

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=206843>

## **Relatório da audiência de interessados e fundamentação de decisão**

### **I. Enquadramento**

A 9 de Setembro de 2004 o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão relativo à criação de uma nova gama no Plano Nacional de Numeração (E.164) para acomodar “serviços de carácter utilitário de tarifa majorada”. Nos termos dessa deliberação foi determinado:

1. Criar o código “71” para acomodar “Serviços de carácter utilitário de tarifa majorada” sujeito a condições específicas de atribuição e de utilização de números.
2. Submeter ao procedimento geral de consulta conforme o artigo 8.º da Lei das Comunicações Electrónicas.
3. Submeter à audiência prévia dos interessados o disposto na presente deliberação, nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo, fixando o prazo máximo de 20 dias úteis para que os mesmos se pronunciem.
4. Solicitar ao Instituto do Consumidor, DECO, FENACOOOP e UGC que se pronunciem, no prazo de 20 dias úteis, sobre a deliberação que se pretende adoptar, tendo em conta o reflexo que a mesma pode ter nos interesses dos consumidores.

As condições específicas de atribuição e utilização de números referidas em

1. que o projecto de deliberação determina, são as seguintes:

1. Estrutura de três campos para números de acesso aos serviços em que é identificado, da esquerda para a direita, o tipo de serviço, a entidade que oferece o serviço e o serviço, anúncio ou fornecedor individual do conteúdo, na seguinte forma:

Código do Serviço (2 dígitos)	Código Prestador ( 2 a 5 dígitos) *	Serviço/Anúncio/fornecedor de conteúdo ( 5 a 2 dígitos )
----------------------------------	--	--

\*este campo tem a forma xy, para 2 dígitos, 0xy, para 3 dígitos, 00xy, para 4 dígitos, ou, 000xy, para 5 dígitos, em que x é, em qualquer destes casos, diferente de “0”.

2. Código de prestador atribuído pela ANACOM à entidade interessada mediante a apresentação dos seguintes elementos:
  - a. Documento comprovativo que permita qualificar o serviço como de carácter utilitário, nomeadamente quanto ao seu objectivo e condições de oferta;
  - b. Informação quanto às tarifas máximas (IVA incluído) para o utilizador chamador, por minuto e por chamada (“tecto” tarifário), definidas livremente pelo prestador de serviços, e a serem aplicadas pelas empresas que oferecem redes ou serviços de comunicações electrónicas;
  - c. Informação quanto à previsibilidade de consumo de recursos no período de um ano.
3. Uso dos números atribuídos a estes serviços sujeito às seguintes condições:
  - a. Apresentação anual à ANACOM de documento comprovativo que permita aferir que o serviço se mantém de carácter utilitário;

- b. Informação à ANACOM, com um mês de antecedência, de qualquer alteração a introduzir nas tarifas para o utilizador chamador, por minuto ou máximo por chamada (“tecto” tarifário);
- c. Informação do preço (IVA incluído) por minuto e máximo por chamada (tecto tarifário) a ser assegurada aquando do seu estabelecimento, de forma clara, audível e gratuita, através de anúncio “on line” ao utilizador chamador, com o seguinte conteúdo: “O preço desta chamada é de ..... por minuto, não ultrapassando .... euros, qualquer que seja a sua duração”.

Para efeitos dos pontos 2. 3. e 4. o período para recepção das respostas decorreu entre 20 de Setembro de 2004 e 19 de Outubro de 2004, registando-se as respostas de cinco operadores – Onitelem - Infocomunicações, S.A. (ONI), Optimus - Telecomunicações S.A. (OPTIMUS), PT Comunicações, S.A. (PTC), TMN - Telecomunicações Móveis, S.A. (TMN) e Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE) –, de uma associação de utilizadores – FENACOOOP – e da NETSAÚDE.

Nos termos do Código de Procedimento Administrativo (CPA), e dos Procedimentos de Consulta da ANACOM adoptados por deliberação do Conselho de Administração de 12.02.2004, apresenta-se o relatório com a súmula das posições manifestadas pelos interessados e a análise e entendimento da ANACOM sobre a matéria.

## **II. Respostas recebidas**

Organizam-se as respostas nos seguintes tópicos:

1. Aspectos gerais e de enquadramento regulamentar
2. Caracterização do serviço e modo de reconhecimento

3. Estabelecimento de tectos tarifários
4. Informação da tarifa aplicada na própria chamada
5. Estrutura do número
6. Modelo de atribuição do código e regime de acesso/interligação

## **1. Aspectos gerais e de enquadramento regulamentar**

Foi em geral considerada positiva a criação de novos códigos no Plano Nacional de Numeração (PNN) por permitir a diversificação de serviços e assim satisfazer necessidades e interesses de utilizadores e prestadores, tendo sido defendido que o código “71” não deverá confinar-se aos serviços da NETSAÚDE, mas antes suportar diferentes serviços abertos a todos os prestadores.

Foi também genericamente entendido que deveria ser garantido o uso correcto e transparente do PNN. De facto, está presente nas respostas a preocupação de não se repetirem situações que já ocorreram com a utilização indevida, para serviços de Audiotexto, de gamas de numeração atribuídas a serviços de comunicações electrónicas (SCE).

A este propósito, a PTC refere que a ANACOM deveria *“promover a clara identificação dos serviços, a sua caracterização, os processos de atribuição, bem como a sua relação com o quadro regulamentar vigente”*.

E a PTC acrescenta: *“um fornecedor de conteúdos está fora do âmbito da Lei 5/2004 e, pela natureza da sua actividade e pela forma como se relaciona com o operador de suporte, enquadra-se na prestação de serviços de Audiotexto.”*

Adicionalmente a ONI considera que o *“elevado nível de “valor acrescentado” ou “diferenciação” destes conteúdos face ao serviço de suporte”* requer que seja *“claramente especificado se a distinção se baseia*

*pura e simplesmente na existência de limiares de preços (...), ou se são relevantes outros critérios relacionados com os conteúdos”.*

## **2. Caracterização de serviço “utilitário” e modo de reconhecimento**

Sendo consensual que os serviços acomodados na nova gama “71” devem oferecer garantias de confiança e credibilidade, já são divergentes as formas como esse reconhecimento pode ser assegurado.

Foi também considerado insuficiente o grau de caracterização e informação referente aos serviços a acomodar no código “71”, com vista, nomeadamente, à sua utilização para serviços com um âmbito de aplicação mais vasto que os da NETSAÚDE, que lhe estiveram na origem.

É assim que a PTC e a TMN consideram fundamental que *“seja definido, em concreto, o que se entende por “carácter utilitário”* “ por forma a ter uma caracterização objectiva dos serviços a acomodar no “71”, bem como os requisitos que estes devem cumprir.

Também a FENACOOOP considera fundamental o reconhecimento do “carácter utilitário” do serviço, sob risco de se poder estar na presença de *“apenas uma tentativa, por parte dos prestadores dos serviços, de transmissão de conteúdos próprios do audiotexto, escapando à aplicação das regras para os mesmos”* (sublinhado original nos comentários).

Mas para além do que os serviços devem ou podem apresentar enquanto conteúdo foi também comentada e questionada a forma e a entidade ou entidades que validam e reavaliam o “carácter utilitário” do serviço. E aqui as respostas dividem-se.

A VODAFONE e a NETSAÚDE consideram ser suficiente a entrega à ANACOM de documentação que prove o “carácter utilitário” do serviço, até por ser de concretização difícil, moroso e *“não compatível com a dinâmica do mercado”*, a constituição de um painel independente que valide e reavalie esse carácter.

Também a ONI considera “*altamente desejável*” que se “*identifiquem as entidades ou se especifique a constituição do painel*”, bem como “*os critérios de avaliação*” a serem utilizados.

Por outro lado, a FENACCOOP preocupa-se com o não estabelecimento de forma explícita das “*condições necessárias para uma avaliação independente e credível desse carácter utilitário*”, reconhecendo, embora, à ANACOM, a “*idoneidade e independência para o fazer*”, mas considerando “*importante que as organizações de consumidores tenham um papel a desempenhar na qualificação do “carácter utilitário” do serviço*”.

### **3. Estabelecimento de tectos tarifários**

O facto destes serviços de carácter utilitário serem também denominados “de tarifa majorada” evidencia a existência de um nível *maior* de preço a aplicar ao utilizador que origina a chamada, face ao serviço telefónico de suporte.

Este *maior* valor envolve dois aspectos que tiveram acolhimento diferente pelas diversas entidades.

Um aspecto prende-se com a tarifa máxima por minuto a que a generalidade das respostas vai no sentido favorável à posição apresentada no projecto de deliberação da ANACOM, o outro, refere-se à tarifa máxima a aplicar à chamada independentemente da sua duração (tecto tarifário), aspecto a que só a FENACCOOP dá concordância.

Aliás, relativamente a este segundo ponto – tecto tarifário por chamada – foram apresentados argumentos de três tipos, a saber:

- (i) penalização dos operadores que são rede originadora da chamada – PTC e TMN – porquanto facturam a quem do tráfego consumido pelo originador para chamadas de duração superior a esse “tecto”, diferencial que assumem ter de suportar;

- (ii) risco de “*negócio economicamente inviável e ruinoso para as partes envolvidas*” – PTC – por o “tecto” ficar condicionado a um determinado perfil médio de tráfego;
- (iii) penalização do próprio utilizador por obrigar a interrupção abrupta da chamada, com o inevitável refazer da mesma – entendimento de que a um tecto tarifário por chamada existe uma duração máxima da mesma – NETSAÚDE, VODAFONE e OPTIMUS.

#### **4. Informação da tarifa aplicada na própria chamada**

À excepção da OPTIMUS, todas as entidades que apresentaram posição quanto a este ponto – VODAFONE, NETSAÚDE, FENACOOOP – concordaram com a existência de informação relativa à tarifa da chamada para estes serviços, na própria chamada. Naturalmente que destas, as entidades que se manifestaram contra o estabelecimento de um tecto tarifário por chamada, também aqui, por maioria de razão, consideram desadequada essa informação na chamada.

#### **5. Estrutura do número**

De uma forma objectiva só a PTC se pronunciou sobre este ponto. Este operador alega razões de natureza técnica – sobrecarga de processamento, entre outras – como óbices para a implementação de códigos de prestador de comprimento variável.

Em alternativa ao definido no projecto de deliberação, a PTC propõe a seguinte estrutura:

“

<i>Código de Serviço</i>	<i>Código de Prestador</i>	<i>Serviço/Anúncio/ Prestador de conteúdo</i>
<i>71Z</i>	<i>XY</i>	<i>ABCD</i>

“

A VODAFONE e a OPTIMUS também tocaram nos aspectos de estrutura do número, mas apenas na óptica do tipo de entidade a quem o código é atribuído, defendendo, como adiante se verá, que o código de prestador deve permitir identificar o operador de suporte.

## **6. Modelo de atribuição do código e regime de acesso/interligação**

A questão do “receptor” dos recursos de numeração suscitou dúvidas, por um lado, e posições vigorosas, pelo outro. De entre as primeiras registam-se as perguntas da PTC e da TMN e das segundas as argumentações da VODAFONE, OPTIMUS e NETSAÚDE.

Para a PTC e TMN não é claro quais são as entidades em condições de receber (directamente da ANACOM) os recursos de numeração para o acesso ao serviço e *“não é evidente quais são os regimes de propriedade de tráfego, de definição de tarifas, bem como dos fluxos de pagamentos (receitas partilhadas)”*.

A VODAFONE, OPTIMUS e NETSAÚDE focalizaram a resposta no caso Netsaúde, considerando que o modelo de atribuição do código de prestador de serviços deve estar confinado ao prestador do serviço de comunicações de suporte. É invocada a especificidade do serviço – elevada mobilidade dos médicos –, a qual, aliada a dificuldades de natureza técnica de encaminhamento das chamadas, requer que seja identificado no número de acesso ao serviço o respectivo operador móvel.

A OPTIMUS considera até que uma eventual atribuição do código de prestador à entidade que efectivamente presta o serviço ao utilizador final – no caso a NETSAÚDE – *“além dos impactos financeiros directos, colocaria em causa a própria viabilidade técnica do projecto”*, por considerar *“impossível”* (ao operador originador) identificar o operador de que o médico é cliente.



Por último, a ONITELECOM chama a atenção da ANACOM para o facto de que existência de tarifas elevadas aumenta o risco de incobráveis, os quais recaem sobre o operador de acesso directo.

### **III. Análise e entendimento da ANACOM**

A ANACOM organiza a sua análise e entendimento nos seguintes tópicos:

1. Aspectos gerais e de enquadramento regulamentar
2. Caracterização do serviço e modo de reconhecimento
3. Estabelecimento de tectos tarifários
4. Informação da tarifa aplicada na própria chamada
5. Estrutura do número
6. Modelo de atribuição do código
7. Outros aspectos

#### **1. Aspectos gerais e de enquadramento regulamentar**

No que se refere ao enquadramento destes serviços, designadamente à sua diferenciação dos serviços de Audiotexto, a ANACOM considera que existe para os serviços a acomodar no código “71” um conjunto de características, regras e procedimentos próprios que, como se verá adiante, os distingue do Audiotexto.

#### **2. Caracterização do serviço e modo de reconhecimento**

A ANACOM reconhece a necessidade de serem caracterizados os serviços de “carácter utilitário” e serem estabelecidas as bases para os critérios e procedimentos associados à validação e reavaliação desse carácter do serviço.

Sendo fundamental assegurar uma clara diferença do Audiotexto, haverá que munir o direito ao código “71” dos resguardos e cautelas necessários para evitar, por um lado, que os números desta gama sejam colocados em serviço com objectivos maliciosos, e, permitir, por outro, o uso apropriado de uma forma de acesso a serviços com efectivo interesse para os utilizadores.

Entende, assim, a ANACOM que os serviços de “carácter utilitário”, independentemente de poderem estar associados a actividades comerciais, se caracterizam por um reconhecido interesse público e mais valia social. Trata-se de serviços que, embora pagos, contribuem para satisfazer necessidades de reconhecido interesse social das populações como tal declarado, excluindo qualquer serviço de carácter lúdico ou de entretenimento.

Sem prejuízo da enumeração necessariamente exemplificativa quanto às matérias susceptíveis de integrar o conceito de “carácter utilitário” que adiante se faz, a ANACOM considera que não lhe pode caber, por inteiro, o reconhecimento desse carácter utilitário.

Por outro lado a ANACOM reconhece que a decisão do carácter utilitário através de um painel independente, como se previa no sentido provável da decisão, é de execução difícil e morosa.

Assim, o carácter utilitário do serviço, bem como os demais componentes associados à sua oferta, com destaque para as tarifas que são aplicadas ao utilizador originador da chamada, devem ser submetidos ao parecer de entidades idóneas que, no caso da atribuição da gama de numeração “71”, a ANACOM considera serem os órgãos do Estado ou as autoridades administrativas que tutelam a área de actividade na qual o serviço prestado através da referida gama de numeração se insere.

A ANACOM também entende que face ao tipo de serviço é essencial assegurar que esses mesmos elementos que o compõem se mantenham e não sofram um nível de degradação que ponham em causa o seu valor.

Assim, esse valor deverá ser reavaliado numa base anual igualmente com o contributo das mesmas entidades idóneas, mediante o seu parecer.

Também pode ser relevante a ANACOM proceder à audição prévia das associações de consumidores, uma vez que o carácter utilitário ou “mais valia social” do serviço bem como as demais condições que lhe são aplicáveis é matéria que interessa aos utilizadores.

A ANACOM considera como exemplos de serviços de carácter utilitário passíveis de divulgação através da presente gama de numeração, a prestação de informação sobre os seguintes:

- protecção de direitos e liberdades dos cidadãos
- protecção dos consumidores
- cuidados médicos e sociais
- educação.

Adicionalmente, qualquer alteração a qualquer dos elementos que caracterizam o serviço (ex.: conteúdo, preço, condições de oferta) deverá seguir os trâmites aplicados à oferta inicial, incluindo a apresentação de parecer pela mesma entidade que sobre o serviço emitira o parecer inicial.

### **3. Estabelecimento de tectos tarifários**

As razões invocadas para discordância com o estabelecimento de um tecto tarifário não parecem devidamente fundamentadas.

O argumento de que o estabelecimento de um tecto tarifário por chamada irá provocar o desligamento não é taxativo, visto que tal não obriga à interrupção da chamada, mas apenas à interrupção da sua tarifação, a partir do instante em que o tecto é atingido.

O facto de poderem existir durações diferentes de chamada (p.ex., no caso Netsaúde, consoante a especialidade médica) ou do “negócio” se tornar alegadamente inviável para as partes envolvidas, não é impeditivo do

estabelecimento de um tecto tarifário. Cabe à entidade que define o preço, tomar em conta a globalidade dos parâmetros e variáveis no seu estabelecimento.

O facto do consumidor estar informado da tarifa por minuto associada ao serviço não retira a importância de que se estabeleça um tecto tarifário por chamada.

Com a imposição de um tecto tarifário, é promovida, à partida, uma maior eficiência na prestação do serviço, podendo também ser evitados alguns créditos incobráveis, uma vez que os utilizadores estão informados do valor máximo da chamada.

Existindo margem para a fixação dos preços, exclui-se a possibilidade de ao tecto tarifário por chamada estar associada uma duração máxima por chamada, pelo que o utilizador chamador não será penalizado se exceder essa duração, nem será obrigado a interromper a chamada, com o inevitável refazer da mesma. Também a margem para a fixação do preço introduz incentivo para que a duração do serviço se aproxime da efectivamente necessária para dar resposta ao utilizador.

A ANACOM mantém, assim, o que decidiu no projecto de deliberação, clarificando que a chamada não deverá ser interrompida, esgotado que seja o tempo associado ao “tecto tarifário”.

#### **4. Informação da tarifa aplicada na própria chamada**

O facto de ser necessário, no quadro da Lei n.º 5/2004 de 10 de Fevereiro, fazer acompanhar qualquer informação ou publicidade ao serviço prestado pelo respectivo tarifário, não chega para garantir a transparência tarifária que deve estar associada a estes serviços. Podendo as chamadas para os números “71” atingir valores consideráveis, é fundamental que de forma clara e inequívoca, sejam os preços objecto de aviso no início da chamada.

Assim, a ANACOM mantém o texto expresso no projecto de deliberação, sem prejuízo de o utilizador chamador poder posteriormente solicitar a

desactivação do anúncio “on line”, mediante pedido por escrito dirigido ao prestador de serviço de comunicações electrónicas de suporte.

## **5. Estrutura do número**

O projecto de deliberação contempla uma solução para a estrutura do número que acomoda serviços de “carácter utilitário” com diferentes exigências em recursos de numeração por parte dos seus prestadores. O objectivo é ter uma estrutura flexível que não sujeite os prestadores a um comprimento fixo para o seu código de identificação e, em simultâneo, defenda o código “71” de desaproveitamento de recursos.

Contudo, porque a flexibilidade pretendida apresenta dificuldades de implementação técnica que não se justificam face a motivos que ficam claros no próximo ponto, a ANACOM decide que o campo atribuído ao código de prestador tem dois formatos possíveis: com 2 ou com 3 dígitos. Assim, é ainda garantida flexibilidade para acomodar serviços com maior exigência de numeração e alguma eficiência da gestão dos recursos nesta gama. Por outro lado, com esta solução, fica assegurado que para efeitos de encaminhamento e tarifação das chamadas, a análise do número se faça até ao 5.º dígito.

## **6. Modelo de atribuição do código**

Podem ser prestadores de SCE ou não, as entidades a quem a ANACOM atribui direitos de utilização de números. Sem prejuízo de outras no futuro, a ANACOM atribui actualmente números de Audiotexto e números para serviços de interesse público ou social (1414 – Linha Vida, 144 – Linha Nacional de Emergência Social) a entidades que não são prestadores de SCE, mas em que as primeiras não se confundem com as segundas.

A ANACOM entende, pois, que o serviço não ganha similitude com o Audiotexto por os códigos dos serviços de “carácter utilitário” serem atribuídos ao prestador de conteúdos em vez de o serem ao prestador de

SCE de suporte. A ANACOM entende ainda que a gestão de numeração seria assim mais eficiente e que do ponto de vista de clareza de mercado também se ganharia.

Mas o regulador admite a existência de algumas dificuldades técnicas que se colocariam às redes originadoras, por terem de implementar, num calendário curto, uma solução de encaminhamento de chamadas na base de números atribuídos directamente ao prestador do serviço e onde não estivesse “embebida” a identificação do prestador de SCE de suporte.

Nestas condições, em resultado das manifestações expressas e reconhecendo que a implementação do serviço pode ser agilizada com a atribuição dos recursos directamente aos prestadores de SCE, a ANACOM altera o projecto de deliberação e decide atribuir o código de prestador ao prestador do serviço de SCE de suporte. Quando este pretenda um código de 2 dígitos, deverá demonstrar que prevê uma utilização de recursos de numeração para o primeiro ano que tal exija.

## **7. Outros aspectos**

No âmbito do documento sobre aplicação de obrigações no mercado retalhista de serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo, foram aplicadas às empresas do Grupo PT as seguintes obrigações: manutenção de uma gestão do PNN de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM, transparência, não mostrar preferência indevida e manutenção de um sistema de contabilidade analítica e separação contabilística. Releva-se que não são aplicáveis as obrigações de controlo de preços ou orientação dos preços para os custos.

Assim, caso uma empresa do Grupo PT esteja envolvida na prestação deste tipo de serviços, como entidade de suporte do serviço, as obrigações supramencionadas encontram-se asseguradas. De igual modo, caso as entidades do Grupo PT (enquanto originadoras das chamadas) acordem

com a entidade de suporte do serviço condições de interligação, são também aplicáveis as obrigações supramencionadas.

Quanto às restantes entidades, as quais não detêm PMS neste mercado, aplica-se o princípio da liberdade comercial no tocante aos acordos de interligação.

Configurando os números na gama “71” números não geográficos, mais propriamente números de tradução IN, são os mesmos susceptíveis de portabilidade caso o prestador do serviço de conteúdo o entenda, sendo aplicável o definido na especificação de portabilidade de operador.