ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E DA CONSULTA PÚBLICA SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE OS

PREÇOS MÁXIMOS DE RETALHO PARA AS CHAMADAS DESTINADAS A NÚMEROS DAS GAMAS "707" E "708" (SERVIÇOS DE ACESSO UNIVERSAL) E "808" E "809" (SERVIÇOS DE CHAMADAS COM CUSTOS PARTILHADOS)

ANACOM

2019

– VERSÃO PÚBLICA –

(*Página* intencionalmente *deixada em branco*)

Índice

1. Introdução 1

2. Apreciação na generalidade 2

3. Apreciação na especialidade 9

3.1. Previsibilidade da atuação regulatória 9

3.2. Fundamentos para a adoção das medidas 14

3.3. Impacto das medidas incluídas no SPD 35

3.4. Prazo de implementação da redução de preço 52

3.5. Alternativas de atuação 55

3.6. Outros assuntos 60

4. Conclusão 61

(*Página* intencionalmente *deixada em branco*)

1. Introdução

O Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou no dia 6 de junho de 2019, o sentido provável de decisão (SPD) relativo à definição dos preços máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707" e "708" (serviços de acesso universal) e "808" e "809" (serviços de chamadas com custos partilhados).

Foi deliberado submeter este SPD à audiência prévia dos interessados, ao abrigo dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), bem como ao procedimento geral de consulta estabelecido no artigo 8.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na sua redação atual, doravante LCE), fixando-se, em ambos os casos, o prazo de 30 dias úteis para os interessados se pronunciarem por escrito e em língua portuguesa.

O procedimento geral de consulta iniciou-se a 18 de junho de 2019, com a publicação do SPD no sítio da ANACOM na Internet[1], tendo terminado a 31 de julho de 2019.

Em resposta aos procedimentos de consulta e de audiência prévia receberam-se, dentro do prazo fixado, respostas das seguintes entidades/cidadãos, aos quais se agradece os comentários enviados:

- AR Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S. A. (AR TELECOM);
- Associação dos Consumidores da Região Açores (ACRA);
- Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas (APRITEL);
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO);
- Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo (CNIACC);
- MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO);
- NOS, SGPS, S.A., em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A. (NOS);
- NOWO Communications, S.A. (NOWO) e ONITELECOM – Infocomunicações, S.A. (ONI);
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE);

[1] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1473849.

Foi recebido, fora de prazo, o contributo da Direção-Geral do Consumidor (DGC), que por esse facto não é objeto de comentários no presente relatório nem consta do presente relatório, embora tenha sido considerado para efeitos de reflexão interna. Em qualquer caso, o contributo recebido será publicado.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos "Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM", aprovados por deliberação de 12.02.2004[2], a ANACOM disponibiliza no seu *site* na Internet todas as respostas recebidas, salvaguardando a informação que os respondentes tenham considerado confidencial. De acordo com a mesma alínea dos referidos procedimentos de consulta, o presente relatório contém uma referência às respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Tal não dispensa, porém, a consulta das respostas, as quais são disponibilizadas no sítio da ANACOM na Internet em conjunto com o relatório da consulta.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão relativa à definição dos preços máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707" e "708" (serviços de acesso universal) e "808" e "809" (serviços de chamadas com custos partilhados).

2. Apreciação na generalidade

Respostas recebidas

A **ACRA** refere que emite um parecer favorável ao SPD, na medida em que este salvaguarda os interesses legítimos dos consumidores, tendo como principais preocupações a reavaliação/alteração do custo elevado das chamadas telefónicas para os mesmos[3].

A **CNIACC** considera uma mais valia a atualização de preço máximo das chamadas telefónicas para as gamas "707" e "708", de forma a que os preços baixem entre 10% e

[2] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715.

[3] Fora do âmbito do SPD, a ACRA refere as suas preocupações com o cumprimento do direito à informação previsto na Lei de Defesa do Consumidor (Lei n.º 24/96, de 31 de julho) e que na maioria das empresas não é cumprido, considerando igualmente crucial a alteração da Lei de Defesa do Consumidor, na clarificação de conceitos, bem como na obrigatoriedade de disponibilização, por parte das empresas, de toda a informação respeitante aos conjuntos de números disponíveis, e por conseguinte ao seu custo detalhado.

48%, consoante essas chamadas sejam efetuadas a partir de um telefone fixo ou móvel, respetivamente, uma vez que estes números de telefone são muito utilizados pelas empresas e diversas entidades para disponibilizar informações diversas aos utentes ou entrega de donativos[4].

Para a **DECO**, o previsto no SPD, enquanto medida de redução de preços, é vantajoso e positivo do ponto de vista dos consumidores. No entanto, considera que o SPD passa um pouco ao lado do que é o verdadeiro problema para os consumidores, relativamente a números das gamas "707" e "708", e "808" e "809". Segundo a DECO, o princípio subjacente a estas gamas de números é o de que o custo da chamada é o equivalente ao de uma chamada local, sendo números para os quais, na maioria dos casos, se tornava mais barato ligar. Ora, entende aquela Associação que esta situação só fazia sentido quando havia custos de chamadas nacionais e locais. Refere que com o fenómeno da generalização dos pacotes de telecomunicações, a esmagadora[5] maioria dos clientes tem agora acesso a tarifários que incluem 24 horas de chamadas gratuitas para números da rede fixa. No entanto, verifica que todos os tarifários em vigor excluem chamadas para todos os números especiais (nomeadamente, "707", "708", "808" e "809") deste *plafond* gratuito.

Neste sentido, defende a DECO que a verdadeira questão, e o que seria a solução para este problema, é questionar e analisar por que é que em assuntos críticos como o apoio ao cliente, apoios técnicos e contactos de natureza semelhante, em que o consumidor "chamador" é obrigado a recorrer a estes números, porque não tem alternativa de contacto por outra via, não existe, pelo menos, um número de rede fixa iniciado por 2 como contacto

[4] Fora do âmbito do SPD, tendo em conta a Recomendação efetuada na mesma data pela ANACOM, a CNIACC recomenda e partilha da opinião desta Autoridade no sentido de sensibilizar as empresas/entidades para não promoverem a utilização destas gamas ("707" e "708") nos contratos existentes com os consumidores seus clientes, na medida em que os preços cobrados nestas chamadas são superiores aos preços das chamadas para números fixos (gama "2"), móveis (gama "9") ou nómadas (gama "30"). Para esses contactos no âmbito dos contratos, considera que devem ser disponibilizados números de contacto das gamas "2", "9", "30", "808" ou "809" que têm preços mais reduzidos, ou da gama "800" que são gratuitos.

Fora do âmbito dos contratos celebrados com consumidores, defende adicionalmente que as entidades/empresas deverão disponibilizar números de telefones das gamas "707" e "708", para os diversos contactos, e devem publicitar de forma clara os preços das chamadas efetuadas para esses números, devendo mostrar o número de telefone acompanhado do respetivo preço por minuto, de forma a que os utilizadores possam conhecer de imediato o preço aplicável.

[5] De acordo com os dados publicados pela ANACOM, o número de subscritores de ofertas em pacote atingiu 3,88 milhões no final de 2018, o que corresponde a 93,7% das famílias. Na tipologia de pacote, as ofertas 4P/5P e 3P, em que todas ou praticamente todas com serviço de telefone fixo incluído, representarão cerca de 88%.

primário. Assim, a DECO sugere que todos estes serviços de apoio comercial ou técnico que fazem uso dos números destas gamas, passem a disponibilizar, em simultâneo, números geográficos de rede fixa.

A **AR TELECOM** espera que a ANACOM tome a melhor decisão possível para o mercado, entendendo que para isso terá de incorporar na decisão final os contributos que apresenta.

Segundo este prestador, a ANACOM não ponderou devidamente a necessidade, legitimidade, oportunidade, prazo de implementação, dimensão e impactos dessa intervenção na dinâmica do mercado, pelo que defende assim a realização de uma reflexão mais profunda que pondere soluções de alternativas de intervenção, de forma a evitar a criação de um problema maior do que o que se pretender resolver.

A **APRITEL** apela à ANACOM para que proceda a uma profunda e cuidada revisão da abordagem ao mercado dos serviços de numeração não geográfica. Em particular, a justificar-se uma intervenção neste âmbito, considera que a mesma deverá seguir os princípios da previsibilidade e da fundamentação plena na atuação regulatória e que qualquer medida a adotar deverá ser proporcional e ter em conta que este mercado não se limita a um binómio de operadores de comunicações eletrónicas e utilizadores finais e à mera transferência de valores entre si. A este respeito argumenta que deverá envolver também empresas de todos os sectores da atividade económica, incluindo o sector público, já que afeta os termos em que estas interagem com os restantes agentes económicos.

Refere ainda que uma medida desta natureza não deveria ter um prazo de implementação inferior a 1 ano, devendo ser estabelecido um *glidepath* até 3 anos.

A **NOS,** a **ONI** e a **NOWO** e a **VODAFONE** afirmam subscrever na íntegra os comentários e observações apresentados pela APRITEL no âmbito da consulta em apreço, na expetativa de que essa contribuição seja determinante para o desenho de uma decisão final mais equilibrada e melhor enquadrada do que o SPD.

Em complemento aos contributos da APRITEL, aqueles prestadores apresentam comentários específicos identificados nos capítulos seguintes.

A **APRITEL**, a **AR TELECOM** e a **NOS**, aludiram também ao comunicado de imprensa da ANACOM de 18 de junho[6] considerando que o conteúdo do SPD foi comunicado como um facto consumado, acrescentando a NOS que tal registo permite a confusão com a apresentação de uma decisão final.

De acordo com a NOS, um olhar menos atento – e menos familiarizado com o Código do Procedimento Administrativo (CPA) – à nota publicada pela ANACOM, poderá naturalmente assumir que a informação veiculada nessa nota se tratará de um facto consumado, uma vez que é apenas no sexto parágrafo que é feita alusão ao facto de se tratar de um projeto de decisão submetido a consulta pública.

No entendimento da NOS, esta abordagem não é benéfica para os procedimentos que estas notas divulgam, ao aparentar desconsiderar o contributo que os diferentes agentes económicos possam apresentar para a tomada de decisão do regulador.

A **ONI** e a **NOWO**, revendo-se na posição da APRITEL, salientam que deverá ser revista, de forma ponderada e sustentada, a proposta de alteração dos preços máximos de retalho praticados nas gamas “707” e “708” e “808” e “809”, de modo a aferir se se justifica uma intervenção regulatória num mercado que tem sido estável e não tem sofrido disrupções significativas.

A **VODAFONE** classifica como graves as consequências de uma descida abrupta dos preços num prazo de implementação que considera manifestamente insuficiente, gerando desequilíbrios, tanto para os prestadores como para as empresas que contratam os referidos recursos, e afetando modelos de negócio e a viabilidade da prestação dos serviços em causa.

Por sua vez, a **MEO** considera que não existe nem fundamento nem legitimidade para a alteração dos preços das chamadas destinadas às gamas de numeração “707” e “708”, pelo que recomenda que a ANACOM se abstenha de o fazer. Admite, no entanto, que possa ocorrer uma nova definição de preço máximo para a gama “708”, como forma de diversificar os modelos tarifários acomodados no Plano Nacional de Numeração (PNN), e se se confirmar que os serviços nele suportados são residuais.

[6] Notícia publicada em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1473881.

Quanto às chamadas para as gamas “808” e “809”, reconhecendo a necessidade de um ajustamento da definição e dos conceitos tarifários, a MEO considera que a proposta deve ser revista no sentido da simplificação e de forma a não desvirtuar os princípios originais que presidiram à criação destas gamas de numeração.

Sem conceder quanto aos aspectos referidos, se ainda assim a ANACOM persistir na alteração dos preços, em particular das chamadas para o “707”, a MEO defende o alargamento do prazo de implementação, argumentando que 30 dias úteis é um período manifestamente insuficiente, atenta a necessidade de analisar casuisticamente um número significativo de contratos.

Entendimento da ANACOM

Das respostas recebidas, há a salientar a concordância da generalidade das associações de consumidores com as medidas que decorrem do SPD, sendo que todos os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas que se pronunciaram, incluindo a APRITEL, teceram críticas às medidas de redução de preços incluídas no SPD.

Sobre a pretensão da DECO em relação à existência de um número de rede fixa, iniciado por “2”, como contacto primário para serviços diversos como o apoio ao cliente, entre outros, a ANACOM esclarece que, na mesma data em que foi publicado o SPD, a ANACOM aprovou recomendações sobre a utilização de gamas de numeração não geográficas[7] sendo uma dela que as gamas “760”, “761”, “762”, “707” e “708” não sejam disponibilizadas pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços para contactos com utilizadores no âmbito de relações jurídicas de consumo.

No que concerne ao comentário, da DECO, sobre o princípio subjacente a estas gamas ser a equivalência do custo das chamadas ao custo de uma chamada local, sendo números para os quais se tornava mais barato ligar, importa esclarecer que apenas as gamas “808” e “809” têm na sua génese a partilha de custos entre o originador e do destinatário da chamada e, entre essas, unicamente a gama “808” estava associada ao preço de uma chamada local efetuada no âmbito do serviço universal. De facto, para essa gama o preço

[7] Disponível em: https://www.anacom.pt/streaming/recomendacoesGamasNGjunho2019.pdf?contentId=1473851&field=ATTACHED_FILE.

máximo a suportar pelo chamador era o de uma chamada local no âmbito do serviço universal.

Embora tenha havido desenvolvimentos no mercado, designadamente envolvendo o surgimento de tarifários com *plafonds* de tráfego usados mediante pagamento de uma mensalidade, tal, no entanto, não implica a inclusão destas chamadas nesses *plafonds*, como se explicita no parágrafo seguinte, nem tal origina a obrigatoriedade de gratuitidade de tais chamadas. Recorde-se que o PNN já inclui uma gama de numeração com chamadas grátis para o chamador (gama "800"). Acresce igualmente que continuam a existir tarifários, quer fixos, quer móveis, que não disponibilizam tráfego gratuito. Assim, a existência das gamas "808" e "809" continua a ser relevante, garantindo que existe uma diversidade de gamas que podem ser usadas para a prestação de uma multiplicidade de serviços.

Sobre o comentário, também da DECO, de que todos os tarifários em vigor excluem chamadas para todos os números especiais (e.g., "707", "708", "808" e "809") do *plafond* gratuito que a maioria dos consumidores dispõe no seu tarifário, importa esclarecer que os prestadores do serviço telefónico têm liberdade para definir as suas ofertas comerciais não estando obrigados a disponibilizar tarifários com chamadas gratuitas para todos os números, nem a incluir a totalidade do tráfego iniciado na sua rede em eventuais *plafonds* de tráfego que os respetivos tarifários possam contemplar. Veja-se, a título de exemplo, que vários tarifários do serviço telefónico prestado em local fixo (STF) não incluem chamadas gratuitas para as redes móveis.

A sua não integração em *plafonds* de tráfego também decorrerá do facto desse tráfego, em muitos casos, não ser da propriedade do prestador do serviço telefónico onde se encontram os clientes que originam chamadas para essas gamas.

Em oposição às associações de consumidores, os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas e a associação que os representa manifestaram a sua discordância com o SPD. Entre as diversas considerações efetuadas pelos prestadores são de relevar as relativas à previsibilidade, legitimidade e necessidade da atuação da ANACOM, aos impactos das medidas a adotar, ao prazo de implementação, bem como em relação a eventuais alternativas de atuação, as quais serão analisadas nos entendimentos desta Autoridade incluídos nos capítulos seguintes.

Em particular, sobre a relevância de envolver todos os sectores da atividade económica, a ANACOM assinala que o procedimento de consulta pública que ocorreu, com um prazo até superior ao que habitualmente é fixado – que é de 20 dias úteis – pretendeu dar a todos os potenciais interessados, incluindo naturalmente não apenas os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, mas também os utilizadores e consumidores e os seus representantes e as empresas e respetivas associações, a oportunidade para se pronunciarem. Aliás, não só se verificou esse procedimento, como o mesmo foi amplamente publicitado, tendo a ANACOM inclusivamente informado diretamente diversas associações empresarias e de consumidores sobre o procedimento de consulta em curso, garantindo dessa forma que era conhecido por um maior número de potenciais interessados. A opção de apresentação de contributos coube a cada entidade.

A ANACOM depara-se com o desagrado dos prestadores com o comunicado de imprensa emitido por esta Autoridade. Faz-se notar, no entanto, que a estratégia de comunicação que tem vindo a ser prosseguida visa dar uma maior visibilidade aos assuntos em discussão e reforça o objetivo de fomentar uma participação mais alargada dos interessados e da sociedade civil nas consultas públicas da ANACOM. Assim, o comunicado é um exemplo de estratégia de abertura num quadro de transparência do processo administrativo, um esforço que tenta amplificar o alcance da oportunidade de participação e de tomada de subsídios numa decisão que deve maximizar a incorporação de perspetivas sectorialmente plurais, geograficamente diversificadas e institucionalmente abrangentes. Na concretização deste objetivo tem igualmente sido prosseguidas outras estratégias, como o aumento de contactos diretos com diversas entidades (como associações profissionais, empresariais, laborarias, científicas, etc.) que é um vetor de esforço complementar e de elevada importância para captar contributos de grande pertinência e qualidade técnica.

Estas abordagens têm efetivamente contribuído para uma maior participação nas consultas públicas, assegurando a representação de um maior leque de interesses e de conhecimentos. No caso em apreço foram registados contributos de várias organizações de consumidores. Embora não tenha ocorrido neste âmbito, noutras consultas públicas recentes, rececionaram-se contributos diretos de diversos cidadãos.

Adicionalmente, a ANACOM considera que a informação veiculada não releva um facto consumado. De resto, é expressamente referido no texto que se está perante um projeto de decisão e que este é "*agora submetido a consulta pública e audiência prévia* [dos

interessados] *durante 30 dias úteis*", pelo que mesmo os "menos familiarizados" com o procedimento de audiência prévia decorrente do CPA e com o procedimento de consulta que decorre da LCE estarão em condições de reconhecer que, existindo procedimentos de consulta, tal significa que não existe uma posição cristalizada ou uma decisão final adotada, e que esta só será finalizada após receção e devida apreciação dos eventuais contributos que sejam apresentados nesse âmbito.

Quanto à intervenção no preço das chamadas para o "808" e "809", a ANACOM regista o contributo da MEO de ser introduzida maior simplificação de forma a não desvirtuar os princípios originais que presidiram à criação destas gamas de numeração. A este respeito, recorda-se que presentemente não existe uma oferta de serviço universal que seja disponibilizada por um prestador de serviço designado para o efeito, pelo que o referencial para os preços dessas chamadas terá necessariamente de ser alterado. Quanto à simplificação da estrutura tarifária, depreendendo-se que o comentário se aplique à gama "808"[8], esclarece-se que a ANACOM procurou alinhar os preços em causa com os preços que genericamente têm vindo a ser aplicados (ou seja, sem disrupções). No entanto, nada impede os prestadores de fixarem preços distintos, desde que mais baixos.

3. Apreciação na especialidade

3.1. Previsibilidade da atuação regulatória

Respostas recebidas

Segundo a **APRITEL**, pela assertividade do seu anúncio, ausência de auscultação prévia dos operadores no início do procedimento e a sua omissão nos planos de atividades da ANACOM nos últimos triénios, poder-se-ia especular que esta intervenção sobre os preços de chamadas destinadas a números não geográficos terá sido acelerada por uma necessidade urgente e repentina de reparar, de imediato, deficiências ou desequilíbrios gritantes do mercado.

Porém, da análise que fez ao documento de consulta, a APRITEL constata, pelo contrário, uma insuficiente substanciação, incomum em processos desta natureza, indiciando, a seu ver, desatenção ao princípio da previsibilidade que deve pautar a atuação do regulador.

[8] Já que a gama "809" já tem um valor máximo único.

Assim, a APRITEL sinaliza a surpresa e perplexidade com que este SPD foi recebido pelos seus associados, tratando-se, no seu entender, de uma intervenção totalmente imprevista e com impactos importantes no mercado que entende terem escapado à sua preparação.

No âmbito deste procedimento a APRITEL considera fundamental referir, o seguinte:

a) a ANACOM, em 16.01.2004, deliberou sobre a definição dos preços de retalho das chamadas destinadas a números das gamas "707", "708" e "809" com a aplicação a partir de 01.02.2004[9];

b) pelo menos nos 3 últimos planos de atividades trianuais da ANACOM não consta qualquer atividade associada à revisitação dos preços destes serviços[10];

c) apesar de se tratar de um procedimento administrativo, não foi feita qualquer auscultação pública no âmbito do seu início[11];

d) o SPD determina reduções de até 48% das chamadas destinadas a números não geográficos, em serviços que geram receitas anuais de vários milhões de euros, receitas estas consideradas na relação contratual existente entre operadores de comunicações eletrónicas e empresas que prestam serviços a estes números.

A **AR TELECOM** defende que a intervenção prevista no SPD não é necessária, e também que não era previsível depois de 15 anos de consolidação da decisão de 2003-2004 e de não se encontrar prevista no plano de atividades da ANACOM de 2019-2021.

---

[9] Neste contexto, refere que há cerca de 15 anos que não se operam alterações no nível de preços de retalho aplicáveis às chamadas para os números não geográficos em análise, não tendo identificado recentemente qualquer evento disruptivo que motivasse uma revisitação urgente do tema. A este respeito, entende que os elementos e sinais de mercado indicados pela ANACOM na secção 3.1.2 do SPD também não indiciam qualquer alteração com impacto no seu normal funcionamento.

[10] Assim, atento o princípio da previsibilidade regulatória, que deve pautar a atividade do regulador, e como tem sido tipicamente apanágio da ANACOM, a APRITEL considera que seria expectável que, a haver qualquer evolução no enquadramento regulatório deste mercado de chamadas, esta fosse sinalizada nos planos de atividade, no entanto, segundo a APRITEL, até ao Plano de 2019-2021, não se encontrava prevista qualquer alteração neste âmbito.

A APRITEL considera que esta quebra de previsibilidade é muito preocupante e, a confirmarem-se as medidas apresentadas na decisão final, as consequências serão graves e trarão sequelas, designadamente porque é introduzida uma componente de incerteza na abordagem ao mercado que não existia até hoje.

[11] E acrescenta que a quebra do normal fluxo do procedimento regulatório é ainda mais grave quando se constata que nenhum dos principais interessados neste mercado teve a oportunidade de apresentar os seus contributos no início deste procedimento administrativo, simplesmente porque a ANACOM não fez, como seria expectável, e se encontra previsto no CPA, qualquer auscultação ao mercado nessa fase do procedimento.

Na mesma linha de argumentação, a **MEO** refere que foi surpreendida por este SPD, que surgiu de forma totalmente inesperada e sem qualquer enquadramento no plano de atividades da ANACOM que, após consulta pública, foi publicado em 18 de fevereiro de 2019 (Plano plurianual de atividades 2019-2021)[12].

Esta situação desvaloriza, segundo a MEO, o plano de atividades da ANACOM enquanto instrumento de planeamento e é a seu ver indutora de incerteza regulatória para os agentes económicos. Refere a MEO que, na verdade, os prestadores de serviços, a concretizar-se o sentido da decisão, vêem-se confrontados com uma redução da sua receita anual, que não tinham maneira de ter previsto nas suas contas.

No entender da **ONI** e da **NOWO**, ainda que se pretendesse fazer uma reavaliação dos preços praticados nestes números, tal deveria ser feito de forma ponderada, sistemática e consultando previamente, em sede de início de procedimento administrativo, os diferentes agentes no mercado, de modo a que estes pudessem, face à experiência resultante da utilização deste tipo de numeração, evidenciar potenciais pontos de melhoria, tendo em conta o potencial impacto no negócio.

Também a **VODAFONE** refere que a revisão de preços agora preconizada não foi listada como ação a adotar no plano plurianual 2019-2020, ou nos planos plurianuais dos últimos triénios, o que atenta contra a transparência e previsibilidade regulatórias.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM identifica nas respostas recebidas diversas questões relacionadas com o procedimento regulatório, nomeadamente, a ausência de qualquer auscultação ao mercado no início do procedimento e a referência à alegada imprevisibilidade da medida a adotar. Neste âmbito, é ainda evidenciada a ausência desta medida no plano de atividades da ANACOM.

Atentas estas considerações, importa, desde logo, esclarecer que a ANACOM cumpriu com rigor o procedimento a que se encontra obrigada, estando em causa, no caso

[12] Refere a MEO que, entre as 27 ações destacadas nesse documento, "*e centradas essencialmente no primeiro ano do triénio, 2019*", identifica uma relativa a matérias de numeração, mas onde é impossível subsumir o presente SPD: "*14. Elaborar as normas relevantes de numeração, incluindo a revisão das condições de utilização de números geográficos (e móveis) em nomadismo, as regras de utilização do CLI (Calling Line Identification) e a criação de uma gama específica no PNN para serviços M2M (machine to machine);*".

presente, a aprovação de um ato administrativo ou, mais precisamente, a sua substituição e alteração, conforme devidamente fundamentado no ponto 4. do SPD, para o qual se remete para todos os efeitos. Neste contexto, foi elaborado e aprovado o competente SPD, tendo este sido submetido aos procedimentos de audiência prévia dos interessados e de consulta pública, dando cumprimento ao disposto nos artigos 121.º e 122.º do CPA e no artigo 8.º da LCE, respetivamente.

Assim, a ANACOM não pode aceitar as considerações apresentadas sobre a ausência de uma consulta prévia aos interessados, refutando-se, em concreto, as considerações da APRITEL sobre a "*quebra do normal fluxo do procedimento regulatório*". Com efeito, no entendimento da ANACOM, os interessados e o mercado em geral tiveram oportunidade, em momento próprio, de se pronunciar sobre o sentido provável de decisão da ANACOM no que respeita à matéria dos preços máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707" e "708" (serviços de acesso universal) e "808" e "809" (serviços de chamadas com custos partilhados), pelo que, em momento algum, houve qualquer preterição do direito de audiência dos interessados no procedimento administrativo em apreço, tendo-se, aliás, verificado uma participação ativa no âmbito do mesmo.

Na realidade, na sequência dos procedimentos de audiência prévia e de consulta pública realizados, foram rececionados um conjunto de pronúncias e contributos agora analisados e ponderados no presente relatório, conforme resulta dos entendimentos desta Autoridade sobre os mesmos, contribuindo para a formação da decisão final a adotar sobre a matéria em apreço.

Deste modo, entende-se que foi devidamente assegurado o direito de participação dos interessados no procedimento de formação deste ato decisório.

Reconhecendo que a matéria em análise não consta dos planos de atividade da ANACOM, importa notar que a atuação desta Autoridade não se encontra de modo algum circunscrita ao definido nesses planos. Saliente-se, ainda, que a ANACOM, no âmbito das suas competências, deve agir sempre que considere necessário para garantir a prossecução aos seus objetivos de regulação, ainda que tal possa implicar a realização de iniciativas e a adotação de ações não contempladas no seu plano de atividades. O contrário seria inaceitável, já que limitaria a capacidade de intervenção do regulador.

Não obstante, convém realçar que, em 03.07.2018, a ANACOM sinalizou aos prestadores de comunicações eletrónicas interessados a sua intenção de vir a atuar neste domínio. Especificamente, na sequência da decisão da ANACOM, de 14.12.2017[13], de desregulação do mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica, foi transmitida comunicação[14], solicitando informação sobre tarifários de originação grossista de chamadas para números não geográficos e de faturação e cobrança a vários prestadores de serviços de comunicações eletrónicas. Através desta comunicação, a ANACOM visou monitorizar o processo de desregulação e a subsequente evolução tarifária, tendo também sido, desde logo, sinalizado claramente que era "*intenção deste regulador recolher informação para proceder à análise da necessidade de revisão dos preços máximos de retalho das chamadas destinadas a algumas gamas de numeração não geográfica*". Nesse sentido, os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas já tinham sido alertados para as intenções de intervenção neste âmbito, não podendo encarar esta medida com total surpresa.

Salienta-se, ainda, que o facto de não ter havido uma intervenção da ANACOM ao longo de vários anos não pode ser entendido, nem interpretado, como um argumento para a não intervenção. Para reforçar este entendimento, note-se que, tendo a decisão de 2004 permitido solucionar os problemas que então foram identificados e que justificaram essa decisão, a manutenção dos preços nos valores máximos permitidos, ao longo de 15 anos – no caso das gamas "707" e "708" –, tendo presente os demais desenvolvimentos do mercado devidamente explicitados no SPD (e para os quais se remete, para os devidos efeitos), justifica *per se* esta nova intervenção regulatória. Aliás esta intervenção regulatória era revindicada por uma das organizações de consumidores que reclamava da existência de preços demasiado elevados para as gamas de numeração "707" e "708".

Por fim, em relação ao argumento de que a intervenção preconizada no SPD não é necessária depois de 15 anos de consolidação da decisão de 2003-2004, importa referir que o facto de os intervenientes no mercado se acomodarem a preços máximos definidos, não é sinónimo de um funcionamento de mercado que maximize o bem-estar social e promova a eficiência, sendo que, no caso em concreto existe evidência de ausência de partilha do valor criado (por via dos aumentos das margens) com os utilizadores finais. E é

[13] Disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1424784.

[14] Ofício da ANACOM de 03.07.2018 com referência S012145/2018.

esse facto, consequência da estrutura e da dinâmica de funcionamento deste mercado, que determina a necessidade de intervenção, não o tempo que decorreu desde a última decisão.

3.2. Fundamentos para a adoção das medidas

Respostas recebidas

A **APRITEL** e a **AR TELECOM** referem estranhar esta intenção de intervenção regulatória sobre os preços de retalho, fixando-os de forma a permitir a obtenção de uma determinada margem para os prestadores de serviço, após dedução dos valores grossistas. Neste contexto, argumentam que num mercado que já foi desregulado a nível retalhista e grossista por ser considerado concorrencial, poderá faltar enquadramento para este tipo de iniciativa, sendo que na Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes está previsto que apenas se devem impor obrigações regulamentares a nível retalhista nos casos em que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) considerem que as medidas aplicáveis ao mercado grossista não permitem garantir uma concorrência efetiva e o cumprimento de objetivos de interesse público.

No entender da **APRITEL**, nenhum dos elementos justificativos apresentados no SPD é suficientemente desenvolvido, em termos quantitativos e qualitativos, para determinar que se está efetivamente perante uma falha "gritante" de mercado que obriga a uma intervenção nos termos urgentes em que o SPD se apresenta. A este propósito a APRITEL remete para a secção 3.1.2. do SPD, na qual a ANACOM descreve sucintamente os motivos para revisitar estas matérias no que respeita aos preços das chamadas para a gama "707", e argumenta que:

a) Não é evidente o que se pretende espelhar com o peso crescente das chamadas originadas em números móveis, uma vez que as redes móveis se tornaram, desde há vários anos, a rede privilegiada de realização de chamadas de voz, independentemente da rede ou do serviço de destino.

b) Não é claro por que motivo estão a ser tratados somente dados de 2015 e 2016 e se estimam, com metodologias não especificadas, tendências para os anos seguintes,

quando nada obstava a que o regulador recolhesse elementos estatísticos de 2018 para melhor fundamentar a sua decisão[15].

c) É desconsiderada ou desvalorizada a decrescente importância dos números "707" e "708" no contexto dos restantes números não geográficos ("800" e "808/809") e o crescimento de outras plataformas digitais de contacto, tipicamente gratuito, com os clientes[16].

d) A informação sobre o número de visitas feitas ao site da ANACOM, em particular à página da deliberação de 2004 sobre o tema em apreço apresentada é manifestamente insuficiente para ser conclusiva sobre necessidade de intervenção[17].

e) Os outros dois argumentos que motivam este procedimento, relativos a reclamações de clientes e reparos de entidades (não especificadas) ligadas à defesa dos consumidores não são sustentados em termos quantitativos[18].

Adicionalmente, refere que a ANACOM justifica a sua intervenção pela desproporcionalidade dos preços, e margens elevadas, sem que incorpore na sua análise

---

[15] De facto, atento o movimento regulatório previsto, justificar-se-ia, no entender da APRITEL, uma análise aprofundada, cuidada e não apressada de todos os elementos quantitativos disponíveis. E, a confirmar-se uma tendência de crescimento do peso do serviço móvel, considera aquela Associação que esse movimento poderá indiciar que não existem constrangimentos evidentes à sua utilização.

[16] De facto, segundo a APRITEL, não se está perante um serviço novo com imperativo de enquadramento regulatório imediato ou de um serviço que apresenta um inesperado crescimento, mas sim perante um serviço com um posicionamento no mercado sem variações inesperadas e disruptivas ao longo do tempo. Esta realidade não poderia – como foi, no seu entender – ter sido descartada no processo de decisão.

[17] Na verdade, este argumento ao invés de permitir conclusões, levanta, no entender daquela Associação, um conjunto questões, designadamente:

a) Qual o universo de páginas da ANACOM considerado nesta análise?
b) O que significa "uma das mais consultadas" em termos quantitativos e relativos?
c) Como evoluiu este número: terá havido um acréscimo significativo recente de visitas face ao contexto dos últimos quinze anos que justifique uma decisão abrupta desta natureza?
d) Mais importante, como é que o regulador discerne que este diferencial tem origem em utilizadores finais e não, por exemplo, nas empresas que disponibilizam números não geográficos?
e) Ou seja, terá sido tido em conta que, ao contrário da maioria das restantes decisões do regulador, que apresentam interesse e são visitadas sobretudo pelas empresas do sector, esta decisão apresenta elementos importantes e faz parte integrante das análises económicas desenvolvidas pelas empresas de outros sectores que pretendem disponibilizar números não geográficos, e que daí poderá advir o maior número de visitas?

[18] Por um lado, refere que se caracterizam pela utilização de pronomes indefinidos, como "algumas reclamações", "diversas entidades", "diversos contextos", abdicando-se totalmente da análise formal e da exposição de análises numéricas e tratamento estatístico, quer em termos absolutos, quer em termos relativos. Por outro, menciona que se pautam pela ausência de contexto, conteúdo e análise de fundamento dos reparos e reclamações recebidos.

a heterogeneidade dos modelos de negócio que estão subjacentes à prestação dos serviços, bem como o enquadramento destes serviços no leque de opções de contacto que as empresas disponibilizam aos seus clientes, as quais incluem, em muitos casos, alternativas gratuitas.

A APRITEL considera importante recordar que a situação que motivou a intervenção regulatória de 2004 era claramente distinta da atual. Segundo a APRITEL, a prestação de serviços sobre as gamas de numeração em apreço não estava consolidada e estas eram usadas para finalidades muito diversas incluindo para serviços de audiotexto e com preços díspares, tendo sido considerado importante que o número passasse a conter "*informação quanto à zona de preço*" dessas chamadas. De acordo com a interpretação da APRITEL, a definição de preços máximos uniformes, aplicáveis a todos os prestadores, visou nessa época responder a uma situação excecional, disciplinando a prestação destes serviços, situação que entende que se encontra hoje ultrapassada.

Assim refere que, se é verdade que o mercado grossista de originação evoluiu durante os últimos 15 anos, não é menos verdade que as soluções de contacto, nomeadamente digitais, também evoluíram, realidade a que qualquer avaliação económica neste âmbito não deverá ser avessa.

Mais, segundo a APRITEL este mercado caracteriza-se pela existência de um cada vez mais alargado leque de opções, à disposição das empresas, para contacto com os seus clientes, potenciais clientes, parceiros comerciais ou outros agentes económicos.

Ou seja, defende aquela Associação que os números "707" e "708" são apenas um entre vários meios disponíveis para os fins a que se destina, num leque de opções que inclui não só os números "800" – que são gratuitos para o chamador – os números "808" e "809" (que também são objeto deste SPD e apresentam preços máximos mais reduzidos) e as numerações geográficas, móveis e nómadas, mas também as cada vez mais comuns ferramentas digitais como páginas de suporte, *chats online* (com soluções de comunicação, escrita, voz e vídeo), fóruns, emails de contacto, entre outros, que são tipicamente soluções gratuitas e alternativas às tradicionais soluções de voz[19].

[19] No entender da APRITEL, o número crescente de alternativas a estes números oferecidas aos utilizadores finais que, de resto, é reconhecido no SPD, é sintomático da existência de pressões competitivas sobre os serviços em análise e da possibilidade de os utilizadores evitarem os respetivos preços, alegadamente elevados e, bem assim, da desnecessidade de qualquer intervenção regulatória sobre esses preços. Ou seja,

Segundo a APRITEL, é certo que os valores de acesso grossista acabaram por ser incorporados, na decisão final de 2004, de modo a permitir a acessibilidade dos serviços a partir de qualquer rede, em condições económicas viáveis, desde o primeiro dia. Mas, ao contrário do que a ANACOM refere, argumenta que esse não foi a principal motivação da decisão de fixação de preços máximos de 2004 que, tal como atrás explicitado, se focou na vertente da transparência dos preços.

Pelo anteriormente exposto e na perspetiva de que o PNN deve conter um conjunto variado de códigos e preços máximos que permitam acomodar a prestação de serviços com diferentes modelos tarifários, a APRITEL defende que introduzir as revisões previstas no SPD significa desvirtuar os princípios subjacentes à sua fixação original, esquecendo a razão da existência desses mesmos códigos e preços.

E a razão é que a oferta de um maior número de serviços e conteúdos suscetíveis de pagamento através de comunicação telefónica é, no entender daquela Associação, do interesse do mercado e dos utilizadores.

Isto significa, no seu entender, que a existência de várias alternativas no PNN para a prestação de serviços com preços máximos diferenciados, consolidados, transparentes, estáveis e reconhecidos é um valor em si mesmo, independentemente dos níveis de preços escolhidos e das margens libertadas após dedução dos valores grossistas.

Atento o exposto acima, conclui a APRITEL que a abordagem adotada pela ANACOM impossibilita uma devida contextualização do tema e identificação do problema. Com efeito, considera que os dados constantes do SPD apenas permitem aferir que o Regulador, com base na soma de elementos, genéricos, vagos e sem significado estatístico percetível, elaborou associações e derivou conclusões que levaram à opção por uma intervenção que ignora preocupantemente o princípio da necessidade de fundamentação das decisões que deverá pautar a sua atuação.

Segundo a **AR TELECOM**, ao contrário do que acontece hoje, aquando da intervenção da ANACOM em 2003/2004, todo o mercado concordava e pedia uma intervenção do regulador. A AR TELECOM refere que, nessa altura, não estavam definidos quaisquer

---

considera que não existe um constrangimento de mercado que requeira uma intervenção regulatória no sentido da introdução de opções mais baratas de comunicação. Existe sim, no seu entender, um vasto número de opções que permite uma definição adequada de soluções de comunicação institucional.

preços máximos nem obrigações de transparência tarifária associados às gamas “707” e “708”, o que provocava surpresas nas faturas dos utilizadores, montantes incobráveis avultados nos operadores de acesso e, consequentemente, conflitos entre os agentes da cadeia de valor.

Menciona aquele operador que, apesar de, no projeto de decisão de 2003, a ANACOM ter definido inicialmente um preço máximo de 0,15 euros por minuto para as chamadas para a gama “707” e de 0,25 euros por minuto para as chamadas para a gama “708”, na sua decisão final[20], em 2004, a ANACOM teve em conta a necessidade de disponibilizar ao mercado soluções de numeração que permitissem acomodar, sem disrupção, mas com maior transparência, os vários tipos de serviços até aí prestados nas gamas “707” e “708”. Assim, refere a AR TELECOM que foram fixados preços máximos diferenciados para as chamadas para a gama “707” e para a gama “708” de 0,10 euros por minuto nas ligações com origem nas redes fixas e de 0,25 euros por minuto nas ligações originadas nas redes móveis e, adicionalmente, criou-se o novo código “760” no PNN com um preço máximo por chamada de 0,60 euros.

Prossegue a sua pronúncia referindo que, mais tarde, em 2007, a ANACOM veio ainda responder à necessidade do mercado de disponibilizar no PNN gamas de numeração com preço por chamada superior, criando as gamas “761”, “762” e “765”[21], com tetos máximos por chamada de 1, 2 e 5 euros respetivamente, reconhecendo então que a oferta de um maior número de serviços e conteúdos suscetíveis de pagamento através de comunicação telefónica é do interesse do mercado e dos utilizadores.

Entende assim a AR TELECOM que a ANACOM tem tomado decisões no sentido de criar um leque alargado de gamas de numeração, com diferentes preços máximos associados, respondendo às necessidades do mercado. Essa estratégia tem, segundo a empresa, permitido trazer valor e inovação para o sector das comunicações eletrónicas, aumentando as opções de escolha dos vários intervenientes no seu contexto de atuação. Nesse sentido, e referindo-se à intervenção de 2003/2004, para a AR TELECOM importa continuar a disponibilizar ao mercado alternativas de códigos no PNN e preços máximos para que as

[20] Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/delib_16.1.03.pdf?contentId=151678&field=ATTACHED_FILE.

[21] A ANACOM esclarece que a implementação deste gama ficou dependente da experiência obtida, em particular da reação dos consumidores às gamas “761” e “762” então criadas, não estando atualmente incluída no PNN.

entidades clientes possam escolher as que querem/podem usar para os vários contextos e serviços prestados, entendendo que o papel da numeração é assim instrumental para a prestação de serviços entre os utilizadores e as entidades clientes dos números.

A AR TELECOM afirma não identificar, nem encontrar no SPD, qualquer motivo válido para a intervenção agora proposta, tendo em conta que, ao contrário do que antecedeu a decisão de 2004:

a) já não se identificam problemas de uso indevido de numeração para prestação de serviços que alegadamente se aproximam do conceito de audiotexto;

b) deixou de existir qualquer problema de incerteza sobre os preços praticados na gama "707", tendo em conta que os mesmos vigoram há mais de 15 anos e que já foram fixados valores máximos possíveis de serem praticados;

c) não se conhecem reclamações de operadores relativamente a incobráveis associados à utilização desta gama de numeração;

d) nenhum operador pede ou defende a intervenção, ao contrário do que aconteceu em 2003/2004;

e) a ANACOM refere algumas reclamações de utilizadores e de associações de consumidores relativamente aos preços das chamadas, o que leva a crer que também em relação a este aspecto o contexto é bastante mais favorável do que acontecia em 2003.

Segundo a AR TELECOM, para enquadrar a necessidade de intervenção a ANACOM, entre outros argumentos:

a) reconhece o interesse, peso e importância dos serviços prestados sobre as gamas "707" e "708" e admite que existe pelo menos uma página no sítio da ANACOM que é consultada com sucesso e esclarece eventuais dúvidas dos utilizadores;

b) considera, (i) tendo registo de algumas reclamações de utilizadores, (ii) tendo em conta a evolução dos preços grossistas (embora negativa num caso e positiva noutro) e (iii) uma vez que os preços retalhistas das chamadas hoje em dia estão incluídos em pacotes de serviços integrados, que os preços máximos definidos para as

chamadas para as gamas “707” e “708” devem ser revistos em função da evolução dos valores grossistas de acesso.

Ora, no entender da AR TELECOM, os princípios subjacentes à definição dos preços máximos e criação da gama “760”, em 2003/2004, e à decisão de criação das gamas “761”, “762” e “765”, em 2007, são totalmente compatíveis com a situação atual e em nada foram desvirtuados.

A AR TELECOM defende que a principal sustentação da decisão de fixação de preços máximos de 2004 não foi a incorporação dos valores de acesso grossista. Acrescenta ainda que, se tivesse sido essa a principal razão para a intervenção, no seu entender teria ficado previsto um mecanismo, ou pelo menos a indicação de que existiriam atualizações de preços de forma a acompanhar a evolução dos valores grossistas de acesso, tal como recomenda o princípio da previsibilidade regulatória.

A AR TELECOM reconhece também que os valores de originação móvel de hoje permitem libertar um valor superior no caso do acesso móvel. Contudo, defende que a ANACOM não pode ignorar que esse valor acrescido não foi pura e simplesmente absorvido pelos operadores ao longo do tempo. Considera que, na dinâmica concorrencial, esse excedente tem vindo a ser refletido nos modelos de negócio propostos aos clientes da numeração, num esforço de aumentar o interesse do mercado pela sua utilização.

Para a AR TELECOM, a adoção das revisões previstas no SPD significa desvirtuar os princípios subjacentes à sua fixação original.

A **MEO** menciona que, na definição do enquadramento legal do SPD, a ANACOM refere a sua incumbência de “*Promover a prestação de informações claras, exigindo, especialmente, transparência nas tarifas e nas condições de utilização dos serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público*” na prossecução do objetivo de defesa dos interesses dos cidadãos, nos termos do artigo 5.º da LCE, respetivamente nos n°s 1.c) e 4.d).

E que, no âmbito das suas competências de gestão do PNN, conferidas pelo artigo 17.º, n.º 2 da LCE, a ANACOM refere ainda que lhe cabe “*a designação do serviço para o qual o número deve ser utilizado e eventuais requisitos ligados à oferta desse serviço, incluindo princípios de fixação de preços e preços máximos que podem aplicar-se na série específica de números tendo em vista garantir a protecção dos consumidores*”.

Este enquadramento legal invocado pela ANACOM é, no entendimento da MEO, manifestamente inadequado para suportar a imposição de preços baseados nos custos. Em particular, argumenta a empresa que a definição de "*preços máximos … tendo em vista garantir a protecção dos consumidores*" tem forçosamente de ser interpretada à luz do enquadramento conferido pelo artigo 5.º, conforme transcrito acima. Ou seja, no entender da MEO a proteção dos consumidores é alcançada mediante a garantia de "transparência das tarifas", legitimando uma intervenção como a ocorrida em 2004 que, através da definição de preços máximos, associou aos números uma "zona de preço" eliminando a incerteza sobre o preço a pagar, objetivo que continua assegurado através da vigência da deliberação correspondente; mas não legitima a definição de preços de retalho em função de juízos sobre a adequação do seu nível, em particular por referência aos custos da sua prestação.

Detalhando o seu raciocínio, segundo a MEO é importante contextualizar a situação que prevalecia no mercado há 16 anos e que motivou a intervenção regulatória. Conforme a ANACOM refere no SPD, assistia-se então, segundo a MEO, à adulteração do PNN, com mobilização das gamas "7" por parte de alguns prestadores para utilização de serviços com características de audiotexto, cuja gama de numeração tinha sido recentemente "barrada por defeito" aos assinantes do serviço telefónico. Esta situação era, de acordo com a empresa, acompanhada por uma grande disparidade entre os preços praticados nas chamadas destinadas a estes números, em função do operador e dos serviços prestados, atingindo nalguns casos níveis elevados. E em resultado, os utilizadores finais viam-se confrontados com faturas inesperadamente elevadas e os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas com uma acumulação de montantes incobráveis, o que gerava um volume importante de reclamações de ambas as partes.

Assim, para a MEO, a intervenção da ANACOM visou, nessa época, responder a uma situação excecional, combatendo a fraude e disciplinando a prestação destes serviços, e concretizou-se na definição de preços máximos uniformes, aplicáveis a todos os prestadores. A fundamentação da decisão teve por base, de acordo com a empresa, motivações de transparência, no sentido de o número passar a conter "*informação quanto à zona de preço*" dessas chamadas, considerada uma informação valiosa para os utilizadores. Pelo que o objetivo dos tetos tarifários era, assim, eliminar a incerteza quanto ao preço a pagar.

Afirma a MEO que as competências em que a ANACOM se ancora nessa decisão estão alinhadas com este objetivo, conforme é afirmado no presente SPD em relação à decisão de 2004.

Sucede que, no entender da empresa, a situação que se verifica atualmente contrasta claramente com a de 2003/2004. Com efeito, para a MEO, a prestação dos serviços em causa encontra-se estabilizada e consolidada, as gamas de numeração e os serviços são conhecidos dos utilizadores, e os preços estão balizados por valores máximos, eliminando o fator de incerteza que determinou a intervenção regulatória. Ou seja, a MEO considera que as preocupações que determinaram a decisão da ANACOM de 2004 encontram-se acauteladas, por meio da referida decisão, que se mantém em vigor.

Neste contexto, não é surpreendente para a MEO que as motivações da ANACOM para propor o SPD atualmente em consulta se afastem das motivações iniciais. A MEO afirma que a ANACOM pretende rever a deliberação de 2004 basicamente porque, no caso dos serviços prestados nas gamas “707” e “708” considera os preços muito elevados face aos custos de originação e de faturação e cobrança; e, no caso dos serviços prestados nas gamas “808” e “809”, constata que os conceitos tarifários de referência (tarifários das chamadas locais e nacionais prestadas no âmbito do serviço universal) perderam sentido e estão desadequadas.

Assim, para as gamas “707” e “708”, a MEO assinala que a ANACOM efetua um exercício de análise dos custos e das margens, designadamente a respetiva evolução face a 2004, ano da definição dos preços máximos, emite alguns juízos sobre a adequabilidade das margens para os prestadores detentores destas gamas de numeração, e define consequentemente novos preços máximos, que correspondem a reduções de 10% e 48%, respetivamente nas chamadas com origem nas redes fixas e nas redes móveis.

A este propósito, a MEO destaca, pelo seu caráter elucidativo, o caso das chamadas com origem nas redes fixas em que, constatando a ANACOM que os custos de interligação subiram desde 2004, ajuíza a margem que resultaria para os prestadores se o preço se mantivesse e não a considera “justificada”, pese embora a tenha considerado justificada em 2003, e, consequentemente, decide descer o preço em 10%.

Ou seja, para a MEO, na realidade, a ANACOM avoca-se a prerrogativa de se substituir ao mercado na definição dos preços de retalho das chamadas destinadas às gamas “707” e

"708" e determina o seu nível "ideal", adequado ou quiçá "justo", com base num princípio de orientação dos preços para os custos.

A MEO observa que o SPD sugere que na deliberação de 2004 os preços foram definidos com base nos custos, razão que fundamentaria agora a sua revisão, atenta a evolução dos mesmos[22]. No entanto, as preocupações subjacentes a essa decisão são de teor diferente, notando mesmo uma desconsideração da vertente dos custos, que a seu ver é notória pelo facto de no projeto de decisão terem sido definidos preços para o "707" inferiores ao custo de originação nas redes móveis, o que aliás levou a uma revisão do projeto na sequência das pronúncias dos prestadores, que apontaram esse constrangimento.

Para registo, a MEO informa que na sua pronúncia ao projeto de decisão de 2003, a então PT Comunicações, S.A. ("PTC") referiu o seguinte: "*Ainda em relação à fixação de preços máximos, a PTC gostaria de relevar que se trata de uma actuação aceitável no contexto específico dos serviços em causa e na situação de excepção ditada pela acumulação de fraudes, mas que não deve ser encarada como uma prática generalizável para fazer face a outras situações". E também: "Em particular, e no caso em apreço, a fixação de preços máximos não deve conduzir a condicionamentos desproporcionados nas condições de funcionamento do mercado desses serviços*".

Assim, a MEO considera que o SPD se traduz, na prática, na imposição da obrigação de orientação dos preços para os custos a todos os prestadores, sem que estejam reunidos os pressupostos para tal intervenção.

A regulação de preços retalhistas e, por maioria de razão, a imposição de uma obrigação de orientação dos preços para os custos requer, no entender da MEO, um enquadramento mais exigente e um procedimento específico, previsto no Titulo IV da LCE, com a epígrafe "*Análise de mercados e controlos regulamentares*". Para a empresa, concretamente, de acordo com o artigo 56.º, o Regulador tem de proceder a uma análise de mercado, o que envolve os passos de definição do mercado relevante, determinação se o mercado relevante é ou não efetivamente concorrencial e, não o sendo, declaração das empresas com poder de mercado significativo (PMS) e por fim, imposição de obrigações às empresas

[22] "*À semelhança do racional adotado aquando da fixação dos tetos tarifários máximos das chamadas para as gamas "707" e "708" em 2004, importa analisar os custos subjacentes ao estabelecimento de chamadas para o prestador detentor dessas gamas, nomeadamente dos preços grossistas que são pagos aos prestadores do STF e do STM pelo serviço de originação de chamadas nas respetivas redes.*" (página 9 do SPD).

com PMS. Entre as obrigações, elencadas no artigo 66.º, conta-se a obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos.

Segundo a MEO, o artigo 74.º, n.º 1 resume bem a situação de possibilidade de intervenção no mercado.

Conclui a MEO que não cabe à ANACOM fixar ou regular o preço, e menos ainda defini-lo em função dos custos, a menos que se verifiquem circunstâncias excecionais, que justificam a regulação *ex-ante*, e que não foram sequer analisadas neste caso.

Aliás, para a MEO nem tal seria necessário, bastando recordar que a atuação perspetivada no SPD ocorre num mercado que a ANACOM considerou concorrencial em 2014, o mercado dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo, e por isso o desregulou, eliminando as obrigações que estavam em vigor[23].

Ainda de acordo com a MEO, no próprio SPD em apreço, a ANACOM afirma que se verifica um aumento crescente de alternativas a estes números que são oferecidas aos utilizadores finais (Internet, emails, aplicações específicas), reconhecendo a existência de pressões competitivas atuando de fora do mercado, o que a seu ver abona – se tal ainda fosse necessário – a favor da não elegibilidade do mercado para a imposição de regulação.

---

[23] Assinalando a MEO em particular que, nessa decisão, de 14 de agosto de 2014, afirma-se o seguinte:

"*A lei da concorrência, ou a regulação ex-post, é suficiente para endereçar de forma efetiva e em tempo útil eventuais distorções de concorrência que venham a verificar-se nos mercados de serviços telefónicos prestados em local fixo e dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos até porque a capacidade de um operador agir independentemente dos seus concorrentes e utilizadores é muito limitada nestes mercados pelas razões referidas. Em particular, nota-se a reduzida probabilidade de virem a surgir comportamentos que tenham impacte irreversível para o mercado, em virtude da existência de um grau de concorrência que, suportado quer em ofertas reguladas como o acesso indireto, quer na prevalência da concorrência em infraestruturas próprias, reduzem a eficácia prática de comportamentos restritivos. Caso, no entanto, tais práticas venham a verificar-se, nota-se a facilidade de aceder em tempo útil a informação necessária para detetar desvios a equilíbrios sadios de concorrência, e em efetivamente endereçá-los com base na lei geral da concorrência*.".

Ou ainda:

"*Nas secções anteriores foram identificados e analisados […] e o mercado retalhista dos serviços de chamadas destinadas a números não geográficos, tendo-se concluído, com base na análise dos critérios relativos à presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada, à situação de concorrência por detrás dos obstáculos à entrada e à insuficiência do direito da concorrência, que os mercados em causa não estão em condições de ser identificados para efeitos de regulação ex-ante*, […].".

Em suma, segundo a MEO este SPD configura uma regulação de preços retalhistas disfarçada, num mercado reconhecidamente concorrencial e, portanto, sem que estejam reunidos os pressupostos que fundamentem ou legitimem esta intervenção da ANACOM.

A **NOS** disponibiliza informações sobre a evolução do tráfego originado na sua rede para números não geográficos. Tendo em conta estes dados, menciona a NOS que, ainda que, em termos globais, não se registem variações muito acentuadas ou disruptivas nos respetivos indicadores, os números disponíveis mostram que se operou uma transição natural e progressiva na utilização dos números não geográficos para soluções gratuitas (números "800").

Assim, entre 2014 e 2018, os números "800" passaram a ser a gama preferencial de contacto dentro do universo em análise.

Por outro lado, a NOS refere que se verifica um equilíbrio na utilização das diferentes gamas de numeração, reflexo da multiplicidade de modelos de contacto implícitos na utilização destas gamas, representando hoje os números "707", menos de um terço do total de chamadas destinados aos números não geográficos analisados.

Ainda segundo a NOS, a preponderância dos números "800" é também evidente considerando o parque dos números ativos da NOS. Refere a este propósito que, em 2019, o parque de números "800" corresponde a 58% do total de números não geográficos "707", "800" e "808" ativos na NOS e os números "707" não atingem os 25%.

Atentos estes dados, a NOS afirma não vislumbrar qualquer falha de mercado que seja irreparável ou uma tendência na evolução do mercado que seja contrária à preconizada pela ANACOM, que resulte da ausência de soluções alternativas ou de um recurso excessivo à numeração "707" e que obrigue a uma intervenção regulatória disruptiva e repentina, nos termos previstos no SPD.

Segundo a **ONI** e a **NOWO**, a deliberação da ANACOM de 16 de janeiro de 2004 relativa à definição de preços máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707", "708" e "809" definiu "*um preço máximo de retalho, entendido como o preço pago pelo utilizador originador da chamada, para as chamadas destinadas a números das gamas "707", "708" e "809", uma vez que esta medida permitirá que o utilizador disponha de informação mais segura e clara sobre as condições de utilização daqueles recursos de numeração*", atendendo à necessidade de salvaguardar os interesses dos utilizadores.

Acrescentam aqueles operadores que, durante cerca de 15 (quinze) anos, o mercado foi estável, não se tendo verificado alterações nas chamadas para os números não geográficos e os preços de retalho têm sido constantes, não provocando qualquer efeito negativo. A comprovar tal facto, referem que são os dados fornecidos pela ANACOM que comprovam não ter havido flutuação dos preços praticados: "*Assim, no caso das chamadas para as gamas "707" e "708", pese embora a ANACOM tenha fixado preços máximos, sendo assim possível que sejam praticados preços abaixo desse limiar, verifica-se que os preços efetivamente praticados se têm mantido inalterados ao longo dos últimos 15 anos* […]"[24].

De acordo com a ONI e com a NOWO, conforme referido no documento em consulta, a fixação dos máximos de retalho para as chamadas destinadas a números das gamas "707", "708" e "809", surgiu em 2004 num contexto em que o PNN já definia para as gamas "800" e "808" um teto tarifário máximo. Ora, segundo aquelas empresas, a realidade que esteve subjacente à tomada de decisão em 2004, com a regulação e definição de preços máximos para esta numeração, não se verifica atualmente, porquanto, este tipo de mercado tem subsistido, de forma sustentada, sem oscilações e sem distorções significativas. A comprová-lo estão, no entender das empresas, os referidos 15 anos sem necessidade de intervenção regulatória.

Fazendo-se uma análise ao ponto da necessidade de atualização dos preços máximos de retalho, prevista no SPD, a ONI e a NOWO verificam que os dados apresentados são manifestamente insuficientes para justificar, de forma sustentada, uma revisão dos preços (de retalho) praticados nestes números.

E no entender daquelas empresas é, assim, tanto mais grave estar prevista uma redução de 48% dos preços de retalho para chamadas realizadas a partir de redes móveis para os números das gamas "707" e "708" e uma redução de 10% dos preços das chamadas originadas na rede fixa para as mesmas gamas, com base nos referidos dados, e ser definido um prazo de 30 dias úteis para a implementação da decisão final, o qual entendem ser claramente desadequado se se tiver em consideração todo o impacto processual e operacional que a decisão final poderá acarretar.

[24] Vide 4.º parágrafo da página 8 do presente SPD, disponível em https://www.anacom.pt/streaming/SPD06062019precos707_708_808_809.pdf?contentId=1473428&field=ATTACHED_FILE.

A **VODAFONE** salienta que o SPD proposto incide sobre matéria que não é objeto de revisão, por parte da ANACOM, há aproximadamente 15 anos.

No seu entender, a intervenção regulamentar ocorrida em 2004 teve por base um enquadramento hoje inexistente de (i) utilização indevida e abusiva dos recursos do PNN para maximizar valores faturados, (ii) ausência de preços regulados no que concerne a várias gamas de serviços não geográficos e ausência de transparência quanto aos preços retalhistas efetivamente aplicáveis e (iii) reclamações de clientes relativas aos valores das faturas, decorrentes de preços – à data – elevados e não regulados deste serviços.

Considera também que não foram identificados, presentemente, factos, eventos ou argumentos que de facto sustentem a necessidade de uma revisão urgente do tema e que justifiquem uma descida abrupta dos preços em causa, tal como preconizado pela ANACOM - o que atenta, necessariamente, contra o princípio da proporcionalidade.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a existência de diversas considerações específicas sobre os procedimentos de análise de mercado relevante, entre essas, o entendimento de que a regulação de preços retalhistas e a alegada imposição de uma obrigação de orientação dos preços para os custos se enquadra no procedimento específico de "análise de mercados" previsto na LCE, ou ainda, o facto dos mercados retalhistas e grossistas – mercado retalhista de chamadas para número não geográficos[25] e mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica[26] – associados a estes números terem sido desregulados.

O enquadramento legal para a intervenção prevista no SPD não está relacionado com o procedimento de análise de mercados, nem poderia estar. No caso em apreço não está em causa uma análise de mercados relevantes, nem a identificação de entidades com poder de mercado significativo ou a correspondente fixação de obrigações regulamentares

[25] Mercado desregulado com a aprovação da decisão de 14.08.2014 relativa aos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo e mercados de serviços telefónicos prestados em local (https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1311892).

[26] Mercado desregulado com a aprovação da decisão de 17.12.2017 relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para serviços especiais suportados em numeração não geográfica (https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1424784).

ex-ante. No entanto, como bem sabem os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, o âmbito de intervenção desta Autoridade não se esgota nas referidas atribuições e poderes (de análise de mercados), e é mais vasto, abrangendo também outro tipo de ações – proporcionando uma regulação simétrica do mercado – de que as determinações ao abrigo da gestão do PNN constituem um exemplo.

Assim, existe toda a legitimidade para a ANACOM intervir ao abrigo das competências previstas nos artigos 17.º (Numeração) e 37.º (Condições associadas aos direitos de utilização dos números) da LCE, que no caso em apreço sustentam a atuação do regulador, a qual também se suporta nas atribuições e competências que lhes são conferidas pelos respetivos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março.

Decorre assim do exposto que o facto de o mercado relevante onde as gamas de numeração objeto da intervenção da ANACOM poderiam estar integradas não se encontrar regulado *ex-ante* não impacta na capacidade desta Autoridade de definir condições de utilização dos números, incluindo preços, não sendo aliás inédito este tipo de intervenção. Nem por parte da ANACOM, como é do conhecimento de todos os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, nem de outros reguladores ou autoridades competentes europeias que também têm tido intervenções neste âmbito[27].

Assim, ao contrário do alegado nos contributos rececionados, a intervenção da ANACOM está enquadrada nas atribuições desta Autoridade ao nível da numeração e não está associada, nem se confunde, com as competências desta Autoridade ao nível da análise de mercados e controlos regulamentares.

Convém também assinalar que não se deve confundir a fixação de novos preços máximos de retalho com uma obrigação de orientação dos preços para os custos.

A obrigação de orientação dos preços para os custos é uma obrigação aplicável a empresas identificadas com poder de mercado significativo, na sequência de uma análise de mercado relevante e avaliação de poder de mercado significativo, situação que não

[27] Ver por exemplo disposição do Ministerio de Industria, Energia y Turismo relativa à utilização dos recursos de numeração para os serviços de valor acrescentado disponível em: https://avancedigital.gob.es/es-es/Servicios/Numeracion/Normativa/Normativa%20aplicable/Servicios%20de%20tarificación%20adicional/BOE-A-2015-13738_Orden_STA.pdf. E ainda a medida da Comreg disponível em: https://www.comreg.ie/premium-rate/about-premium-rate-services/what-are-premium-rate-services/.

ocorre no SPD em apreço. Não obstante, na fixação de qualquer preço, ou na sua atualização, que é que o está em causa com a gama dos "707" e "708", o referencial de custos, quando existente, não poderá ser desconsiderado, e é um elemento relevante, ainda que não haja o objetivo de orientação dos preços para os custos. Ora, neste caso concreto, o preço é determinado considerando o conceito de margem bruta, algo profundamente distinto da fixação de preços orientados para os custos. O que está em causa é a utilização dos preços de interligação (que podem constituir um custo para o prestador detentor do número não geográfico), que são mencionados, e utilizados, no SPD para se obter o valor das margens absolutas brutas desses serviços o que não deve ser interpretado, nem confundido, como a aplicação do princípio de orientação dos preços para os custos. Trata-se sim da consideração de uma margem bruta, também indiretamente fixada na deliberação de 2004, e que já na altura permitia aos prestadores e às empresas a prestação de serviços suportados nas referidas gamas não geográficas.

Importa também notar que, contrariamente ao alegado em relação à decisão de 2004, os preços de interligação, e especificamente os preços de originação, também foram um referencial para a fixação de preços de retalho que então foi determinada, sendo que, conforme consta da decisão em causa, os patamares distintos para os preços de retalho das chamadas para o "707" e para o "708" foram fixados "*tendo em conta as diferenças significativas entre os preços de originação nas redes fixas e nas redes móveis*".

Aliás, estando em causa a atualização dos preços das chamadas para as referidas gamas de numeração, o atual SPD suporta-se em competências similares às então invocadas na decisão de 2004[28].

A ANACOM regista as diversas considerações manifestadas quanto às diferenças entre o contexto atual e aquele que conduziu à deliberação da ANACOM, de 16.01.2004. Segundo as opiniões expressas, as motivações identificadas para uma intervenção em 2004 não só não são aplicáveis atualmente, como as razões atuais se afastam das motivações originais, não vislumbrando os respondentes como válida, nesta perspetiva, uma nova intervenção nos preços máximos de retalho das gamas de numeração em análise, em particular das gamas "707" e "708".

[28] O atual SPD é adotado ao abrigo das competências previstas nos artigos 17.º (Numeração) e 37.º (Condições associadas aos direitos de utilização dos números) da LCE, enquanto a deliberação de 2004 foi implementada ao abrigo das competências do artigo 28.º (Plano Nacional de Numeração) do decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de dezembro.

Neste sentido, importa esclarecer que em nenhum momento a ANACOM referiu que a situação atual era completamente equivalente à situação que precedeu a sua atuação em 2004. Existindo naturalmente um problema de preços elevados em 2004 – caso não existisse, não estariam reunidas as condições para a intervenção que então foi efetuada – existiam também outras preocupações que presentemente não se colocam. Mas, contrariamente ao suscitado pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas que se pronunciaram nos presentes procedimentos, a intervenção de 2004 não se circunscreveu a questões de transparência tarifária. Aliás, se assim fosse não haveria justificação para intervir no preço, e note-se, esse foi o resultado mais notório dessa intervenção – a fixação de preços máximos.

A alegada consensualidade mencionada em relação a essa intervenção da ANACOM (relevando-se que não houve consensualidade em relação ao nível de preços fixados, o qual também então foi contestado) decorre de terem existido também outras questões subjacentes à intervenção regulatória de 2004, e que com elas foram resolvidas. Tal não obsta, de forma alguma, que, inexistindo atualmente alguns dos problemas que eram suscitados em 2004 (por exemplo a existência de um elevado número de valores incobráveis) previamente à intervenção, mas havendo um problema de preços excessivos – comum às duas intervenções (na altura face aos preços das chamadas nacionais, regionais e nacionais e agora face a uma realidade em que um grande número de utilizadores tem ofertas com tráfego incluído) – a ANACOM não possa intervir, ou não tenha justificações para essa intervenção. E não se alegue a não existência de consensualidade – pelo menos entre os que se pronunciaram no âmbito dos procedimentos de consulta – como justificação para uma não intervenção. Existindo presentemente essencialmente uma preocupação associada aos preços elevados que são praticados nas chamadas para as gamas “707” e “708”, que se mantêm inalterados nos últimos 15 anos, a ANACOM está perfeitamente consciente que o impacto de uma descida de preços afeta as receitas dos prestadores, e como tal não é de modo algum surpreendente que esses prestadores, que beneficiaram de preços que se mantiveram inalterados ao longo desse período, discordem dessa descida. No entanto, tal discordância, por si só, não pode determinar a inatividade do regulador.

Noutro âmbito, salienta-se que a ANACOM nunca referiu que a intervenção agora determinada tinha o caráter de urgência, aspecto que os prestadores parecem suscitar para contestar a intenção de descida de preços. O procedimento adotado com a aprovação

do SPD é similar a tantos outros, e não se enquadra nas disposições que permitem ao regulador a adoção de medidas urgentes, conforme decorre do artigo 9.º da LCE. Aliás, se assim fosse, não teriam sido concedidos 30 dias úteis para que os interessados se pudessem pronunciar.

E, quanto às críticas relativas à ANACOM estar a intervir ao fim de 15 anos, esta Autoridade estranha que – tendo permitido ao longo de vários anos que os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas praticassem preços máximos fixados tendo por base um contexto de tarifários e de preços grossistas que, ao longo desse tempo, sofreu diversas evoluções – os preços praticados no retalho, nas chamadas efetuadas para as gamas "707" e "708" se tenham mantido inalterados, apesar das alegadas pressões competitivas exercidas pelas "*crescente alternativas a estes números que são oferecidas aos utilizadores finais*", e que alguns prestadores de serviços de comunicações eletrónicas e a associação que os representa venha criticar essa intervenção por inoportuna. Não sendo expectável que essa crítica signifique que os prestadores em causa e a APRITEL pretenderiam que a ANACOM já tivesse intervindo há mais tempo, só se compreende como uma pretensão de não intervenção, que não se pode aceitar.

Mas, não se trata apenas de intervir porque o contexto em que foram aprovados os preços, em 2004, se alterou, designadamente quanto aos preços grossistas e retalhistas aplicados, tornando os preços de retalho, designadamente das chamadas para o "707" e para o "708", cada vez mais desajustados face à realidade. Também se registam reclamações quanto aos preços que estão fixados, designadamente nas chamadas para as gamas referidas.

Existem não apenas reclamações de utilizadores, mas também de entidades como a Provedoria de Justiça, a Direção-Geral do Consumidor e a DECO, relativamente à onerosidade das chamadas para essas gamas. Por exemplo, a DECO, em comunicação de maio de 2017[29], referia em relação aos números começados por "707" e "708" que "*os preços fixados são demasiado elevados*". No caso da Provedoria de Justiça assinalam-se as comunicações que constam na respetiva página na Internet[30].

[29] Comunicação da DECO em 03.05.2017.

[30] Disponíveis em https://www.provedor-jus.pt/?idc=136&idi=18021 e https://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=17529.

Além disso, como referido no SPD, a página do sítio da ANACOM na Internet que contém a deliberação de 2004, relativa aos preços máximos de retalho para as chamadas destinadas às gamas “707”, “708” e ”809”, tem sido uma das mais consultadas de entre as páginas do sítio da ANACOM. Aliás, sem considerar a *homepage*, esta página é desde 2015 a página mais acedida. Apesar de não ser possível averiguar a origem da maior parte dos acessos a esta página, podendo esta estar associada tanto a consumidores como a empresas do sector, também é verdade que os acessos são igualmente feitos via *refferal* (ou seja, por via de sítios externos com *links* para o domínio da ANACOM), observando-se nesse conjunto, sítios dedicados à salvaguarda dos interesses de consumidores. Neste contexto, entende-se que há um claro interesse da população em estar informada a este respeito, particularmente nos últimos quatro anos. Nem é pelo facto de poder haver uma tendência para alguma redução do tráfego associado às gamas de numeração “707” e “708” que as chamadas para essas gamas não continuam a ser de grande relevância e uma possibilidade, frequentemente a única, de contacto para um conjunto muito diverso de entidades e empresas, e em relação a um conjunto de serviços (aliás as pronúncias dos prestadores não são unânimes em relação a esta tendência de redução do tráfego associado às gamas “707” e “708”, refletindo experiências distintas). Aliás, a título de exemplo, releva-se que só o tráfego originado em clientes do STF representa cerca de 80 milhões de minutos por ano, pelo que não pode ser desvalorizada a sua relevância.

É, assim, por demais evidente, que a estagnação dos preços de retalho para o utilizador final não poderia perpetuar-se, obrigando necessariamente à correção da situação através da intervenção do regulador para corrigir as distorções de mercado e assegurar uma repartição mais equitativa de valor por parte de todos os intervenientes no mercado. A intervenção da ANACOM não é assim extemporânea e resulta de uma análise completa que teve em consideração os interesses da pluralidade dos intervenientes nestes serviços. Em relação aos meios alternativos para os utilizadores finais contactarem as diversas entidades que prestam serviços suportados nos números não geográficos constata-se que, pese embora tenham começado a surgir alternativas, a opção de ligar diretamente para certas entidades continua a ser valorizada por um grupo substancial de consumidores, sendo que para alguns consumidores, particularmente os menos informados ou mais vulneráveis, as chamadas efetuadas para as gamas em causa são mesmo a única forma prática de contacto para algumas dessas entidades. Ainda que possa haver consciência do preço praticado, frequentemente estes utilizadores desconhecem a existência de alternativas, frequentemente estas não existem e mesmo nos casos em que existem, nem

sempre são divulgadas de forma adequada ou em termos equivalentes à divulgação dos números das gamas “707” e “708”, o que leva os utilizadores a optarem pelo contacto telefónico através destas gamas.

Neste contexto, importa ainda clarificar que o SPD reconhece o “*aumento crescente de alternativas que são dadas aos utilizadores finais para obter informações ou contactar as diversas entidades que prestam serviços suportados nos números não geográficos*”, no entanto, em momento algum conclui que estes novos serviços são substitutos perfeitos das soluções tradicionais de voz.

Deste modo, e sem prejuízo da eventual disponibilidade de meios alternativos de contacto, é fundamental garantir que o preço de acesso a estes serviços não constituiu um ônus tal que exclua potenciais utilizadores da sua utilização, e que represente um peso desproporcionado face ao peso das restantes comunicações efetuadas.

A ANACOM concorda com o entendimento de que o PNN deve conter um conjunto variado de códigos e preços máximos que permitam acomodar a prestação de serviços com vários níveis de valor e entende que a intervenção ora prevista não compromete de modo algum esse objetivo. De facto, o que se verifica é que os preços das chamadas para estas gamas estão alinhados com o valor máximo determinado em 2004, contrariando o argumento apresentado por prestadores que responderam a esta consulta de que existem serviços com diferentes níveis de valor. Caso contrário, seria expectável a existência de um leque mais diversificados de preços nas gamas “707” e “708”, por exemplo, pelo menos através da diferenciação entre as duas gamas. No entanto, tal nunca se verificou, apesar de essa diferenciação ser possível. Aliás, essa diferenciação continuará a ser possível, nada impedindo os detentores das gamas referidas de fixarem preços distintos para cada uma das gamas, desde que cumpram os limites fixados. Por outro lado, não se registaram pronúncias de empresas ou associações empresariais com argumentos equivalentes.

No que concerne à observação da APRITEL sobre a tendência de crescimento do peso do serviço móvel para efetuar estas chamadas poder indiciar que não existem constrangimentos evidentes à sua utilização, considera-se que tal reflete a evolução dos mercados, com os consumidores a recorrerem cada vez mais às redes móveis para as suas necessidades de comunicações de voz. Embora possa existir algum grau de substituibilidade entre as comunicações fixas e móveis, efetivamente o que acontece em muitas situações será uma questão de oportunidade, em que a necessidade de efetuar

chamadas para as gamas de numeração em causa surge quando os utilizadores estão em situação de mobilidade, ou quando não se encontram nas respetivas residências onde têm acesso a um telefone fixo. Neste contexto, a ANACOM não considera que esse aumento no número de chamadas efetuadas a partir das redes móveis se traduza numa indiferença face ao preço. Ademais, ao contrário do que se verifica nas comunicações do serviço telefónico de voz em que o peso das chamadas originadas na rede móvel supera as iniciadas na rede fixa, no caso em apreço haverá um peso maior das chamadas que são iniciadas nas redes fixas.

Sobre os elementos estatísticos que se encontram disponíveis em relação à utilização das gamas de numeração não geográfica, a ANACOM tem acesso a informação com um elevado grau de detalhe, designadamente entre 2014 e 2016, dispondo de elementos estatísticos com um menor grau de detalhe relativos a 2018 (e 2017). Efetivamente existe informação, que é transmitida no contexto de reportes periódicos efetuados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, sendo que os elementos existentes relativos a 2017 e 2018, e os mais detalhados relativos aos anos anteriores, permitem estimar a evolução no mercado entretanto havida. Note-se que a informação agora transmitida por alguns prestadores não introduz elementos novos, e está alinhada com as estimativas de evolução apresentadas por esta Autoridade no âmbito do SPD. Por outro lado, ainda que houvesse lugar à solicitação de elementos mais detalhados, o período concedido para a resposta a essa solicitação e a necessária análise desses elementos por parte do Regulador ditaria sempre a existência de um desfasamento entre os dados recolhidos e o calendário da intervenção.

Decorre do vindo de expor, igualmente explicitado no SPD, que, no caso das chamadas para as gamas de numeração “707” e “708”, pese embora a ANACOM tenha fixado preços máximos, sendo assim possível que fossem praticados preços abaixo desse limiar, os preços efetivamente praticados mantiveram-se inalterados ao longo dos últimos 15 anos. Simultaneamente, registou-se uma evolução nos preços do serviço grossista de originação de chamadas e do serviço de faturação e cobrança, relevando-se em particular uma descida acentuada nos preços grossistas cobrados ao nível da originação móvel, aproximando-os dos preços praticados para as originações de chamadas na rede fixa.

Neste contexto, e em conformidade com o decidido em 2004, que atendeu ao diferencial de preços praticado ao nível grossista, e também considerando que não existem atualmente argumentos ou fatores técnicos que sustentem a existência de preços tão

distintos, para além dos relativos ao referido diferencial de preços grossistas, nem que justifiquem preços tão elevados, e que não foram no contexto deste procedimento de consulta apresentados dados que ponham em causa o definido no SPD, entende-se que há necessidade e justificação para que seja efetuado um ajustamento dos preços máximos de retalho cobrados ao utilizador final e que seja determinada uma maior aproximação entre os preços cobrados para as chamadas originadas em clientes do STM e SFT, entendendo como tal a ANACOM que estão reunidas as condições que tornam imperativa uma nova intervenção nos preços em causa.

Nota-se, porém, que no caso da gama de numeração “809” (e “808”) a fundamentação para a intervenção decorre sobretudo da necessidade de ajustar os referenciais subjacentes à fixação dos preços, assegurando a transparência de informação, e alinhando os preços com as práticas correntes do mercado, não se perspetivando um impacto relevante para os prestadores de serviços, como de resto decorre das pronúncias apresentadas.

3.3. Impacto das medidas incluídas no SPD

Respostas recebidas

A acrescer ao que entende ser a aparente “precipitação que subjaz à ligeireza” da metodologia de análise e à imprevisibilidade do processo de decisão, no entender da **APRITEL** as medidas impostas também são manifestamente desproporcionais.

Segundo a APRITEL, a ANACOM, ao impor um corte imediato, para cerca de metade, do preço de retalho das chamadas para números “707” e “708” originadas em números móveis, impõe uma medida (i) com termos e prazos de implementação que são desadequados e irrazoáveis para os fins que se pretende atingir, (ii) assente numa necessidade cuja extensão e gravidade não estão devidamente fundamentadas, e cujos efeitos imediatos nos diferentes agentes de mercado foram insuficientemente avaliados (utilizadores finais, empresas e operadores) e (iii) em que não é evidente que os respetivos benefícios ultrapassem os custos que as mesmas implicarão.

Refere a APRITEL que os números “707” e “708” são utilizados por empresas de todos os sectores, com diferentes finalidades e custos associados à disponibilização destes serviços, técnicos e humanos. Essa heterogeneidade também se tem verificado, segundo

aquela Associação, nos modelos de negócio subjacentes à prestação de serviços de chamadas para as gamas “707” e “708”.

De acordo com a APRITEL, os referidos modelos de negócio têm necessariamente em consideração as receitas de retalho provenientes das chamadas realizadas, pelo que qualquer descida dos preços de retalho impactará a relação contratual estabelecida entre o operador de comunicações eletrónicas detentor do número e o cliente que disponibiliza o número aos seus clientes finais, sendo o impacto sofrido de maior ou menor dimensão consoante a descida de preços preconizada – descida que a seu ver é considerável.

A APRITEL salienta que os modelos de negócio subjacentes à prestação dos serviços em causa são negociados caso a caso, pelo que qualquer cenário de alteração de enquadramento regulatório terá de ser tratado individualmente e terá resultados e consequências heterogéneas para as partes envolvidas. A este respeito, para a APRITEL importa ter presente que estes contratos foram desenhados no pressuposto da estabilidade de preços, definidos em 2004, sem perspetivas, atentos os planos de atividade do regulador, de intervenção regulatória de qualquer magnitude ou natureza.

A ausência de intervenção regulatória durante os últimos 15 anos ilustra também, segundo aquela Associação, a ausência de um constrangimento sério que torne necessária a intervenção urgente e disruptiva ao nível das soluções de comunicação entre os diferentes agentes económicos e/ou institucionais.

Acrescenta que[31] uma alteração imediata e abrupta de preços afigura-se particularmente lesiva para os operadores de comunicações eletrónicas e para as entidades que disponibilizam esses números a utilizadores finais, introduzindo incerteza no sector e, por arrasto, em toda atividade económica do país, que terá efeitos sistémicos, pois constituirá um elemento de risco que será incorporado em qualquer decisão de negócio dependente do enquadramento regulatório.

Uma consequência objetiva da intervenção projetada seria, segundo a APRITEL, a necessidade de avaliação de milhares de contratos, os quais com durações que poderão ir até 3 anos ou mais, por forma a analisar os impactos da medida e aferir sobre a

[31] Sem conceder quanto ao seu entendimento sobre a desnecessidade da redução dos preços máximos das chamadas para estes serviços.

necessidade e ou viabilidade da sua renegociação, tudo isto no prazo que considera inconcebível de 30 dias úteis.

Em muitos casos, e independentemente do sucesso ou não dessa renegociação, a APRITEL menciona que o serviço seria necessariamente prestado com prejuízo por uma ou ambas as partes, dependendo das condições acordadas e dos recursos técnicos e humanos envolvidos na sua prestação.

Ou seja, no entender da APRITEL, o resultado direto da eventual concretização desta medida será a imprevisibilidade que introduz no enquadramento regulatório e o seu impacto na contratação de serviços de comunicações eletrónicas pelo segmento empresarial, efeito que a seu ver terá certamente custos materiais muito mais elevados do que os benefícios que se obterão pela redução dos preços de serviços que são tipicamente utilizados pontualmente por cada utilizador final.

Na verdade, para a APRITEL, a ANACOM ao estimar que os consumidores ganham cerca de 7 milhões de euros por ano com esta medida, transferidos dos operadores, apenas estará a atentar nos efeitos diretos e estáticos desta medida, caso tudo o resto se mantivesse, ignorando totalmente os efeitos a prazo que a medida terá na abordagem dos operadores de comunicações eletrónicas no mercado e na confiança na estabilidade regulatória e nas relações contratuais que envolvam serviços de comunicações eletrónicas.

E, segundo aquela Associação, há outros efeitos que são ignorados e que deveriam ser acautelados na tomada de decisão, e que se referem aos impactos que esta medida poderá ter sobre a qualidade e o preço dos serviços prestados pelas empresas para compensar esta perda de receita, os quais poder-se-iam, por exemplo, fazer sentir na degradação da qualidade dos serviços de contacto prestados pelas empresas, em particular no contexto digital.

Acrescenta ainda a APRITEL que uma decisão com estas características poderá gerar barreiras à criação ou manutenção de serviços que assentem nestas numerações. Na verdade, segundo a APRITEL, outros exemplos de serviços afetados poderão incluir casos em que o próprio modelo de negócio assenta exclusivamente, ou determinantemente, na prestação de serviços de assistência técnica remota através da disponibilização do contacto para números “707”, a clientes sem vínculo contratual prévio, assumindo a receita

do serviço um papel fundamental para a viabilidade da prestação do mesmo por parte das empresas.

Assinala a APRITEL que tudo isto vai introduzir uma alteração que incide sobre sectores e serviços com características muito distintas, e sobre os quais as respetivas autoridades sectoriais poderiam atuar, naturalmente, de forma muito mais focada e eficiente do que a ANACOM. A APRITEL entende assim que, a haver uma revisão de preços máximos para a prestação de determinado serviço por chamada telefónica, esta deveria acontecer por determinação ao nível dos respetivos sectores, que estarão melhor equipados para avaliar economicamente as especificidades de cada serviço. Nesse sentido, defende que o PNN deve continuar a disponibilizar um leque alargado de opções de numeração que permita que cada entidade escolha a que melhor serve os seus objetivos, tendo em conta eventuais restrições específicas.

Segundo a **AR TELECOM**, a alteração radical dos preços máximos das gamas "707" e "708", caso avance, irá gerar inevitavelmente disrupções no mercado[32] cuja ponderação não se encontra refletida na análise estática de impacto realizada pela ANACOM.

---

[32] Tendo identificado, nomeadamente, as seguintes:

a) confusão nos utilizadores quanto aos novos preços máximos nos serviços que permanecerem disponíveis;
b) revisão dos modelos e planos de negócio dos prestadores de serviços com inevitável diminuição do valor do negócio e interesse dos clientes pelo uso da numeração em causa;
c) consequente revisão dos modelos e planos de negócio dos clientes dos serviços presente em todos os sectores de atividade, incluindo sector público, com previsível descontinuação de serviços ou diminuição da qualidade;
d) descontentamento dos utilizadores com o desaparecimento de alguns serviços;
e) descontentamento dos utilizadores com a expectável diminuição de qualidade de serviços que permanecerem disponíveis;
f) conflitos na relação contratual entre os prestadores de serviços e os clientes no âmbito da renegociação dos contratos em 30 dias úteis, prazo considerado de cumprimento impossível;
g) mesmo nos casos em que a renegociação seja bem-sucedida, implicará sempre um corte muito significativo e repentino na receita de cada prestador, nas suas margens e no valor para os clientes utilizadores da numeração;
h) redução drástica do espaço de concorrência entre os prestadores de serviço que afetará de forma mais grave os operadores mais pequenos porque estes suportam custos de acesso para a totalidade do tráfego gerado, por contraponto aos grandes operadores que geram internamente uma parcela significativa desse tráfego;
i) risco real de se esvaziar o negócio, com impacto negativo direto no mercado de comunicações eletrónicas como um todo e indireto nos mais variados sectores que são clientes dos serviços e consequentemente nos consumidores;
j) consequente corte ou redução da diversidade de escolha para os consumidores na forma de acesso aos serviços agora disponibilizados através de comunicação telefónica.

Refere a AR TELECOM que a ANACOM não revela no SPD qualquer ponderação destas consequências previsíveis e estima apenas que o impacto da medida proposta represente uma poupança mínima anual na ordem dos 6 a 7 milhões de euros para os utilizadores e (presume) uma perda equivalente para os prestadores de serviços. No entender da empresa, segundo a análise que a ANACOM dá a conhecer, todos os equilíbrios consolidados ao longo dos últimos 15 anos irão manter-se após a intervenção, o que não é de todo verosímil, tendo tem conta o nível de disrupção que a ANACOM pretende introduzir.

Este prestador estima impactos muito negativos para o mercado e um agravamento da sua própria posição concorrencial caso a ANACOM avance com o SPD e retire inesperadamente do mercado uma solução que foi criada com o objetivo de permitir a prestação de serviços na gama com preços máximos de 0,25 e 0,10 euros por minuto e que foi consolidada ao longo de 15 anos. Isto porque, segundo a empresa, reduzir um dos preços em 48% representa de facto privar o mercado de uma das opções disponíveis de códigos no PNN e preços máximos, substituindo-a por uma outra com preços completamente desadequados para muitos dos serviços presentemente aí suportados.

Segundo a AR TELECOM **Início de Informação Confidencial [IIC]**

Fim de Informação Confidencial [FIC]

A **MEO** considera que a análise da ANACOM é redutora, no que se refere à avaliação de impactos, designadamente quanto às gamas "707" e "708", cingindo-se à redução da despesa para os utilizadores finais que resulta, de forma direta e estática, da redução de preço propugnada para as chamadas destinadas a estas gamas de numeração.

A MEO identifica impactos (i) em si própria, (ii) nos clientes dos números e (iii) no funcionamento do mercado.

Em relação ao primeiro ponto[33], a MEO refere que a ANACOM desconsidera o impacto negativo deste SPD nas receitas dos prestadores dos serviços suportados nestas gamas de numeração e que estes não tiveram possibilidade de acautelar, dado o caráter inopinado deste SPD. No que respeita à MEO, o impacto estima-se numa redução da receita mensal da ordem dos **[IIC]**

[FIC].

Em relação ao segundo ponto[34], a MEO informa que nestas gamas suportam-se serviços de contacto prestados por empresas de todos os sectores, cujo modelo de negócio conta com as receitas geradas pelas chamadas destinadas a estas gamas, em particular o "707". Trata-se, segundo a empresa, de uma prática instituída, e que não pode ser ignorada pelo regulador.

[33] Impacto que se verificará na própria MEO.

[34] Impacto que se verificará sobre os clientes dos números.

Prossegue a MEO referindo que a parcela que é atribuída ao cliente empresarial corresponde muitas vezes à valorização de um serviço que é prestado por este aos seus clientes através dessas comunicações telefónicas, e.g. de apoio e assistência técnica remota e de outros serviços como reservas, encomendas, alarmística, a título de exemplos. Assim, esclarece que não é apenas o serviço de tradução do número, com as funcionalidades de rede inteligente associadas, que justifica que o preço das chamadas para a gama "707" seja distinto do preço das chamadas para gamas geográficas, móveis ou nomádicas e, de resto, este modelo de partilha de receita faz parte da dinâmica concorrencial existente entre os prestadores no mercado das chamadas para estes números.

Consequentemente, considera que o sentido da decisão perspetivada, pelo forte impacto que tem nas margens, é de molde a comprometer alguns modelos de negócio suportados nestes números.

A MEO considera ainda conveniente referir que os impactos indicados não são isentos de consequências para os utilizadores finais. A primeira consequência, no entender da MEO, é que, sendo estes também consumidores de outros serviços de comunicações eletrónicas, o pressuposto subjacente ao cálculo de impactos da ANACOM de que não se verificará nenhum efeito de compensação entre os preços "regulados" pelo SPD e os dos outros serviços, é de verificação incerta. E a segunda consequência é, segundo a MEO, a expectável redução da qualidade dos serviços de contacto disponibilizados pelos clientes dos números aos utilizadores seus clientes, incluindo a extinção de alguns, cuja prestação deixa de ser viável em resultado da inibição da remuneração.

Em relação ao terceiro ponto[35], a MEO considera que o SPD encerra a regulação do nível de preço, em jeito de fixação administrativa do preço, porquanto não respeita o procedimento definido para a regulação de mercados, e consubstancia uma intervenção num mercado reconhecidamente concorrencial. Neste sentido, entende que se sobrepõe ao livre funcionamento do mercado, em que o preço é determinado pelo jogo da oferta e da procura, e que constitui a regra nas economias de mercado.

[35] Impacto da decisão no funcionamento do mercado, a saber o dos serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo.

Ainda segundo a MEO, a decisão, ao destinar-se a todos os prestadores presentes no mercado, tem um potencial acrescido para condicionar o seu funcionamento, porque introduz rigidez e reduz fortemente o espaço para a rivalidade de preços. A seu ver, a fixação de um preço, mesmo que máximo, aplicável a todas as empresas é a negação da concorrência, do funcionamento concorrencial do mercado, e um incitamento ao alinhamento dos preços. E acrescenta que não há, presentemente, nenhuma situação excecional nem nenhum interesse legítimo a tutelar que se sobreponha ao princípio do mercado.

A MEO refere ainda que a ANACOM se suporta nas atribuições que os Estatutos lhe conferem, designadamente na alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º - proteger os direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais[36], mas desconsidera outras que são, sempre em seu entender, claramente contrariadas, como sejam a promoção da concorrência na oferta de redes e serviços, assegurar a garantia da liberdade de oferta de redes e de prestação de serviços, ou ainda contribuir para o desenvolvimento do mercado interno das redes e serviços de comunicações eletrónicas da União Europeia (conforme alíneas a, c e d) do mesmo artigo).

Adicionalmente, no entender da MEO, o SPD demonstra de forma exemplar como a ANACOM não observa devidamente boas práticas regulatórias há muito estabelecidas, nomeadamente a "Avaliação de Impactos Regulatórios", problema estrutural do processo de regulação da ANACOM para o qual a empresa refere ter já chamado a atenção múltiplas vezes.

Neste sentido, a MEO salienta que, para além da "*poupança anual global para os utilizadores finais na ordem dos 6 a 7 milhões de euros*" apresentada no SPD constituir uma avaliação de impactos insuficiente (por ser incompleta e estática), o SPD é omisso quanto à ponderação de outras alternativas de atuação que pudessem dar resposta ao problema que pretende resolver[37].

Refere a **NOS** que, no final do primeiro semestre de 2019, **[IIC]**

[FIC].

[36] Que entende que tem de ser interpretado à luz do disposto na LCE sobre essa matéria, no seu artigo 5.º, não legitimando, a seu ver, a sua atuação.

[37] Problema este que, no seu entender, nem sequer é caracterizado adequadamente.

Segundo a NOS, os clientes servidos por números “707” e “708” são clientes empresariais e, no seu caso, pelo menos 9 em cada 10 são disponibilizados a empresas de grande dimensão. Refere que, atendendo à dimensão e características destes clientes, a negociação e contratualização da numeração “707” e “708” é integrada na negociação do restante portefólio de serviços e os respetivos termos são negociados caso a caso, com durações variáveis que podem ultrapassar os 3 anos.

Esta heterogeneidade é, segundo a NOS, refletida nos modelos de tarifação dos números “707” e “708”, nos moldes de remuneração das partes, em termos fixos (e.g., mensalidades) e em termos variáveis (custos e/ou receitas por chamada/minutos realizados).

Neste sentido, argumenta que qualquer revisão de fundo, em moldes equivalentes aos equacionados no SPD, obrigaria a revisitar e reavaliar todos os contratos[38] e os planos de negócio associados aos mesmos, os quais foram desenhados e integrados em orçamentos anuais, tendo presente janelas temporais de previsível estabilidade regulatória ao longo da sua duração.

Assim, ao confrontarem-se com uma imposição de implementação de 30 dias úteis, considera que os operadores e os seus clientes empresariais ver-se-iam perante uma situação em muitos casos ingerível, com impactos sérios nas suas operações e com prazos de adaptação irrealistas.

Na verdade, para a NOS, a combinação de uma intervenção desta dimensão com a definição de um prazo de implementação irrazoável, indicia que a elaboração do SPD foi maculada por alguma precipitação, insensibilidade ao funcionamento do mercado e às ramificações das decisões regulatórias, bem como pela secundarização do papel do regulador como garante da previsibilidade regulatória.

Por outro lado, entende a NOS que, ao avaliar-se os impactos deste SPD como uma simples transferência de receitas entre os operadores e os utilizadores e ignorar-se os impactos sobre as empresas que disponibilizam os números aos seus clientes finais, torna-

[38] Contratos estes que incluem portefólios complexos de serviços, que se alargam muito para além dos serviços de números não geográficos e condicionam qualquer iniciativa de revisão.

se aparente uma superficialidade de análise incomum em decisões do regulador, aguardando a sua densificação na redação final do documento.

Com efeito, afirma a NOS que os números “707” e “708” desempenham um papel importante na organização do negócio em múltiplos sectores, permitindo, por exemplo, a disponibilização de serviços de assistência técnica remota especializada, que exigem uma remuneração distinta de serviços de *chat* ou outros serviços gratuitos, mas evitam custos superiores de deslocações, envio de equipamentos e/ou intervenção física presencial por técnicos. Neste sentido, informa que os números “707” e “708” viabilizam ainda outros modelos de assistência, como a telemedicina, que de outra forma não existiriam.

Ao intervir de uma forma que considera disruptiva em serviços a um nível intersectorial, a NOS entende que a ANACOM está a condicionar a operacionalização de diferentes mercados, sem atender devidamente a heterogeneidade dos efeitos da sua intervenção.

Na verdade, argumenta a NOS, uma consequência natural da concretização deste SPD seria a degradação da qualidade de serviços de assistência técnica, com impactos na satisfação e valor percebido dos serviços disponibilizados ou mesmo a inviabilização de serviços atuais e novos e inovadores serviços. E considera que esse impacto seria tanto maior, quanto maior a dependência do modelo de negócio relativamente aos serviços de assistência prestados.

Outro reflexo previsível desta evolução seria ainda, segundo a NOS, a diminuição de lugares de trabalho dos centros de atendimento, efeito com impacto negativo na economia que não pode ser ignorado.

Em suma, para a NOS, a ANACOM, ao intervir de forma abrupta e radical nos serviços de números não geográficos, estará a afetar um ecossistema de serviços que transcende a mera relação entre operadores de comunicações eletrónicas e os utilizadores finais, pelo que considera que as consequências dessa intervenção em toda a sua amplitude deverão necessariamente ser devidamente acauteladas.

A **ONI** e a **NOWO** assinalam que a numeração “707” e “708” é atribuída aos operadores e comercializada junto dos seus clientes empresariais, a qual é utilizada por diversos sectores da atividade económica, em função do fim pretendido, mediante negociação contratual com o operador detentor da numeração.

Segundo estes operadores, nas últimas duas décadas, as empresas subscritoras destes serviços, realizaram uma migração dos serviços de atendimento suportados na gama "800" para as gamas "808" e "809" e, posteriormente, para as gamas "707" e "708", de onde resultou a concentração do mercado na utilização destas últimas gamas.

Referem ainda que a lógica subjacente a este movimento por parte dessas empresas resultou da expectativa de obtenção de um equilíbrio entre a procura dos recursos (tipicamente serviços de apoio a clientes) e os custos financeiros dessa prestação. Foi com esses pressupostos que, segundo a ONI e a NOWO, se estabeleceram os contratos entre estas empresas e os operadores para utilização destas gamas de numeração, sendo os preços de retalho regulados um fator determinante no desenho das relações contratuais.

Assim, referem que os contratos que os operadores celebraram com os seus clientes, foram negociados caso a caso, tendo subjacente o enquadramento regulatório que suportou a decisão da ANACOM de 2004, pelo que, a seu ver, o SPD coloca dois problemas:

a) em primeiro lugar, altera significativamente os pressupostos de preços que presidiram à contratualização de serviços suportados em gamas "707" e "708";

b) em segundo lugar, impõe um prazo de implementação de 30 dias úteis, que é claramente insuficiente face à necessidade de analisar e atualizar os contratos celebrados, procedendo a eventuais renegociações.

Assim, argumentam que, para além da perda imediata de receita de retalho, o SPD poderá acarretar custos adicionais para os operadores pela manutenção de contratos baseados em pressupostos de modelo de negócio que já não se verificam.

Relativamente à análise do impacto financeiro e tomando por base as variáveis constantes da presente consulta[39], concluem que **[IIC]**

---

[39] Isto é:

a) para chamadas destinadas às gamas "707" e "708", originadas em clientes do STF o preço máximo de retalho é de 0,09 euros por minuto, e para chamadas originadas em clientes do STM, o preço máximo de retalho é de 0,13 euros por minuto;

b) para chamadas destinadas à gama 808 é fixado um valor máximo de 0,07 euros, para o primeiro minuto e, nos minutos seguintes, valores máximos de 0,0277 euros por minuto, no horário normal (dias úteis das 9:00

[FIC]

A **VODAFONE** nota que as consequências de uma descida abrupta dos preços – e.g. para sensivelmente metade do valor atual no caso de chamadas efetuadas a partir das redes móveis –, num prazo de implementação manifestamente insuficiente, serão graves, não só para os operadores, como também para as empresas que contratam os referidos recursos, (i) gerando desequilíbrios contratuais e pondo em causa modelos de negócio previamente acordados entre operadores e empresas, (ii) afetando inexoravelmente os orçamentos anuais das empresas e dos operadores, que incorporam estimativas de receitas e custos, e (iii) potencialmente afetando a viabilidade da prestação dos serviços em causa.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM não ignora as consequências e o impacto da decisão proposta, em particular nos preços das chamadas para números não geográficos das gamas "707" e "708", já que quanto às chamadas as gamas "808" e "809" o impacto será reduzido, e para muitos prestadores será mesmo inexistente, por os valores em causa serem fixados com base na prática generalizada do mercado.

De igual modo também não pode ignorar que o progressivo acréscimo das receitas, por via da manutenção dos preços das chamadas ao preço máximo fixado e por via da redução

---

às 21:00), e de 0,0084 euros por minuto, no horário económico, definindo-se a tarifação ao segundo a partir do primeiro minuto;

c) para chamadas destinadas à gama 809 é fixado um valor máximo de 0,0258 euros por minuto.

dos preços de originação, não partilhadas com os consumidores indicia um funcionamento de mercado que se afasta de uma dinâmica "reconhecidamente concorrencial", mas que releva indícios, isto sim, de lucros anormais. A ANACOM não contesta que entre os detentores das gamas de numeração não geográfica e os seus clientes possa existir essa tal dinâmica "reconhecidamente concorrencial" que conduza a eventual partilha de valor criado neste mercado. É, no entanto, um facto incontestável que os sucessivos acréscimos de margem nestes negócios, obtidos, no mínimo, através da redução sistemática dos preços de originação, não foram canalizados para os consumidores na forma de decréscimos de preços. Ainda que os consumidores possam ter beneficiado de acréscimos na qualidade dos serviços associados a estes negócios, o que não foi demonstrado, ou mesmo explicado, é pouco provável que em todos os serviços, sem exceção, tenham ocorridos ganhos sistemáticos na qualidade que justifiquem o facto de ao longo de 15 anos não ter ocorrido uma única redução nos preços de retalho. Perante tais factos, a ANACOM não pode concluir senão pela necessidade de intervenção neste mercado.

De notar que a definição de preços máximos de retalho em 2004 teve como principal objetivo solucionar um problema de informação, dotando os consumidores finais de "*informação mais segura e clara sobre as condições de utilização daqueles recursos de numeração*". A intervenção não teve como objetivo estabelecer preços máximos que resultassem, no tempo, em preços elevados, acima dos competitivos, que permitissem a obtenção de lucros crescentes que não fossem partilhados com os utilizadores finais. Essa situação – obtenção de margens crescentes não partilhadas com os utilizadores – resulta numa perda para os consumidores que a atual intervenção procura atenuar.

Acresce que a intervenção, em 2004, também não pretendeu fixar preços para estas gamas que fossem significativamente distintos daqueles que até à data vigoravam nas chamadas para gamas de numeração geográfica ou móvel. Também pela redução do preço do tráfego para aquelas gamas de numeração se justificará uma redução dos preços das chamadas para os números não geográficos em questão.

Tendo presente tudo quanto se expôs, a ANACOM estimou o impacto anual desta medida para o mercado – num valor mínimo de 6 a 7 milhões de euros – caso os preços se mantenham fixados nos respetivos valores máximos, e tudo o resto mantendo-se sem alterações (i.e., numa perspetiva estática), estando consciente de que, naturalmente, esse impacto se traduz numa redução das receitas para os prestadores detentores dos números. E, dependendo dos acordos que tenham estabelecido com os respetivos clientes esse

impacto poderá, ou não, ser refletido nesses acordos. Tal significa que o impacto nesses prestadores poderá efetivamente ser inferior ao valor referido, caso procurem partilhar com os seus clientes o efeito das reduções estimadas. Note-se, contudo, que nenhuma entidade (ou empresa), se pronunciou enquanto cliente dos prestadores detentores de numeração não geográfica em relação à projetada decisão e aos respetivos impactos.

A este respeito importa ainda relevar – o que não é despiciendo – que a redução das receitas referidas se concretiza em maiores benefícios para os utilizadores finais que efetuam chamadas para as gamas em causa, sendo o mote desta intervenção.

Quanto à avaliação dos impactos em termos dinâmicos, a ANACOM tem presente os modelos de negócios que os prestadores detentores de números foram introduzindo no mercado, existindo uma partilha de receitas, notando-se, contudo, que a decisão de 2004 não foi adotada com vista a proporcionar necessariamente essa partilha. Não obstante, embora estando em causa gamas de numeração cujos preços estão regulados desde 2004, aspecto que os prestadores parecem desvalorizar ou esquecer quando se referem a um "mercado desregulado", as condições de "cedência" das referidas gamas acordadas entre eles e as entidades que as usam na prestação de diversos serviços, desde que cumpram os limites de preços fixados pela ANACOM, não estão sujeitas a outros constrangimentos regulatórios. E pese embora seja do conhecimento do Regulador que existe partilha de receitas, o nível de partilha não é necessariamente igual entre todos os prestadores detentores de números, e nem mesmo entre todos os clientes de um mesmo prestador. Aliás, conforme referido pela APRITEL, estarão em causa milhares de acordos, pelo que certamente em muitos casos ainda que possam existir impactos, estes serão negligenciáveis, noutros dependerão das condições acordadas entre as partes, as quais não são do conhecimento desta Autoridade, até porque poderão contemplar muitas variáveis.

Em todo o caso, os detentores das gamas de numeração não geográfica, na negociação das referidas condições, não poderiam ignorar que os preços dessas chamadas estão regulados e que, como tal, poderia ser equacionada uma nova intervenção, tanto mais que tal lhes foi transmitido em comunicação, em 03.07.2018, remetida pela ANACOM no âmbito da solicitação de elementos sobre o tráfego efetuado para números não geográficos. Por outro lado, não poderiam ignorar a evolução dos preços grossistas, designadamente dos preços do serviço de originação móvel, cujas reduções, traduzindo-se em poupanças para os detentores dos números, nunca foram partilhadas com os utilizadores finais.

Do exposto resulta que, em termos estáticos, o ganho estimado para os utilizadores resulta numa perda de igual montante para os detentores do número e seus clientes, sendo certo que numa perspetiva dinâmica tal poderá dar origem a um novo equilíbrio entre estes intervenientes.

Quanto a um potencial impacto na situação concorrencial de alguns prestadores, a ANACOM tem presente que existem entidades com posicionamentos distintos, estando algumas mais dependentes dos negócios relativos aos números não geográficos. Não obstante, todas as entidades beneficiaram no decorrer de um longo período em que os preços gradualmente se distanciaram significativamente do referencial que foi usado na sua fixação em 2004, e se mantiveram os respetivos valores inalterados, de receitas e margens muito elevadas. Em simultâneo puderam praticar preços muito distintos consoante a origem das chamadas, sem que tenham procurado qualquer redução ou ajustamento nesses valores. Neste contexto, entendendo-se que há um prejuízo efetivo para os utilizadores finais decorrente do perpetuar desta situação, é necessária e justificada a intervenção prevista no SPD.

Em particular, sobre os impactos na concorrência resultantes da medida poder afetar de forma mais gravosa os operadores de menor dimensão pelo facto de estes suportarem custos grossistas de originação para a totalidade do tráfego gerado, argumento apresentado pela AR Telecom, importa referir que esta realidade não foi ignorada pela ANACOM, tendo inclusivamente o SPD reconhecido na alínea b) da página 16 o impacto desta situação nos custos grossistas, nomeadamente ao referir que para parte do tráfego (aquele que é *on-net*), os custos grossistas estarão sobreavaliados.

De qualquer modo, a definição dos preços máximos de retalho fixados no SPD, nomeadamente para as chamadas originadas no STM, teve subjacente a manutenção das margens brutas em valor absoluto após dedução dos custos de interligação em níveis aproximados aos de 2003. Para as chamadas originadas nas redes fixas os preços foram fixados de modo a garantir uma margem bruta em termos absolutos idêntica à das chamadas originadas no STM. Entende-se assim que a abordagem seguida pela ANACOM permite assegurar valores de retorno por chamada a níveis equivalentes aos existentes em 2003. Tendo a ANACOM considerado que se as margens então existentes eram suficientes para o desenvolvimento de modelos de negócio baseados nestas gamas de serviços, não se vislumbram agora razões para que em ambientes de maior desenvolvimento tecnológico estas não se afigurem razoáveis e não permitam dar continuidade aos negócios.

Decorre também da inexistência de qualquer redução nos preços de retalho ao longo de vários anos que, ao contrário do referido pela MEO, não se pode concluir que o mercado onde se incluem as chamadas para estas gamas seja "reconhecidamente concorrencial" ou que até à data tenha existido uma rivalidade de preços praticados no retalho. Com efeito, desde 2004, não se observa qualquer afastamento dos preços de retalho definidos por qualquer prestador face aos preços máximos definidos pela ANACOM para estas chamadas, mesmo num período em que a margem bruta por chamada aumentou 49 pp para as chamadas efetuadas para as gamas "707" e "708" a partir de clientes do STM. De facto, na atual dinâmica deste mercado é notório que os interesses dos utilizadores finais não estão a ser salvaguardados, pois ao contrário do que a MEO alega, se o mercado fosse "reconhecidamente concorrencial", a distribuição do poder negocial dos diferentes agentes seria mais equitativa ao longo da cadeia de valor, situação essa geradora de uma pressão de mercado indutora de uma maior eficiência ao permitir a autocorreção de mercados, com distribuição de benefícios por todos os intervenientes, incluindo os utilizadores finais.

Quanto ao argumento de que poderão existir impactos cruzados entre as reduções de preços projetadas e os preços de outros serviços – e aqui relevam apenas os serviços de comunicações eletrónicas, tendo presente que as entidades que utilizam as gamas de numeração não geográfica na prestação de serviços diversos não se pronunciaram a este respeito – a ANACOM tem a expectativa de que o nível de concorrência existente nos restantes mercados retalhistas, aliás recorrentemente referida nas pronúncias dos prestadores, será suficiente para que as perdas de receitas não se reflitam em aumentos de preços de outros tipos de comunicações. Quanto a um eventual impacto na qualidade do serviço prestado (pelos clientes que recorrem às gamas de numeração não geográfica para prestarem os respetivos serviços) nada indicia que tal venha a ocorrer. Em particular, sobre este último aspecto, importa referir que as alegações sobre a eventual degradação da qualidade de serviço e restrições à inovação são meramente especulativas, não se conhecendo estudos que demostrem um acréscimo na qualidade percecionada pelos consumidores com os serviços prestados através destas gamas de numeração e muito menos estudos que relacionem esse eventual acréscimo de qualidade aos modelos de negócio dessas gamas de numeração.

Sem prejuízo do referido a respeito das entidades que utilizam as gamas de numeração não geográfica na prestação de serviços diversos não se terem pronunciado no âmbito do

presente procedimento, assinala-se que alguns dos exemplos de serviços referidos, por exemplo pela MEO e pela NOS, poderão nem poder ser prestados com recurso ao “707” ou “708”, por não respeitarem a lei da defesa do consumidor, sendo que nesses casos não tem qualquer relevância, nem impacto, a intervenção aqui preconizada.

A ANACOM é, contudo, sensível ao argumento de vários prestadores detentores de numeração não geográfica de que o período de tempo previsto no SPD para acomodar as alterações de preços nos planos de negócio das empresas e nos contratos é manifestamente reduzido, deste modo, como será explanado no ponto 3.4, será atribuído um alargamento desse prazo.

Em relação ao comentário da APRITEL sobre a alegada ligeireza da metodologia, é de evidenciar que a ANACOM entende que a abordagem seguida é adequada ao fim em vista, salvaguardando os interesses dos utilizadores finais, e permitindo aos prestadores recuperar os respetivos custos de originação e faturação e cobrança, e ainda assegurar uma margem que lhes permite a prestação do serviço, sem que, no entanto, lhes seja aplicado qualquer princípio de orientação dos preços para os custos.

A este respeito importa ainda referir que a decisão da ANACOM se encontra fundamentada numa análise robusta, que teve em conta o funcionamento do mercado, a sua natureza tripartidária, incorporando a ponderação dos seus elementos técnicos, organizacionais e económicos estando devidamente justificada a necessidade de atualizar os preços máximos de retalho e detalhadamente descrita a metodologia seguida para essa atualização.

Nota-se que não há por parte de qualquer dos prestadores que se pronunciaram neste procedimento de consulta a proposta de uma abordagem alternativa de fixação de preços, mas tão somente propostas de introdução de novas gamas de numeração ou a fixação de um preço regulado apenas para a gama “708”, ou ainda a adoção exclusiva de medidas de transparência.

A respeito dessas eventuais alternativas, importa salientar que muito dificilmente podem ser consideradas como tais. A introdução de novas gamas de numeração – presume-se com valores diferenciados (ou até com os valores agora fixados para as gamas “707” e “708”) em nada impactariam no problema que se identifica de preços desajustados. Ainda que naturalmente implicassem uma maior variedade de gamas de numeração

potencialmente utilizáveis, nada permite indiciar que os clientes dos prestadores detentores de números não geográficos as escolheriam em substituição das referidas gamas “707” e “708”. Aliás, os detentores de gamas de numeração não geográfica podem diferenciar os preços das gamas “707” do das gamas “708”, sendo o efeito equivalente ao pretendido com a criação de uma nova gama, no entanto optaram por nunca o fazer. Assim, só se pode concluir que a criação de uma nova gama não geográfica não permite solucionar o problema que justifica a intervenção, pelo que não é uma opção adequada.

Por outro lado, a imposição de uma descida de preços apenas com impacto na gama “708”, como admitido pela MEO (conforme consta do resumo incluído em 2.), também não teria grande impacto, o que de resto decorre do referido pela empresa, porque só aceita essa solução se se confirmasse que os serviços suportados nessa gama são residuais. Por último, a fixação de medidas de transparência tarifária, amplamente mencionada nas pronúncias dos prestadores detentores de números, e por referência à decisão de 2004, como se a decisão em causa não tivesse fixado preços máximos, não seria suficiente para a resolução de um problema que está associado ao nível de preços praticado. Sendo inevitável que os utilizadores finais tenham de efetuar chamadas para as gamas de numeração não geográfica, em particular para as gamas “707” e “708”, quando pretendem aceder a serviços prestados por diversas entidades, a mera fixação de obrigações de transparência não tem impacto nos preços das referidas chamadas, e nos valores pagos pelos utilizadores finais.

3.4. Prazo de implementação da redução de preço

Respostas recebidas

Segundo a **APRITEL**, os problemas deste procedimento não se limitam à quebra da previsibilidade, alargando-se também aos prazos que são dados para implementação das alterações impostas, que aquela Associação considera incompreensíveis, quando analisada a estrutura do mercado e os modelos de negócio que este incorpora.

Com efeito, a APRITEL alega que a introdução de um prazo de 30 dias úteis para a implementação da decisão final, a confirmarem-se as percentagens de redução previstas, em particular para as chamadas destinadas a gamas “707” e “708”, é absolutamente irrazoável e indicia uma manifesta desconsideração do funcionamento deste mercado na sua definição.

A adoção de medidas desta natureza, com cortes de preços de retalho para quase metade do seu preço atual, e quando estão envolvidos contratos de grande ou muito grande dimensão (que incluem muitos outros serviços para além dos que aqui estão a ser considerados) – com durações que chegam aos 3 anos ou mais – deveria, no seu entender, ter associados prazos de implementação nunca inferiores a 1 ano, com cortes posteriores feitos gradualmente, decorrentes da definição de um *glidepath* até 3 anos, para uma suavização dos seus efeitos, evitando-se assim disrupções ingeríveis nos negócios dos operadores de comunicações eletrónicas e das empresas que contratam estes serviços.

A **AR TELECOM** entende que o prazo de implementação previsto é incompatível com a realidade, na medida em que introduziria uma alteração drástica nos modelos de negócio dos vários agentes, com impactos que não se encontram ponderados na análise feita pela ANACOM sobre o tema, sendo um prazo de cumprimento impossível.

Segundo a **MEO**, em termos imediatos, com a implementação das medidas preconizadas no SPD suscitar-se-ão problemas de gestão dos contratos em vigor com muitos clientes empresariais, que foram firmados no pressuposto da estabilidade dos preços das chamadas, dada a ausência de qualquer indício em contrário, e que teriam de ser equacionados caso a caso, com vista à sua renegociação, quando tal se revelar possível. E acrescenta que semelhante tarefa não se afigura realizável no período de 30 dias úteis previsto no SPD.

Sem conceder, a MEO considera que se a ANACOM persistir na alteração dos preços, em particular das chamadas para o "707", o prazo de implementação deve ser alargado.

No que diz respeito ao prazo de implementação de 30 dias úteis, a **ONI** e a **NOWO** defendem que o mesmo é manifestamente insuficiente para permitir uma adequada revisão dos contratos existentes. Para colmatar este problema, defendem que, caso venha a ser imposta uma redução de preços de retalho, se defina um *glidepath* até três anos, correspondente à duração máxima dos contratos com as empresas que utilizam estas gamas de numeração, para acomodar as necessárias renegociações contratuais sem que os operadores fiquem sujeitos a impactos financeiros imprevistos.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM avaliou os vários argumentos apresentados pelos operadores para fundamentarem a necessidade de prorrogação do prazo de aplicação de uma decisão da

ANACOM no sentido que se encontra previsto, nomeadamente a necessidade de ser assegurado um período razoável aos prestadores detentores das gamas de numeração e às entidades que contratam esses recursos designadamente para adequarem os contratos celebrados entre si.

Nota-se a este respeito que, no que concerne às alterações aos preços das gamas de numeração “808” e “809”, os ajustes introduzidos têm pouco impacto, sendo que na grande maioria dos casos estarão a ser praticados preços que já se encontram em linha com os preços agora fixados. Em todo o caso, admite-se que existam algumas situações que, por estarem a ser praticados preços superiores aos fixados, e atenta a existência de contratos que possam ter de ser renegociados, se justifique uma prorrogação do prazo de implementação da decisão.

Já no que concerne aos preços das gamas “707” e “708”, poderá efetivamente estar em causa a renegociação de muitos contratos, sendo indicado que os respetivos prazos máximos são de 3 anos. E embora se entenda que na negociação desses contratos, os prestadores detentores de números não pudessem deixar de atender ao facto de as gamas em causa estarem sujeitas a tetos tarifários determinados por decisão regulatória, e como tal, podendo ser sujeitos a alterações, como a agora introduzida, também é certo que a renegociação dos referidos contratos poderá implicar um período superior a 30 dias úteis. Não obstante, conforme decorre do referido a respeito dos contratos terem uma duração máxima de 3 anos, existirão também contratos com períodos inferiores, designadamente na ordem de um ano. Por outro lado, não é expectável que todos os contratos existentes tenham entrado em vigor (ou venham a entrar em vigor no período imediatamente anterior ao da intervenção da ANACOM), e que por isso ainda venham a vigorar por um período de 3 anos. Aliás, já se passaram mais de 3 meses desde que foi iniciado o presente procedimento de consulta, sendo que nesse período não houve justificação para a conclusão de acordos com base nos preços anteriormente fixados.

Neste contexto, entende-se que se justifica alargar o prazo de implementação inicialmente previsto no SPD, passando esse prazo de 30 dias úteis para 9 meses, justificando-se igualmente a não extensão do prazo para além desse limite, uma vez que o alargamento deste prazo para períodos superiores só permitiria que os utilizadores finais beneficiassem das reduções de preços anunciadas um ano após o anúncio da medida, frustrando as suas legítimas expectativas de terem preços mais baixos.

Quanto às propostas para que seja fixado um período de transição para a descida dos preços, designadamente de 3 anos, por referência ao período que é referido como período máximo dos contratos acordados com os clientes que subscrevem as gamas de numeração não geográficas, entende-se que tal não se justifica até porque existirão contratos com períodos distintos. Acresce que não tendo os preços em causa, refira-se, os preços das gamas "707" e "708", sofrido qualquer alteração ao longo de vários anos, não se justifica agora prever um período alargado para a sua alteração, que não permitiria que os utilizadores finais beneficiassem das reduções de preços o mais rapidamente possível.

Com este alargamento do prazo, a proposta de introduzir uma variação gradual do preço ao longo do tempo torna-se menos relevante. Acresce que a transparência de preços é uma preocupação que deve nortear as intervenções do regulador e a adoção de preços transitórios e a determinação de descidas graduais de preços de retalho ao longo de um determinado período dificultaria uma perceção clara por parte utilizadores dos preços máximos que efetivamente estão associados a estes números. Adicionalmente, as alterações de preços no retalho têm encargos que ultrapassam a mera alteração de valores nos *softwares* de faturação, sendo a publicitação destas alterações um exemplo. Deste modo, entende-se que não é proporcional a fixação de uma trajetória de preços ao longo de um período transitório.

3.5. Alternativas de atuação

Respostas recebidas

A **APRITEL** refere, sem prejuízo do impacto que as medidas a adotar terão, partilhar a preocupação principal do Regulador e das entidades ligadas à defesa do consumidor. No entanto, entende que para assegurar a minimização da insatisfação e redução de reclamações associadas à utilização de números "707" e "708", a introdução de medidas de transparência na publicitação dos preços das chamadas para as diferentes numerações não geográficas, bem como a divulgação dos canais alternativos de contacto, se afigura muito mais adequada e menos disruptiva para o ecossistema onde esta numeração se insere.

Este reforço da transparência permitirá assegurar, no entendimento da APRITEL, o objetivo da proteção dos interesses dos consumidores, cuja prossecução compete à ANACOM, sem que, a seu ver, seja colocado em causa o princípio da previsibilidade regulatória,

indispensável no funcionamento da economia, ou mesmo a legitimidade desta intervenção, uma vez que não identificou no SPD os fundamentos que justificam a regulação destes preços de retalho.

Em alternativa ou complemento, e na conclusão de que poderá haver um espaço por preencher em termos tarifários para serviços de numeração não geográfica, em particular entre os serviços de chamadas para os números “808” ou “809” e para os números “707” e “708”, a APRITEL sugere então que possa ser equacionada a introdução de uma nova gama de numeração que venha suprir essa necessidade, à qual se atribuiriam, por exemplo, os preços que estão agora a ser definidos no SPD.

Atendendo aos impactos estimados das medidas preconizadas no SPD, a **AR TELECOM** refere não se opor à criação de um novo código no PNN com preços máximos de retalho de 0,13 e 0,09 euros por minuto respetivamente para origem na rede móvel e fixa, mantendo os códigos “707” e “708” com os valores máximos definidos em 2004. Nesse caso, embora a AR TELECOM afirme não identificar essa necessidade, também refere não antecipar qualquer impacto negativo com a criação de soluções de numeração que permitam aumentar a diversidade de escolha dos agentes de mercado. Aliás, no entender da AR TELECOM a oferta de um maior número de serviços e conteúdos suscetíveis de pagamento através de comunicação telefónica (devendo o PNN conter um conjunto variado de códigos e preços máximos que permitam acomodar a prestação de serviços com vários níveis de valor) é do interesse do mercado e dos utilizadores. Assim, considera que a existência de várias alternativas no PNN para a prestação de serviços com preços máximos diferenciados, consolidados, transparentes, estáveis e reconhecidos é um valor em si mesmo, independentemente dos níveis de preços escolhidos e das margens libertadas após dedução dos valores grossistas.

Questão diferente e pertinente para atacar o que considera ser o alegado problema das reclamações relacionadas com o preço elevado face ao serviço prestado, será, para a AR TELECOM, a avaliação da legitimidade dos agentes económicos na utilização de códigos do PNN com determinados preços máximos para a prestação de certos tipos de serviços.

A título de exemplo, a AR TELECOM questiona se será razoável que, para abrir uma reclamação de consumo numa determinada instituição, apenas exista disponível um canal de comunicação cujo preço de retalho é acima de um determinado valor por minuto ou se deverá existir também uma alternativa via e-*mail*.

Apesar do reconhecimento de interesse neste tipo de questões, no entendimento da AR TELECOM não cabe à ANACOM avaliar e muito menos tentar resolver situações de irregularidade na escolha feita pelo mercado das soluções disponíveis no PNN. No seu entender, caberá, eventualmente, às respetivas autoridades de regulação sectorial e de relações de consumo clarificar/fiscalizar se o preço associado à numeração escolhida por uma determinada entidade é ou não compatível com as regras existentes para a prestação dos respetivos serviços, enquadradas com a existência ou não de alternativas de acesso, criando até novas regras de transparência, caso se justifique.

Na mesma linha a **MEO** considera que existindo atualmente duas gamas com o mesmo preço máximo, a gama dos "707" e dos "708", poderá ser oportuna a evolução do PNN, ajustando-o às necessidades do mercado. Com efeito, segundo a MEO, a existência de várias gamas de numeração permite que sejam disponibilizados serviços diversos, com preços também distintos, como é referido nas Recomendações sobre a utilização de gamas de numeração não geográfica, contribuindo para a dinamização deste mercado.

Assim, e sem conceder quanto à falta de fundamento e de legitimidade da ANACOM para regular os preços de retalho das chamadas para estes números, a MEO sugere que se equacione a definição de preços máximos distintos para esta gama, nomeadamente inferiores aos da gama "707". Tal aumentaria, segundo a MEO, o leque de possibilidades em matéria de serviços a acomodar em numeração de acesso universal, deixando a escolha aos agentes económicos (prestadores e clientes) em função dos serviços que pretendam prestar.

Ainda segundo a MEO, esta alteração teria de ser sujeita à confirmação prévia de que a gama "708" não tem uma utilização com significado (à semelhança do que sucede na MEO), por forma a minimizar o impacto nos eventuais serviços existentes e, nesse caso, poderia ser entendida como a criação de uma nova classe de preço para os serviços de acesso universal, mantendo-se inalterado o preço máximo da gama "707".

Relativamente às chamadas para as gamas "808" e "809", a MEO refere reconhecer que as referências tarifárias iniciais, respetivamente tarifas local e nacional no âmbito do serviço universal, perderam sentido, justificando-se uma adequação à nova situação. No entanto, efetua as seguintes observações quanto à solução proposta no SPD.

Em primeiro lugar, considera que o facto de o nível de preços se ter vindo a reduzir face aos preços máximos definidos em 2004 não deve conduzir a que estes se colem à prática do mercado, penalizando os prestadores pela redução que levaram a cabo e retirando flexibilidade tarifária, aos próprios e ao mercado.

Por outro lado, entende que os preços impostos se afastam dos conceitos originais, de local ("808") e nacional ("809") e, portanto, da zona tarifária conhecida dos utilizadores. Também a definição dos modelos tarifários parece à MEO uma ingerência excessiva na liberdade das empresas. Da mesma forma, considera que as novas definições propostas para as gamas constantes do PNN são demasiado complexas ou mesmo ininteligíveis.

Neste sentido, a MEO sugere, em alternativa, que a indicação da componente do preço atribuída ao chamador seja feita através de uma remissão genérica, por exemplo, tarifa *standard* ou normal, à semelhança da "tarifa base" abordada nas Recomendações sobre a utilização de gamas de numeração não geográfica, concretizada por referência às tarifas para as gamas de numeração geográfica, móvel ou nómada. E que as definições deveriam limitar-se a "serviços de chamadas com custos partilhados".

A **VODAFONE** considera que o reforço da transparência na publicitação dos preços das chamadas para as gamas em causa bem como a divulgação de canais alternativos de contacto, se afiguram medidas mais idóneas e adequadas à proteção dos consumidores que utilizam este tipo de serviços.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM identifica nas respostas recebidas várias sugestões de que o reforço da transparência seria suficiente para a adequada proteção dos consumidores que utilizam estes serviços. A ANACOM entende que a transparência é um princípio fundamental para o bom funcionamento do mercado e proteção dos consumidores. Nesse sentido, efetuou uma recomendação para o alargamento da informação publicitada de forma a incluir os preços das gamas de numeração "707" e "708". Não obstante, a transparência não soluciona, por si só, o problema dos preços serem muito elevados e desfasados das referências de custos que estiveram subjacentes à sua fixação inicial, nem constitui solução para os problemas dos utilizadores dos serviços prestados nestas gamas, que se centram em torno do preço das chamadas e não tanto no desconhecimento quanto ao preço que se encontra fixado.

Sobre o mencionado pela APRITEL e a AR TELECOM relativamente à criação de um novo código associado aos preços propostos no SPD, sendo que a própria AR TELECOM menciona não vislumbrar esta necessidade, a ANACOM entende que esta abordagem não iria solucionar os problemas identificados, conforme explanado no ponto 3.3. Este entendimento aplica-se também à proposta da MEO de manter o preço da gama "707" e atribuir à gama de numeração "708" os preços propostos no SPD em consulta, como também se encontra explicitado no referido ponto 3.3.

A ANACOM regista as sugestões da AR TELECOM sobre a existência de canais de comunicação alternativos, não sendo, no entanto, competência desta Autoridade a determinação de medidas com esta natureza. Já quanto ao referido pela AR TELECOM sobre não competir ao regulador sectorial a avaliação da legitimidade dos agentes económicos na utilização de códigos do PNN, esclarece-se que o âmbito da intervenção da ANACOM não abrange essa avaliação, mas a fixação de preços máximos para algumas gamas de numeração, sem prejuízo, como é evidente para todos, do cumprimento da demais legislação, ainda que de natureza transversal ou específica de algum sector que seja aplicável. Aliás o âmbito de atuação, determinando-se um preço máximo, não é distinto que ocorreu em 2004.

Quanto à intervenção da ANACOM nas gamas "808" e "809", é de salientar o contributo da MEO, não tendo sido objeto de grande contestação por parte dos demais respondentes.

A este propósito, a ANACOM esclarece que procurou acompanhar a evolução dos preços praticados no mercado para estes números, fixando preços alinhados com os que na generalidade têm vindo a ser praticados, considerando não ser apropriado manter a aproximação destas gamas de numeração aos conceitos de chamada local ("808") e de chamada nacional ("809"), conceitos que já não têm correspondência nos tarifários que se encontram em vigor. Acresce que a referência que era relevante para as referidas gamas era o tarifário do serviço universal, o qual, entretanto, deixou de ser disponibilizado por um prestador designado para o efeito.

Sobre os preços fixados, importa ainda relevar que não se considera que os mesmos retirem flexibilidade aos prestadores. De resto estes têm vindo na generalidade a praticá-los, quer em relação às gamas "808", quer em relação às gamas "809", e também se têm mantido inalterados. Em todo o caso, será sempre possível praticar preços mais baixos,

incluindo preços alinhados com o conceito de tarifa base referido pela MEO, desde que não estejam em causa preços que sejam superiores aos agora determinados.

Adicionalmente, a manutenção de uma aproximação dos preços máximos destas gamas a esses conceitos, conforme sugestão da MEO, que entende não ser adequado que o preço definido para o "809" seja inferior ao preço fixado para o "808", na prática só seria concretizável (i) aumentado o preço atualmente praticado para a gama de numeração "809", ou (ii) reduzindo consideravelmente o preço da gama "808" ou, ainda, (iii) através da implementação simultânea das duas medidas acima. Estas abordagens têm impactos negativos para os consumidores, num dos casos, ou para os detentores das gamas de numeração e eventualmente para os seus clientes, ou para ambos, considerando-se não ser justificável ou proporcional a adoção de tais medidas quando o próprio mercado já pratica em geral os preços máximos agora especificados.

Relativamente à sugestão de remissão genérica para uma tarifa *standard* ou normal, sem prejuízo do referido anteriormente a esse respeito, considera-se que tal desvirtuaria um dos princípios que norteia a existências destas gamas de numeração, designadamente permitirem o acesso por parte do utilizador final (os chamadores) sempre da mesma forma e com o mesmo preço, através da marcação de um número único, de qualquer ponto do país. Por outro lado, não se considera que a utilização dos referidos conceitos pudesse ser mais simples ou percetível para os utilizadores finais, dado não existir na lei, não obstante as recomendações emitidas pela ANACOM, uma definição clara a esse respeito.

3.6. Outros assuntos

Respostas recebidas

A AR TELECOM refere **[IIC]**

[FIC]

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista e toma nota do comentário da AR TELECOM sobre a **[IIC]**

[FIC], matéria que, no entanto, deve ser abordada em sede distinta.

4. Conclusão

Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e audiência prévia dos interessados, a ANACOM considera que devem ser introduzidas na decisão final, para além de uma referência ao procedimento de consulta e de audiência prévia e aos contributos recebidos nesse âmbito, e de alguns ajustamentos de natureza editorial, a alteração do prazo de implementação das alterações a efetuar os tetos tarifários, passando de 30 dias úteis para 9 meses.