

Relatório da Consulta Pública

sobre

Implementação da Posição Comum do Grupo de Reguladores Europeus (ERG)

para a Voz sobre o protocolo Internet (VoIP)

e

Condições de utilização de

Números geográficos, nómadas e móveis

Índice

1. Enquadramento e Objetivo.....	3
2. Análise e entendimento.....	6
2.1. Apreciação genérica do documento da consulta.....	6
2.2. Caracterização de Serviços VoIP.....	10
2.3. Numeração.....	13
2.3.1. Chamadas de entrada.....	13
2.3.2. Chamadas de saída.....	15
2.3.3. Condições de utilização de direitos para os números geográficos.....	21
2.3.4. Recomendação da Posição Comum.....	22
2.4. Portabilidade e atribuição de direitos de utilização.....	24
2.5. Acesso aos Serviços de Emergência.....	29
2.6. Direitos dos utilizadores.....	33
2.7. Outras questões suscitadas pela implementação da Posição Comum do ERG.....	34
3. Conclusão.....	36

1. Enquadramento e Objetivo

A aprovação pelo ERG¹ (Grupo de Reguladores Europeus), em dezembro de 2007, de uma Posição Comum para a aplicação de condições regulatórias harmonizadas aos serviços de voz suportados na tecnologia IP (VoIP)², focando em particular os tópicos da numeração, portabilidade, acesso aos serviços de emergência e direitos do consumidor, requer, para a sua aplicação em Portugal, a introdução de alguns requisitos novos relativamente aos que hoje vigoram para estes serviços.

Os requisitos para o VoIP em Portugal foram inicialmente definidos em 23 de fevereiro de 2006, por deliberação da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM). Esta deliberação aprovou o relatório da consulta pública lançada a 4 de novembro de 2005³, sobre a abordagem regulatória aos serviços de VoIP e impôs três medidas regulatórias:

- A abertura da gama “30” para acomodar serviços VoIP de uso nómada;
- A inclusão da gama “30” no âmbito da portabilidade e em conformidade com o respetivo regulamento;
- A obrigação de os prestadores de serviços VoIP de uso nómada detendo numeração do Plano Nacional de Numeração (PNN) encaminharem as chamadas VoIP para o 112⁴.

Desde então registou-se um incremento muito significativo dos serviços de banda larga em Portugal, nomeadamente ao nível dos acessos fixos e móveis⁵, sendo que, até ao 1.º Trimestre de 2016, 38 empresas declararam à ANACOM o início da oferta de serviços VoIP nómada, pelo que era natural e até inevitável a revisão das atuais condições. De assinalar, em todo o caso, que a real dimensão deste mercado escapa às estatísticas da ANACOM, cujos registos não englobam o tráfego VoIP P2P (*peer-to-peer*) nem aquele que, originado

¹ ERG - órgão independente composto pelos presidentes das autoridades nacionais de regulação da Europa que interagia entre estas autoridades e a Comissão Europeia, visando a consolidação do mercado interno para os serviços e redes de comunicações eletrónicas. Este órgão foi a génese do BEREC.

² Documento em http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg_07_56rev2_cp_voip_final.pdf

³ <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=168682>

⁴ A alteração introduzida pela Lei n.º51/2011, de 13 de setembro à Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro estabeleceu esta obrigação às empresas que fornecem um serviço de comunicações eletrónicas que permita efetuar chamadas para um número ou números incluídos no PNN

⁵ Informações atualizadas sobre o acessos de Banda Larga (BL) fixos e nº de estações móveis com acesso ao serviço de acesso à Internet em BL encontram-se disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=277786>

em aplicações VoIP de fornecedores nacionais, termina na rede telefónica pública de Portugal.

A ANACOM entende que a consulta pública lançada a 5 de agosto de 2010⁶ constituiu o primeiro passo para a revisão das medidas definidas em 2006. As propostas apresentadas nessa consulta, envolvendo duas aproximações distintas para a flexibilização dos números geográficos, suscitaram reações e posições diversas que este relatório analisa, sobretudo em termos de benefício para os utilizadores, a curto e médio prazo, em termos de oportunidades para o mercado, em particular para empresas de pequena dimensão, e, necessariamente, em termos de acomodação da Posição Comum e dos seus objetivos de harmonização dos requisitos regulatórios para esta matéria.

Assim, a ANACOM, tendo presente o objetivo de se estabelecer um quadro regulatório comum para a Europa sobre o VoIP, regista as preferências e dificuldades identificadas pelos interessados e apresenta o seu entendimento preliminar sobre a matéria, bem como uma proposta de atuação complementar, com a qual pretende implementar as medidas que considera mais adequadas tendo em vista aquela harmonização.

Foram recebidas, no período da consulta, contributos de seis operadores/prestadores de serviços de comunicações eletrónicas e de três organizações de defesa dos consumidores⁷, a saber:

- Onitelecom – Infocomunicações, S.A. (Onitelecom);
- Optimus Telecomunicações S.A. (Optimus)⁸;
- Portugal Telecom SGPS, S.A., PT Comunicações S.A., TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., PT Prime S.A., PT Corporate S.A. (Grupo PT)⁹;
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone);
- ZON TV Cabo Portugal, S.A. e suas participadas (ZON)¹⁰;
- Um prestador de Serviços VoIP nómada que quis manter o anonimato;

⁶ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1040416>

⁷ Respostas disponibilizadas no sítio do ICP-ANACOM: www.anacom.pt

⁸ Atualmente NOS Comunicações, S.A.

⁹ Atualmente a TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. assumiu a designação MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. e as empresas PT Prime S.A. e PT Corporate S.A. foram incorporadas na PT Comunicações S.A, que recentemente assumiu a designação de MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.

¹⁰ Em 2014 foi registada a fusão por incorporação no operador NOS Comunicações, S.A.

- Associação de Consumidores de Portugal (ACOP);
- Direção Geral do Consumidor (DGC);
- Federação Nacional das Cooperativas de Consumidores, FCRL (Fenacoop).

Foi ainda recebida a 22 de setembro de 2010, a resposta da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), que não foi considerada neste relatório, por ter sido recebida fora do prazo estabelecido para os interessados se pronunciarem.

Nesta conformidade, o presente relatório (o qual não dispensa a consulta integral das respostas) apresenta uma síntese das respostas recebidas e o entendimento atual da ANACOM sobre as questões suscitadas.

2. Análise e entendimento

2.1. Apreciação genérica do documento da consulta

Comentários recebidos

Duma maneira geral os respondentes referiram que o objeto da consulta tinha relevância e que esta era oportuna. Foi, porém, diverso o acolhimento das propostas apresentadas.

A Onitelem saúda a consulta pública promovida pela ANACOM por a mesma visar a adoção de um quadro regulatório harmonizado a nível europeu para os serviços VoIP, assinalando o carácter inerentemente nómada destes serviços, que pretende não ver restringido.

Também a Optimus considera esta consulta *“um passo imprescindível para que o esforço de inovação e convergência tecnológica que os operadores têm vindo a empreender nos últimos anos seja explorado em pleno”*. Refere que as alterações abordadas na consulta eliminam *“uma barreira administrativa... ao aparecimento de novos serviços no mercado”*, devendo ser alteradas as atuais definições das gamas de numeração em causa (nível “2”, nível “9” e nível “30”). Acrescenta ainda que atualmente já existem soluções comerciais que permitem aos clientes finais simular a capacidade de permanecerem disponíveis independentemente da sua localização, as quais são, contudo, onerosas e desnecessariamente complexas em resultado da rigidez do PNN.

A Optimus expressa a sua expectativa na adoção de soluções, como a que preconiza, por entender que esta é capaz de salvaguardar *“o carácter distintivo de cada serviço, e, por conseguinte a capacidade de diferenciação no mercado dos diferentes prestadores”*.

Já o Grupo PT assume que o nomadismo é uma característica intrínseca às soluções *all-IP*, realçando, porém, que não se está ainda nesse ambiente, pelo que não é possível responder de um modo consistente e definitivo a todas as questões colocadas.

Considera que o aspeto central desta consulta é o PNN, referindo que este é não só um instrumento importante para garantir a necessária transparência das condições de oferta dos serviços existentes junto dos utilizadores, mas também para garantir a interligação de redes e a interoperabilidade de serviços. Destaca, assim, *“que qualquer processo de avaliação de implementação de novas funcionalidades tenha em consideração não apenas o impacto nos utilizadores finais, mas também nos operadores”*, devendo ter-se em

consideração “o modelo vigente, bem como os seus intervenientes, sendo por isso desejável que exista, ao invés de um movimento de rotura, uma base de ponderação que não pode deixar de considerar questões de natureza técnica, jurídica e de modelo de negócio”.

Por seu lado, a Vodafone “tem dúvidas quanto à oportunidade da consulta no que respeita a questões de numeração” e “considera prematura e desnecessariamente disruptiva qualquer abordagem regulatória que permita generalizar a faculdade de utilização nómada a qualquer tipo de número atribuído ao cliente”. Justifica a sua posição com o facto de não ter sido feita “qualquer análise sobre o comportamento e necessidades dos consumidores aos quais foi atribuída, em Portugal, numeração VoIP, que permita aferir da utilização nómada do serviço, ou a existência de uma necessidade não satisfeita de que os seus serviços de voz fixa passem a ser nómadas”.

Este operador considera assim que “eliminar a caracterização da numeração, tal como é actualmente assimilada pelos consumidores, apagando as diferenças entre numeração nómada, fixa ou móvel...[é uma] abordagem desproporcional na ponderação entre o objectivo que se pretende salvaguardar e a manifesta disrupção e eventual acréscimo de insegurança no mercado específico, quer pela oferta quer pela procura”.

A ZON considera “a adopção de uma posição comum pelo ERG, e a presente consulta pública realizada pelo ICP-ANACOM, iniciativas extremamente positivas, na medida em que o enquadramento regulatório vigente [se] revela...algo desajustado face à presente situação do mercado”, entendendo ser oportuno “encara[r] a possibilidade de se alterar o paradigma das condições de utilização de números geográficos e nómadas, enquadrando duas questões fundamentais ... Por um lado, a eliminação do carácter fixo da numeração geográfica e, por outro, o acesso a serviços de emergência e a conseqüente localização dos utilizadores finais”.

Acrescenta ainda este operador que a “caracterização de zona geográfica dos números do STF, ainda que historicamente tenha apresentado algum valor acrescentado pelo facto de a estrutura de tarifação ter estado durante muitos anos associada ao conceito de indicativo, actualmente não se traduz numa mais-valia para os clientes, exceptuando o interesse em ter uma noção aproximada da localização geográfica do destinatário da chamada”. Entende a ZON “ser de maior valor para o mercado a portabilidade integral de um número do que a noção da localização aproximada do destino de uma chamada”.

As organizações de consumidores manifestaram o seu interesse nesta consulta, tendo a ACOP concordado com as propostas avançadas e a DGC sublinhado a relevância desta matéria para os utilizadores/consumidores, entendendo que há questões de princípio “*que devem continuar consignadas no futuro modelo de regulação: garantias contratuais, níveis de qualidade, transparência da informação, sobretudo relativa a preços, segurança*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que o maior impacto que a citada Posição Comum sobre o VoIP introduz no atual quadro regulatório se prende com o PNN. De facto, deriva da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, com a redação introduzida pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro (doravante Lei das Comunicações Eletrónicas ou LCE), a atual correspondência entre o ponto de terminação de rede¹¹ e os números E.164, geográficos ou móveis, que constituem os seus endereços.

A Posição Comum, em particular para os números geográficos¹², tenta conciliar ou contrabalançar, a inerente característica de fonte de informação geográfica para os utilizadores com a flexibilização – mobilidade geográfica – agora proposta para estes números.

Tal como a generalidade dos operadores, a ANACOM entende que são maiores os benefícios que advêm dessa flexibilização do que os prejuízos com a perda de informação geográfica. Sem prejuízo, nos casos em que essa informação releva para assegurar o atual nível de segurança e fiabilidade, haverá razões para a manter.

Quanto ao impacto que o nomadismo nos números geográficos ou móvel pode ter nos operadores, nota-se, desde logo, que estes só estão sujeitos às medidas que vierem a ser tomadas pela ANACOM nesta matéria se disponibilizarem ofertas com funcionalidades de nomadismo nos serviços telefónicos – em local fixo ou móvel.

¹¹ «Ponto de terminação de rede (PTR)», o ponto físico em que é fornecido ao assinante acesso à rede de comunicações pública; no caso das redes que envolvem comutação ou encaminhamento, o PTR é identificado através de um endereço específico, que pode estar associado ao número ou nome de um assinante (alínea aa) do artigo 3.º da LCE)

¹² «Número geográfico», o número do Plano Nacional de Numeração que contém alguns dígitos com significado geográfico, cuja função é encaminhar as chamadas para o local físico do ponto de terminação de rede (PTR) (alínea s) do artigo 3.º da LCE).

Desconhecendo-se, como referido atrás, a real dimensão e ou apetência por serviços com nomadismo, cada prestador é livre de definir as suas ofertas e incorporar-lhes ou não componentes desta natureza. Reconhecendo-se como apropriado o comentário da Vodafone, de inexistir “*qualquer análise sobre o comportamento e necessidades dos consumidores*”, entende-se que o aspeto angular desta Posição Comum é permitir a queda de barreiras regulatórias, mas que, em qualquer caso, está na mão dos prestadores adotar ou não esse regime.

Quanto às preocupações avançadas pelo Grupo PT sobre o impacto das “*novas circunstâncias*” nas relações entre operadores, entende-se que as posições defendidas pela ANACOM, de manter o número geográfico, enquanto elemento de encaminhamento de chamadas na PSTN¹³, em sintonia com os PGI¹⁴, asseguram de forma suficiente a pretendida transparência, relevando-se, contudo, que num futuro próximo este argumento poderá deixar de fazer sentido face à tendência de se aplicar uma tarifa de interligação única.

Simultaneamente entende-se ser o momento adequado para consultar de novo o mercado, os utilizadores e todos os agentes interessados sobre os diversos aspetos associados às condições de utilização dos números geográficos e móveis para os diferentes ambientes proporcionados pela tecnologia VoIP. De facto, face ao tempo entretanto decorrido e à luz da evolução havida nas próprias ofertas comerciais, considera-se adequado identificar novamente a forma mais apropriada de operacionalizar e harmonizar as medidas a propor.

¹³ Public switched telephone network

¹⁴ Ponto geográfico de interligação

2.2. Caracterização de Serviços VoIP

Questão 1 – Reconhece a necessidade e urgência de existir uma harmonização europeia quanto às regras a aplicar aos prestadores das ofertas VoIP onde estas requerem interoperabilidade com os serviços da PSTN no que respeita aos aspetos de numeração, portabilidade, acesso aos serviços de emergência e direitos dos consumidores?

Comentários recebidos

Segundo a totalidade dos respondentes, existe necessidade de uma harmonização europeia dos aspetos indicados, relevando o facto de o serviço VoIP ser um serviço global.

A Onitelem refere, exemplificando, que *“não faz sentido ... que uma solução empresarial multi-localizada de uma multinacional esteja condicionada por imperativos regulamentares nacionais divergentes”*, pois *“não só esta falta de harmonização poderá levar a um encarecimento da solução, como até poderá impedir a sua implementação de acordo com os requisitos do cliente”*, sendo *“difícil explicar a um cliente multi-nacional a eventual pluralidade de contextos regulamentares nacionais a nível europeu”*.

A mesma opinião expressa a Optimus, acrescentando que considera fundamental que *“as regras de numeração estejam adaptadas à crescente integração das redes e serviços, funcionando como um facilitador dos mesmos e não como um obstáculo à inovação”*, e que entende que *“a impossibilidade de aplicação do conceito de neutralidade tecnológica a serviços que hoje são prestados é, na maior parte dos casos, meramente administrativa”*.

Já o Grupo PT salienta a importância de existirem regras comuns a aplicar aos prestadores das ofertas VoIP, em particular, em matéria de interoperabilidade com os serviços da PSTN, até porque, segundo este operador, se tem verificado um aumento do número de chamadas deste tipo realizadas por utilizadores, aos quais, por *“não terem qualquer percepção das diferenças técnicas entre os serviços ... VoIP e serviços sobre PSTN, a harmonização permitirá, ainda, que eventuais expectativas ... relacionadas com o serviço não sejam defraudadas”*.

Por seu turno, a Vodafone realça a importância de um quadro regulatório harmonizado para as obrigações e/ou requisitos associados aos serviços VoIP, tendo em conta que podem ser significativos os custos na implementação desses requisitos pelas empresas e que estas devem concorrer em igualdade de circunstâncias, independentemente da sua

localização. Entende assim que “a fragmentação da realidade regulatória aplicável aos serviços VoIP no espaço da U.E. pode consubstanciar a criação de uma distorção que facilita o desenvolvimento de ofertas naqueles países onde os requisitos relativamente à protecção do consumidor e transparência da informação são menos exigentes ou mesmo inexistentes”. Por outro lado, nota que a existência de requisitos harmonizados facilita a sua adoção e implementação por prestadores com presença multinacional.

A Vodafone refere ainda, particularizando, que se torna “necessário normalizar e harmonizar a forma como a chamada para o 112 será entregue se a aplicação VoIP instalada num computador ou num telemóvel corresponder à de um prestador localizado noutra E.M. ou mesmo fora da U.E.”.

A ZON considera que é sempre positivo “um processo de harmonização que contribua para adequar um determinado quadro legislativo à realidade do mercado, (...) procurando estender aos operadores de comunicações electrónicas com serviços de voz baseados em VoIP as obrigações já aplicáveis aos operadores com serviços de voz baseados em PSTN”.

Já quanto às associações de consumidores, regista-se a posição da Fenacoop que reconhece “a necessidade de harmonização europeia quanto às normas a aplicar aos prestadores de serviços VoIP, quando estes requerem interoperabilidade com os serviços de telefone fixo”, pese embora entenda que “a posição comum e regulamentação a aprovar sobre este assunto deve ter a preocupação de **não restringir ou criar encargos ou obstáculos desnecessários à utilização desta forma de comunicação, cada vez mais procurada pelos consumidores e empresas europeias, devido à redução de custos que implica**”.

Entendimento da ANACOM

Como princípio geral, a ANACOM entende que a harmonização e, principalmente, a normalização defende os operadores com menor expressão no mercado, sendo, no caso, também particularmente vantajosa para operadores com expressão global.

Por isso, a normalização que a Vodafone pretende ver tratada - chamadas para o 112 originadas em situação de nomadismo no estrangeiro - não está contemplada na Posição Comum que apenas aborda um conjunto restrito de questões. Porém, trata-se de questão

que tem sido debatida em reuniões de organizações de normalização¹⁵ e para a qual se está a trabalhar no sentido de ser encontrada resposta adequada.

Questão 2 – Identifica outras áreas a requererem harmonização? Quais? Porquê?

Comentários recebidos

A ONI, a Optimus e a ZON não identificam outras áreas que, de momento, necessitem de harmonização.

O Grupo PT e a DGC consideram que a qualidade de serviço para estes serviços deveria também ser objeto de harmonização, particularizando o Grupo PT a definição das respetivas classes. Este operador acrescenta ainda que o modelo de remuneração entre operadores deveria ser também harmonizado, por entender que “*consistiria num processo extremamente complexo implementar a interligação de serviços num ambiente de regimes diversos, em que cada operador gerisse um modelo distinto de repartição das remunerações não só entre operadores mas também entre clientes originador e destinatário*”. O Grupo PT identifica outras matérias nas quais deve existir harmonização: a interceção legal e o *Calling Line Identification* (CLI), o primeiro por constituir “*um requisito para segurança do Estado*” e o segundo para “*evitar qualquer tipo de manipulação do CLI quando são utilizados carriers VoIP*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM concorda com a importância dos temas sugeridos como eventuais áreas de harmonização. No que respeita à qualidade de serviço, em particular no serviço de acesso à Internet, existe o propósito, tal como evidenciado no plano de atividade do *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC) e no âmbito do trabalho que está desenvolver sobre a neutralidade de rede, de identificar, estabelecer e avaliar eventuais requisitos de qualidade do serviço de acesso à Internet.

Sobre o CLI já existem normas europeias e internacionais que estabelecem procedimentos adequados para o seu tratamento, sendo a liberdade de manipulação, deste parâmetro ou

¹⁵ ETSI ES 203 178 - *Functional architecture to support European requirements on emergency caller location determination and transport*

ainda de parâmetros equivalentes na rede de transporte, extremamente circunscrita. Em todo o caso, é um tema que a ANACOM se propõe tratar oportunamente.

2.3. Numeração

2.3.1. Chamadas de entrada

Questão 3 – Concorda que os prestadores de serviço telefónico em local fixo ou móvel possam entregar aos seus clientes as chamadas destinadas aos respetivos números, independentemente do local (no caso dos geográficos) ou tipo de rede de acesso (fixa ou móvel, suportada ou não em tecnologia IP) onde se encontrem e sem encargos adicionais para o originador? Caso discorde, justifique.

Comentários recebidos

A generalidade das respostas vai no sentido de que as chamadas telefónicas, independentemente dos locais de atendimento, tipo ou tecnologia de acesso ou números de telefone de destino, devem ser entregues ao destinatário e sem encargos adicionais para o seu originador.

A Onitelecom, para além de concordar que ambos os tipos de prestadores possam entregar as chamadas destinadas aos seus clientes independentemente do local ou tipo de rede de acesso onde estes se encontrem, sem encargos adicionais para o chamador, acrescenta que *“actualmente já é possível o reencaminhamento de chamadas recebidas, para outro número fixo ou móvel (incluindo situações de roaming), sem que eventuais custos de reencaminhamento sejam suportados pelo originador da chamada”*, entendendo assim *“que esta prática deve ser mantida nas situações indicadas”*.

Também a Optimus considera que atualmente essa prática já ocorre e entende que qualquer solução que não respeite esta premissa estaria a *“criar as condições necessárias para a total descredibilização das soluções de comunicações convergentes”*.

Já o Grupo PT considera que se deve manter as atuais restrições do PNN para os números geográficos, salientando que há soluções empresariais em que *“é possível encontrar soluções específicas com utilização de várias formas de acesso, combinando a utilização de números geográficos e não geográficos”*. Entende assim que *“a utilização de numeração geográfica no âmbito de um serviço VoIP deverá, nas actuais circunstâncias, estar adstrita*

a um dado local/acesso e o nomadismo deve ser apenas permitido num espaço de numeração próprio e apenas para os clientes com essa necessidade”.

O Grupo PT salienta ainda que a mudança pelo cliente do local de utilização do serviço ou tipo de rede de acesso *“poderá implicar uma mudança nos custos de rede associados ao encaminhamento de tráfego para esse cliente e, como tal, a necessidade de adequação do nível de remuneração”*, considerando, assim, que se trata de uma questão que *“está condicionada a uma análise e revisão dos actuais modelos de interligação, que assentam impreterivelmente no tipo de PGI”* e que, por isso, requer ponderação.

A Vodafone também considera que há uma estrutura de custos diferente na entrega de uma chamada em qualquer local face à entrega de uma chamada no ponto de interligação relativo ao número chamado. Nota que não se trata apenas *“da existência de preços de terminação distintos entre serviços geográficos e não geográficos, mas também do custo de transporte da chamada na rede bem como da solução de encaminhamento e de rede inteligente que permite o reencaminhamento para o número ou ponto escolhido pelo cliente”*.

Tal como o Grupo PT, a Vodafone não considera demonstrado que os consumidores queiram o nomadismo nos números geográficos, referindo que, pelo contrário, não regista pedidos de clientes que pretendam utilizar a numeração geográfica fora da sua área geográfica. A empresa entende ainda que *“a baixa penetração dos acessos de banda larga fixa, quando comparada internacionalmente, bem como a concentração da numeração “30” num reduzido número de entidades aponta para que esta possa estar a ser usada como substituta da numeração geográfica e não por ser uma real oferta de serviços nómadas ou pela existência de um mercado para estes serviços”*.

Por outro lado, a DGC e a Fenacoop concordam com a entrega das chamadas aos clientes independentemente do local e tipo de rede de acesso, notando que se trata de *“um imperativo pela evolução tecnológica e crescente procura pelas comunicações VoIP”* – Fenacoop – e que esta possibilidade é já assegurada, por exemplo, no *roaming* – DGC.

Entendimento da ANACOM

Como a ANACOM observou no documento de consulta, não existe nada de verdadeiramente novo na possibilidade de um assinante receber chamadas no “seu” número de telefone – geográfico ou móvel – onde quer que esteja e qualquer que seja o

tipo de acesso de que disponha. Todos os operadores têm este tipo de ofertas, tentando maximizar, de uma forma ou de outra, dois benefícios: (i) o lucro resultante do sucesso de uma comunicação, (ii) a satisfação do seu cliente.

Sendo da mais elementar transparência que não pode caber ao originador de uma chamada suportar eventuais custos adicionais por encaminhamentos da comunicação ao longo das redes, definidos de acordo com os requisitos do recetor da comunicação, entende-se que o que nesta questão é novo é o acréscimo de simplicidade ao processo de “programação” das chamadas na receção das mesmas.

Do ponto de vista da interligação, tal como se referiu no documento de consulta, caso as chamadas tenham prestadores de origem e destino diferentes – e fazendo eventualmente trânsito noutro operador – cabe aos operadores acordarem o ponto de interligação na PSTN (PGI) onde a chamada para o número geográfico é entregue, independentemente de terminar na PSTN ou numa rede IP (e.g. Internet). Concordando-se com o Grupo PT em que as chamadas na PSTN deverão assentar no atual modelo de interligação na base dos PGI, não se vê, atento o referido, de que modo há desvio desse modelo enquanto este vigorar.

2.3.2. Chamadas de saída

Questão 4 – Considera que os prestadores do serviço telefónico em local fixo ou móvel devem ser impedidos de efetuar chamadas originadas pelos seus assinantes através dos respetivos números – geográficos ou móveis –, quando não controlam o acesso desses assinantes nas suas redes, ou controlando, não corresponda o CLI e/ou a informação de localização àquela que efetivamente permite localizar o originador da chamada – opção 1? Ou considera que tal restrição não deve ser imposta, mas que devem os prestadores do serviço telefónico em local fixo ou móvel “marcar”, de modo adequado, as chamadas que se destinam ao 112, apenas quando o assinante está em situação de nomadismo, com vista a informar os PASP de que o CLI não traduz a efetiva localização do originador da comunicação – opção 2? Que formas de “marcar” o número antevê que sejam suscetíveis de envio na chamada para os Pontos de Atendimento da Segurança Pública (PASP) por forma a serem por estes inteligíveis sem desenvolvimentos técnicos significativos? Caso discorde de qualquer das opções, justifique e/ou apresente soluções alternativas.

Comentários recebidos

Todos os respondentes expressaram que os prestadores não devem impedir o estabelecimento de quaisquer chamadas para o número 112.

Nenhum respondente manifestou preferência pela opção 1, sendo que dois respondentes não manifestaram qualquer tipo de preferência – ACOP e DGC –, seis dos respondentes expressaram preferência pela opção 2 – Onitelecom, Optimus, Grupo PT, ZON, o prestador de Serviços VoIP nómada que quis manter o anonimato e a Fenacoop -, e um operador – Vodafone – desenvolve sobre um cenário alternativo.

A favor da opção 2 é referido, nomeadamente, que:

- *“Não se impõem restrições artificiais às características nativas de um serviço VoIP, favorecendo o desenvolvimento tecnológico”, assegurando-se, ao mesmo tempo, fiabilidade na informação de localização para os PASP – Onitelecom –, para além de se “explorar, na sua verdadeira plenitude, o potencial das redes de comunicações electrónicas modernas no desenvolvimento das quais os operadores estão a investir fortemente, com todos os benefícios a nível de inovação tecnológica e eficiência de utilização dos recursos de rede” – Optimus;*
- A imposição de dois números como previsto na opção 1 é suscetível de criar confusão nos utilizadores – Fenacoop –, sendo mais cómodo e transparente para estes ter apenas um número associado a cada local – Onitelecom e Optimus;
- *“Parece ser mais simples de comunicar ao cliente e ao mesmo tempo com menor complexidade na gestão da numeração” – ZON;*
- Minimiza a utilização de numeração – Onitelecom, Optimus e Grupo PT;
- *“É totalmente exequível, existindo várias soluções técnicas” – Optimus;*
- É a solução, previsivelmente, com menor impacto nos sistemas de informação e na rede – Grupo PT.

No entanto, o Grupo PT considera que *“a observação das restrições do PNN deve ser mantida”,* apesar de a possibilidade de um cliente poder registar (num contexto VoIP) um número geográfico num local diferente do seu acesso físico requerer uma *“avaliação mais*

aprofundada". Acrescenta ainda crer ser este um tema pouco premente, *"atenta a pouca expressão que esta questão representa para os consumidores residenciais"*.

Já a Vodafone apresenta uma 3.^a opção. Partilhando a posição da ANACOM de que *"se deve garantir a máxima segurança no acesso aos serviços de emergência"*, entende que tal deve ser conseguido sem a introdução de *"medidas disruptivas da relação entre numeração e os serviços contratados"*, considerando que os utilizadores que usam numeração "30" *"estarão já familiarizados com as limitações desta numeração no acesso aos serviços de emergência"*.

Assim, a Vodafone entende que *"somente quando não for tecnicamente possível associar o número do chamador ao local de origem da chamada deverá a chamada para o 112 ser marcada sendo essa marcação interpretada pelo PASP como não sendo possível identificar o local de origem da chamada"*, mantendo, porém, a associação entre a chamada e um número E.164 que corresponda à natureza do serviço (fixo, móvel, nómada) que originou a chamada. Em favor desta opção, a Vodafone expressa que as *"decisões regulatórias devem ter em linha de conta o seu impacto nos sistemas e custos de desenvolvimento suportados pelos prestadores de serviços de comunicações electrónicas"*.

Todas as respostas vão no sentido de ser garantido o acesso ao 112 e a maioria dos operadores reconhece a importância de ser "marcado" o CLI sempre que uma chamada para o 112 não contém informação de localização fiável.

Por outro lado, quanto à forma de "marcar" as chamadas é referido pela Onitecom que deve ser adotado um "marcador" comum *"por todos os prestadores nacionais, devendo estes ser livres de escolher a implementação tecnológica que cumpra os requisitos que vierem a ser definidos"*. Este operador refere ainda que a solução técnica que vier a ser adotada deve estar de acordo com a normalização que vier a ser adotada a nível europeu.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece a validade de algumas das razões invocadas para a preferência pela opção 2, em particular, a maior simplicidade para o utilizador, e irá desenvolver as ações e adaptações necessárias tendo presente essa opção.

Muito embora a ANACOM possa eventualmente vislumbrar o alcance da opção assinalada pela Vodafone, nota que esta faz depender a obrigação de marcação à viabilidade técnica do operador, o que poderia ser invocado para nunca assegurar o seu cumprimento.

Em todo o caso, como já referido atrás, o objetivo da Posição Comum do ERG e, naturalmente, da ANACOM é retirar eventuais obstáculos à criação de valor e de novas ofertas para os prestadores e consumidores de serviços de comunicações eletrónicas, sem impor “*custos de desenvolvimento*” sem retorno.

Questão 5 – Vê algum impedimento, operacional ou de outra natureza que impeça a implementação das opções propostas? Que opções técnicas identifica para garantir o controlo de que os números geográficos e móveis são corretamente usados e de que serão os mesmos: (i) automaticamente substituídos no CLI por números nómadas, na originação de chamadas para qualquer destino – opção 1 –, ou (ii) “marcados” como não fidedignos exclusivamente nas chamadas para o 112 – opção 2 –, quando não for possível assegurar a informação de localização que é própria àqueles números? Quando considera viável a implementação de cada uma das opções? Justifique ou apresente soluções alternativas.

Comentários recebidos

Embora não tenham sido referidos problemas de inexecuibilidade de nenhuma das opções, a Vodafone e a ZON, referiram a existência de custos de implementação, eventualmente não negligenciáveis, considerando a Vodafone que só após a identificação da opção a implementar seria possível “*pronunciar-se com exactidão sobre os impactos operacionais de tal opção bem como do tempo necessário à sua implementação*”.

Apenas o prestador de Serviços VoIP nómada que quis manter o anonimato e o Grupo PT previram tempos de implementação (da opção 2), tendo o primeiro indicado que esse tempo não deveria ser superior a 3 meses e o Grupo PT referiu ser necessário um “*período próximo dos 12 meses*” para tal implementação, depois de definidas as soluções técnicas. A DGC considerou como razoável que a solução a adotar tenha “*o horizonte de entrada em vigor em 2011*”, o que corresponderia, atenta a data da consulta, a um período de 6 meses.

Quanto às soluções, a Onitelecom salientou que estas deveriam ser normalizadas, indicando que o ETSI tem trabalhos em curso sobre este assunto, tendo a ZON considerado que seria útil a criação de um grupo de trabalho para a sua identificação.

Também o Grupo PT entende que a implementação da opção 2 *“requer uma análise específica, detalhada e coordenada entre os diferentes players do mercado”*.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista com agrado o facto de não existirem problemas técnicos incontornáveis para a implementação de qualquer das opções propostas. Sendo certo que defende, em primeiro lugar, uma solução normalizada a nível internacional ou europeu, não afasta a adoção de requisitos definidos a nível nacional, caso seja verificada a sua importância e ou imprescindibilidade. Em qualquer das situações, os operadores serão naturalmente convidados a participar na definição desses requisitos, sendo-lhes assegurado um calendário razoável para a implementação das soluções que satisfaçam esses requisitos.

Questão 6 – Considera adequado que previamente à introdução das soluções previstas na questão anterior o prestador envie obrigatoriamente ao ICP-ANACOM a informação relevante sobre as mesmas? Caso discorde, justifique.

Comentários recebidos

A Onitelecom e a Optimus defendem que, previamente à introdução da solução de “marcação”, os prestadores devam enviar à ANACOM informação relevante referente aos elementos específicos da solução que pretendem adotar para satisfazer os requisitos definidos. Segundo a Optimus, tal assegura *“que existe uma interpretação homogénea entre todos os players do mercado sobre as obrigações que lhes são impostas no que à informação de localização se refere”*. Notou também este operador que *“à semelhança do que já hoje sucede no caso do lançamento de ofertas VoIP com numeração da gama 2, onde os prestadores devem descrever as soluções técnicas utilizadas para assegurar o carácter fixo da rede, neste novo paradigma o mesmo processo deverá ser aplicado no que às soluções técnicas de informação aos PASP, sobre a localização do chamador, se refere”*. A Fenacoop também considera adequado o envio prévio da informação relevante.

Já o prestador de Serviços VoIP nómada que quis manter o anonimato e a Vodafone expressaram não ver vantagem nesse procedimento, tendo o Grupo PT e a ZON referido que a ANACOM deveria promover e coordenar o processo de uniformização da solução de informação/“marcação” a prestar aos PASP. A Optimus também expressou a importância deste papel da ANACOM, que considerou poder ser semelhante ao que teve no processo de implementação do 112L.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende que quanto mais próximo o desenho de uma solução, de “marcação” de não fidedignidade dos números, estiver das normas internacionais ou europeias, ou quanto mais envolvido estiver o próprio regulador nesse desenho, menos importante se torna conhecer a solução específica ou o modo de implementação na rede e sistemas de cada operador.

Entende-se, porém, essencial que uma solução que visa responder a um requisito indicado de forma precisa, mas genérica e com impacto direto na segurança dos cidadãos, seja avaliada em termos da capacidade técnica/operacional.

Assim, a Optimus entendeu corretamente a preocupação da ANACOM na base desta questão, ao extrapolar, para esta situação, a prática já corrente do regulador de exigir a implementação de uma solução técnica, pelos prestadores de ofertas de serviço telefónico em local fixo usando tecnologia VoIP, que permita assegurar o carácter fixo e num único local da numeração geográfica a atribuir ao cliente final.

A ANACOM considera que, para se alcançar o objetivo da neutralidade tecnológica, os serviços devem ser percebidos da mesma forma, independentemente da tecnologia usada. Por isso, Portugal tem sido pioneiro na multiplicidade das tecnologias de suporte à oferta de serviço telefónico em local fixo, limitando apenas a utilização dos números que são próprios a esse serviço – geográficos – às condições específicas da sua utilização. E, por isso, a ANACOM tem vindo a solicitar informação que confirme o carácter “fixo e em um único local” dos números geográficos.

Por outro lado, a ANACOM também promoveu e coordenou, no âmbito do 112L, um grupo de trabalho, no qual participaram os operadores com obrigações de envio de informação de localização do originador de chamadas para o 112.

Há, por isso, dois exemplos distintos para duas situações, que embora diferentes, visam responder à mesma preocupação – assegurar a satisfação de requisitos associados às chamadas para os serviços de emergência. Deve assim ser feito um balanço entre uma maior intervenção inicial da ANACOM na definição de uma solução comum para a “marcação” das chamadas exclusivamente com localização não fidedigna *versus* a obrigatoriedade de envio da informação relevante sobre a solução de cada prestador previamente à introdução dessa solução na sua rede.

A ANACOM defende que para esta avaliação ser convenientemente realizada deve contar com a participação dos operadores/prestadores, entendendo que este exercício conjunto deve ter lugar oportunamente e com a maior brevidade possível.

2.3.3. Condições de utilização de direitos para os números geográficos

Questão 7 – Identifica alguma dificuldade ou constrangimento em relação com a discriminação das condições de utilização dos números: (i) em função do sentido da comunicação – opção 1 –, (ii) nas chamadas originadas em nomadismo para o 112 – opção 2? Em caso afirmativo, de que modo pode ser ultrapassada/o? Do ponto de vista formal identifica alguma medida que convenha ser tomada pelo regulador nesta matéria? Justifique.

Comentários recebidos

A Onitelem entende que, em função da opção, haverá obrigações adicionais a ser incluídas nas condições de utilização de números geográficos.

A DGC faz notar que poderá ser necessário alterar o PNN, em particular para conferir “*uma nova classificação mais abrangente dos números geográficos*”, dado que existe uma “*percepção dos números identificadores de cada tipo de serviço, pelo que, a existirem alterações, deverão ser precedidas de uma competente campanha informativa*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM concorda que a implementação da Posição Comum pode conduzir a uma alteração do PNN e das condições de utilização dos números geográficos, as quais também podem ser aplicadas aos números móveis.

No entanto, entende que, no essencial e para os números geográficos, se mantêm os aspetos relevantes para o utilizador – o preço da chamada para o chamador e a garantia de fidedignidade da informação de localização nas chamadas para o 112 – sendo adicionalmente permitida uma funcionalidade da tecnologia VoIP – o nomadismo – inviável em ambiente PSTN.

Não existindo por isso uma “perturbação” negativa para o utilizador, com uma aceção mais abrangente de número geográfico, a que corresponda um serviço mais rico e flexível, entende-se à partida que as campanhas comerciais dos prestadores nela interessados se

encarregarão de divulgar esta nova potencialidade para os números geográficos (e móveis).

2.3.4. Recomendação da Posição Comum

Questão 8 – Considera que as medidas suscitadas nas questões 3 a 6 são adequadas e proporcionadas no quadro da implementação da Recomendação da Posição Comum do ERG, nomeadamente no que respeita a: (i) autorização de uso nómada de números geográficos atribuídos a assinantes, (ii) neutralidade tecnológica dos planos de numeração? Justifique.

Comentários recebidos

A Onitelem e a ZON concordam que a autorização de uso nómada de números geográficos atribuídos a assinantes nos termos suscitados é adequada. A Onitelem considera, porém, que *“a total neutralidade tecnológica entre os serviços fixos, nómadas e móveis só será garantida quando houver equivalência tarifária, ao nível dos preços de interligação, entre todos os serviços mencionados”*.

Já a Optimus considera que *“a opção 2 é a única opção que assegura total compatibilidade com a Recomendação da Posição Comum do ERG”*. Este operador considera ainda que o requisito de informação aos PASP de que uma chamada é originada com base num número suportado numa solução nomádica *“é mais do que atendido, na medida em que a solução permite o envio de informação chamada a chamada, sobre se o utilizador se encontra, ou não, em utilização nomádica”*.

Quer o Grupo PT, quer a Vodafone consideram inadequadas as medidas/opções avançadas pela ANACOM. O Grupo PT defende que a autorização de um uso nómada da numeração geográfica atribuída a assinantes, em particular assinantes residenciais, é uma medida que obriga à redefinição do PNN e dos seus princípios enquadradores bem como à reformulação da estrutura de interligação, e a Vodafone entende que *“alarga a incerteza sobre a localização das chamadas”*.

Quanto à neutralidade tecnológica dos planos de numeração, o Grupo PT entende que a mesma já é assegurada com o serviço telefónico em local fixo suportado na PSTN e em rede IP, enquanto a Vodafone *“não partilha do entendimento que a alteração de tecnologia de suporte a um dado serviço (associado a um critério de numeração facilmente*

compreensível e identificável pelos consumidores) tenha que necessariamente alterar a natureza desse serviço”.

O Grupo PT refere ainda que ao “*admitir o nomadismo como característica intrínseca das comunicações fixas e móveis, deixa de fazer sentido um número ser caracterizado como geográfico ou não-geográfico, com todas as implicações a nível do encaminhamento de tráfego, tarifação e percepção pelo cliente do tipo de chamada em causa*”.

Por último, a Vodafone expressa que “*não retira das conclusões da Posição Comum relativamente à utilização da numeração que a numeração geográfica tenha que passar a ser nomádica, mas tão-somente que o poderá ser com a adequada autorização*”. E argumenta que “*a Posição Comum também refere que a disponibilização de nomadismo não impede os Estados Membros de manter o significado geográfico da numeração se for esse o seu desejo*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece, tal como a Optimus refere, que a opção 2 está mais alinhada com a Posição Comum do ERG e considera que não é conciliável com esta Posição a manutenção da rigidez na utilização dos números geográficos, sem prejuízo do significado geográfico que estes podem e devem manter. Esta Autoridade considera correto o entendimento da Vodafone de que o nomadismo na numeração geográfica é uma possibilidade e não uma obrigação para o prestador, cabendo a este construir a sua oferta com ou sem aquela funcionalidade. Registe-se a este propósito o que a recomendação da Posição Comum do ERG dispõe sobre esta matéria (sublinhado nosso): “*All providers of fixed Telephony services should be authorised to permit nomadic use by their subscribers. Geographic numbers should be available for this purpose*”.

A ANACOM entende a preocupação da Optimus quando refere que a opção 2 vai além do indicado na Posição Comum do ERG quanto à preocupação de informar os PASP da não fidedignidade da informação de localização, na medida em que não menciona explicitamente a não “marcação” de não fidedignidade das chamadas realizadas a partir da localização/acesso que esteve na base da atribuição do número ao assinante, contudo considera que este requisito adicional é importante para a avaliação dos PASP da fidedignidade da localização das chamadas recebidas quando em nomadismo.

Por outro lado, a ANACOM rejeita que se esteja a alargar a incerteza sobre a localização das chamadas como refere a Vodafone, pois este requisito não é alterado e a segurança na informação de um número geográfico ou móvel continua a ser garantida para as utilizações não nomádicas.

É inevitável, porém, como é notado pelo Grupo PT, que desta posição resultem algumas alterações das características que até agora têm sido associadas aos números geográficos (e móveis).

2.4. Portabilidade e atribuição de direitos de utilização

Questão 9 – Concorda com a utilização dos números geográficos do serviço telefónico acessível ao público em local fixo, no âmbito de um serviço VoIP nómada, apenas num contexto de portabilidade (números *ported-in* pelos prestadores de serviços VoIP nómada)? Ou considera que é legítimo que os prestadores dos serviços VoIP nómada também tenham, por direito próprio, a possibilidade de obter por atribuição direta do ICP-ANACOM o direito de utilização dos números geográficos, nas mesmas condições, isto é, só para receção de chamadas – opção 1 –, para receção e estabelecimento de chamadas (estas “marcadas” como apresentando informação de localização não confiável) – opção 2? Antecipa alguma dificuldade, nomeadamente quanto à aplicação do Regulamento da Portabilidade, numa ou noutra situação? Justifique.

Comentários recebidos

A Onitelecom opõe-se a que os números sejam utilizados com funcionalidades limitadas, defendendo inclusivamente a portabilidade de um número geográfico entre regiões geográficas (ex: portabilidade geográfica de um número com prefixo 21 para o Porto). Porém, acrescenta que deverá ser preservada “a associação entre um número geográfico e um local determinado”. Conclui que “*aceita que um prestador de VoIP nómada solicite a atribuição directa de numeração geográfica e que receba CLIs geográficos portados para a realização e realização de chamadas*”.

A Optimus concorda também com a portabilidade de números geográficos (*ported-in*) para prestadores de serviços VoIP nómada, mas considera que deverá “*ser vedada a possibilidade de atribuição primária [destes números] por parte do regulador*”. Fundamenta esta sua posição no pressuposto de que “*os clientes dos prestadores exclusivos de VoIP nómada têm uma elevada percentagem de clientes ocasionais, em que o driver é,*

sobretudo, o custo e não a numeração em si”. E acrescenta que “os clientes que valorizam verdadeiramente a numeração geográfica serão, tipicamente, os clientes que pretendem utilizar o prestador VoIP como o seu prestador principal o que, atendendo ao estado de desenvolvimento do mercado de serviços telefónicos, já terão numeração da gama 2 atribuída noutra prestador, tendo subjacente o conceito de “localização “principal””. Adicionalmente entende que a atribuição de números geográficos a prestadores do serviço VoIP nómadas coloca uma pressão muito elevada sobre os recursos de numeração.

Este operador entende ainda que não deverão existir restrições quando na decorrência de sucessivas portabilidades se constate que “uma nova “localização principal” já não esteja na área geográfica de influência do prefixo [do número portado]”. Contudo, tal como a Onitelecom, entende que as primeiras atribuições de números aos clientes sejam conformes com a área geográfica da “localização principal”.

Por outro lado, o Grupo PT entende que “a portabilidade de um número geográfico atribuído no âmbito de um serviço telefónico em local fixo para um serviço VoIP nómada corresponde à Portabilidade de Serviço e não à Portabilidade de Operador, não sendo a primeira permitida ao abrigo do actual quadro regulamentar” e que “abrir a numeração geográfica a utilizações nómadas implicaria redefinir o serviço PATS e as obrigações regulamentares associadas, com possíveis impactos ao nível de investimento nas redes”.

O Grupo PT alerta ainda para, caso não sejam “devidamente salvaguardadas as regras do PNN neste processo, pode vir a suceder que o cliente possa exigir, após a primeira portabilidade (e subsequentes) e posterior regresso ao PD, a reinstalação do número com STF em grupo de redes distinto do original (por, e.g., entretanto ter mudado de residência). Esta situação poderia acarretar grandes complicações não só ao nível do PNN, mas também no que respeita à gestão de recursos de rede e SI associados”. Acrescenta que neste contexto não concorda “de uma forma geral, com a autorização de nomadismo para os números geográficos”, entendendo que este introduz “complexidade desnecessária no mercado”.

A Vodafone, por seu turno, reitera a posição de que esta abordagem de nomadismo em números não nómadas é “disruptiva para os consumidores e para o mercado e não responde a qualquer necessidade de mercado identificada”, considerando que é retirada “utilidade à manutenção do conceito de numeração geográfica”.

Já a ZON entende que “o nomadismo é uma característica do serviço de voz, que cada operador terá em função da sua estratégia comercial o direito de usar ou não nos produtos que disponibiliza ao mercado” e que “deverá ser garantida a manutenção dos números das gamas “2” e “30” independentemente da natureza do serviço prestado”.

Por seu turno, o prestador do serviço VoIP nómada que quis manter o anonimato expressou que concorda com a atribuição de numeração geográfica para utilização no serviço nómada e a Fenacoop considerou que “não devem ser criadas burocracias ou encargos excessivos que impeçam a livre mobilidade dos consumidores e empresas”.

Entendimento da ANACOM

Ao contrário da Vodafone, a ANACOM entende que, do ponto de vista do consumidor, a maior utilidade da numeração geográfica não está no valor de conhecer o local da chamada de destino, mas sim no facto de poder perceber qual a tarifa associada à chamada para esse destino. E, assim, a associação de um número geográfico a um local serve fundamentalmente para verificar a originação das chamadas para o 112. Depois, há ainda o valor associado à manutenção do número, que é manifesto atento o expressivo volume de números geográficos portados.

Por outro lado, reconhece-se que o *ported-in* de números geográficos por prestadores de serviços VoIP nómada corresponderá a uma portabilidade de serviço enquanto os números da gama “2” forem exclusivos do serviço telefónico em local fixo. Sem prejuízo, as condições de utilização destes números deverão ser diferenciadas em função do serviço prestado, em concreto no que se prende com a forma de cumprir as obrigações de informação nas chamadas estabelecidas para o número 112.

Naturalmente que se um assinante do serviço VoIP nómada não valorizar a numeração geográfica, como refere a Optimus, então, pode sempre usar a numeração nómada, pelo que a questão da “pressão” nos números geográficos, também referida por este operador, perde relevo.

Em todo o caso, a ANACOM reconhece que, no caso de ser adotada uma aproximação envolvendo uma atribuição de direitos de utilização de números geográficos a prestadores de serviços VoIP nómada, poderia ser necessário prover capacidade adicional ao PNN para algumas áreas geográficas e ainda adicionar condições de utilização aos números geográficos (e móveis).

Por último, mesmo tendo em conta a importância da portabilidade de operador, a ANACOM entende que esta não pode ser uma portabilidade geográfica ou de serviço por via “indireta”, como visa a proposta da Onitelecom e da Optimus. Retoma-se aqui uma observação efetuada pelo Grupo PT na questão 3 quanto à existência de níveis de remuneração distintos consoante o local (PGI) onde o cliente está ligado, o que, na eventualidade deste mudar de local na rede de acesso, poderá implicar uma mudança nos custos de rede associados ao encaminhamento de tráfego para esse cliente. Contudo, esta limitação poderia ser ultrapassada se se mantivessem os diferentes custos associados à numeração em concordância com os acordos de interligação e se o prestador suportar o reencaminhamento interno na sua rede.

Questão 10 – Concorda com a exigência, no contexto da questão anterior, da obrigatoriedade de associar, em qualquer caso, a atribuição de um número geográfico à obrigação de residência do cliente na área em causa? Que alternativas identifica? Justifique.

Comentários recebidos

Como observado na questão anterior, mesmo os operadores que defendem que, por portabilidade, um número possa vir a estar referenciado a um local numa área geográfica diferente daquela que esse número indica – Onitelecom e Optimus -, consideram que, numa primeira atribuição deve ser preservada a associação entre um número geográfico e um local dessa área geográfica.

Na mesma linha expressou-se a DGC, considerando que *“a atribuição do número geográfico deverá estar associada à residência do consumidor”*.

Já a ZON entende que a associação entre a numeração geográfica e a morada em determinada área deve deixar de ser obrigatória, considerando que tal *“resulta das alterações em curso nas redes dos operadores de comunicações electrónicas (massificação da utilização do IP), bem como da menor valorização pelos clientes”*.

O Grupo PT, salvaguardando embora a posição que expressara na questão anterior, defende que *“a correspondência entre morada e o Grupo de Redes (GR) da sua área geográfica não deve ser obrigatória”*, pois considera que *“esta correspondência deixou de ser necessária a partir do momento em que cessou a diferença da taxação das chamadas locais e nacionais para os clientes residenciais”*. Acrescenta ainda que os clientes

empresariais “*utilizam cada vez mais, por via das suas redes privadas, numeração de GR diferente da sua localização efectiva*”.

O Grupo PT conclui que “*a um número geográfico deve estar associado apenas um local físico/acesso (pode não ser necessariamente a residência do cliente). O encaminhamento e as chamadas de saída para/de um dado número geográfico são, portanto, definidos em termos do acesso físico associado a uma morada. Nesse sentido, devem ser observadas as regras do PNN*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende que na atribuição de um número geográfico a um cliente não pode, no momento presente, existir outro critério para os primeiros dígitos do número – aqueles que são indicativos da área geográfica – que não seja a associação de uma morada localizada nessa área geográfica, correspondendo esse número ao respetivo PTR.

Note-se que, por enquanto, não só os números geográficos ainda são valorizados pelo consumidor em geral, como a atual estrutura de interligação entre operadores ainda assenta em PGI definidos no quadro de uma numeração baseada nos indicativos das áreas geográficas.

Quanto à observação do Grupo PT, concorda-se que, apesar de no retalho já não existir uma diferenciação entre chamadas locais, regionais e nacionais, a estrutura tarifária da interligação ainda se baseia nesse critério, coexistindo três tarifas de interligação: local, trânsito simples e trânsito duplo. Admite-se, porém, que este modelo tende a evoluir para uma única tarifa de interligação, como, aliás, já vigora no serviço VoIP nómada.

Por último, reconhece-se que a situação dos clientes empresariais corporativos assenta noutro tipo de critérios, pelo que este caso não releva para a questão em causa, considerando-se, contudo, preocupante o referido pelo Grupo PT no que se refere ao serviço nacional de emergência (112), uma vez que a origem da chamada e respetiva morada poderá não corresponder ao (real) local onde a chamada de emergência foi realizada.

2.5. Acesso aos Serviços de Emergência

Questão 11 – Identifica algum constrangimento na disponibilização do acesso ao 112 pelos prestadores de serviços VoIP sem direitos de utilização de números atribuídos? Em caso afirmativo, de que modo pode ser ultrapassado?

Comentários recebidos

Duma maneira geral, os prestadores não identificam constrangimentos no acesso ao 112 por utilizadores de serviços VoIP sem número atribuído, sendo que alguns consideram esse acesso uma mais-valia, enquanto a Optimus entende esta possibilidade como *“claramente perigosa e contraproducente, podendo ter efeitos negativos na sociedade como um todo”*.

Em todo o caso, vários operadores – Optimus, Grupo PT, Vodafone e ZON – suscitam a questão da sobrecarga nos serviços de atendimento do 112, recomendando que sejam *“acautelados meios para evitar situações fraudulentas”* – Grupo PT – e/ou desde que os respetivos prestadores *“consigam cumprir critérios que permitam a punição de infracções por utilização abusiva ou indevida de forma intencional”* – ZON.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que há um verso e um reverso num acesso ao 112 em situações de inexistência de CLI. Contudo, considera-se que a situação em si mesma não é nova, pois uma chamada originada num telemóvel sem cartão SIM ativado também não tem CLI – o facto de poder ter coordenadas geográficas localizando o chamador não evitará um uso indevido dos serviços de emergência, podendo até estimular esse uso. Mais ainda assim, julga-se que, face ao grande número de chamadas sem CLI, esta situação pode dever-se a algum ajustamento na configuração ao nível das redes dos operadores móveis, que devem por isso verificar a configuração das suas redes e procurar identificar a origem de tais situações, uma vez que este cenário não parece ser tão notório noutros países europeus.

Por outro lado, a obrigação de acesso ao 112 prevista na Posição Comum para os prestadores do serviço VoIP que terminam chamadas na PSTN, que já decorre atualmente da LCE, permite o socorro aos utilizadores deste serviço que dele verdadeiramente

necessitem e que não disponham de outro meio para a ele aceder. Trata-se de um direito dos cidadãos e é, por isso, uma obrigação para as empresas que atuam na área das comunicações eletrónicas assegurar os meios para que este seja viabilizado.

Naturalmente, a ANACOM adotará, oportunamente, as adequadas diligências para que os PASP sejam convenientemente informados, alertados e auscultados sobre o procedimento a propor.

Questão 12 – Que progresso observou na oferta pelos fabricantes de produtos ou equipamentos e/ou desenvolveu na sua rede, nestes últimos quatro anos, no tocante a soluções de localização e encaminhamento, ou métodos para priorização e melhoria da qualidade e disponibilidade do serviço, em chamadas de emergência originadas em clientes de serviços VoIP nómadas? Que solução conhece e pode implementar, nomeadamente em termos de negociações de atributos de QoS entre terminais e com a rede e da definição de prioridade máxima no estabelecimento da chamada?

Comentários recebidos

Foi indicado por dois operadores – Onitelecom e Grupo PT – a existência de soluções em desenvolvimento, visando a localização de um originador de uma chamada, respetivamente, para ambientes empresariais e no âmbito da arquitetura IMS, para utilizadores mesmo que não registados na rede (desde que o terminal tenha a funcionalidade necessária).

A Onitelecom referiu ainda uma solução de um fabricante que *“permite implementar a funcionalidade de localização de um cliente, identificando se este se encontra ou não no local associado ao seu CLI. Se o CLI estiver em modo nómada é possível marcá-lo ou substituí-lo por outro CLI”*. Em todo o caso, este operador defende a adoção de soluções técnicas normalizadas, considerando preferível que se aguarde pela conclusão dos trabalhos em curso ao nível do ETSI.

Quanto à qualidade de serviço das chamadas para o 112, a Onitelecom observa que *“os mecanismos existentes que permitem assegurar níveis de qualidade determinados só funcionam quando ambos os extremos de uma comunicação se encontram na mesma rede ou em redes entre as quais se assegura o cumprimento dos mecanismos de priorização de tráfego”*, concluindo que, quando a comunicação é transportada através da Internet, já

não é possível assegurar uma qualidade superior para aquelas chamadas, pois tais mecanismos de priorização de tráfego são ignorados pela rede.

Também o Grupo PT faz ressalva semelhante, salientando que “*no caso dos clientes de VoIP Nómada, os atributos de QoS das chamadas de emergência (restritos às capacidades do terminal) podem ser afetados pela qualidade da rede de acesso, muitas vezes a funcionar em modo de best effort para este tipo de oferta*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que esta matéria está a ser trabalhada em várias frentes e em diversos *fora* e organismos de normalização. Embora não acompanhe direta e exaustivamente este assunto, a ANACOM pretende aprofundar esta matéria, no quadro da especificação da solução de “marcação”, sem prejuízo naturalmente das diligências que os próprios operadores possam desenvolver nesta matéria.

Quanto aos aspetos específicos de QoS associados a chamadas para o 112, a ANACOM concorda com as observações da Onitelecom e Grupo PT, considerando que esta é uma matéria que por certo se desenvolverá, eventualmente até ao nível do BEREC.

Questão 13 – Concorda com as obrigações de localização, adequado encaminhamento, priorização e qualidade das chamadas de emergência, bem como de disponibilidade permanente no acesso ao serviço, aplicáveis aos prestadores de serviços VoIP nómadas, apenas condicionadas à existência de soluções tecnicamente viáveis? Caso discorde, justifique.

Comentários recebidos

Exceto a Vodafone, os demais respondentes concordam com a imposição de obrigações aos prestadores de serviços VoIP nómadas, nos termos em que as mesmas estão expressas na pergunta, isto é, condicionadas à existência de soluções tecnicamente viáveis.

O Grupo PT observa também que “*devem ser progressivamente aplicadas ao serviço de VoIP nómada e, quando adotadas, estas sejam comuns a todos os prestadores deste serviço*”.

Adicionalmente, a Optimus propõe que nas “*situações de utilização de números geográficos, o encaminhamento das chamadas seja efetuado para o PASP da zona de influência do referido número*”.

A Vodafone, que responde a esta e à pergunta seguinte em simultâneo, expressa que “*discorda profundamente do princípio subjacente...de implementar uma obrigação, sujeita a uma condição vaga e/ou indeterminada, apenas para um tipo de operador no mercado*”. E argumenta: “*A necessidade de promoção de condições de igualdade no que se refere às obrigações inerentes à prestação dos serviços de comunicações eletrónicas dita a adoção de uma de duas opções de atuação regulatória: (i) ou se considera que as condições de localização, adequado encaminhamento, priorização e qualidade das chamadas de emergência, bem como de disponibilidade permanente no acesso ao serviço, são requisitos fundamentais para garantir a qualidade mínima dos serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público – e, neste caso as mesmas não devem ser condicionadas à existência de soluções tecnicamente viáveis para nenhum prestador; (ii) ou se considera que tais condições não são requisitos fundamentais para garantir a qualidade mínima dos serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público – e, nesse caso, a adoção das mesmas por parte de qualquer prestador passa a ser optativa, enquanto critério diferenciador da sua oferta num mercado competitivo*”.

A empresa remata considerando “*que deve existir um tratamento absolutamente igualitário dos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas no que se refere aos direitos que são conferidos aos consumidores na prestação dos serviços.*”.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM concorda, à partida, que a informação de localização não pode ficar “presa” a um tipo de serviço, acesso ou número. E concorda ainda com a tendência de os serviços telefónicos terem cada vez mais utilizações nómadas – quer via números geográficos ou números nómadas, quer por assinantes residenciais ou por utilizadores de clientes empresariais –, a qual deve ser compensada com o desenvolvimento de soluções técnicas que permitam a transmissão para os PASP das informações de localização, com o maior rigor possível.

Entende-se que esta preocupação do ERG foi, não só no sentido de expressar um objetivo de valor incontornável para o consumidor, mas também de alertar os prestadores de que

estes requisitos, satisfeitos de forma bastante limitada, em situação de nomadismo no atual momento tecnológico, serão condições a cumprir, inerentes à oferta dos serviços, quando estiverem disponíveis nos fabricantes soluções normalizadas. Não se trata de fazer cumprir direitos de utilizadores em função da solução de rede/sistema de cada prestador.

Sobre as observações da Vodafone importa salientar que decorre como natural da leitura do relatório do ERG sobre este ponto que a “resiliência” e a disponibilidade típicas da PSTN não suscitam dúvidas quanto à satisfação dos requisitos em causa.

Por outro lado, o consumidor de comunicações eletrónicas tem o legítimo direito de tirar todo o partido da tecnologia. No entanto, se essa tecnologia reduz ou aliena, num determinado serviço, a sua segurança, devem os reguladores e os prestadores desse serviço, criar as condições e assegurar os meios e ferramentas, para essa segurança ser recuperada. É disso que se trata.

2.6. Direitos dos utilizadores

Questão 14 – Concorda com a extensão dos direitos referidos acima ((i) contrato com elementos mínimos, (ii) transparência de condições de serviço, (iii) serviço de listas, e (iv) disponibilidade das redes e dos serviços em situações de emergência ou de força maior e acesso ininterrupto aos serviços de emergência) aos utilizadores VoIP de uso nómada? Caso discorde, justifique, para cada um dos direitos mencionados, apresentando eventuais constrangimentos técnicos ou de outra natureza e modo de serem ultrapassados?

Comentários recebidos

Todos os respondentes exceto a Vodafone concordam com a extensão dos direitos dos utilizadores de serviços VoIP nómada nos termos propostos.

A Onitelem assinala que “*as condições contratuais deverão assegurar que o utilizador fica ciente das limitações associadas ao serviço nómada*”, destacando em particular as situações de falha de energia responsáveis por interrupção de serviço de emergência. O Grupo PT considera também que “*a extensão deste regime legal não deve impedir os prestadores de serviços de inserirem cláusulas nos respetivos contratos de adesão que regulem matérias que são exclusivas do serviço VoIP Nómada, nomeadamente, aquelas que se prendem com o fato deste serviço estar suportado numa Rede IP que, sendo uma rede aberta, pode ser objecto de ataques de segurança ou atrasos, não controlados, pelo*

prestador de serviço VoIP". Em sentido semelhante se expressou a Optimus, tendo a ZON referido que vai colocar no mercado, proximamente, equipamentos terminais VoIP com bateria.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM, como foi referido no documento de consulta, previa a extensão dos direitos dos utilizadores dos serviços VoIP nómada¹⁶ nos termos previstos na Posição Comum, o que significa incluir, para além do direito à portabilidade e do acesso ao serviço de emergência, os direitos fixados no âmbito da LCE em vigor aquando do lançamento da referida consulta, em 2010.

As alterações introduzidas à Lei das Comunicações Eletrónicas em 13 de setembro de 2011, designadamente nas definições, consagraram um conjunto de direitos dos utilizadores, referidos no documento de consulta, pelo que a ANACOM considera que a presente matéria deve ser avaliada em sede própria e não no contexto da fixação de regras de utilização de numeração.

2.7. Outras questões suscitadas pela implementação da Posição Comum do ERG

Questão 15 – Identifica algum outro aspecto ou questão que pretenda apresentar ou desenvolver, no âmbito da implementação da Posição Comum do ERG? Justifique.

Comentários recebidos

A generalidade dos respondentes não identificou outros aspetos ou questões a desenvolver no âmbito da implementação da Posição Comum do ERG. Já a Optimus considerou que *"na medida em que a numeração 2 seja utilizada por prestadores VoIP nómada, há que garantir que as atuais regras aplicáveis à qualidade de serviço telefónico também deverão ser aplicadas a estes prestadores"*. Adicionalmente, este operador salienta a necessidade de adaptar o PNN ao novo conceito de nomadismo nos números geográficos.

¹⁶ Exclui-se o serviço tipo 1 em que o endereçamento do destinatário não faz uso da numeração E.164, viabilizando comunicações entre dois (ou mais) utilizadores ligados exclusivamente a uma rede IP. Podem ser consideradas diferentes arquiteturas de rede, como a completamente descentralizada *peer to peer* (e.g. Skype) e outras onde o controlo é feito centralizadamente por um *proxy* de gestão do serviço.

Por outro lado, o Grupo PT refere a omissão no âmbito da implementação Posição Comum do ERG de *“análise ou abordagem de cenários de VoIP em redes de acesso móvel, bem como os impactos sobre prestação destes serviços por MVNOs”*.

Por último a Vodafone sugere que *“a questão do VoIP, numeração associada e o acesso a serviços de emergência seja complementada com a possível adoção do ENUM enquanto forma de endereçamento de tráfego e relativamente ao qual não se tem visto qualquer evolução no debate iniciado há já alguns anos”*.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista as referências e sugestões apresentadas pelos operadores, clarificando que a ausência de aspetos ligados ao nomadismo nos números móveis se deve ao facto de considerar que este é menos premente e crítico do ponto de vista da mobilidade dos utilizadores.

Quanto ao ENUM, apenas se informa que é um *dossier* que está em aberto e que os prestadores tiveram oportunidade não só de se pronunciar nesse contexto como ainda de participar no projeto piloto desenvolvido nesse âmbito. Em todo o caso, importa referir que a flexibilização aqui expressa pela ANACOM para os números geográficos é um passo também com vantagem para o *User-ENUM* que, sem ele, veria afastado ou limitado o uso dos números geográficos como apontadores (NAPTR) naturais e privilegiados para aquela função.

Como já referido atrás, não são os números do PNN que caracterizam o serviço – quanto muito, “seguem-no”. O serviço a um cliente é uma oferta que tem subjacente um contrato que é a sede própria para se definir, nomeadamente, o conjunto de características, funcionalidades, parâmetros e limites do serviço oferecido.

3. Conclusão

A ANACOM regista as posições divergentes manifestadas no âmbito desta consulta que, essencialmente, se prendem com (i) o benefício da flexibilização da utilização dos números geográficos que pode advir para os utilizadores, a curto e médio prazo, com (ii) as oportunidades para o mercado, em particular para as empresas de pequena dimensão, e com (iii) a implementação da Posição Comum do ERG para o VoIP, em especial os objetivos de harmonização dos requisitos regulatórios aplicáveis a esta matéria.

Atento o tempo decorrido, a ANACOM considera que deve visitar esta matéria, sendo a mesma objeto de procedimento regulamentar autónomo, na qual se estabeleça um conjunto de regras que vise facilitar a utilização da numeração geográfica e móvel, em situações de nomadismo.