

Consulta pública sobre o procedimento de designação de prestadores do Serviço Universal

Posição da APRITEL

2 de Abril de 2008

Posição geral face ao Serviço Universal

Importa salientar que a questão da prestação de um “Serviço Universal de Telecomunicações (nomeadamente no que respeita ao Serviço Fixo de Telefone) perdeu acuidade nos últimos anos uma vez que o País se encontra praticamente coberto pela rede básica de telecomunicações e existe uma penetração muito significativa e estável desse serviço associada a um valor igualmente muito elevado no caso das redes móveis.

É igualmente de realçar o facto de a rede que assegura o Serviço Universal ter sido praticamente toda construída anteriormente à liberalização do sector tendo beneficiado de financiamentos públicos nacionais e comunitários, sendo que até ao momento apenas dois países da União Europeia implementaram mecanismos de financiamento de Serviço Universal, um dos quais anulado em aspectos essenciais por sentença do Tribunal de Justiça das Comunidades que o declarou contrário ao direito comunitário.

No quadro descrito parece oportuno salientar alguns aspectos essenciais do novo quadro comunitário consubstanciados na Directiva 2002/22/CE que a legislação portuguesa não poderá deixar de ter em conta:

- A prestação do Serviço Fixo Universal não deve estar condicionada a tecnologias específicas, podendo considerar-se nomeadamente o recurso a meios rádio e mais especificamente a redes telefónicas celulares (considerando 8);
- A designação do(s) prestador(es) do Serviço Universal deve reger-se por critérios objectivos transparentes e não discriminatórios tendo em conta a capacidade e a vontade das diversas empresas, nomeadamente através de processos de selecção competitiva ou comparativa de que nenhuma deverá ser excluída (considerando 14 e artigo 8º);
- Não podem impor-se ou manter-se medidas que impeçam os utilizadores do Serviço Universal de beneficiarem dos serviços oferecidos por outros operadores em conjugação com os oferecidos pelo prestador do Serviço Universal (considerando 13);
- A consideração da possibilidade de financiamento de eventuais custos líquidos do Serviço Universal deverá ser sempre antecedida de uma conclusão fundamentada da autoridade reguladora nacional de que a sua prestação constitui um encargo excessivo para o operador designado, podendo portanto esta autoridade decidir não implementar qualquer mecanismo de financiamento mesmo quando existir um custo líquido (considerando 21 e artigo 12º);
- O eventual custo líquido do Serviço Universal deverá ser calculado tendo em conta, nomeadamente, todos os benefícios directos e indirectos, tangíveis e intangíveis de que o respectivo prestador beneficie em particular os associados à cobertura generalizada da rede, ao conhecimento detalhado dos dados dos clientes e à respectiva imagem de marca (considerandos 19 e 20, artigo 12º e anexo IV);

- Quando for comprovada pela autoridade reguladora a existência de um encargo excessivo para o operador designado deve ser considerada a recuperação dos custos líquidos envolvidos através de fundos públicos (“um dos métodos mais eficientes” para o efeito conforme referido na própria Directiva) sendo ainda aceite como “razoável” a sua repartição pelos operadores e prestadores de serviços através de mecanismos transparentes, não discriminatórios e proporcionados que provoquem uma distorção mínima no mercado.

Tendo por referência o quadro muito claro estabelecido pela referida Directiva Comunitária e Regicom, entende a APRITEL que, face à actual situação do mercado, ao facto de a própria Directiva privilegiar a solução do financiamento público (se necessário) e à própria complexidade e custos associados aos mecanismos de repartição de custos (apenas dois países implementaram tais mecanismos de repartição com sérios problemas de compatibilidade com o direito comunitário num dos casos e subsequente redução do valor envolvido para 1/3 da quantia reivindicada inicialmente), a possibilidade de financiamento público (devidamente justificado) deve ser a retida na lei portuguesa pelo menos no momento presente.

Resposta às questões concretas da consulta

1. Considera no actual contexto português ser necessário proceder à designação de prestador(es) de SU?

A APRITEL considera desejável proceder à designação de prestador(es) de Serviço Universal, mas somente para as situações (serviços, áreas geográficas, grupos específicos de indivíduos) em que o mercado em concorrência, *per se*, não dê uma resposta adequada e eficiente aos objectivos do Serviço Universal. A APRITEL considera que o Serviço Universal deve constituir uma plataforma de “último recurso” para o cidadão que não encontra no mercado, oferta de serviço básico de telecomunicações.

2. Concorde com o entendimento preliminar de que é necessário continuar a designar prestador(es) de SU para o conjunto mínimo de prestações: ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo; disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas; oferta adequada de postos públicos? Em caso negativo assinale qual(is) os serviços que considera não carecerem de designação e fundamento.

Sim, antecedido de uma rigorosa identificação do âmbito a aplicar ao Serviço Universal (situações em que o mercado e os diferentes operadores que nele actuam não satisfazem as necessidades abrangidas pelo Serviço Universal). A APRITEL considera que a telefonia é um serviço essencial de suporte às sociedades modernas. É importante que esse serviço seja disponibilizado à totalidade da população Portuguesa. Nesse sentido é necessário continuar a designar prestador(es) para disponibilizar, em condições controladas, a ligação à rede telefónica pública e ainda acesso serviços telefónicos acessíveis ao público, a toda a população e com cobertura geográfica alargada.

A APRITEL considera que deverão ser asseguradas as condições para que o serviço de informações de listas possa ser prestado em concorrência, garantindo assim a prestação do mesmo em condições de eficiência económica.

A APRITEL considera ainda que deverá ser analisada a necessidade de existência, em algumas zonas rurais e isoladas do país, de uma rede adequada de postos públicos que permitam disponibilizar o acesso a serviços telefónicos acessíveis ao público. No entanto, encara com reservas uma eventual concessão integrada do serviço de postos públicos com serviço de acesso à rede telefónica pública e o acesso a serviços telefónicos acessíveis ao público.

3. Considera que é necessário designar prestador(es) de SU para todo o território nacional ou apenas para certas áreas geográficas? No caso de considerar que deve ser designado só para certas áreas geográficas quais as áreas que devem ser abrangidas?

A APRITEL considera que deverá ser possível designar prestadores de Serviço Universal apenas para certas áreas geográficas, em particular para aquelas áreas e

serviços onde o mercado poderá não estar a responder, de forma adequada às necessidades de acesso, tais como zonas remotas ou pessoas com necessidades especiais.

4. Considera necessário rever o conjunto de facilidades e serviços disponibilizados pelo prestador de SU aos utilizadores com deficiência?

A APRITEL considera que esta é uma questão de política social, cuja orientação depende do Governo, e cujo financiamento deve ser assegurado pelo Estado.

O mercado tem já disponível, *per se*, diversas soluções que estão direccionadas à melhoria das condições de vida de pessoas com necessidades especiais (ex.: mensagens escritas para indivíduos com dificuldades auditivas, terminais que facilitam a navegação e visualização dos mesmos). Desta forma, as mesmas deverão ser mantidas apenas nas situações em que os diversos projectos desenvolvidos pelos operadores não consigam cumprir o desígnio da não exclusão destes utilizadores do acesso ao Serviço Universal.

5. Considera que deve ser designado um único prestador do SU para todo o território nacional?

Não. A APRITEL considera que o Serviço Universal pode ser estruturado por regiões e por tipo de serviço. Consequentemente, não deve haver obrigação de designar um único prestador do Serviço Universal para todo o território nacional.

6. No caso de vir a ser fixada a possibilidade de designação de mais do que um prestador do SU: (a) Considera adequado a designação ser efectuada por tipo de serviços? E com que nível de desagregação? (b) Considera adequado a designação ser efectuada por áreas geográficas? Se sim, deve ser aplicável para todos os serviços do SU ou só para alguns? Que critérios geográficos deverão ser seguidos? (c) Considera adequado a designação ser efectuada por tipo de classes de utilizadores? Que critérios deverão ser seguidos?

(a) Sim.

(b) Sim. Mas não necessariamente para todos os serviços do Serviço Universal. Devem ser consideradas as grandes regiões geográficas do país (ex.: Grande Lisboa, Grande Porto, Litoral, Interior, Sul e Ilhas), com fronteiras definidas pela estrutura política do país. Estas 5 regiões são em número suficiente para permitir estudar comparativamente o desempenho dos respectivos prestadores do Serviço Universal, permitindo assim afinar a regulação do serviço, e ainda assim manter uma certa massa crítica para manter a eficiência da prestação do serviço em níveis razoáveis.

(c) Não.

7. Admite a possibilidade de estender a prestação do serviço de listas telefónicas a outras empresas que não oferecem redes ou serviços de comunicações electrónicas?

Sim.

8. Qual considera ser o período de duração que melhor acolhe o interesse dos vários intervenientes no mercado, incluindo operadores e consumidores?

Entre 3 e 5 anos, período que se enquadra nas práticas internacionais e que se considera adequado à possibilidade de assegurar a rentabilização, tanto quanto possível, dos investimentos feitos para a prestação dos serviços.

9. No caso de a designação do(s) prestador(es) de SU vir a ser desagregada por serviço e/ou por zona geográfica e/ou por classe de utilizadores considera que deverão ser fixados períodos de duração distintos? Em caso afirmativo, discrimine quais os períodos a definir e as razões inerentes a tal diferenciação.

Poderão ser considerados períodos de duração distintos. A APRITEL defende que o período de duração da prestação deve estar limitado a um mínimo de 3 e a um máximo de 5 anos. A fixação de períodos idênticos tem a vantagem de permitir garantir que em todos os concursos existe a mesma liberdade de (des)agregação dos serviços concessionados.

10. Deverá ser prevista a possibilidade de designação mandatária do prestador do SU? Com base em que critérios?

Por princípio, a APRITEL entende que a designação para a prestação do Serviço Universal não deverá ser mandatária. Qualquer atribuição deve estar sujeita a um processo de concurso público.

Em qualquer caso, exigência de quaisquer contrapartidas financeiras pela prestação do serviço, deverão ser devidamente justificadas e fundamentadas tendo em conta, nomeadamente, todos os benefícios directos e indirectos, tangíveis e intangíveis de que o respectivo prestador beneficie em particular os associados à cobertura generalizada da rede, ao conhecimento detalhado dos dados dos clientes e à respectiva imagem de marca.

11. Não se admitindo a designação “mandatária” do prestador do SU, em que termos e de que forma perspectiva poderem ser garantidas as prestações que integram aquele serviço nos casos em que não se apresente a concurso qualquer entidade ou as propostas não cumpram os termos estabelecidos no regulamento do concurso?

A APRITEL considera que, previamente ao lançamento do(s) concurso(s) e depois de conhecida a estrutura de (des)agregação do Serviço Universal, deve haver uma fase de manifestação de interesse por parte dos operadores, minimizando assim a possibilidade de nenhuma entidade vir a apresentar proposta.

12. Deverá haver no âmbito do concurso para selecção da entidade responsável pela prestação do SU uma fase de pré-qualificação exigida às empresas? Que tipo de requisitos devem ser exigidos?

A APRITEL não reconhece necessidade de pré-qualificação em concursos com a periodicidade adequada ao Serviço Universal (3 a 5 anos). Acresce que as próprias regras de designação dos prestadores de Serviço Universal previstas no

enquadramento comunitário e vertidas no Regicom exigem um processo de designação não discriminatório, que assegure à partida que todos os operadores possam ser designados, pelo que a existência de uma fase de pré-qualificação implicaria sempre que os critérios da qualificação fossem necessariamente aptos a não excluir, à partida, qualquer operador da possibilidade de participar no concurso. Nestes termos, não se antecipam vantagens na realização de uma fase de pré-qualificação.

13. Que tipo de relação jurídico-administrativa deve estabelecer-se entre o prestador do SU e o Estado? Contrato administrativo? Ou a designação deve ser por acto administrativo?

A APRITEL considera que o contrato administrativo é a relação jurídico – administrativa que melhor acautela os interesses relativos à prestação do Serviço Universal. Com efeito, A APRITEL, não obstante a definição de requisitos mínimos no caderno de encargos, considera que as condições de prestação do Serviço Universal incluem um conjunto vasto de matérias que poderão ser melhor configuradas e preenchidas pelos operadores interessados no âmbito de uma relação contratual, ao invés de o serem, de modo unilateral, pelo Estado.

A APRITEL é de opinião que a inclusão de uma fase de negociações no concurso acarretará assinaláveis e evidentes vantagens para o interesse público e para o sector em assegurar as melhores condições possíveis (desde logo o CLSU, mas também outras, como os níveis de serviço) e em permitir aos prestadores conformar conjuntamente com o Estado as condições contratuais da prestação do Serviço Universal, dentro dos princípios gerais de Direito aplicáveis.

14. Que tipo de garantias devem ser previstas para assegurar a permanência e a continuidade do serviço? E faz sentido equacionar cláusulas especiais sobre questões como alteração anormal das circunstâncias, reposição do equilíbrio, poder de fiscalização e de direcção, modificação unilateral, etc?

Pese embora a APRITEL não considere adequada a equiparação ao regime das concessões, é de opinião que é razoável, para assegurar a continuidade da prestação do serviço, para além do estabelecimento de cláusulas penais, a introdução da regra da obrigatoriedade de continuidade na prestação do serviço, mesmo em caso de discussão litigiosa sobre o contrato ou respectivas cláusulas.

Considera-se também que, no âmbito do contrato, deverão ser densificados os poderes de direcção e fiscalização do Estado.

No que se refere às equacionadas cláusulas especiais, considera-se ainda que no âmbito do contrato deverão ser fixadas as condições aplicáveis à ocorrência e aos termos da reposição do equilíbrio económico do contrato e à alteração anormal das circunstâncias, bem como as causas e condições do exercício do poder público de modificação unilateral do contrato.

15. Concorda com o entendimento preliminar relativamente ao conceito de “acesso funcional à Internet”? Considera relevante fixar um débito concreto? Se sim, qual considera ser o mais adequado?

A APRITEL não considera relevante fixar um débito concreto para o acesso à internet.

Salientamos que deverão ser criadas condições e ofertas grossistas que promovam o desenvolvimento de diversas soluções que permitam a existência de concorrência no acesso a este serviço , contribuindo desta forma para a massificação e universalidade de acesso a este serviço.

16. De que maneira os termos do concurso devem salvaguardar a evolução do âmbito do SU?

Eventuais alterações que suponham o alargamento do âmbito do Serviço Universal e a alteração das condições da concessão, deverão ficar sujeitas a novo concurso público, seja por englobamento no concurso a realizar aquando da identificação do prestador para o ciclo de concessão seguinte, seja por concurso específico para a componente adicional.

A APRITEL considera que o eventual adiamento da evolução do Serviço Universal para o ciclo de concessão seguinte, na maioria das situações, não é grave dado defender que os contratos de concessão deverão durar entre 3 e 5 anos.

17. Que consequências considera que a alteração do âmbito do SU deve originar no acto de designação da(s) entidade(s) responsável(is) pela sua prestação? Deve determinar a modificação (alargamento ou redução) do acto de designação do(s) prestador(es) de SU ou deve implicar a sua extinção? Em que fundamentos, de facto e de direito, se devem fundar tais modificações ou extinção? E quais as situações em que considera que a alteração do âmbito do SU deve determinar a abertura de novo processo de designação de entidade(s) responsável(is) pela sua prestação?

Opinião expressa na resposta à pergunta 16.

18. No que se refere às medidas para garantir a acessibilidade dos preços aos utilizadores finais, considera que as obrigações impostas pelo ICP-ANACOM (e actualmente vigentes) constituem uma medida proporcional e adequada cuja manutenção é essencial?

A APRITEL não concorda com a imposição de tarifários significativamente diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais, na medida em que essa imposição poderá provocar distorções no funcionamento competitivo do mercado.

19. Considera necessário fixar nesta matéria medidas adicionais?

Opinião expressa na resposta à pergunta 18.

20. Como considera deverem ser adaptados os actuais parâmetros e níveis de qualidade de serviço fixados para o PSU, atendendo ao princípio da neutralidade tecnológica? Concorda com os actuais?

Atento o princípio da neutralidade tecnológica a que a prestação do Serviço Universal deverá conformar-se, a APRITEL é de opinião que não deverá haver uma transposição directa dos actuais níveis de qualidade. Estes deverão ser analisados e ajustados, se for caso disso, ao princípio da neutralidade tecnológica. De qualquer forma o ajustamento, a concluir-se necessário, não deverá alterar de modo significativo a experiência do utilizador.

21. As comunicações de emergência devem merecer especial ponderação no contexto do SU? De que modo?

A APRITEL é de opinião que as comunicações de emergência ficarão melhor salvaguardadas se a prestação do Serviço Universal for distribuída por mais de um operador e mais de uma tecnologia.

22. As actuais obrigações existentes em matéria de comunicações de emergência fixadas ao(s) prestador(es) de SU são adequadas e suficientes? Especifique.

Opinião expressa na resposta à pergunta 21.

23. Vê necessidade que o(s) prestador(es) de SU disponibilize serviços adicionais, nos termos do artigo 100.º da LCE, para serem garantidas as comunicações de emergência? Especifique.

Opinião expressa na resposta à pergunta 21.

24. Quais os termos e as condições das ofertas a disponibilizar pelo(s) prestador(es) de SU no tocante a medidas específicas para utilizadores com deficiência, no que respeita ao acesso aos serviços de emergência?

Opinião expressa na resposta à pergunta 21.

25. As questões de segurança devem merecer especial ponderação no contexto do SU? De que modo?

Opinião expressa na resposta à pergunta 21.

26. Concorda que se utilizem as estimativas de custos apresentadas pelos interessados em sede do concurso para determinação do custo líquido do SU?

Sim, desde que devidamente justificadas e fundamentadas, e desde que seja escolhido o operador que apresentar uma melhor relação preço/qualidade, independentemente da tecnologia suportada para a sua prestação.

Caso haja apenas um interessado à prestação do Serviço Universal, ou as estimativas de custos não estejam devidamente justificadas e fundamentadas, o Custo Líquido do Serviço Universal deverá ser calculado através da análise dos

custos e benefícios resultantes da prestação do Serviço Universal, nos termos estabelecidos no art. 96º do Regicom.

Importa relevar a importância do apuramento rigoroso dos custos líquidos inerentes ao Serviço Universal, tendo em conta os custos prospectivos e não os custos históricos. Importa ainda salientar a relevância de incluir, no apuramento dos custos, também os benefícios directos e indirectos, tangíveis e intangíveis.

Em qualquer dos casos, os custos apresentados na proposta deverão constituir um limite máximo do Custo Líquido do Serviço Universal apurado.

27. Qual a metodologia que considera dever ser seguida? Em relação à primeira concorda com os critérios de classificação apresentados e com a sua prioritização? E em relação à segunda concorda com as alternativas apresentadas?

A APRITEL considera que deverá privilegiar-se como critério de classificação o menor Custo Líquido do Serviço Universal, suportado na neutralidade tecnológica da prestação do serviço, assegurando-se o cumprimento de níveis mínimos de qualidade.

27. Considera relevante ter em conta outros critérios para a classificação das propostas apresentadas? Identifique.

Deverão ser tidos em conta critérios de credibilidade técnica.

28. Teria à partida interesse em ser designado como prestador do Serviço Universal? Queira por favor indicar de que forma tal interesse dependeria: (a) De a designação ocorrer para todo o território nacional ou apenas para certas áreas geográficas; (b) De a designação ser efectuada por tipo de serviço, indicando o(s) serviço(s) que nesse caso teria interesse em prestar; (c) Do modo como será determinado o custo líquido do serviço universal? (d) Da circunstância de o eventual custo líquido do SU vir a ser compensado através dos mecanismos legalmente previstos; (e) Da eventual evolução do âmbito do serviço universal; (f) De quaisquer outras condicionantes, indicando quais.

Sem sentido para a APRITEL que não é operador de telecomunicações.