

Assunto: Consulta sobre a revisão das condições de prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas.

Requerente: ANACOM

I. Comentários na generalidade:

1. Por decisão de 22 de junho de 2017, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o lançamento da consulta pública sobre a revisão das condições de prestação do serviço universal (SU) de comunicações eletrónicas nas suas várias componentes.

Visa esta consulta recolher contributos, por parte do mercado e da sociedade em geral, que permitam dotar a ANACOM com os elementos necessários e relevantes para uma reflexão sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do SU e à necessidade de proceder à designação de prestador(es) do serviço universal nas várias componentes do SU.

2. Muito embora os presentes contributos se refiram exclusivamente, no quadro da LCE, a uma das componentes do SU de comunicações eletrónicas: Disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas, não queremos deixar de tecer algumas considerações sobre a prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas em geral.

Com efeito, sempre entendeu a DECO que o conceito de SU é um conceito mutável e permanentemente evolutivo, devendo acompanhar o desenvolvimento da procura e necessidades de prestação de serviços dinâmicos à população. E o setor das comunicações é um setor chave da economia nacional e fator fundamental de inclusão social e desenvolvimento da personalidade individual dos cidadãos, estando os níveis da sua utilização e disseminação intimamente relacionados com a qualidade de vida e bem-estar da população.

O mundo das comunicações eletrónicas e das tecnologias de informação tem sido objeto de evolução avassaladora, diversificando serviços cada vez mais dinâmicos, em claro contraste com a natureza estática da lei, tornando premente a necessidade do estabelecimento de regras que garantam o seu acesso a todos e por todos, a preços acessíveis, com uma qualidade especificada, e com a garantia do escrupuloso respeito pelos direitos dos utilizadores, por quem presta tais serviços.

Os consumidores portugueses precisam de mercados de comunicações vibrantes e competitivos, nos quais os operadores, independentemente da sua posição e peso no mercado, compitam salutarmente entre si para ganhar a confiança e satisfação dos seus clientes com serviços de qualidade elevada e a preços acessíveis.

E a legislação que regulamenta o setor tem necessariamente de acompanhar essa dinâmica, conferindo obrigações de serviço universal a todos os novos serviços oferecidos ao consumidor que assumam essas características.

3. Ao contrário do defendido por outros, considera a DECO que se alguma dúvida existisse sobre a obsolescência do atual quadro de serviços de comunicações sujeitos a obrigações de serviço universal, basta verificar, entre tantos serviços de comunicações eletrónicas existentes, quais estão atualmente sujeitos a obrigações de serviço universal:

- Rede de comunicações pública num local fixo e de serviços telefónicos acessíveis ao público;
- Postos públicos de comunicações;
- Lista telefónica completa e um serviço completo de informação de listas.

É quanto a nós inaceitável que, numa época em que os consumidores passaram a utilizar mais a telefonia móvel em relação à telefonia fixa, e em que a Internet e as tecnologias digitais transformaram o mundo, em toda a sociedade e diferentes níveis de atividade, nenhum destes serviços esteja sujeito a obrigações de serviço universal.

Mais inaceitável se torna tal situação quando a criação e implementação de um verdadeiro Mercado Único Digital é apontado como um dos mais importantes objetivos da Comissão Europeia para os próximos anos, tal como definido na “Estratégia para o Mercado Único Digital”, adotada em 6 de maio de 2015, e que inclui um conjunto de ações específicas a concretizar até ao final de 2016. Trata-se de uma estratégia deveras ambiciosa, na qual as comunicações eletrónicas em geral, e o acesso dos consumidores às mesmas, em particular, assumem a natureza de requisito prévio fundamental, sob pena de se tornar num redundante fracasso.

Tal significa que o paradigma do serviço universal das comunicações tem necessariamente de ser repensado em Portugal e adaptado às novas tecnologias e novas necessidades da população, tornando-o inclusivo e suficientemente capaz de servir os seus propósitos, designadamente incluindo no seu objeto, para além dos serviços atuais, novos serviços como:

- a telefonia móvel de 4.^a e 5.^a gerações;
- o acesso à internet por banda larga;
- um serviço de Televisão Digital Terrestre (TDT) de conteúdos verdadeiramente diversificados e inclusivos, constituindo um verdadeiro serviço público de televisão.

Como tal, deverá fazer-se aplicar igualmente ao fornecimento destes serviços, os princípios orientadores de serviço universal e obrigações de serviço público, como a sua acessibilidade (de preços, social e geográfica); continuidade; qualidade (especificada e a preços razoáveis); segurança (segurança física dos consumidores, segurança das infraestruturas e segurança do abastecimento); proteção dos consumidores.

Deverá ainda ser criado um mecanismo legal que possibilite a revisão periódica dos serviços sobre os quais recaem obrigações de serviço público, permitindo o constante ajustamento do quadro legal a novas necessidades da população.

4. As disposições aplicáveis em termos de serviço universal (SU) no setor das comunicações eletrónicas encontram-se estabelecidas no capítulo I, do título V da Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE), competindo, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 86.º, ao Governo e à ARN, na prossecução das respetivas atribuições: “a) Adotar as soluções mais eficientes e adequadas para assegurar a realização do serviço universal no respeito pelos princípios da objetividade, transparência, não-discriminação e proporcionalidade; b) Reduzir ao mínimo as distorções de mercado, em especial a prestação de serviços a preços ou em termos e condições que se afastem das condições comerciais normais, sem prejuízo da salvaguarda o interesse público”.

Como consta no n.º 1 do artigo 86.º da LCE, o SU consiste no “conjunto mínimo de prestações definido no presente capítulo, de qualidade especificada, disponível para todos os utilizadores finais, independentemente da sua localização geográfica e a um preço acessível”. Por sua vez, a alínea b) do artigo 87.º estabelece que o conjunto mínimo de prestações que deve estar disponível no âmbito do serviço universal (SU) inclui a “disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas” e o artigo 89.º concretiza que constituem obrigações de SU no âmbito da lista e serviço de informações: “a) Elaborar, publicar e disponibilizar aos utilizadores finais uma lista telefónica completa sob a forma impressa e ou em suporte eletrónico que, sem prejuízo do disposto em matéria de privacidade e proteção de dados pessoais, abranja todos os assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público; b) Atualizar e disponibilizar anualmente a lista a que se refere a alínea anterior; c) Prestar aos utilizadores finais um serviço de informações, através de um número curto, envolvendo a divulgação dos dados constantes da lista telefónica a que se refere a alínea a); d) Respeitar o princípio da não-discriminação no tratamento e apresentação das informações que lhe são fornecidas, incluindo por outras empresas”.

A par da definição do âmbito e das obrigações de serviço universal encontra-se claramente previsto no n.º 2 do artigo 86.º da LCE que “o âmbito do serviço universal deve evoluir por forma a acompanhar o progresso da tecnologia, o desempenho do

mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores, sendo o seu âmbito modificado sempre que tal evolução se justifique”.

Em termos de disposições comunitárias, a Diretiva SU estabelece que os Estados Membros poderão designar uma ou mais empresas para garantir a prestação do SU, podendo ainda designar diferentes empresas para fornecerem diferentes elementos do SU e ou para cobrir partes distintas do território nacional. Os Estados Membros também podem optar por não designar qualquer prestador de serviço universal (PSU), em parte ou na totalidade do SU, caso considerem que os objetivos que aquele serviço visa alcançar são atingidos pelo mercado.

Dado o enquadramento legal nacional e comunitário, a DECO entende que se justifica a promoção de uma consulta pública com o objetivo de “recolher contributos por parte do mercado e da sociedade em geral com vista a dotar a ANACOM com elementos necessários e relevantes para uma reflexão sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do SU e a necessidade de proceder à designação de PSU nas várias componentes do SU”.

Em particular, nesta análise centramos a atenção na avaliação da necessidade de continuar a manter a designação de uma entidade responsável pela prestação do serviço de uma lista telefónica completa e do serviço completo de informações de listas no âmbito do SU e de aferir os termos em que deve ser assegurada a prestação destas componentes do SU, de modo a garantir a salvaguarda dos interesses dos utilizadores finais.

Antes de passarmos a responder às questões específicas colocadas no documento posto a consulta pública, a DECO reafirma a sua inabalável defesa do SU enquanto instrumento fundamental para garantir a coesão económica e social a nível nacional e para prevenir a exclusão social. Num contexto de mercado liberalizado, o SU garante que todos os cidadãos têm meios para satisfazer as suas necessidades básicas de comunicação. Nesse sentido, deve ser garantida a existência e disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço de informações de listas, com designação de

PSU para todas as componentes de SU e para todo o território nacional, de modo a que estes serviços sejam acessíveis a toda a população.

II. Comentários na especialidade (específicos às questões para o mercado):

1. ENQUADRAMENTO

Na resposta às questões colocadas pela ANACOM no âmbito da presente consulta pública, a DECO tomou em consideração, entre outros, os seguintes aspetos:

- A MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A., enquanto PSU, assegura a disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas, desde 14.09.2015.
- O PSU designado para esta prestação encontra-se obrigado a entregar anualmente listas telefónicas impressas a todos os utilizadores finais que expressamente as solicitem, dentro de um período definido, através de contacto telefónico para um número estabelecido para o efeito ou através de um sítio na Internet específico (segue-se um modelo opt-in na entrega das listas telefónicas impressas). A entrega da lista telefónica impressa aos utilizadores que expressamente a solicitaram e que cobre a área de residência/instalação do utilizador final tem de ser feita sem quaisquer encargos, no endereço indicado pelo utilizador ou num dos dois locais físicos existentes para o efeito. A MEO tem também a obrigação de entrega das demais listas abrangidas pelas obrigações do SU, quando existam, podendo esta estar sujeita ao pagamento de despesas de expedição e portes, o que não sucederá quando tais listas sejam entregues nos referidos dois locais.
- Nos dois anos em que já vigorou o regime opt-in na solicitação de listas telefónicas impressas verificou-se que o número de listas solicitado é bastante reduzido, inferior a 7 mil listas, tendo diminuído 1% de um ano para o outro. De notar ainda que havendo pedidos de listas telefónicas impressas que compreendem bundles de listas, o número de pessoas que solicitaram as listas é menor que o número de listas solicitadas. Acresce que para além do número de listas telefónicas solicitadas ser baixo, muitos dos utilizadores que indicaram como local de entrega das listas as

duas lojas da MEO não chegaram a proceder ao seu levantamento. Assim, de acordo com a informação da MEO, do total de listas solicitadas (para entrega na morada indicada pelo utilizador e nas duas lojas da MEO), que em 2016 foram entregues 6.210 listas, havendo uma taxa de não entrega de cerca de 9% (que engloba situações de não levantamento das listas pelos utilizadores nas duas lojas MEO e situações de insucesso de entrega no endereço indicado pelo utilizador aquando da solicitação de listas).

- Há que considerar ainda que o número de assinantes cujos dados constam da lista telefónica completa tem vindo a diminuir, sendo que nas listas entregues em 2016 esse número era da ordem de 1,2 milhões de assinantes e, de acordo com a MEO, esse valor será inferior em cerca de 1,5% para as listas a entregar em 2017. Estes valores são significativamente mais baixos do que o verificado em 2013 (1,4 milhões de assinantes). Considerando que no final de 2016 existiam 3,9 milhões de clientes do STF em acesso direto e existiam cerca de 17,1 milhões de estações móveis/equipamentos de utilizador ativos com planos pós-pagos, pré-pagos e combinados/híbridos, dos quais 12,9 com utilização efetiva, verifica-se que o número de assinantes que não constam na lista telefónica completa é bastante significativo.
- O PSU encontra-se igualmente obrigado a disponibilizar uma lista telefónica completa através de uma página eletrónica permanentemente disponível (<http://www.118net.pt>). Quanto ao nível de utilização das informações disponíveis em www.118net.pt verifica-se que o sítio registou cerca de 1 milhão de pesquisas em 2016. Os dados mais recentes, relativos a 2017, apontam para um número médio mensal de 112 mil pesquisas, valor este que tem sido mais ou menos constante desde setembro de 2016.
- O serviço completo de informações de listas tem vindo a ser prestado através do número “118”, devendo estar disponível 24 horas por dia, ao longo de todos os dias do ano, e ser acessível a partir de todos os prestadores de serviços telefónicos acessíveis ao público, a um preço e qualidade de serviço definidos – o tarifário do serviço “118” é regulado e pode ser ajustado anualmente em função da variação do índice de preços ao consumidor (IPC). O PSU designado tem a obrigação de permitir a todos os utilizadores finais a obtenção de informações relativas a números de

telefone a partir do nome ou da morada do cliente e a obtenção de moradas ou nomes de clientes a partir de números de telefone referentes aos utilizadores que deram ao seu prestador de serviços o consentimento para tal divulgação. O prestador está também obrigado a disponibilizar ofertas específicas que garantam o acesso dos utilizadores finais com deficiência ao serviço completo de informações de listas, de modo equivalente aos restantes utilizadores finais – Neste contexto o prestador disponibiliza a possibilidade de os utilizadores cegos ou amblíopes fazerem mensalmente até 20 chamadas gratuitas, não acumuláveis, para o serviço. Nos últimos anos tem-se vindo a registar uma redução significativa do número de chamadas para o “118” – Se em 2009 foram realizadas cerca de 15 milhões de chamadas, no primeiro ano de vigência do contrato com a MEO (período de 14 de setembro de 2015 a 13 de setembro de 2016) foram feitas cerca de 2,3 milhões de chamadas, o que representa em termos médios cerca de 192 mil chamadas por mês.

- A base de dados completa dos assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público, atualmente, apenas é assegurada pelo PSU e, ao mesmo tempo, na generalidade os operadores não disponibilizam nos seus sítios da Internet os contactos dos seus assinantes. Deste modo, constata-se que para além do PSU, não existe no mercado nenhuma empresa que disponibilize quer em formato papel, quer em formato eletrónico, uma lista telefónica completa.
- No Plano Nacional de Numeração (PNN), para além do serviço prestado no número “118”, está também definida a gama de numeração “18xy” para a prestação de “serviços informativos – outras listas”, sendo a oferta de serviços de informação de listas, nessa gama de numeração, livre e aberta a qualquer entidade, não estando condicionada à prestação de um serviço telefónico. Ora, atualmente, contacta-se que os serviços prestados sobre a gama de numeração “18xy” não são substitutos do serviço de informações de listas prestados no âmbito do SU (“118”). Com efeito, apesar de haver outras entidades a prestar o serviço “18xy”, só no número “118” é prestado o serviço em causa com carácter global e completo envolvendo a totalidade dos assinantes de serviços telefónicos a nível nacional que integram o serviço de informação de listas, além de que existe um diferencial de preços entre os tarifários dos serviços “18xy” (mais caros) e do serviço “118” (mais barato).

- O panorama do mercado das comunicações eletrónicas tem-se vindo a alterar significativamente em Portugal nos últimos anos, fruto do progresso e disseminação das novas tecnologias e das modificações da procura por parte dos utilizadores, sendo de notar um aumento significativo da utilização da Internet em todo o território nacional. Apesar disso, os dados estatísticos disponíveis mostram que continua a existir uma elevada percentagem da população portuguesa (26%, em 2016) que afirma nunca ter usado a Internet, existindo uma correlação entre o nível de escolaridade e a idade e o nível de penetração da Internet, com os indivíduos mais jovens e com níveis de escolaridade mais elevados a serem os que mais utilizam a Internet. Constata-se, portanto, que apesar da disseminação das novas tecnologias e do acesso às mesmas, não há ainda uma utilização generalizada da Internet em Portugal, em especial entre os indivíduos mais velhos e com menor nível de escolaridade.

A ANACOM entende que o mercado deve ponderar se devem ser mantidas as atuais prestações do SU, sendo designado um PSU para as assegurar (Opção 1 – Manter o status quo); se não se deve designar PSU (Opção 2) ou (Opção 3) se se deve manter a designação de PSU para os dois serviços, mas sem obrigação de disponibilização de listas telefónicas impressas ou apenas para o serviço de informações de listas, incluindo a revisão do tarifário.

2. QUESTÕES PARA O MERCADO

2.1. Tendo em consideração as diferentes abordagens possíveis e a análise circunstanciada apresentada no documento que suporta a consulta pública, a ANACOM considera relevante recolher os contributos do mercado sobre a eventual revisão das condições de prestação do SU das comunicações eletrónicas nas suas várias componentes, nomeadamente sobre a forma como as mesmas devem ser equacionadas e se deve ser mantida, ou não, a designação de PSU para as várias prestações que atualmente integram este serviço. Assim, todos os interessados são convidados a apresentar os comentários que entenderem por convenientes.

A DECO entende que é necessário manter a designação de uma entidade responsável (PSU) pelo serviço de uma lista telefónica completa e pelo serviço completo de informações de listas no âmbito do SU. Os dados disponíveis apontam para baixos níveis de utilização dos serviços de listas e do serviço de informações de listas, mas existem ainda segmentos da população para os quais é importante a existência e disponibilidade destes serviços. Por outro lado, é um facto que o número de listas impressas solicitadas é baixo e que o número de chamadas para o serviço de informações de listas prestado no número “118” apresenta uma tendência de redução acentuada ao longo dos últimos anos, mas também é verdade que, para além do PSU, não existe no mercado nenhuma empresa que disponibilize uma lista telefónica completa, quer em formato papel quer em formato eletrónico, e que os serviços prestados sobre a gama de numeração “18xy” não são substitutos do serviço de informações de listas prestado no âmbito do SU (“118”). Verifica-se assim que o mercado não consegue suprir as necessidades dos utilizadores quanto estes serviços.

Não havendo no mercado serviços equivalentes, que supram as mesmas necessidades, o serviço de uma lista telefónica completa e o serviço de informações de listas deverão ser mantidos e assegurados no âmbito do serviço universal, mantendo-se a designação de um PSU para as duas componentes. Só assim estará garantida a existência e disponibilidade destes serviços e a sua acessibilidade a toda a população.

Em relação à prestação do serviço de listas telefónicas em formato papel devemos considerar que o facto de as mesmas terem passado a ser fornecidas apenas sob solicitação do cliente permitiu reduzir drasticamente os custos económicos e ambientais associados à impressão das listas telefónicas. Apesar do reduzido número de solicitações que se verificam e da existência de uma alternativa via Internet, constata-se que não obstante a disseminação das novas tecnologias e do acesso às mesmas, não há ainda uma utilização generalizada destas por parte da população portuguesa, em particular entre os indivíduos mais velhos e com menor nível de escolaridade, pelo que a DECO entende que é fundamental garantir a continuidade da disponibilização da lista telefónica completa em formato papel (apesar de ser previsível que no futuro venha a ser suficiente a disponibilização na Internet). Só deste

modo se garante a efetiva possibilidade de acesso à lista por toda a população portuguesa, assegurando-se a não-discriminação através de uma resposta adequada às necessidades dos utilizadores nos segmentos onde é menor a penetração e utilização das novas tecnologias, prevenindo-se assim a infoexclusão. Importa não esquecer que o mercado não apresenta ofertas capazes de suprir estas necessidades.

Apesar de a disponibilização das listas na Internet atualmente não permitir por si só cumprir os objetivos do SU, na situação em que o país se encontra em matéria de acesso e utilização das novas tecnologias, isso não significa que este formato não seja uma opção válida para muitos utilizadores do serviço, para os quais a disponibilização da lista telefónica completa em formato papel não apresenta qualquer vantagem.

O SU visa garantir a satisfação das necessidades essenciais de comunicação a todos os cidadãos e é nesse contexto que se enquadra a disponibilização de um serviço de lista telefónica completa e de um serviço de informações de listas. Dado o previsível aumento da penetração das novas tecnologias e do alargamento da base de utilização das mesmas, e dada a possibilidade de o próprio mercado vir a apresentar ofertas que concorram com as atuais prestações oferecidas pelo PSU no âmbito das suas obrigações de SU, a DECO entende que no futuro poderá equacionar-se a questão da necessidade ou não da designação de um PSU para uma ou para ambas as componentes do serviço.

Por todas as razões já expostas, entendemos que nas circunstâncias atuais não é possível equacionar a possibilidade de não designar um PSU para as duas prestações em causa. Apesar de a utilização destes serviços não ser generalizada e do número de listas solicitadas ser baixo e do número de chamadas para o número “118” ter sofrido uma redução acentuada ao longo dos últimos anos, ainda há segmentos da população que carecem da utilização destes serviços. Por sua vez, o mercado concorrencial não apresenta ofertas que permitam suprir as necessidades dos utilizadores, nem no que se refere a uma lista telefónica completa (em formato papel ou eletrónico) nem a um serviço de informações de listas. Deste modo não encaramos a possibilidade de não ser designado um PSU para estes serviços, sob pena de não ser garantida uma resposta

adequada que permita suprir as necessidades básicas de comunicações destes cidadãos, colocando em risco a coesão económica e social das populações.

2.2. Mas uma vez que a análise sub judice recai sobre o mercado, entende a DECO que novos desafios ao conceito de serviço universal devem ser analisados e equacionados em termos de obrigações de serviço público, tendo a regulação e autoridade de regulação nacional (ANACOM) um papel fundamental futuro:

2.2.1. É o caso da entrega de encomendas transfronteiriças (Parcel Delivery). A entrega eficiente é um elemento fundamental para um mercado único funcional, tanto para empresas como consumidores, como ainda para o próprio desenvolvimento do comércio eletrónico na UE.

Todos os dados existentes demonstram que os consumidores estão dispostos a comprar online, um facto também demonstrado pelo crescimento consistente no setor. No entanto, permanecem os problemas com a entrega de encomendas, designadamente relacionados com prazos de entrega insatisfatórios; falta de transparência/informação sobre o serviço; a falta de informações no início da compra sobre os bens; custo de entrega (IVA, custos aduaneiros, custos adicionais não indicados, etc.); itens danificados durante o processo de entrega e falta de clareza em relação a responsabilidade por perda ou dano; furto; falta de serviços de recolha/cobrança; falta de procedimentos de devolução; preços elevados para a entrega transfronteiriça.

É fundamental melhorar a transparência de preços, particularmente em torno dos custos das entregas transfronteiriças entre os vendedores em linha e os operadores de correios e a possibilidade de os reguladores monitorizarem o mercado de entrega. A este respeito, seria aconselhável desenvolver um esquema de acompanhamento dos preços em entregas transfronteiriças no âmbito das obrigações das ARN, ao abrigo da Diretiva Postal, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2008/6/CE.

A autoridade nacional de regulação pode/deve ainda disponibilizar online informações sobre a qualidade de serviço para que os consumidores possam comparar o desempenho de diferentes operadores postais. Esta informação pode incluir velocidade de entrega, cobertura geográfica, atrasos e garantias por danos ou perdas.

2.2.2. Outro problema recorrente com que os consumidores se deparam e que deverá merecer a atenção da ANACOM prende-se com os “pacotes de serviços” de comunicações eletrónicas, designadamente quando se veem impossibilitados de exercer os seus direitos relativamente a uma reclamação quanto a um dos serviços. Com efeito, é prática normal das operadoras de comunicações impedirem, por exemplo, o exercício de direitos como a resolução justificada quanto a um dos serviços, alegando que o mesmo faz parte de um “pacote”. Por isso deverá haver um reforço das regras relativas aos contratos de “pacotes de serviços” para garantir que os consumidores possam cancelar partes de um contrato sem qualquer penalização.

2.2.3. Por fim, defendemos uma posição mais atuante e preventiva de conflitos por parte da ANACOM no que respeita a cláusulas abusivas inseridas nos contratos de serviços de comunicações. Com efeito, uma parte significativa das reclamações no setor das comunicações prende-se com a imposição unilateral pelas operadoras de cláusulas contratuais abusivas, em seu exclusivo benefício, desvirtuando totalmente o equilíbrio do contrato a favor da operadora e lesando severamente os direitos dos consumidores. Torna-se por isso fundamental que a ANACOM atue de forma a impedir a inclusão de cláusulas desta natureza nos contratos de adesão utilizados pelas operadoras de comunicações, bem como sancione severamente a sua utilização, alterando-se ou clarificando-se a lei se necessário.