



**Consulta Pública sobre o sentido provável de decisão referente à
criação, no Plano Nacional de Numeração, de um código próprio para
serviços de carácter utilitário de tarifa majorada**

Comentários da PT Comunicações

18 de Outubro de 2004

1. Comentários aos fundamentos do sentido provável de decisão

Por princípio, a abertura do PNN à prestação de novos serviços é um aspecto positivo.

O PNN é um instrumento de suporte à diversificação de serviços de comunicações electrónicas e de dinamização do mercado respectivo.

Através do PNN, os prestadores e os utilizadores estabelecem relações de acesso e interoperabilidade, que carecem de transparência dos processos associados.

A numeração corresponde a códigos de identificação e de encaminhamento das comunicações, que devem estar associadas às características dos serviços, bem como às suas condições de oferta.

Todos sabemos que, nem sempre, o PNN tem sido usado de uma forma transparente, originando situações fraudulentas e lesivas dos direitos dos utilizadores e das mais elementares regras de conduta. Temos assistido a inúmeros casos de violação do PNN, como, por exemplo, os registados ao nível dos serviços de audiotexto, dos serviços de cartão virtual, dos serviços de acesso universal e dos serviços de chamadas com custos partilhados.

Por outro lado, assiste-se a uma cada vez maior diversificação dos serviços de comunicações electrónicas, alguns já acomodados de facto no PNN, outros a exigirem uma definição por parte da ARN, por forma a garantir antecipadamente regras claras no acesso ao mercado das comunicações electrónicas.

Dito isto, a PT Comunicações considera, genericamente positiva a iniciativa da ANACOM de abrir novos códigos de numeração para acomodar serviços que satisfaçam as necessidades dos utilizadores, bem como os interesses dos prestadores de serviços.

No entanto, ao fazê-lo, deverá a ANACOM promover a clara identificação dos serviços, a sua caracterização, os processos de atribuição, bem como a sua relação com o quadro regulamentar vigente.

Ora, no caso presente - **abertura do código "71"** – em nosso entender, tal não se verifica e a ANACOM deixa em aberto muitas questões o que condiciona uma avaliação detalhada do serviço em causa¹.

¹ Embora não relacionado directamente com serviços utilitários, recorda-se, que já na resposta à última Consulta Pública sobre o PNN se afirmou, a propósito da questão colocada quanto à existência de serviços de *call centre* na área do PNN reservada aos serviços de Audiotexto, que "O PNN é um instrumento da regulação; o PNN não é a fonte da regulação."

É essencial, por isso, que a ANACOM clarifique, na sua decisão, os aspectos em seguida referidos, por forma a evitar situações de falta de transparência para o utilizador e de discriminação entre os vários prestadores.

Senão, vejamos:

1.1. Inexistência de linhas orientadoras para a evolução do PNN

Este é a terceira consulta que a ANACOM promove sobre o PNN no espaço de um ano, sem que tenham sido publicadas as conclusões relativas às duas consultas anteriores.

De facto, a ANACOM já tinha lançado duas consultas cujos resultados, até à data, não se conhecem. Referimo-nos à consulta sobre o PNN, que decorreu até 16 de Julho de 2003 e à consulta sobre a selecção e a pré-selecção (alargando o âmbito a números não-geográficos), que decorreu até 26 de Março de 2004.

A verdade é que as conclusões daquelas duas consultas são fundamentais para enquadrarmos a questão do código "71".

Porquê?

Porque:

- O código "71" poderá acomodar os chamados *serviços de carácter utilitário de tarifa majorada*, que envolvem um operador de suporte, um operador de acesso directo e fornecedores de serviços, de anúncios e/ou de conteúdos, o que cria zonas cinzentas de diferenciação face aos serviços de audiotexto. Ora uma das preocupações demonstradas pela ANACOM, na consulta de 2003, é a distinção entre os serviços de audiotexto e os serviços de comunicações electrónicas.
- O código "71" está associado a serviços não-geográficos, que a ANACOM poderá vir a considerar elegíveis para selecção e pré-selecção (do que a PT Comunicações, aliás, discorda). A verificar-se tal situação, existirão impactos significativos na caracterização dos chamados "serviços utilitários", nas suas condições de interoperabilidade, de interligação e de encaminhamento na rede, que a ANACOM não tem em consideração na abordagem ao código "71".

Nessa altura procurou-se também deixar bem claro que, no nosso entendimento, era essencial que a ANACOM esclarecesse, com rigor, o que distingue um serviço de Audiotexto de um serviço de telecomunicações e qual a diferença entre os serviços prestados pelos *call centre* e os serviços de Audiotexto.

Considerou-se, no entanto, que seria do interesse do mercado a existência de serviços de *call centre* tendo-se então proposto para tal a utilização do prefixo 708.

Preocupa-nos, por isso, que a ANACOM continue a não concretizar as linhas orientadoras para a evolução do PNN, nem a apresentar as conclusões da consulta de Julho de 2003.

1.2. Inexistência da caracterização de serviço utilitário

Neste caso concreto, a ANACOM propõe-se abrir o código "71" para prestação de serviços de carácter utilitário, dando como exemplo o Netsaúde (referido como o acesso dos utentes do SNS aos seus *médicos de família*).

Importaria, por isso, que a ANACOM tivesse claramente caracterizado estes serviços de carácter utilitário, as suas possíveis variantes, bem como o funcionamento do Netsaúde².

Importaria saber o que entende a ANACOM por um serviço de carácter utilitário e o que o distingue dos restantes serviços acomodados no PNN, em especial dos restantes serviços não-geográficos, suportados no SFT.

O que torna, afinal, os serviços do código "71" "utilitários" e os restantes serviços "não-utilitários"?

Quem decide se um determinado serviço é ou não considerado utilitário, baseado em que requisitos, de acordo com que procedimentos e em que prazos?

Como se comprova o carácter utilitário de um serviço?

É desejável que a ANACOM, na sua decisão, clarifique e enquadre os aspectos mencionados.

1.3. Indefinição do enquadramento regulamentar a que estarão sujeitas as diferentes entidades envolvidas na prestação dos serviços do código "71"

Das pistas deixadas pela ANACOM, verifica-se que estes serviços são suportados no SFT (existe, portanto um operador de suporte e um operador de acesso directo) e são lançados por um prestador de serviço ou por um produtor de anúncios ou por um fornecedor de conteúdos.

Estas categorias de "prestadores" deveriam merecer, também, uma caracterização mais precisa por parte da ANACOM, já que têm enquadramentos regulatórios distintos, tanto ao nível dos títulos habilitantes, como dos direitos e obrigações.

Um prestador de serviço de comunicações electrónicas, tal como é vulgarmente entendido, não é um simples utilizador, estando sujeito ao quadro regulatório definido na Lei 5/2004.

² Trata-se efectivamente de um serviço ou da designação de um prestador de conteúdos de interesse social?

Um produtor de anúncios é, em geral, um utilizador de serviços de comunicações electrónicas, cuja actividade não é, em si, a prestação de serviços de comunicações. Estamos, efectivamente, numa zona cinzenta. Qual é, então, o enquadramento regulamentar aplicável àquela actividade?

Um fornecedor de conteúdos está, também, fora do âmbito da Lei 5/2004 e, pela natureza da sua actividade e pela forma como se relaciona com o operador de suporte, enquadra-se na prestação de serviços de audiotexto. Ora, a ANACOM distingue os serviços utilitários dos serviços de audiotexto. Pergunta-se: Neste caso, estamos ou não perante serviços de audiotexto?

1.4. Indefinição de diferentes aspectos associados ao modo de tarifação do serviço

Para além do carácter utilitário, estes serviços estão sujeitos à regra da *tarifa majorada*, ou seja, os preços associados não poderão ultrapassar um determinado valor.

Também, neste caso se colocam diversas dúvidas que o texto da consulta não esclarece.

Desde logo: Porquê uma tarifa majorada? Para separar estes serviços dos de audiotexto?

Conforme se referiu no ponto anterior, a ANACOM propõe uma estrutura de negócio, em que intervêm, para além do utilizador do serviço, um operador de suporte, um operador de acesso directo e um prestador de serviço ou um produtor de anúncio ou um fornecedor de conteúdo.

Em cada um dos casos, poderemos identificar estruturas tarifárias e condições de oferta diversas, diferentes proprietários do tráfego e fluxos de pagamento distintos. A definição de uma tarifa majorada não é, em nosso entender, suficiente para definir o modo de tarifação do serviço.

Uma coisa é certa, se atentarmos nos indícios deixados pela ANACOM: *os serviços utilitários são uma oportunidade de negócio para o operador de suporte, para o prestador de serviço, para o produtor de anúncios e para o fornecedor de conteúdos.*

Assim sendo, os sistemas tarifários poderão ser diversificados, consoante os serviços em causa.

A adopção de uma tarifa majorada não pode condicionar a diversificação dos vários tipos tarifários possíveis.

Doutro modo, a imposição de um tecto tarifário (por chamada e por minuto) sem ter em conta o perfil médio de tráfego, poderá resultar, ao contrário do que a ANACOM pretende, num negócio economicamente inviável e ruinoso para as partes envolvidas.

1.5. Indefinição dos aspectos associados à interligação, pré-selecção e portabilidade

A ANACOM deixa em aberto o regime aplicável a este serviço ao nível da interligação entre redes.

Tendo sido já concluída a análise dos mercados relevantes grossistas de originação e terminação de chamadas em redes fixas, os quais não abrangem o tipo de serviços agora em análise, para a PT Comunicações é claro que as condições comerciais e técnicas a aplicar ao serviço "71" na interligação serão negociadas livremente entre as partes.

Em nosso entender, a ANACOM deveria clarificar esta questão por forma a evitar eventuais atrasos na implementação deste serviço resultantes de diferentes interpretações do regime a aplicar na interligação entre redes.

Como é que a relação de interligação se deve adaptar aos serviços de tarifa majorada, em que intervém um fornecedor de conteúdos?

Quais os procedimentos a adoptar entre os operadores das redes de origem e destino, o fornecedor de conteúdo e o utilizador do serviço?

Poderão os serviços utilitários ser elegíveis para pré-selecção e portabilidade? Em que condições?

Em suma,

A falta de clareza deste projecto de decisão condiciona fortemente uma apreciação consistente da proposta da ANACOM.

A deliberação final da ANACOM deve abordar de uma forma precisa as características e o enquadramento dos serviços acomodáveis no código "71" do PNN.

Consideramos que o código "71" do PNN não pode ficar limitado a um único tipo de "serviço utilitário", tipo Netsaúde, antes deve suportar tipos diferentes de serviços abertos a todos os prestadores.

2. Comentários às condições e características associadas ao código a criar para acomodar “Serviços de carácter utilitário de tarifa majorada” – código “71”

2.1. Característica 1

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

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

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

Comentários à característica 1.:

A estrutura dos números a atribuir está intimamente relacionada com as características do serviço. Estas, como se viu, não estão claramente definidas, o que condiciona a apreciação da estrutura da numeração.

Dito isto, colocam-se, as seguintes questões:

- a) A estrutura proposta pela ANACOM para os números a atribuir não obedece às regras que têm vindo a ser seguidas na gestão do PNN, sem que tenha sido apresentada ou descortine qualquer razão plausível.

Por um lado, não é claro o interesse da adopção de uma estrutura de número em que um dos campos (o código de prestador) tem um comprimento variável entre 2 dígitos (xy) e 5 dígitos (000xy).

Pelo contrário, para a implementação dos encaminhamentos na rede não se identifica qualquer interesse na adopção de uma numeração em que o código de prestador tem um comprimento variável, já que obriga a uma sobrecarga de processamento e a uma complexidade adicional de BD e procedimentos de implementação.

Consideramos que esta situação coloca graves problemas na abertura dos prefixos na rede e num correcto *billing* e *accounting* do serviço, tanto ao nível do retalho como ao nível da interligação entre redes. Os actuais sistemas de informação e comutadores da PT Comunicações, bem como os das restantes redes existentes em Portugal, não têm

capacidade para acomodar uma gama de numeração com 100.000 números que, para diferenciar os vários serviços disponibilizados (tipo de serviço, anúncios ou fornecedor de serviço e preço), implica uma análise do número até ao oitavo dígito.

Assim, a ANACOM deverá rever a estrutura proposta em conformidade com as capacidades actuais das redes, em que a análise para encaminhamento, *billing* e *accounting* do tráfego é efectuado até, no máximo, ao 5º dígito.

Refira-se ainda que, do nosso ponto de vista, limitar o 1º dígito (ou mesmo os 1º e 2º ou os 1º, 2º e 3º) do código de prestador ao dígito 0 não constitui uma gestão eficiente dos recursos do PNN.

- b) A entidade que se pretende identificar no campo “código de prestador” é o operador de suporte ao serviço ou o fornecedor do serviço/anúncio/conteúdo?

Ou, dito doutra forma, o modelo definido pela ANACOM assenta num operador de suporte (código de prestador) e num fornecedor de serviço/anúncio/conteúdo autónomo ou o código de prestador corresponde ao fornecedor de serviço/anúncio/conteúdo?

O primeiro dos modelos parece ser o que mais se aproxima da estrutura dominante no nível "7", enquanto o segundo modelo é, de facto, inspirado nos serviços de audiotexto.

Assume-se que a ANACOM pretende implementar o primeiro modelo, ou seja, a existência de um operador de suporte.

- c) Porque não adoptar um código do serviço a 3 dígitos, em vez de 2, o que permitiria criar variantes de serviços utilitários?

Partindo, então, deste princípio: Porque não adoptar uma estrutura de numeração semelhante à dos outros serviços acomodados no nível 7?

Assim teríamos:

Código do Serviço	Código Prestador	Serviço/Anúncio/fornecedor de conteúdo
71Z	XY	ABCD

Desta forma, seriam acomodados:

- Variantes de serviços utilitários.
- Os operadores de suporte aos serviços utilitários.
- As entidades habilitadas à prestação dos serviços utilitários.

2.2. Característica 2

Código de prestador atribuído pela ANACOM à entidade interessada mediante a apresentação dos seguintes elementos:

- a. Documento comprovativo que permita qualificar o serviço como de carácter utilitário, nomeadamente quanto ao seu objectivo e condições de oferta;
- b. Informação quanto às tarifas máximas (IVA incluído) para o utilizador chamador, por minuto e por chamada (“tecto” tarifário), definidas livremente pelo prestador de serviços, e a serem aplicadas pelas empresas que oferecem redes ou serviços de comunicações electrónicas;
- c. Informação quanto à previsibilidade de consumo de recursos no período de um ano.

Comentários à característica 2.:

Para além do referido a este propósito nas considerações prévias, consideramos prioritário o esclarecimento das seguintes questões quanto a cada um dos elementos referidos:

- a. Como se pode comprovar que um serviço é utilitário, sem que exista um conjunto de características mínimas? O que é um serviço utilitário?

Quem avalia se um serviço é utilitário: A ANACOM? Uma entidade idónea?

Porque é necessário comprovar que um serviço é utilitário e nunca o ter feito para os serviços audiotexto ou para os cartões virtuais ou para a revenda de tráfego?

Dadas a diversidade de entidades que poderão prestar estes serviços (englobando anúncios e conteúdos), quais os títulos habilitantes exigíveis e os enquadramentos regulamentares aplicáveis?

Em que quadro terão lugar as relações entre os operadores de suporte e os prestadores destes serviços?

- b. A definição de tarifa majorada para utilizador-chamador não é suficiente para caracterizar integralmente o modelo de preços associado, nem a relação comercial entre os operadores de suporte e os prestadores de serviços e, destas entidades, com o utilizador-chamador.

Dadas as diferentes características dos possíveis prestadores dos serviços utilitários que poderão actuar como prestador de serviços de comunicações, utilizador do serviço não-

geográfico (produtor de anúncio) ou prestador de audiotexto (fornecedor de conteúdo), não é evidente quais são os regimes de propriedade de tráfego, de definição das tarifas, bem como dos fluxos de pagamentos (receitas partilhadas).

Por exemplo, admitindo que o tráfego é propriedade do prestador de conteúdo (que é quem define o preço), que depois remunera o operador de suporte (que, por sua vez, remunera o operador de acesso directo), com base em que critérios é definida esta remuneração do operador de suporte?

O próprio preço máximo ao utilizador-chamador, que aparentemente é comunicado pelo prestador de conteúdo à ANACOM e que é um dos elementos que condicionam a atribuição do código (não se percebe se de prestador ou se de serviço), é avaliado e validado pela ANACOM com base em que critérios? Com base no grau de utilidade do serviço? A ANACOM vai graduar os serviços em função da utilidade e permitir-lhes preços distintos, em conformidade?

A ANACOM deve esclarecer estes aspectos, antes de optar por um único modelo de preços dos serviços utilitários.

Importa ainda não esquecer que os operadores de suporte não podem acomodar um número elevado de tarifas. Existem condicionantes técnicas a ter em conta.

Deixar ao prestador de serviços definir livremente o “tecto” tarifário é muito vago e deixa a porta aberta a miríades de combinações que a rede não tem condições de acomodar, no pressuposto de que este serviço necessita de tarifa de rede. Deve ser tido em conta que a rede não pode suportar um número elevado de tarifas, já que o número de *Charging Codes* livres é bastante limitado.

Com a estrutura de número proposta pela ANACOM, para definir a tarifa a aplicar pode ser necessário analisar pelo menos até ao 8º dígito, o que não sendo tecnicamente impossível não é de modo algum desejável quer pela sobrecarga de processamento nos comutadores quer pelo trabalho de operacionalização das respectivas Bases de Dados.

A adopção de uma estrutura de número com a introdução de um 3º dígito no código de serviço também teria a vantagem de delimitar de modo claro o número máximo de tarifas a aplicar permitindo definir “tectos” tarifários por variante de serviço.

- c. Admitindo-se que a ANACOM se refere à previsão de recursos de numeração, não se encontra devidamente justificada a necessidade deste tipo de informação, nem se entende a sua necessidade para os serviços utilitários e não para outros serviços não-geográficos.

A forma pouco clara são apresentados os serviços a acomodar no código "71" não permite uma análise consistente das consequências deste tipo de disposição, pois a determinação dos recursos necessários dependerá, sobretudo, do interesse do mercado neste tipo de serviços, que, como já referimos, carecem de melhor enquadramento por parte do regulador.

De facto, o enquadramento apresentado pela ANACOM, bem com a estrutura de numeração, apontam para recursos associados ao serviço/anúncio/fornecedor de conteúdo que podem acomodar entre 100 (2 dígitos) e 100.000 (5 dígitos) situações distintas, por sua vez suportadas em 90 códigos de prestador.

A amplitude de situações é de tal ordem que nem se entende a necessidade de estabelecer previsões, quando estão em causa da ordem de 100.000 possibilidades por código de prestador.

2.3. Característica 3

Uso dos números atribuídos a estes serviços sujeito às seguintes condições:

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

Comentários à característica 3.:

- a. A ANACOM deve exercer a sua competência de fiscalização. Se as condições de serviço se alterarem, os clientes deverão ser informados.

A ANACOM admite a intervenção de uma entidade idónea e independente, mas não retoma a proposta na definição das condições associadas ao serviço.

De novo se coloca a questão: Porquê a intervenção de uma entidade independente no caso dos serviços utilitários e não nos outros serviços, em especial os de audiotexto?

- b. Como dissemos, não é claro o quadro regulamentar aplicável aos serviços utilitários, nem aos "prestadores" intervenientes na sua oferta. A ANACOM deve esclarecer qual a disposição ou disposições regulamentares que suportam esta condição.
 - c. Consideramos que esta questão está dependente do modelo aplicável à prestação do serviço.
-