

# Serviço Universal

Comentários da Optimus à consulta pública  
sobre postos públicos

Optimus – Comunicações, S.A.

20-04-2011

## I. Âmbito

O presente documento constitui a pronúncia da Optimus – Comunicações, SA, doravante Optimus, em sede da consulta pública do ICP - ANACOM sobre a oferta de postos públicos no âmbito do Serviço Universal.

## II. Comentários Gerais

A Optimus saúda a iniciativa do ICP – ANACOM de colocar à discussão a oferta de postos públicos no âmbito do Serviço Universal (SU).

A oferta de postos públicos é uma actividade que, historicamente, tem vindo a ser associada com resultados negativos de exploração, explicados pelos elevados custos de instalação e manutenção conexos e por uma utilização esporádica.

Os dados concretos associados a esta actividade não são, no entanto, públicos, sendo que aos operadores apenas é possível inferir da situação real por via da pouca informação estatística que é pública e da informação de *benchmark* que é divulgada a nível internacional.

A presente consulta apresenta um conjunto de informação que a Optimus considera particularmente relevante, nomeadamente no que se refere ao padrão de utilização do serviço pelos utilizadores em geral pese embora, e em nossa opinião, excessivamente agregada.

Efectivamente, existem indicadores de grande relevância para a matéria em apreço que são apresentados mas sem uma segmentação geográfica que consideramos seria relevante para uma melhor adaptação da prestação deste serviço à realidade nacional.

Sendo certo que a informação de que 10% da população utiliza regularmente este serviço é um dado importante para a tomada de decisão sobre os contornos que o serviço de postos públicos deverá assumir, é de particular relevância conhecer a dispersão geográfica dessa utilização, bem como das razões que suportam o recurso aos postos públicos.

A Optimus considera que o regulador deveria desenvolver um estudo mais detalhado nestas vertentes de modo a poder desenvolver uma decisão final que maximize a utilidade do serviço para as populações e minimize os custos associados.

Finalmente, cumpre salientar um aspecto que, não sendo objecto da presente consulta, não deve deixar de ser referido: a discrepância entre os custos apurados pela PTC para os anos de 2002 e 2003 *vis-a-vis* o custo que diversas ARNs apuraram relativamente à prestação do serviço de postos públicos. A disparidade dos valores apresentados pela PTC levanta a questão da

metodologia de apuramento de custos líquidos que originou os resultados em causa e sobre se, para o seu cálculo, todos os factores foram devidamente tidos em consideração.

Sendo certo que foi recentemente concluída uma consulta sobre o método de cálculo do custo líquido do Serviço Universal, não podemos deixar de salientar que existem actividades do Grupo PT que dependem directamente do serviço de postos públicos e cujos resultados deverão ser tidos em conta no âmbito dos benefícios indirectos associados a este serviço. Estamos a referir-nos ao serviço de cartões virtuais, onde o Grupo PT é líder e se posiciona com uma grande agressividade e que, como é público, tem o seu funcionamento assente na rede de postos públicos explorada pelo Grupo PT.

Consideramos, portanto, que as receitas que este serviço gera deverão ser contabilizadas como um benefício indirecto associado à provisão do serviço de postos públicos.

Atentas estas considerações, passamos às respostas das questões específicas suscitadas na presente consulta pública.

### III. Comentários Específicos

#### *A. Das opções apresentadas qual considera ser a mais adequada?*

De acordo com a Lei nº 5/2004 de 10 de Fevereiro, o Serviço Universal é definido como:

*“(...) o conjunto mínimo de serviços, (...), de qualidade especificada, disponível para todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições nacionais, a um preço acessível (...)”.*

Adicionalmente, a mesma lei refere no art.º 86:

*“O âmbito de serviço universal deve evoluir por forma a acompanhar o progresso da tecnologia, o desenvolvimento do mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores, sendo o seu âmbito modificado sempre que tal evolução o justifique.”* [sublinhado nosso]

No caso concreto da componente de postos públicos do serviço universal, a vertente associada à procura dos utilizadores é particularmente relevante, na medida em que a este serviço está, historicamente, associada uma utilização complementar e esporádica.

Esta análise é corroborada pelos dados que o regulador publica na presente consulta, nomeadamente no que se refere aos utilizadores que recorrem ao serviço e às razões que assistem a essa utilização.

É extremamente relevante a informação de que apenas 10% dos respondentes ao inquérito do Eurobarometer Survey de 2009 refira que utiliza com regularidade este serviço e que, destes, 55% o faça por indisponibilidade temporária do seu terminal móvel.

Esta informação corrobora a importância que o serviço móvel terrestre assume hoje na vida dos Portugueses, a que não é alheia a taxa de penetração de 154.9% e o nível de preços praticado pelos operadores móveis, bem como o papel cada vez mais relevante que este serviço tem na satisfação de necessidades que, anos atrás, os postos públicos supriam.

Também o tráfego originado em redes móveis em actividade em Portugal tem vindo a aumentar significativamente, acompanhado pelo tráfego por cartão SIM nas redes móveis em actividade em Portugal, conforme podemos observar pela análise do Gráfico 11 e 13 constantes no documento de consulta. Neste sentido, consideraríamos que a exclusão da prestação do serviço de postos públicos no âmbito do serviço universal seria a opção mais adequada, uma vez que os consumidores estariam a eleger uma via alternativa para efectuarem as suas comunicações, o que nos conduziria a defender a Opção 4 no âmbito desta consulta.

No entanto, não podemos ignorar que, de acordo com o Inquérito ao Consumo de Comunicações Electrónicas de Dezembro de 2009, em Portugal cerca de 5% dos agregados familiares, não tinham acesso a qualquer serviço telefónico, fixo ou móvel.

Neste sentido, por razões de índole social devemos considerar que a prestação do serviço de postos públicos se encontra enquadrada no âmbito da prestação do Serviço Universal, o que nos conduz à análise de outras opções.

Analisando o mercado nacional, constatamos um conjunto de tendências que indicam para uma diminuição da necessidade de existência dos postos públicos. Efectivamente, a evolução do tráfego originado nos postos públicos nos últimos anos, tem seguido uma tendência decrescente como podemos observar no Gráfico 8 constante na presente consulta. Paralelamente, verificamos também que a evolução do tráfego originado na rede fixa seguiu a mesma tendência (Gráfico 9), sendo de destacar o facto de a redução do tráfego total originado nos postos públicos (entre 15% a 30%) se revelar mais acentuada nos últimos três anos apresentados (2006 a 2008) do que a queda no tráfego originado na rede fixa, o que realça a quebra na utilização deste serviço específico.

A nível europeu, verificamos que não só a evolução do número de postos públicos é decrescente, dadas as posições adoptadas por diversas ARNs europeias que visam a adequação do número de

postos públicos existentes face à real utilização, mas também que o número de postos públicos por 1.000 habitantes em Portugal é muito superior à média europeia sem Portugal (3,42 vs. 1,32 em 2008, conforme consta na presente consulta). De salientar também que Portugal está acima da grande maioria dos cerca de 23 países considerados nos cálculos efectuados pelo ICP-ANACOM no que respeita ao número de postos públicos por km<sup>2</sup>.

Ou seja, relativamente à necessidade real em Portugal, e atendendo aos dados nacionais que são disponibilizados, a Optimus concorda que o nível de cobertura actual não se justifica, correspondendo a um custo excessivo face às necessidades preconizadas.

Esta preocupação com o custo não é de somenos importância, na medida em que o eventual custo líquido que venha a resultar da exploração dos postos públicos, tem um custo de oportunidade real e que deve ser minimizado.

De facto, quer este serviço seja financiado por via de fundos públicos, quer seja através de outras entidades, onde se incluem os operadores de comunicações electrónicas, este custo será sempre alocado aos consumidores finais, directamente ou enquanto contribuintes.

Por estes motivos, **defendemos que, sendo o nível de utilização deste serviço cada vez menor, o número de postos públicos deverá ser reduzido significativamente face ao parque instalado actual, já a partir do presente ano.**

Ora, chegados a esta conclusão há que aferir qual das propostas que o regulador apresenta e melhor cumpre com a necessidade identificada. De modo imediato, e atendendo ao acima exposto, resulta que a opção de manutenção do serviço de postos públicos nos termos actuais é desajustada, pelo que **a opção 1 é eliminada.**

**Atentas as opções 2 e 3, a Optimus considera esta última como a mais adequada**, uma vez que a opção 2, e como é referido no documento de consulta, implica um valor de penetração por mil habitantes acima da média europeia (sem Portugal), o que nos parece manifestamente excessivo quando se considera o nível de penetração do serviço móvel existente em Portugal e o custo líquido que tal opção poderá implicar para a Sociedade.

Neste contexto, a opção 3 permitirá que continue disponível um número considerável de postos públicos, sobretudo em locais de considerado interesse social, de forma a responder às necessidades de alguns utilizadores em específico, como é o caso de cidadãos com necessidades especiais, cidadãos temporariamente deslocados do seu local de residência habitual (como é o caso de imigrantes ou de turistas) ou ainda cidadãos com menores rendimentos e que optem por não ter, de todo, um serviço telefónico (fixo ou móvel) alternativo.

***B. Considera existirem outras opções nesta matéria mais adequadas à realidade portuguesa que as indicadas no documento? Qual ou quais? Justifique.***

Como referido atrás, a opção 3 é a que redunde em valores de cobertura globais que nos parecem mais adequados às alternativas que os utilizadores nacionais dispõem, bem como à caracterização nacional que é apresentada pelo regulador no documento de consulta.

Consideramos, no entanto, que seria importante dispor de informação com maior nível de desagregação geográfica para cada uma das dimensões que são analisadas, a nível nacional, no documento de consulta.

Efectivamente, a análise que o regulador efectua da cobertura de postos públicos em território nacional *vis-a-vis* outros países, a qual assenta em critérios de densidade por área geográfica, população e por unidade administrativa (freguesia), sendo útil, não permite, no entanto, ajuizar sobre a real **eficiência** das soluções preconizadas na resposta à necessidade identificada.

Isto porque se se puder concluir que determinadas razões (por exemplo, indisponibilidade temporária de telefone móvel) têm maior peso em determinadas geografias, poder-se-á justificar um ajustamento na penetração dos postos públicos (reduzindo) nessas áreas, na medida em que poderão reflectir uma utilização significativamente menos frequente.

É nosso entendimento que as razões apontadas para utilização de postos públicos, sendo todas elas válidas, têm implícitas razões de natureza e importância distinta, pelo que um afinamento da análise poderia proporcionar um tratamento mais orientado às reais necessidades do país e, assim, reduzir os custos associados.

Para ilustrar o que pretendemos expor tomemos um exemplo radical: dois concelhos com densidade populacional equivalentes são caracterizados por uma utilização do serviço de postos públicos radicalmente distinta. Num, a utilização é suportada essencialmente por cidadãos que apenas utilizam os postos públicos quando não têm o seu telemóvel em funcionamento, i.e., efectuam uma utilização claramente subsidiária do serviço. No outro, observa-se que a esmagadora maioria dos utilizadores recorrem aos postos públicos por não terem outro serviço de telefone.

Consideramos que, no primeiro caso, o critério de penetração deveria ser inferior ao do segundo (mantendo-se sempre a média de penetração global), na medida em que o papel do serviço é socialmente mais relevante no segundo caso que no primeiro.

Este é um exemplo de ajustamentos que poderão ser efectuados com dados mais detalhados. Reconhecemos que existirá um custo de recolha associado mas, atendendo ao desperdício anual que poderá resultar de uma análise a nível nacional, consideramos o mesmo totalmente fundado.

***C. Teria à partida interesse em ser designado prestador de SU para a oferta de postos públicos? Se sim, queira por favor indicar se, e em que condições, estaria disponível para a instalação de postos públicos nos termos propostos nas opções 2 e 3.***

À semelhança das posições tem vindo a tomar nesta matéria, reitera-se o interesse da Optimus em analisar uma candidatura ao concurso para disponibilização do serviço de postos públicos em Portugal.

Subjacente a este interesse, mantêm-se as premissas que a Optimus tem vindo defender a este respeito, a saber:

- Neutralidade tecnológica do concurso a lançar, de modo a que exista flexibilidade em prestar o serviço em qualquer suporte tecnológico que atenda às especificidades do serviço em causa;
- Divisão do concurso em lotes, de modo a permitir a máxima flexibilidade dos concorrentes, nomeadamente devido a eventuais dificuldades de cobertura em áreas geográficas específicas do País;
- Regulamento do concurso que privilegie a minimização dos custos de exploração conexos.