

Comentários da ANACOM à Comunicação da Comissão sobre a Revisão do Âmbito do Serviço Universal COM(2005)203

I. Enquadramento

Em 24 de Maio de 2005, a Comissão Europeia (CE) publicou, para consulta pública, uma Comunicação sobre a “Revisão do âmbito do serviço universal nos termos do artigo 15º da Directiva 2002/22/CE” – COM(2005)203, acompanhada de um documento de trabalho – SEC(2005)660.

A Comunicação, para além de analisar um eventual alargamento do âmbito do Serviço Universal (SU) aos serviços de comunicações móveis e ao acesso à Internet em banda larga, lança um debate sobre a oferta do SU, tendo já no horizonte a revisão do Quadro Regulamentar das comunicações electrónicas, agendada para 2006.

Assim, na primeira parte da Comunicação, a CE examina e avalia, de acordo com o procedimento prescrito pelo artigo 15º da directiva 2002/22/CE, o âmbito do SU, com vista à sua eventual alteração ou redefinição à luz da evolução tecnológica, social e económica, e tendo em conta, em particular, a mobilidade e os débitos de transmissão.

Feita tal análise, **a CE concluiu que nem os serviços móveis nem os serviços de banda larga reúnem as condições necessárias para serem incluídos no âmbito do SU**, não se justificando alterar a legislação em vigor sobre estas obrigações.

Na segunda parte da Comunicação, a Comissão coloca uma série de “questões de longo prazo”, ponderando a possível adopção de futuras alterações ao enquadramento legal do SU. Tais questões referem-se, no contexto do SU, à definição do acesso à Internet em banda larga e das comunicações móveis como futuro modelo de prestação do SU, em detrimento do actual modelo de acesso à rede num local fixo para os serviços de voz e de serviços Internet básicos (tópico intimamente ligado com a adopção de novas tecnologias como a da transmissão de voz pela Internet - VoIP), às decisões a tomar quanto à manutenção ou não dos postos públicos e das listas e serviços informativos, à necessidade de harmonização de medidas atinentes a utilizadores com deficiências, e, ainda, ao próprio modelo de financiamento do SU.

O presente documento visa dar cumprimento à solicitação feita pela Comissão de envio de comentários sobre as conclusões e as questões de longo prazo apresentadas na Comunicação e no documento de trabalho dos serviços da CE¹.

II. Revisão do Âmbito do Serviço Universal

A Comissão Europeia, como foi referido anteriormente, concluiu que nem o serviço móvel terrestre nem o acesso à Internet em banda larga podem, no presente momento, ser incluídos no âmbito do serviço universal. Segundo a Comissão, não estão reunidas as condições, no actual contexto de desenvolvimento e penetração do serviço móvel e banda larga, que justifiquem o alargamento do âmbito do SU. A análise levada a cabo pela CE, cuja realização teve em conta a taxa de penetração dos serviços em questão e a

¹ Os presentes comentários, em particular os concernentes à revisão do âmbito do SU e ao respectivo modelo de financiamento, não prejudicam a posição do Governo Português sobre este tema. A posição assumida por esta Autoridade é baseada em critérios de regulação do mercado e orientada por juízos provenientes da nossa experiência como Autoridade Reguladora. Assim, é importante salientar que os nossos contributos não pretendem sobrepor-se a qualquer decisão política e posição governamental sobre os temas em questão. Com efeito, e tendo em conta que o âmbito do SU, ao estar fixado em lei, só poderá ser alterado pela mesma via, isto é, mediante um instrumento legal, tal decisão deverá ser eminentemente de natureza política e não regulatória. O mesmo raciocínio aplica-se à questão do financiamento do SU, já que a opção quanto ao mecanismo de compensação não se trata de uma decisão regulatória (o papel desta Autoridade é anterior, isto é, compete-lhe verificar a existência de custos líquidos que sejam considerados um encargo excessivo), mas sim de uma decisão governamental.

utilização dos mesmos por parte dos consumidores finais, encontra-se prevista no n.º1 do artigo 15º da directiva SU, segundo o qual o âmbito do SU deverá ser revisto a 25 de Julho de 2005 (2 anos após a data de entrada em vigor da directiva) e, subsequentemente, de três em três anos.

No actual contexto, a posição tomada pela Comissão Europeia de não proceder para já a uma alteração do âmbito do serviço universal, tanto naquilo que diz respeito às comunicações móveis como naquilo que concerne o acesso à Internet em banda larga, é aceitável.

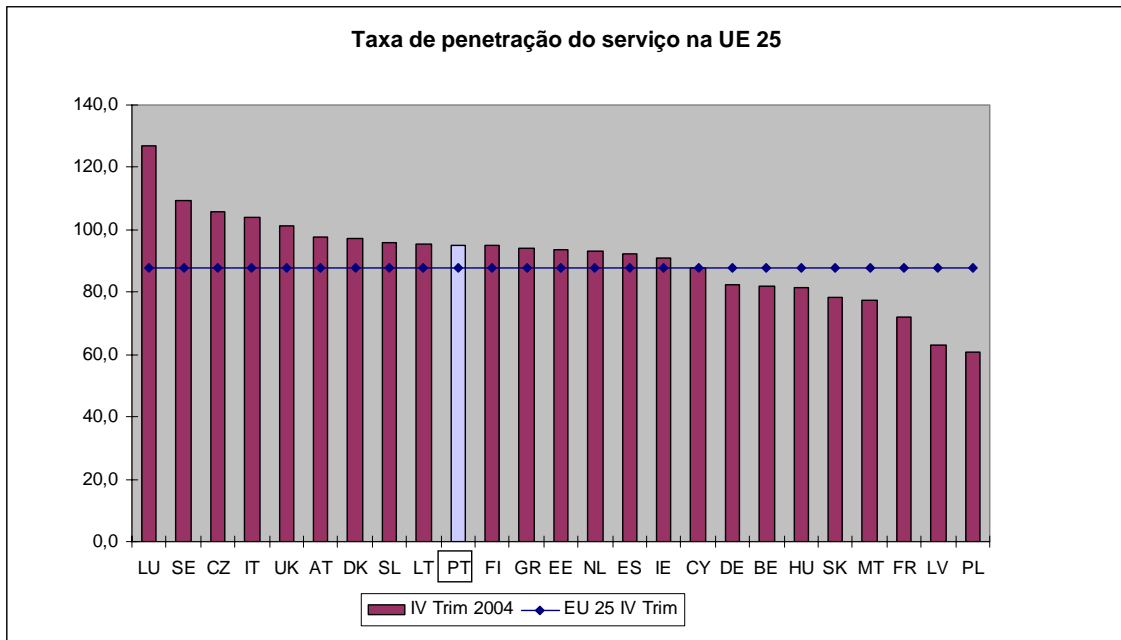
Naturalmente, cada EM poderá alargar o âmbito dos serviços básicos existentes em todo o seu território, superando a definição de serviços mínimos pré-estabelecidos para o SU, fazendo uso dos meios de financiamento legalmente admitidos. Tal possibilidade encontra-se contemplada no considerando 46 da directiva SU, assim como no artigo 100º da Lei n.º5/2004, de 10 de Fevereiro – Lei das Comunicações Electrónicas (LCE). Trata-se, assim, de um instrumento ao dispor dos EM que os permite “actualizar” a definição acordada para os serviços mínimos para o SU e ajustar os seus mercados de telecomunicações à evolução das novas tecnologias de informação.

Analisemos individualmente cada uma das propostas da CE.

2.1 Serviços de comunicações móveis

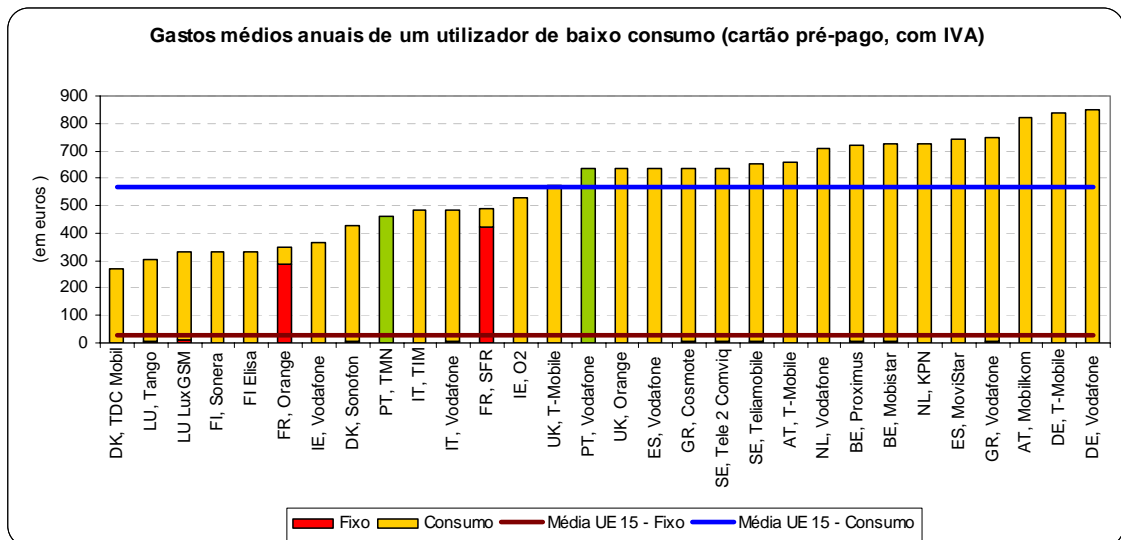
A CE concluiu não estarem reunidas as condições para que as comunicações móveis sejam incluídas no âmbito do SU, na medida em que a oferta concorrencial de comunicações móveis permitiu à generalidade dos consumidores acederem às comunicações móveis a um preço aceitável.

A taxa de penetração dos serviços móveis, em Portugal, no final do ano de 2004, ascendeu a 95%, mantendo-se acima da média da UE que atingiu 88% (vide gráfico). O nível de penetração das comunicações móveis demonstra que a oferta concorrencial permitiu reduzir os custos para os consumidores tornando os preços relativamente acessíveis.



Fonte: ANACOM, INE, Eurostat, Mobile Communications by Baskerville, from Informa Telecomms Group

Os pacotes pré-pagos de preço acessível deram possibilidade aos consumidores com menores rendimentos de obterem uma ligação básica à rede. Os gastos médios anuais de um consumidor português situam-se próximos dos gastos médios anuais dos consumidores dos restantes países europeus (da Europa dos 15) (vide gráfico)



Fonte: Cabaz Teligen Fevereiro 2005

Levando em linha de conta estes dados, concluímos que a generalidade dos consumidores portugueses já acedem às comunicações móveis, facto pelo qual

concordamos com a análise e a posição da CE de não incluir os serviços móveis no âmbito do serviço universal.

2.2 Acesso à Internet em Banda Larga

No tocante ao acesso em banda larga, a CE concluiu que apenas uma minoria de consumidores europeus utiliza os serviços de banda larga (6.5% da população europeia). Assim sendo, não se cumpre um dos critérios de alteração do âmbito do serviço universal, previstos no anexo V e o Considerando 25 da directiva SU, aqui resumido: “uma minoria dos consumidores estará excluída da sociedade por não poder pagar serviços específicos que não só estarão disponíveis como são utilizados por uma maioria”.

Tendo em conta que Portugal apresenta taxas de penetração e utilização de serviços de banda larga muito semelhantes à média comunitária, concordamos com a análise e a posição da CE de não incluir os serviços móveis no âmbito do serviço universal.

Caso se decida, numa futura revisão, por uma eventual inclusão dos serviços de banda larga no âmbito do SU, tal alargamento deve ser analisado tendo em conta, entre outros, os seguintes factores:

- a) As condições técnicas da rede. Mesmo pertencendo o número telefónico do cliente a um bloco de numeração associado à oferta ADSL, poderão existir limitações ou incompatibilidades com serviços existentes, uma vez que a tecnologia ADSL está fortemente dependente das condições do meio de transmissão (par de fios de cobre) na componente de acesso (e.g. comprimento, secção, estado de conservação) e ambiente em seu redor (designadamente ao nível de interferências e ruído);
- b) A existência de um conjunto diversificado de ofertas, desde as ofertas temporizadas, dirigidas a utilizadores pouco intensivos, até às ofertas sem limites de tráfego, melhor adaptadas a clientes com utilização intensiva;
- c) A baixa taxa de penetração do serviço na generalidade dos EM da UE, tratando-se ainda de um mercado em crescimento. Neste sentido, e como mostra a percentagem de 6,5% que representa a implantação real na população, a UE na sua globalidade não cumpre o critério de utilização do

serviço por uma “maioria de consumidores”. Deste modo, a banda larga não se tornou ainda necessária para a participação normal na sociedade, ou seja, a falta de acesso não implica exclusão social. A taxa de penetração será um dos factores cruciais que decidirá a inclusão ou não dos serviços de banda larga no âmbito do SU. O contínuo e forte crescimento deste serviço fará com que o mesmo seja, em determinado momento, utilizado por uma “maioria de consumidores”, relançando a oportunidade de se discutir a inclusão do acesso à Internet em banda larga no âmbito do SU.

- d) Os efeitos que as redes da nova geração terão no mercado das comunicações electrónicas.

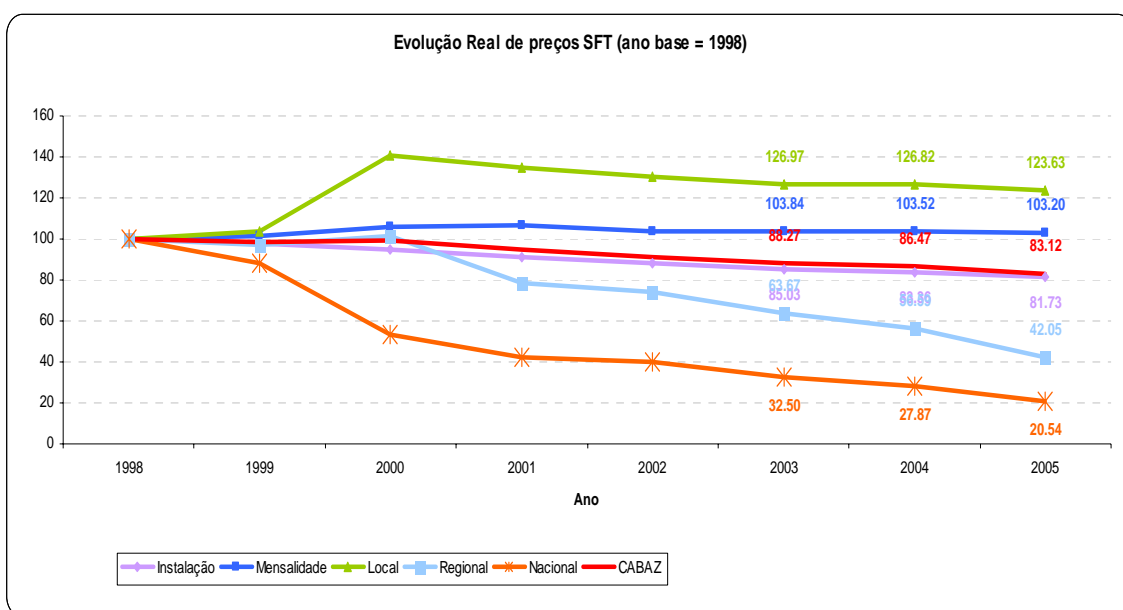
III. Questões de Longo Prazo

(a) Tendo em conta a evolução tecnológica actual e prevista, deve o serviço universal futuramente separar o elemento “acesso à infra-estrutura” do elemento “oferta do serviço” e abranger apenas o acesso à infra-estrutura de comunicações, com base em que a oferta concorrencial de serviços (por exemplo, serviço telefónico fornecido utilizando a tecnologia VoIP (voz pelo Protocolo Internet) garantirá a sua disponibilidade a um preço acessível?

Trata-se de uma questão complexa para a qual não existe uma resposta imediata e definitiva, dada a evolução das plataformas tecnológicas e dos serviços disponíveis no mercado.

Com os dados actualmente disponíveis, é nosso entendimento que a oferta de serviços deve continuar a ser garantida. É certo que, em termos reais, os preços das comunicações fixas do prestador do serviço universal têm vindo, de uma forma geral, a decrescer, sendo que, entre 1998 e 2005, o preço do cabaz (incluindo a instalação e a mensalidade da linha telefónica e as chamadas locais, nacionais e regionais) decresceu 16,9%, sendo que o preço das chamadas nacionais decresceu 79.5% e das regionais 57.9%, enquanto o preço das chamadas locais aumentou 23.6% (vide o gráfico).

Todavia, o dado mais importante na análise da questão sobre a eventual separação entre o “acesso à infra-estrutura” e a “oferta de serviço” consiste na constatação que, mesmo em concorrência perfeita e com preços baixos, existirá sempre um segmento da população com rendimentos baixos que poderia ficar excluída do acesso aos serviços em causa.



Fonte: Cálculo ANACOM com base em dados de tráfego da PTC relativos ao ano 2004

Para além do mais, julga-se ainda que, num futuro próximo, a tendência será a venda agregada do acesso e do tráfego, sendo que a existência de uma oferta efectiva da ORLA e da tarifa plana favorecerão a possibilidade de todos os operadores seguirem essa prática. Assim, nesses casos, o preço associado à linha telefónica deixa de ser autonomizável, sendo que os operadores analisarão a rentabilidade dos pacotes no seu conjunto (tráfego + acesso). Deste modo, se o tráfego de voz (oferta de serviço) for excluído do âmbito do SU a verificação da acessibilidade dos preços de acesso *per si* revestir-se-ia de complexidade acrescida.

Quanto à questão da oferta concorrencial de novos serviços como o serviço telefónico fornecido utilizando a tecnologia VoIP, parece-nos que a equação deste serviço no âmbito do SU é prematura, dado o estado precoce da sua implementação. Adicionalmente, a prestação de serviços de voz através da tecnologia VoIP não se encontra ainda totalmente definida em termos de regulação do sector, destacando-se se assim as questões relativas à qualidade do serviço, acesso ao 112, pré-selecção, portabilidade e, muito em particular, a numeração.

Em Portugal, o serviço VoIP já tem alguma expressão a nível empresarial, embora no caso das pequenas e médias empresas os projectos que existem serem diminutos e não terem grande relevância no mercado nacional da voz. Deste modo, consideramos que actualmente, em Portugal, o serviço de voz sobre as novas tecnologias, nomeadamente sobre IP, não se encontra suficientemente disseminado para substituir o serviço fixo de telefone prestado em suporte tradicional. Face ao exposto, julgamos que neste ponto o âmbito do serviço universal se deveria manter nos seus moldes actuais, sem prejuízo de se rever esta posição nos próximos três a cinco anos, tendo em conta a evolução do sector e, em particular, a expansão dos serviços de banda larga e da tecnologia VoIP.

(b) Tendo em conta que os consumidores optam cada vez mais por serviços de comunicações móveis, deve o serviço universal continuar centrado no acesso em local fixo, ou centrar-se no acesso em qualquer local (incluindo o acesso em movimento)?

Note-se que naquilo que respeita à obrigação dos EM garantirem o cumprimento de “todos os pedidos razoáveis de ligação à rede telefónica pública num local fixo e de acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo” (n.º 1 do artigo 4.º da directiva SU), obrigação na qual se reflecte o âmbito actual do SU², já hoje pode ser satisfeita recorrendo à utilização de tecnologia móvel. Como refere o Considerando 8 da directiva SU,

2 O âmbito actual do SU consiste na “ligação à rede telefónica pública em local fixo e de acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo” (n.º1 do artigo 1º da directiva SU), permitindo “aos utilizadores finais o estabelecimento e a recepção de chamadas telefónicas locais, nacionais e internacionais, comunicações fac-símile e comunicações de dados, com débitos suficientes para viabilizar o acesso funcional à Internet” (n.º2 do artigo 1º da directiva SU).

é permitida a utilização pelos prestadores de SU de qualquer tecnologia, com ou sem fios, que permita entregar esse serviço num local fixo.

Da mesma forma que o princípio da neutralidade tecnológica permite que o serviço telefónico em local fixo possa ser “entregue” por qualquer tecnologia viável, com ou sem fios (incluindo assim a móvel), o mesmo princípio, pela mesma ordem de razões, permitirá que o SU mude o seu “centro de gravidade” do acesso em local fixo para o acesso em movimento (ou que, pelo menos, acumule os dois).

No entanto, e tendo em conta aquilo que foi dito a propósito das comunicações móveis, entendemos que o serviço universal deverá continuar centrado em local fixo, na medida em que o elevado nível de concorrência das redes móveis permite já à generalidade dos utilizadores finais acederem às comunicações móveis a preços competitivos. Conceptualizando a prestação do SU como um “ajuste”, ou (utilizando os próprios termos da Comunicação da CE) como uma rede de segurança que permite que uma minoria de consumidores “acerte o passo” pelo da maioria que já usufrui dos serviços básicos, o facto é que o mercado dos serviços móveis, pelo intenso nível de concorrência que os caracteriza, não criou uma “classe de excluídos” – a tal “minoria” –, não havendo, por isso, necessidade de proceder a esse “ajuste”.

Com efeito, encarando o SU como um pré-requisito à construção da Sociedade da Informação, verifica-se que esta continua, e continuará previsivelmente, a assentar no serviço fixo enquanto veículo de acesso à Internet a preços comportáveis. Esse requisito não é actualmente assegurado pelo serviço móvel. Por outro lado, existem, também, elementos distintivos entre as comunicações fixas e móveis, no que se refere à avaliação da qualidade e disponibilidade do serviço, que importa ter em conta.

Pelo acima exposto, a mobilidade não constitui um elemento essencial na definição do SU.

(c) Com a possibilidade de acesso generalizado e a um preço comportável às comunicações móveis, a procura de postos públicos está a diminuir. Justificar-se-á ainda a inclusão de disposições sobre os postos públicos, e o modo como estão concebidas, no âmbito do serviço universal?

É um facto indesmentível que a utilização do serviço de postos públicos tem vindo a diminuir. Trata-se de um serviço cujo tráfego e receitas se encontram em queda devido à erosão provocada pelo acesso generalizado ao serviço de comunicações móveis, sendo cada vez mais difícil ao prestador SU recuperar os investimentos realizados. É também verdade que o serviço de postos públicos está integrado num mercado cada vez mais competitivo e tecnologicamente dinâmico, onde existem ofertas alternativas amplamente disponíveis e acessíveis, que, de certa maneira, relativizam a necessidade do acesso àquele serviço.

No entanto, os postos públicos continuam a tratar-se, tal como referido pela ANACOM na deliberação de 15/07/04³, de um serviço com especial relevância para populações deslocadas temporariamente do seu local de residência (nomeadamente turistas e trabalhadores) e ainda para cidadãos com menores rendimentos, menor nível de instrução ou situados numa faixa etária mais avançada.

Aliás, atendendo à necessidade específica de assegurar a disponibilização de serviços através de postos públicos no âmbito do SU, assim como à necessidade de reavaliar e revitalizar esses mesmos serviços num ambiente de mercado aberto e concorrencial, a deliberação de 14/12/2004⁴ relativa à aplicação de obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita manteve as seguintes obrigações: (i) a relação de 1 para 3 no preço entre as chamadas originadas em postos públicos da PTC e as chamadas originadas nos postos de assinantes; (ii) a referida deliberação de 15/07/04 e as medidas nela previstas, com destaque para:

- A obrigatoriedade do Prestador de Serviço Universal garantir que os postos públicos por si explorados permitem o acesso gratuito aos vários sistemas de emergência, através do número único de emergência europeu “112” ou de outros números de emergência e de socorro definidos no Plano nacional de Numeração, sem necessidade de utilização de moedas, cartões ou outros modos de pagamento e que

³ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=120919>

⁴ http://www.anacom.pt/streaming/OMR29.11.20041.pdf?categoryId=120742&contentId=246306&field=ATTACHED_FILE

permitem o acesso a um serviço completo de informações de listas nos termos definidos na alínea c) do n.º1 do artigo 89º da LCE;

- A obrigatoriedade de ser publicada informação quanto aos meios de pagamento aceites e, quando aplicável, sobre os procedimentos de devolução de troco adoptados, em todos os postos públicos, ou quando tal não for possível, em locais próximos dos mesmos;

- A publicação de uma declaração de estratégia de desenvolvimento do parque de postos públicos (recentemente, em Maio de 2005, o prestador de SU remeteu a esta Autoridade a referida publicação referente a 2005);

- Na instalação de um novo posto público, o prestador de SU deve relevar a instalação em termos de acesso universal e dinamizar a implementação de facilidades adaptadas a utilizadores com necessidades especiais;

- Nos casos em que o prestador de SU pretenda remover postos públicos, deve afixar de modo visível, no posto objecto de remoção, ou quando tal não for possível, em locais próximos e com pelo menos um mês de antecedência relativamente à data de remoção, um aviso sobre tal remoção;

- Recomendação de que previamente a eventuais acções que resultem na remoção da totalidade de postos públicos instalados num dado local, o prestador de SU ausculte os utilizadores potencialmente afectados, consultando para o efeito, nomeadamente, as respectivas autarquias ou, tratando-se de um local de especial interesse social, as entidades responsáveis pelos mesmos.

Neste contexto, entendemos que a inclusão da instalação e exploração dos postos públicos no âmbito do serviço universal continua a ser relevante. Sem prejuízo, consideramos que situações díspares a nível comunitário poderão conduzir a soluções diferentes. Assim, julgamos que deve ser deixado ao critério de cada EM a decisão sobre a inclusão, ou não, da oferta de postos públicos no serviço universal, ressalvando-se que quando os EM optassem

pela integração no SU, estes deveriam ser susceptíveis de financiamento através dos mecanismos previstos para o financiamento do SU.

(d) Face à oferta concorrencial de serviços informativos em muitos países, quanto tempo será ainda necessário manter as listas e os serviços informativos no âmbito do serviço universal?

Alguns operadores têm disponibilizado serviços informativos com informação sobre os seus assinantes e existem, também, algumas publicações sob a forma impressa ou em suporte electrónico com informação sobre assinantes não residenciais. De forma idêntica, algumas listas e outros serviços informativos têm surgido no mercado, através de ofertas cada vez mais diversificadas, suportados em novas plataformas tecnológicas (Internet, soluções IP e 3ª geração de comunicações móveis). No entanto, tais serviços não podem ser inseridos na prestação do SU, já que se revelam “parciais” por apenas incluírem os dados pessoais dos respectivos assinantes. Além do mais, tendo em conta a evolução expectável dessas plataformas e as exigências dos utilizadores, não nos parece possível prever, neste momento e de um modo fundamentado, uma data para que estes serviços informativos, de âmbito do serviço universal, sejam retirados do âmbito do SU.

Deste modo, e tendo em conta que em Portugal, à semelhança do que acontece na generalidade dos países da UE, não existe qualquer oferta concorrencial de listas telefónicas “brancas”, consideramos necessário manter esses serviços no âmbito do SU. Além do mais, tais serviços informativos e listas garantem a utilização adequada dos serviços de comunicações. Excluir os serviços informativos do âmbito do serviço universal, atendendo à necessidade, ocorrida no passado, de intervenções da ANACOM para garantir que os serviços informativos disponibilizassem informações sobre todos os assinantes do serviço fixo de telefone e do serviço telefónico móvel, não iria, provavelmente, assegurar os interesses dos utilizadores e potenciaria conflitos entre os operadores. Deste modo, entendemos ser relevante a inclusão das listas e serviços informativos no âmbito do serviço universal.

(e) Tendo em conta a complexidade gerada pela contínua evolução do sector das comunicações, já oportunamente descrita neste documento, e

perante os desafios que se colocam neste momento à oferta do serviço universal nos moldes actuais, é provável que os serviços avançados tragam, paralelamente aos benefícios, novas utilidades para os utilizadores com deficiências. Dever-se-á proceder a uma maior harmonização no contexto da oferta do serviço universal?

Conforme consta do artigo 91º da LCE, o prestador do SU deve disponibilizar ofertas específicas de forma a garantir o acesso dos utilizadores finais com deficiência, de modo equivalente aos restantes utilizadores finais. O prestador do SU, actualmente, disponibiliza uma oferta diversificada para clientes com necessidades especiais, a título de exemplo refira-se os seguintes: serviço 112 com atendimento a cidadãos surdos ou com deficiências da fala, serviço 118 *braille*, *barnabés* acedem à Internet, PT Decibel (para clientes com dificuldades auditivas). Ainda neste ponto, será de salientar que o documento sobre a imposição de obrigações nos mercados retalhistas, deliberação de 14/02/2004⁵, manteve a obrigação do prestador do SU disponibilizar gratuitamente, para utilização dos clientes com necessidades especiais, os equipamentos amplificadores de microfone e avisador luminoso de chamadas.

Naquilo que respeita a harmonização de medidas a nível da UE propriamente dita, tal harmonização poderá, por um lado e face ao ritmo de evolução do sector das comunicações electrónicas, originar alguma morosidade na implementação de novas medidas. Por outro lado, no passado, a implementação de medidas especiais para garantir o cumprimento da obrigação descrita tem sido alcançada. Deste modo, favorecemos uma maior harmonização, a nível da EU, das medidas especiais para os utilizadores com necessidades especiais, no contexto da oferta do SU, embora não entendamos essa harmonização como absolutamente necessária para o cumprimento das obrigações do SU.

(f) Será o sistema de financiamento do serviço universal o meio apropriado para realizar objectivo da inclusão social num ambiente de

⁵ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=142639>

comunicação concorrencial? (g) Será o financiamento pela tributação geral uma opção viável?

A tributação geral para financiamento do SU é uma opção já hoje consagrada na lei comunitária e nacional. Com efeito, a Directiva SU, no artigo 13º, contempla dois métodos de financiamento do SU: o financiamento por fundos públicos (no qual se inclui o modelo mencionado na questão - o financiamento pela tributação geral); e o financiamento através de um fundo que reúna os contributos dos vários operadores no mercado.

É nosso entendimento que ambos os modelos devem continuar consagrados na legislação, evitando-se, desta forma, limitar a escolha do EM por um dos métodos de financiamento.

No sistema actual, além do mais, a existência de qualquer dos métodos de financiamento, salvaguarda a concorrência, cumprindo o requisito de reduzir ao mínimo as distorções do mercado (n.º 2 do artigo 3º da Directiva SU).