvel.

Considera-se, igualmente, que o Plano deve contemplar as necessidades futuras de espectro para as novas plataformas de acesso rádio - nomeadamente plataformas convergentes, 5G ou outras - ao avaliar prospectivamente o desenvolvimento de serviços e aplicações de radiocomunicações.

Sugere-se, assim, que o Plano seja revisto no sentido de cobrir estes aspetos.

⁵ g) Avaliar o impacto nos mercados das medidas de regulação adotadas.

A MEO considera, ainda a propósito da gestão da utilização do espectro mas também em ligação ao **eixo a)**⁶ da Orientação Estratégica “**Promover mercados abertos e concorrenciais**”, que o Plano deve incluir, igualmente, um eixo que avalie e estabeleça uma estratégia de redução das taxas de espectro ao longo próximo triénio, com vista a fomentar a certeza regulatória sobre esta matéria e a incentivar o investimento e a inovação.

No caso específico do **eixo c)**⁷ a MEO considera que deve manter-se a anterior formulação: “Estabelecer regras adequadas no âmbito da gestão e condições de utilização da numeração” (sublinhado nosso). A manutenção da expressão “regras” ao invés de “condições” justifica-se face à necessidade urgente de atualização e adequação do PNN. Este aspeto já havia sido referido pela MEO na resposta à anterior consulta, reiterando-se esta necessidade.

4. Promover a cooperação institucional e técnica

À semelhança do exposto na anterior consulta, salienta-se a imprescindibilidade da criação de um **eixo de atuação adicional** que consubstancie a necessidade da realização de análises custo/benefício associadas ao esforço de cooperação internacional.

Em relação ao novo **eixo h)**⁸, e dada a já grande complexidade associada às atuais normas ITED/ITUR, é essencial que a concretização deste eixo se traduza na simplificação e/ou no aligeiramento do quadro regulamentar e legal em vigor. A não ser assim, existe o risco de os operadores se verem, na prática, impossibilitados de atuar em conformidade, o que resultaria não só num claro prejuízo para estes, como na inexistência de qualquer benefício para os utilizadores. Qualquer proposta avançada pela ANACOM deverá, ainda, ser submetida a Consulta Pública, por forma a que todos os interessados tenham oportunidade de se pronunciar.

Assinala-se, finalmente, de forma positiva, a criação do novo **eixo k)**⁹ por meio do qual se reconhece a importância da transparência e do envolvimento dos agentes económicos em temas-chave do setor das comunicações.

⁶ a) Analisar/rever os mercados relevantes de comunicações eletrónicas, tendo em conta as regras fixadas a nível comunitário e sua evolução, designadamente ao nível da promoção da concorrência e do incentivo ao investimento eficiente.

⁷ c) Estabelecer condições adequadas no âmbito da gestão e condições de utilização da numeração.

⁸ h) Promover o regime do ITED/ITUR como elemento integrante do processo de reabilitação urbana.

⁹ k) Desenvolver o nível de comunicação com a sociedade/stakeholders, através da realização de seminários, workshops e audições sobre temas específicos.

5. Promover a eficiência e a eficácia internas

Em **termos gerais**, regista-se como positiva a intenção de a ANACOM implementar medidas de racionalização de gastos, bem como de desmaterialização de processos e automatização de procedimentos.

6. Outros aspetos

Atribuições e poderes da ANACOM

No que se refere às Atribuições e Poderes da ANACOM (ponto 2 do documento de consulta), é mencionado que compete ao Regulador (pág.5): *“Participar ativamente nas atividades e decisões dos organismos de entidades reguladoras, designadamente o Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (BEREC/ORECE) e o Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços Postais (ERGP)”*. No entanto, a ANACOM tem, também, a atribuição de acompanhar a atividade e participar nas decisões do grupo da política para o espectro, RSPG. Uma vez que o documento em consulta é omissivo quanto a este aspeto, propõe-se que o mesmo seja alterado em conformidade.

A importância da Análise de Impacto Regulatório

Como referido no ponto 2 acima, a MEO reitera aqui o seu entendimento, a importância e as suas propostas a respeito da análise de impacto regulatório (AIR).

No entender da MEO, trata-se de um aspeto de reconhecida importância para a eficácia e eficiência da regulação, relacionado com a qualidade do processo regulatório, que não tem até à data merecido a atenção devida por parte da ANACOM e que deve passar a ser considerado no âmbito do seu Plano de Atividades, desde logo pelo carácter estratégico e de longo prazo deste documento.

A medida que a ANACOM decidiu preconizar no seu Plano de Atividades 2015-2017 — realização de um estudo sobre análise de impacto regulatório (AIR), com especial enfoque no desenvolvimento de uma análise comparativa das abordagens de diferentes ARN relativamente a programas de AIR” —

prevista para o 3.º trimestre de 2015, parece-nos insuficiente e pouco ambiciosa, face ao que está em causa.

No entender da MEO, esta questão deve ser abordada de forma mais aprofundada e poderia mesmo dar origem a uma nova prioridade estratégica ("Promoção da qualidade do processo regulatório", por exemplo) ou ser devidamente enquadrada na prioridade já definida "5. Promover a eficiência e a eficácia internas", desde que esta veja o seu âmbito revisto e alargado, de modo a abarcar a eficácia e eficiência do processo regulatório em geral.

Na sequência do exposto, a MEO entende ser necessária a consideração de eixos de atuação adicionais (agregados sob uma nova prioridade ou integrados na prioridade 5. já existente), relativos ao desenvolvimento e implementação de uma prática sistemática de avaliação de impactos regulatórios.

Tratando-se de uma matéria complexa e exigente, que requer da parte da ANACOM um compromisso firme de estimular a adaptação cultural e procedimental necessária à adoção desta boa prática, a MEO propõe que se defina um plano de ação a longo prazo, e de implementação gradual, para que, no final do período considerado, este procedimento esteja totalmente implementado.

Neste sentido, a MEO reitera de seguida as sugestões que fez no ano passado relativamente à definição dos seguintes eixos de atuação:

- a) Macro definição do processo regulatório e respetivo plano de implementação (2015);
- b) Definição da política de AIR e respetivo plano de implementação (2015);
- c) Implementação da política de AIR (2016);
- d) Implementação de medidas de avaliação e controlo da performance regulatória (2017).

No que respeita aos eixos de atuação propostos acima relacionados com a AIR, a MEO sugere as seguintes ações concretas:

- a) Macro definição do processo regulatório e respetivo plano de implementação (2015)
 - Estudo e análise comparativa de processos e boas práticas regulatórias, incluindo metodologias de AIR (já prevista no Plano de Atividades 2015-2017);
 - Consulta pública sobre a adoção de um processo que estruture de forma lógica as etapas da atividade regulatória e sua interdependência, com destaque para a AIR (quer *ex-ante*, quer *ex-post*);

- Decisão final definindo o processo regulatório, o plano da sua adoção e a estrutura/área da ANACOM responsável.
- b) Definição da política de AIR e respetivo plano de implementação (2015)
- Consulta pública sobre as possíveis metodologias de AIR a adotar e os princípios a seguir nestas análises;
 - Decisão final estabelecendo os princípios, procedimentos e protocolos de AIR a instituir no processo regulatório, bem como a estrutura/área da ANACOM responsável e o plano de adoção.
- c) Implementação da política de AIR (2016)
- Formação e sensibilização dos colaboradores da ANACOM para a política de AIR;
 - Desenvolvimento de ferramentas que facilitem a quantificação dos custos regulatórios;
 - Definição de um processo de verificação periódica do cumprimento dos princípios, procedimentos e protocolos de AIR pela ANACOM.
- d) Implementação de medidas de avaliação e controlo da performance regulatória (2017)
- Criação e publicação de um quadro de indicadores de desempenho regulatório;
 - Elaboração de *checklists*/questionários sobre a atuação do Regulador, cabendo o preenchimento dos mesmos aos agentes económicos do sector;
 - Desenvolvimento de testes de conformidade e performance regulatória, de forma a verificar o cumprimento e qualidade das etapas de regulação.