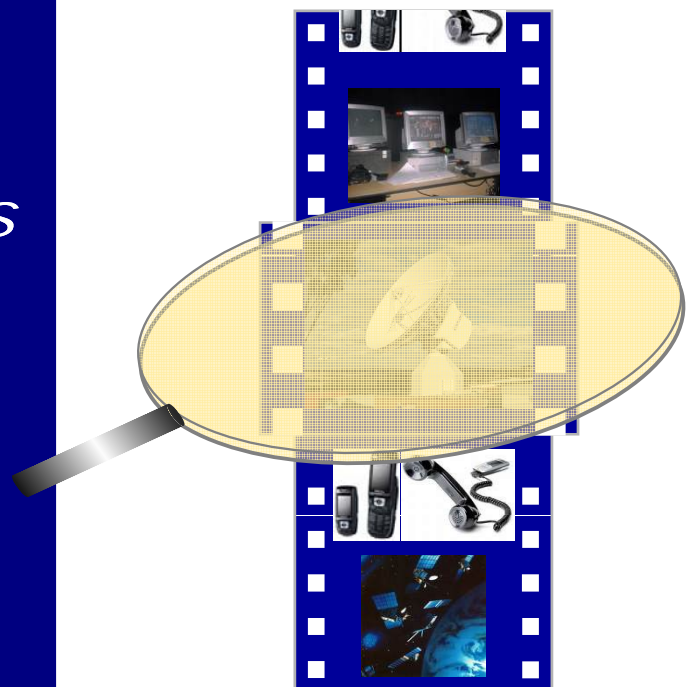




Tribunal de Contas

*Auditoria
à Regulação
no Sector
das
Comunicações*

- Sumário Executivo
- Corpo do Relatório
- Anexos



Relatório nº 37/06 - 2ª Secção



PROCESSO N.º 02/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 37/2006 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À REGULAÇÃO NO SECTOR DAS COMUNICAÇÕES

Novembro 2006

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas www.tcontas.pt

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel. 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Ana Dias

Maria João Silveira

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1	INTRODUÇÃO	5
1.1	Natureza e âmbito da acção	5
1.2	Objectivos da auditoria	5
1.3	Metodologias utilizadas	5
1.4	Contraditório	6
2	CONCLUSÕES	6
2.1	Nota introdutória	6
2.2	Enquadramento Comunitário	8
2.3	O Sector Nacional das Comunicações	10
2.4	O modelo institucional de Regulação do Sector das Comunicações	11
2.5	Dinamismo da actividade da Reguladora	18
2.6	Aspectos criticos mais relevantes	19
2.7	Publicitação das adjudicações de obras públicas	21
3	RECOMENDAÇÕES	22
II	CORPO DE RELATÓRIO	23
4	CONTEXTO DO SECTOR	23
4.1	Contexto legal e institucional na União Europeia	23
4.2	Quadro legal nacional	26
4.2.1	Funções estatutárias do ICP-ANACOM	27
4.2.2	Funções diversas atribuídas ao ICP-ANACOM	29
4.3	Estratégia governamental para o sector	31
4.4	Contexto económico	33
4.5	Acesso aos mercados	34
5	AMBIENTE REGULATÓRIO / MODELO DE REGULAÇÃO	35
5.1	O modelo institucional de regulação	35
5.2	Os recursos da Entidade Reguladora	36
5.3	Poder normativo	38
5.4	Poder sancionatório	40
5.5	Acções de fiscalização	42
5.6	Queixas e reclamações	43
5.7	Arbitragem e resolução de conflitos	43
5.8	Articulação entre entidades nacionais	43
6	QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO	45
6.1	Factores críticos das actividades reguladas	45
6.2	Acesso às actividades reguladas	48
6.3	Concessões	49

6.4	Participação do Estado no meio empresarial	52
6.5	Mercados e dominância	53
6.6	Acesso às redes	56
6.7	Níveis de qualidade	58
6.8	Níveis de preços/tarifários	61
6.8.1	Comunicações electrónicas	61
6.8.2	Serviços postais	64
6.9	Portabilidade.....	65
6.10	Transparência tarifária.....	66
6.11	Consumidores especiais	68
7	MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO.....	69
7.1	O controlo sobre a actividade da entidade reguladora.....	69
7.1.1	Controlo – entidades não nacionais	69
7.1.2	Controlo – entidades nacionais	69
7.1.3	Controlo orgânico	71
7.2	Monitorização dos mercados.....	75
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	79
8	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	79
9	DESTINATÁRIOS.....	79
10	PUBLICIDADE.....	79
11	EMOLUMENTOS.....	80
IV	ANEXOS	81



SIGLAS e TERMOS

ARN	Autoridade Reguladora Nacional
BANDA LARGA ou BANDA ESTREITA	Faixa mais ou menos ampla de frequências usadas para a transmissão de informações.
CAM	Continente, Açores e Madeira
CER	Comité do Espectro de Radiofrequências
COCOM	Comité das Comunicações
CTT	CTT – Correios de Portugal, SA
DIAL-UP	Forma de acesso à Internet que usa a linha telefónica para o tráfego de dados.
D+X	Intervalo de dias para prestação de um serviço, sendo X o número de dias para além do inicial
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
ERG	Grupo de Reguladores Europeus
GOP	Grandes Opções do Plano
GPER	Grupo para a Política do Espectro de Radiofrequência
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom
ICP-ANACOM	ICP – Autoridade Nacional das Comunicações
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ITED	Instalação das Infra-estruturas de Telecomunicações em Edifícios
LACETE LOCAL	Circuito físico, constituído por pares de cobre entrançados na rede de acesso local, ligando o equipamento terminal nas instalações do utilizador à infra-estrutura de rede do operador.
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
OLL	Oferta do Lacete Local - disponibilização pela PT Comunicações, S.A. aos outros operadores licenciados (OOL) do lacete local
ORALL	Oferta de Referência para Acesso ao Lacete Local
ORLA	Oferta de Realuguer de Linha de Assinante
PIB	Produto Interno Bruto
PMS	Poder de Mercado Significativo
PNN	Plano Nacional de Numeração - modo de organização dos números dos serviços de telecomunicações de uso público, no que se refere ao seu formato e estrutura, ou seja, grupos de algarismos, os quais contêm elementos usados para identificação de, por exemplo, serviços, áreas geográficas, redes, clientes.
PTC	PT – Comunicações, SA
REGICOM	Lei das Comunicações Electrónicas (Lei 5/2004, de 10 de Fevereiro)
ROAMING	Serviço que permite ao utilizador do serviço telefónico móvel utilizar o telemóvel no estrangeiro, o que implica que operador do serviço telefónico móvel tenha de estabelecer acordos com o(s) operador(es) do país a visitar.



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

1.1 Natureza e âmbito da acção

Do Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas, para 2006, consta uma auditoria temática e horizontal à Actividade Regulatória, com incidência específica nos Sectores da Concorrência, da Água, da Energia, das Comunicações e do Transporte Ferroviário.

O TC decidiu, pela primeira vez, escolher o tema da Regulação para uma das suas auditorias, quer pela oportunidade que o conhecimento desta matéria encerra, quer pelos impactos que esta acção pode acarretar para o bom funcionamento dos mercados envolvidos e a sua maior transparência, quer, finalmente, pelo contributo que poderá construtivamente dar para a melhor satisfação dos consumidores, ou seja, a realização do interesse público dos cidadãos.

O presente relatório reporta-se à actividade de Regulação no Sector das Comunicações.

O período coberto pela auditoria engloba os anos de 2001 a 2005.

Trata-se de uma auditoria de gestão, de natureza temática, tendo sido definido, como seu objecto, a actividade de regulação no sector das comunicações, independentemente da natureza das entidades com funções nesse domínio.

O presente trabalho não se confina à regulação em sentido estrito, tendo sido abrangidos também aspectos que, no modelo institucional em vigor, podem limitar a actividade de regulação.

1.2 Objectivos da auditoria

De acordo com o Plano Global de Auditoria, foram formulados, como objectivos desta acção, a identificação e caracterização dos aspectos seguintes:

- Contexto legal, institucional e económico do Sector;
- Ambiente regulatório / modelo de regulação;
- Problemas e questões-chave de regulação;
- Modelo de controlo e monitorização.

1.3 Metodologias utilizadas

O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração os procedimentos e normas de auditoria utilizadas pela INTOSAI, bem como as normas previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas.

Numa primeira fase, procedeu-se ao levantamento e análise de pertinentes elementos, de diversas proveniências. Entre esses elementos contam-se diplomas legais, nacionais e comunitários, bem como relatórios e estudos sobre a temática em causa.

Posteriormente, foi elaborado no Tribunal um questionário, que foi remetido ao ICP-ANCOM para preenchimento. A informação disponibilizada foi adequadamente analisada e tratada, de acordo com os objectivos previamente fixados.

1.4 Contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, o Juiz Relator remeteu uma versão preliminar do presente relatório ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, enquanto entidade de tutela, ao Presidente do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, bem como ao Presidente do respectivo Conselho Consultivo, para querendo-o, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões.

Tendo em conta o que as entidades ouvidas vieram dizer, na fixação do presente texto final, o Tribunal não só considerou todos os aspectos pertinentes das alegações que recebeu, como decidiu publicar as respostas enviadas, na sua integralidade, em anexo a este seu documento e dele fazendo parte integrante. Foi, assim, dado cabal e exaustivo cumprimento à regra do contraditório, como é uso em auditoria e está prescrito na lei.

Não foi recebida resposta do Conselho Consultivo do ICP-ANACOM, não tendo havido, por parte deste órgão, pedido de prorrogação do prazo inicialmente fixado para resposta.

Nas alegações produzidas pelo ICP-ANACOM, no exercício do contraditório, expressou aquela entidade que foi possível identificar e caracterizar adequadamente os aspectos que constituíam objectivo da auditoria.

Nesse contexto, a mesma entidade regista, ainda, a análise aprofundada efectuada pelo Tribunal de Contas e sublinha a importância do trabalho desenvolvido para o melhor conhecimento da sua actividade, bem como dos desafios que a ela se colocam.

O Tribunal não pode deixar, aliás, de sublinhar que a postura de colaboração construtiva do órgão de gestão do ICP-ANACOM foi patente desde o início da auditoria e manteve-se constante, não obstante o decurso dos trabalhos ter abrangido período em que se verificaram novas nomeações para o Conselho de Administração.

Também as alegações do MOPTC, embora, por vezes, de sentido divergente relativamente às conclusões do Relato, se mostraram globalmente construtivas motivando alterações que permitiram melhorar o presente texto final.

2 CONCLUSÕES

2.1 Nota introdutória

O Sector das Comunicações engloba as **comunicações electrónicas** e os **serviços postais**.

Este sector tem, como se verá, grande peso a nível do PIB e apresenta grande dinamismo, nomeadamente pela via da inovação tecnológica e comercial.

A sua regulação, no que toca às **comunicações electrónicas**, insere-se num quadro-piloto, a nível comunitário, que poderá servir de modelo para aplicação aos **serviços postais** e a outros sectores caracterizados por indústrias de rede.

No caso das **comunicações electrónicas** verifica-se a existência de mecanismos que sublinham fortemente uma relação entre a autoridade reguladora independente e a Comissão Europeia.



Entre esses mecanismos está o que exige que seja dado conhecimento prévio à Comissão das medidas de regulação (definição de mercados e designação ou não de empresas com Poder de Mercado Significativo). A Comissão tem, então, poder para as comentar ou mesmo rejeitar, em nome da harmonização comunitária da regulação e dos mercados.

A Comissão Europeia poderá, ainda, comentar os “remédios” (imposições aos operadores) definidos pela entidade reguladora.

No caso dos **serviços postais**, o enquadramento diverge substancialmente, desde logo pela possibilidade dada aos Estados Membros de manterem uma área reservada e, portanto, para já, fora de liberalização.

A nível nacional o papel de **entidade reguladora independente** cabe ao ICP-ANACOM, abrangendo tanto as comunicações electrónicas, como os serviços postais, que são, em consequência do enquadramento comunitário descrito, também objecto de intervenção diferenciada.

Convém sublinhar que própria noção de independência da reguladora, decorrente das directivas comunitárias, difere para um caso e para outro. Enquanto que para as comunicações electrónicas está associada à equidistância de todas as partes envolvidas no sector, incluindo o Estado (entenda-se Executivo), no caso dos serviços postais, no actual estágio comunitário, refere-se essencialmente à posição face aos operadores.

Em face do actual panorama do sector e dos consequentes desafios que ainda se colocam, bem como da sedimentação em curso do modelo de regulação comunitário, à actuação daquela entidade reguladora deparam-se algumas dificuldades.

Estas, no que resulta das suas próprias condições e das dos mercados regulados, não obstante as necessidades de melhoria que adiante são referidas, têm sido bem tomadas em conta na sua actuação.

O exercício das funções de regulação pressupõe a submissão às disposições legais em vigor¹ quer no que diz respeito directamente às actividades reguladas, quer no que concerne às competências e limites de actuação da reguladora, quer, ainda, relativamente a factores orgânicos.

As funções estatutárias da entidade reguladora são, essencialmente, concretizadas em diplomas legais de carácter sectorial. A mudança desse enquadramento acaba por tornar as funções estatutárias mais ou menos voláteis.

Podemos, com efeito, estar em presença de uma entidade reguladora independente sem que, no global, em sentido lato, impenda sobre todas as variáveis e vertentes do sector uma regulação independente, na medida em que exista enquadramento legislativo que assim o determine.

Tais limitações, como veremos, podem incluir funções desenquadradas, mecanismos potencialmente conducentes à inoperância dos órgãos ou, ainda, aspectos sobre os quais não haja um controlo adequado.

A prática, na verdade, aponta para matérias, com incidência particular nas relações entre a reguladora e a “tutela”, entendida esta como o Executivo, susceptíveis de condicionar, objectivamente, a prossecução de objectivos de regulação e também a eficácia da regulação.

A indistinção, por vezes existente, nos diplomas legais entre normas de carácter político e de regulação, mostra-se também capaz de obstar à mesma eficácia, uma vez que limita à entidade reguladora a capacidade de adequar os instrumentos à sua actuação.

¹ Bem como o enquadramento nos objectivos estratégicos globais para o sector determinados pelo Executivo.

Muito relevante apresenta-se a definição das características do conjunto homogéneo e estável de atribuições da reguladora, face aos objectivos de regulação e às características de independência e de autonomia que se lhe queiram atribuir.

Este enquadramento tem em conta as necessidades prioritárias de regulação e as características do modelo orgânico e funcional a desenvolver, bem como a complexidade e especificidade do sector regulado.

No caso português, a única entidade reguladora do sector das comunicações tem a seu cargo duas áreas – comunicações electrónicas e serviços postais – com enquadramentos comunitários distintos.

A necessidade de, em determinado contexto, cobrir funções não relacionadas com as de regulação provoca necessariamente desvios aos modelos organizativos e às valências julgadas necessárias, pela própria entidade, às funções de regulação e implica, na prática, uma redução de autonomia.

Pelo exposto, são também no presente relatório levantadas questões passíveis de, a prazo, serem tomadas em conta para uma maior eficácia legislativa, nomeadamente em sede de elaboração de estatutos de entidades reguladoras ou de uma sua eventual lei-quadro.

2.2 Enquadramento Comunitário

➔ **Observa-se que o actual quadro comunitário distingue dois enquadramentos diferentes para os dois sectores que, no âmbito nacional, se encontram abrangidos pela mesma entidade reguladora:**

- **Comunicações electrónicas;**
- **Serviços postais;**

Ao nível da União Europeia, o sector das **comunicações electrónicas** é objecto de

um enquadramento que apresenta as seguintes características:

- **Entidades reguladoras independentes, ao nível nacional** e, portanto, equidistantes de todos os interesses regulados, inclusivamente do Estado accionista;
- **Tipificação dos mercados abrangidos pelo sector** podendo esta tipificação ser adaptada a cada realidade nacional;
- **Existência de orientações para a análise de mercados** consentâneas com o direito da concorrência e com carácter prospectivo;
- **Cabaz de obrigações passíveis de serem impostas pelas reguladoras** aos operadores com Poder de Mercado Significativo, isto é que exerçam, em determinado mercado, um domínio limitador da concorrência;
- **Existência de um mecanismo de consulta à Comissão Europeia** que implica a possibilidade de a Comissão Europeia rejeitar determinados projectos de decisão (identificação de mercados relevantes e designação ou não de empresas com poder de mercado significativo) ou comentar as propostas de imposições aos operadores;
- **Regulação incidindo apenas sobre os mercados não concorrenciais.**

Este enquadramento implica, a nível dos Estados-Membros, **grande exigência na análise e monitorização dos mercados**. Os mercados das comunicações possuem grande dinamismo, pelo que a **capacidade de antecipação** é um factor fundamental para o sucesso da decisão de imposição, revisão ou até eliminação de imposições aos operadores.



Assim, a análise de mercados tem necessariamente um carácter marcadamente **prospectivo**.

É, desta forma, possível, à União Europeia, preparar a implementação de regras tanto quanto possível uniformes no mercado intracomunitário das comunicações electrónicas, tanto pela tipologia dos mercados a considerar, como pelas análises que determinam a necessidade de intervenção, como, ainda, pela tipologia das medidas a implementar em cada caso concreto.

Estas constituem essencialmente obrigações impostas aos operadores que, após a análise do respectivo mercado, nele tenham sido considerados detentores de domínio, ou seja, cuja actuação constitua uma limitação à concorrência.

Assim, o desígnio final desta regulação é tornar-se a si própria desnecessária, corrigindo distorções e contribuindo para o desenvolvimento de mercados concorrenciais, nos quais não tenha, por isso e em extremo, que existir a intervenção da entidade reguladora.

À Comissão Europeia é possível comentar ou mesmo rejeitar propostas de medidas de regulação das Autoridades Reguladoras Nacionais², bem como comentar as imposições aos operadores definidas pelas mesmas.

Tendo em conta a respectiva independência face ao Executivo, bem como a sua vertente técnica, estabelece-se uma relação entre as decisões de uma entidade administrativa nacional e as de um órgão da União Europeia.

De acordo com a União Europeia, este modelo poderá ser aplicado a outras indústrias de rede, como a dos transportes, energia e serviços postais.

➔ Observa-se que, nesta última (serviços postais), o enquadramento é substancialmente diferente. Com efeito:

- Vigora a possibilidade de existência de serviços reservados e, portanto, não sujeitos, para já, a liberalização, embora tal seja deixado ao critério dos Estados-Membros.
- As autoridades reguladoras nacionais “têm o especial dever de (...), sempre que tal se justifique, estabelecer controlos e procedimentos específicos para garantir que os serviços reservados sejam respeitados, podendo igualmente ter como atribuição assegurar o cumprimento das regras de concorrência no sector postal”³.

Em consequência, neste sector, o Executivo dispõe de **uma muito maior latitude** para definir o **modelo de regulação**.

➔ Constata-se que a própria noção de independência das reguladoras é diferente, consoante se trate do enquadramento das comunicações electrónicas ou dos serviços postais.

- Para os serviços postais devem ser, no essencial, “juridicamente distintas e funcionalmente independentes dos operadores postais”⁴

² Quanto à definição de mercados e designação de empresas com Poder de Mercado Significativo.

³ Directiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Junho de 2002.

⁴ Directiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997.

- Já para as **comunicações electrónicas deverão ser**⁵:
“(...) **juridicamente distintas e funcionalmente independentes de todas as organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações electrónicas (...)**

e

“os Estados-Membros que mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que assegurem o fornecimento de redes e/ou serviços de comunicações electrónicas garantirão uma separação total e efectiva entre a função de regulação, por um lado, e as actividades ligadas à propriedade ou à direcção dessas empresas, por outro”

2.3 O Sector Nacional das Comunicações



O sector nacional das **comunicações**, com forte peso no PIB (nos últimos anos, em média, mais de 6%⁶), engloba **comunicações electrónicas e serviços postais**:

Estes são **caracterizados por**:

- **Existência histórica de monopólios de raiz estatal** tanto nas comunicações electrónicas, como nos serviços postais, resultando daqueles, ainda, grande influência. **As concessionárias ou os grupos em que se incluem (CTT e PT)**

exercem domínio em quase todos os mercados em que intervêm.

➤ **Progressiva liberalização**

Se no sector das comunicações electrónicas vigora já o regime de acesso através de autorização geral (preconizado pelas directivas comunitárias), no caso dos serviços postais não só subsiste o regime de acesso através de licença individual, como se verifica a presença de uma área reservada à Concessionária.

A existência de uma área reservada é, para os serviços postais, permitida pela legislação comunitária em vigor⁷.



Verifica-se que, a par de alguma liberalização em termos de acesso, os mercados são ainda enormemente marcados por operadores históricos ou entidades a estes ligadas, numa óptica de grupo (CTT e PT), com ligações conhecidas ao Estado.

Estão em causa factores como economias de escala, penetração nos mercados e recuperação já efectuada dos designados “custos afundados”⁸, só ao alcance dos operadores históricos.

Desta forma, por intermédio dos factores referidos, a posição dominante surge associada, de forma mais ou menos directa, ao domínio da detenção das infra-estruturas de rede e à presença histórica no mercado.

⁵ Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002.

⁶ Em média, 6,08% desde 2000. Respectivamente, cerca de 5,4% e 0,6%, para os sectores das comunicações electrónicas e dos serviços postais. Base: “Anuário Estatístico 2004” do ICP-ANACOM. Dados de 2005 ainda não disponíveis.

⁷ Nomeadamente pela Directiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Junho de 2002.

⁸ O investimento em grandes infra-estruturas de rede é caracterizado como um “custo afundado” (*sunk-cost*). No caso, deve ter-se em conta que o investimento em redes implica grande esforço financeiro não recuperável a curto prazo e não facilmente susceptível de alienação e correspondente investimento alternativo.



Em sede de contraditório, o MOPTC vem sublinhar a relação desta situação com, entre outros factores, a dificuldade de replicação das redes e a sua consequência em monopólios naturais, de origem histórica.

2.4 O modelo institucional de Regulação do Sector das Comunicações

Na globalidade, os Estatutos do ICP-ANACOM mostram-se coincidentes com a informação, disponível à data da sua elaboração, sobre as melhores práticas aplicáveis à configuração das entidades administrativas independentes⁹.

Constata-se que o controlo se inscreve numa matriz ampla, na qual tomam parte activa:

- **A própria entidade** promovendo a transparência através da publicidade dos diversos documentos publicados no seu sítio, bem como pelas funcionalidades nele presentes - formulários, simulador de tarifas, avaliação dos serviços prestados;
- **Os seus órgãos internos** o Conselho Fiscal e o Conselho Consultivo **têm marcadamente funções de controlo**, primando pela separação de funções e de responsabilidades, relativamente ao órgão executivo - Conselho de Administração;

- **Entidades intervenientes no sector regulado**

pela representação nos órgãos da entidade e pelo acesso à informação publicada pela reguladora, nomeadamente no respectivo sítio da Internet;

- **Entidades públicas**

entre outros, pelos seus poderes de controlo e jurisdição – os tribunais;

- **Outras entidades reguladoras** em áreas conexas ou transversais destacando-se, pela sua existência, no modelo português, a Autoridade da Concorrência¹⁰;

- **Entidades não nacionais**

Comissão Europeia, pelas razões já expostas, e, bem assim, grupos de entidades reguladoras congéneres do ICP-ANACOM, nas quais esta participa, no âmbito comunitário, pela exposição da sua actividade e definição de linhas gerais comuns de actuação.

Verifica-se, ainda, que o papel de entidade reguladora do sector, que cabe ao ICP – ANACOM é caracterizado, essencialmente, por:

- Exercício de **funções de regulação**, com poderes:
 - Normativos - emissão dos regulamentos necessários à sua actividade;
 - Impositivos - imposição aos operadores das obrigações já atrás referidas;

⁹ Nomeadamente visível na coincidência com as características propostas para as autoridades reguladoras independentes por Vital Moreira e Fernanda Maçãs em “Autoridades Reguladoras Independentes” (2002).

¹⁰ Em abstracto, a presença num modelo de regulação de uma entidade reguladora para a concorrência reduz o designado risco de captura do regulador, o qual decorre de uma sua eventual permeabilidade e alinhamento relativamente a particulares interesses presentes nos sectores regulados. Não está, no entanto, em causa qualquer evidência de falta de controlo, nesse domínio, propiciada pelos mecanismos sectoriais vigentes.

- Sancionatórios - efectiva aplicação de multas, coimas e sanções acessórias;
- De recomendação, em casos concretos;

➤ **Independência orgânica e funcional**

atribuída legalmente pelos seus estatutos e que decorre, em grande medida, do conjunto de impedimentos e incompatibilidades a que estão sujeitos os membros do Conselho de Administração, bem como da duração dos respectivos mandatos que permitem, em princípio, um desfasamento face aos ciclos eleitorais;

➤ **Autonomia administrativa, financeira e patrimonial;**

➤ Funções de **monitorização dos mercados;**

➤ **Representação**, a nível internacional, dos sectores regulados.

Desta forma, o ICP-ANACOM dispõe de um largo leque de instrumentos para a prossecução dos objectivos de regulação.

Possui, também, responsabilidades de monitorização, o que lhe permite avaliar a necessidade de impor, alterar ou suprimir obrigações aos operadores.

No entanto, o seu enquadramento é marcado por alguns constrangimentos que se referem, não só no texto que se segue, como num quadro que condensa os aspectos críticos mais relevantes.



Nota-se, antes de mais, que a evolução dos quadros regulatórios comunitários e a sua transposição para a legislação nacional veio provocar desequilíbrio no conjunto das atribuições estatutárias da entidade reguladora.

Com efeito:

- As funções de regulação já atrás referidas, embora com base nos estatutos do ICP-ANACOM (de 2001), tomam corpo essencialmente na Lei 5/2004, a Lei das Comunicações Electrónicas ou, ainda mais simplesmente, o Regicom. Este diploma, tendo transposto as directivas comunitárias para as comunicações electrónicas, detalha **apenas nesse âmbito** as funções de regulação do ICP-ANACOM.
- No campo dos **serviços postais, a margem de actuação da reguladora é bastante mais reduzida**, sendo os regulamentos da responsabilidade governamental.



Constata-se, por outro lado, para o sector postal, a existência de regulação por convénio (entre regulador e concessionário). Este tipo de regulação tem incidência no campo tarifário e no campo da qualidade, apresentando limitações.

Na verdade:

- A concessionária está essencialmente obrigada, por **contrato**, ao Estado e não directamente à entidade reguladora. Ao contrário, os **convénios** são estabelecidos por via negocial entre entidade reguladora e concessionária.



- As concessões envolvendo **contratos** entre Estado e concessionária estão conceptualmente fora do âmbito estrito da regulação. Note-se que, no que respeita às concessões, a escolha de áreas e instrumentos de controlo não é, pelo menos inteiramente, deixada à escolha da entidade reguladora, mas resulta das respectivas bases de concessão e da legislação sectorial.
- Sublinhe-se que, não obstante existirem outras medidas de regulação, no caso dos serviços postais, os regulamentos são da responsabilidade governamental, embora, em grande medida, preparados pelo ICP-ANACOM.



Verifica-se, também, que a configuração e as funções do Conselho Consultivo, bem como as do Conselho Fiscal¹¹ garantem ao Governo, por intermédio dos seus representantes em tais órgãos da reguladora, a possibilidade de exercício de grande protagonismo, pela excessiva concentração de prerrogativas de que gozam.

Assim e em particular, a configuração e as normas de funcionamento do Conselho Consultivo, decorrentes dos Estatutos do ICP-ANACOM:

- Não asseguram um **adequado controlo do órgão sobre as prerrogativas governamentais**, por parte das entidades que devam ter nele assento, nos termos legais. **Aliás, o Conselho Consultivo esteve inactivo até 2004, devido à falta do respectivo presidente, cuja nomeação é da responsabilidade governamental;**

- Com efeito, como se disse, não garantem, por si só, uma **participação equilibrada** de todas as entidades que legalmente devem ter assento neste órgão, nomeadamente na escolha dos **temas a debater**. Apesar das reuniões poderem ser convocadas “a pedido” de pelo menos um terço dos membros do órgão, o Governo nomeia até 8 dos 28 titulares previstos legalmente, o que lhe garante, à partida, mais de um quarto dos votos¹², sendo que os restantes interesses representados se encontram bastante atomizados.

Diga-se, no entanto, que o próprio Conselho Consultivo, no seu regulamento interno, adoptou uma formulação, para o **agendamento**, que atenua a limitação em causa ao prescrever “sem prejuízo do disposto no n.º1, *In fine*, do art.º 38.º dos Estatutos do ICP-ANACOM [que inclui os poderes de convocação do presidente, bem como a regra de convocação por um terço dos titulares], os membros do Conselho Consultivo (...) poderão propor ao Presidente o agendamento de assuntos que entendam que o Conselho Consultivo deva apreciar, no âmbito das suas competências como órgão de apoio e participação na definição das linhas gerais de actuação do ICP-ANACOM”.

- Não possibilitam, finalmente, a todas as entidades que legalmente devem ter assento no Conselho Consultivo participar na escolha e no tempo de participação de **entidades convidadas**.

¹¹ Vd. presente relatório em Controlo Orgânico

¹² No âmbito desta conclusão (excessivas prerrogativas governamentais) que em sede de contraditório, mereceu discordância do MOPTC a regra de deliberação e a composição do Conselho Consultivo foram os únicos aspectos referidos, sem que, mesmo assim, houvesse referência ao Regulamento do Conselho Consultivo.



Observa-se, de outro modo, que o regulamento interno do Conselho Consultivo, aliás da sua responsabilidade, se apresenta desconforme com os Estatutos do ICP-ANACOM, no que diz respeito à participação nos trabalhos de entidades terceiras.

Com efeito:

- ▶ Permite, pela participação das entidades convidadas nas suas reuniões, que aquelas obtenham uma influência privilegiada e continuada sobre os trabalhos, bem como um acesso a informação, de carácter discriminatório relativamente às outras entidades do sector¹³.

Não “integrando” o Conselho Consultivo (ao contrário do que refere o referido regulamento interno), a participação de entidades convidadas, num órgão legalmente composto por representantes de entidades consideradas representativas dos intervenientes no sector, não tem condições que garantam pautar-se pelo princípio da proporcionalidade¹⁴. Acrescente-se que o mesmo regulamento refere que os observadores convidados “podem participar em todas as reuniões do Conselho Consultivo, [bem] como nas reuniões das comissões especializadas”. Pelo contrário, os Estatutos especificam que a participação pode ocorrer “aquando da discussão e análise de matérias específicas”.



Constata-se, em acréscimo, estarem atribuídas à entidade reguladora funções que se mostram desenquadradas, relativamente às características orgânicas e funcionais¹⁵ e às valências adequadas à entidade reguladora, no momento actual, a nível nacional e comunitário¹⁶, o qual se pauta por grande exigência.

Com efeito:

- ▶ Existe um exigente **quadro comunitário de regulação próprio para as comunicações electrónicas em sedimentação** este poderá servir de base para a regulação noutros sectores;
- ▶ Foi já possível identificar características **nos mercados que envolverão, a prazo, a continuação da respectiva monitorização**

Consubstanciadas, nomeadamente em¹⁷:

- Operadores com quotas de mercado acima dos 90%;
- Mercados com um único operador;
- Rentabilidades dos líderes de mercado incompatíveis com a existência de concorrência efectiva.

¹³ Note-se que, no contexto, não está em causa qualquer juízo sobre a actuação em concreto das entidades convidadas.

¹⁴ Da participação

¹⁵ Note-se que conta já com cerca de 400 colaboradores.

¹⁶ Note-se que os Estatutos do ICP-ANACOM, publicados em anexo ao Decreto-Lei N.º 309/2001, são anteriores à transposição do quadro regulatório revisto para as comunicações electrónicas que aconteceu pela Lei 5/2004.

¹⁷ Vd. entre outros, ponto “Mercados e Dominância”



- Os sectores regulados e, em especial, o das comunicações electrónicas incluem **mercados com grande rapidez de transformação** nomeadamente, por via de um elevado grau de inovação tecnológica, bem como comercial - serviços e suas condições de prestação¹⁸;

- **O correcto funcionamento dos mercados, pelo seu reflexo no acesso dos cidadãos aos serviços, bem como na sua defesa, enquanto consumidores, vai adquirindo acrescida relevância.**

A importância das comunicações tem reflexos no acesso à informação, na integração social, bem como, crescentemente, nas formas de interacção entre o cidadão e o Estado.

Neste último caso, sublinha-se a utilização judicial da comunicação por via postal simples, bem como o surgimento da utilização obrigatória de meios de comunicação electrónica no relacionamento com o Estado.

Entre tais funções estão¹⁹:

- **A função de entidade de supervisão central, no que respeita aos conteúdos, nos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico,** atribuída pelo Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro pelo carácter não especificamente sectorial das atribuições;

- **As funções de fiscalização e recepção de reclamações** no âmbito do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro pela desadequação das exigências que comportam, face às necessidades orgânicas e funcionais a desempenhar no campo da regulação e pela consequente dificuldade em prosseguir os objectivos de salvaguarda dos direitos dos consumidores pretendidos por esta própria lei.

A estimativa do número de estabelecimentos comerciais abrangidos por estas funções é de cerca de 1300.

O ICP-ANACOM refere que, sobretudo pela entrada em vigor deste diploma, passou a ter, em 2006:

- **Um crescimento de 125%, no volume de entradas, relativamente ao verificado em 2005, ano no qual se verificava já um volume mensal médio de 900 solicitações.**

O MOPTC, em sede de contraditório, veio referir que o ICP-ANACOM “acaba por ter uma missão bem mais alargada do que o exercício puro e simples duma actividade reguladora”.

As funções que enquadram essa missão e que extravasam tal exercício (“puro e simples”), incluem funções que se mostram instrumentais relativamente à prossecução dos fins de regulação, sendo estes os principais²⁰. Por outro lado, existem funções que, estatutariamente definidas, se mostram passíveis de serem cumpridas, não tanto através de medidas directas e específicas, mas, principalmente, através da prossecução dos

¹⁸ Para além de várias menções ao longo do texto, vd. ponto “Factores Críticos das Actividades Reguladas”.

¹⁹ Vd. ponto “Quadro Legal Nacional”

²⁰ O que se entende, desde logo, pelo perfil exigido para os seus responsáveis.

objectivos de regulação e seus princípios²¹, como é, nomeadamente, o caso da defesa dos utentes²².

O MOPTC, veio concordar que, teoricamente, não deve caber às entidades reguladoras a tutela directa das relações entre entidades presentes num mercado. Porém, o mesmo Ministério refere a **sua convicção** de que, na prática, só o ICP-ANACOM poderá, devido ao seu conhecimento do sector e competência técnica (aspectos também relevados pelo Tribunal), “dar resposta cabal e directa às solicitações dos consumidores”. Não se desvalorizando a necessidade de dar resposta às solicitações dos consumidores, tal mostra-se contrário às **dificuldades práticas evidenciadas pela reguladora e pela demais informação detida e já expressa, sublinhando-se, ainda, a exigência da implementação do quadro regulatório actual e sua sedimentação.**

A atribuição das funções, agora em causa, é exemplo ilustrativo da ausência de limites, ou, pelo menos, de regras para a atribuição de funções às reguladoras, eventualmente sanáveis por uma lei-quadro.



Verifica-se também que a concentração de funções consultivas na entidade reguladora afecta a transparência da sua relação com o Governo.²³

A entidade reguladora desempenha ainda funções de **coadjuvação ao Governo** “a pedido deste ou por iniciativa própria, na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais das comunicações e da actividade dos operadores de comunicações, incluindo a emissão de pareceres e elaboração de projectos de

legislação no domínio das comunicações”²⁴. Este aspecto, por si, só não seria digno de registo especial, não fosse a **concentração na entidade reguladora de funções consultivas ao mais poderoso dos intervenientes com interesses nos sectores regulados. Acresce que assume também importância a ausência de clarificação do conteúdo da coadjuvação e da sua extensão, no âmbito do apoio prestado ao Governo. Aliás, o exercício independente da função de regulação, conceptualmente, pressupõe equidistância de todos os interesses no sector.**

Esta fragilidade é ainda acentuada pelas seguintes circunstâncias:

- **Ausência, na estrutura orgânica do MOPTC, de outra entidade responsável pela implementação dos normativos relativos ao sector ou que, em especial, possua funções de apoio geral ao Governo, na definição das respectivas políticas para as Comunicações;**
- **Acumulação, no ICP-ANACOM, de outras funções que não as tipicamente de regulação;**
- **Concentração na mesma entidade reguladora de responsabilidades relativas às comunicações electrónicas e aos serviços postais, com diferentes enquadramentos e, até, diferentes referenciais de independência;**

²¹ Não só teóricos como os que directa ou indirectamente decorram de enquadramentos de carácter obrigatório, como os que são inferidos do direito comunitário.

²² Note-se que os Estatutos do ICP-ANACOM (art.º 6.º, alínea h)), referem especialmente os utentes do serviço universal, designadamente através do seu esclarecimento.

²³ Note-se que não se trata da aceção de transparência regulatória associada às medidas de regulação tomadas pela entidade reguladora dentro dos limites das suas atribuições.

²⁴ Alínea a) do N.º 1 do art.º 6.º, do Decreto-Lei N.º 309/2001.



- **Existência de regulamentos para as comunicações - serviços postais - não emanados da entidade reguladora independente**, como é, por exemplo, o caso do Regulamento do Serviço Público dos Correios, que se prevê ser em breve substituído pelo Regulamento de Exploração de Serviços Postais, a aprovar por meio de Decreto-Lei, inclusivamente preparado pelo ICP-ANACOM, ao abrigo da função de coadjuvação do Governo;
- **Nomeação pelo Governo de colaboradores do ICP-ANACOM para os Comitês das Comunicações, do Espectro de Radiofrequências e Directiva Postal, ao abrigo da mesma função de coadjuvação.**

No exercício do contraditório, o MOPTC veio expressar as posições que a seguir se resumem:

- Considera que a preocupação de que a concentração de funções consultivas na entidade reguladora afecte a transparência da sua relação com o Governo, se encontra acautelada com a redacção do art.º 6.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, que asseguraria, ainda, a clarificação do conteúdo e extensão da coadjuvação a si prestada (é referida também a coadjuvação à Assembleia da República) pelo ICP-ANACOM.
- Acrescenta, também, que a função consultiva do ICP-ANACOM é geral e não governamental, de acordo com a lei e que dificilmente poderia a mesma função consultiva referida ser exercida por outra entidade do MOPTC.

- Por último, acentua o carácter técnico das nomeações efectuadas pelo Governo para fóruns internacionais, no contexto da competência estatutária do ICP-ANACOM, para a representação técnica do Estado Português.

O Tribunal, sem deixar de aceitar as explicações dadas pelo MOPTC, considera que as mesmas não podem justificar, nem fundamentar, a existência da fragilidade por si detectada.

Com efeito, conforme atrás se referiu o que está, sucintamente, em causa é a **concentração das funções consultivas no ICP-ANACOM, no interesse do mais poderoso dos intervenientes nos sectores regulados e até a sua forma, nomeadamente, num contexto de práticas regulatórias diferenciadas e com níveis distintos de intervenção governamental, em função de se tratar do sector comunicações electrónicas ou do sector dos serviços postais.**

Quanto à clarificação do conteúdo da coadjuvação e da sua extensão que seria já dada pelo art.º 6.º dos Estatutos, há pouco referido, o Tribunal considera que do que **na verdade se trata é de áreas a abranger pela mesma função e não a sua forma – por exemplo: casos específicos contemplados, extensão em concreto ou, ainda, mecanismos de promoção da transparência pela definição de tramites administrativos e de publicidade.** Estes aspectos certamente não esgotariam o rol de possibilidades de controlo, sendo certo que a sua implementação em nada colidiria com a legitimidade governamental para a configuração institucional da regulação.

O Tribunal também reconhece que “dificilmente poderia tal função consultiva ser exercida por outra entidade do MOPTC”, **por inexistente no actual quadro institucional.** Essa era, desde início, uma das constatações a respeito de tal quadro institucional, todavia no entender do Tribunal não é uma realidade estática, mas antes um quadro susceptível de

mudança e, sobretudo, de aperfeiçoamento visando o reforço da independência da entidade reguladora.

Por último, deve ter-se em conta que, de acordo com os respectivos Estatutos, cabe ao ICP-ANACOM, entidade administrativa sim, mas independente, a representação do Estado Português nos **“organismos internacionais congéneres, quando de outro modo não for determinado”** (art.º 6.º alínea r). Ora, de acordo com o MOPTC, terá sido, **da sua parte**, esta a base legal (ainda que por extensão, dada a natureza dos Comitês), o que é manifestamente duvidoso e representa uma interpretação subjectiva da norma em causa.

Note-se que o art.º 15.º dos Estatutos prevê a cooperação e associação com outras entidades “nacionais ou estrangeiras, nomeadamente, no quadro da União Europeia”. Por outro lado, de acordo com o ICP-ANACOM, as nomeações em causa, terão sido **pessoais**, efectuadas pelo Governo, ao **abrigo da função de coadjuvação**, o que, de novo, atesta a indefinição em vigor, associada a este termo.

O Tribunal sublinha, ainda, que **é também opinião do MOPTC, agora expressa²⁵, a necessidade**, por parte do ICP-ANACOM, **de grande autonomia de gestão** (quanto a meios técnicos, humanos e financeiros) necessária ao exercício cabal de todas as suas exigentes funções. A este propósito o TC acrescenta que, o inteiro cumprimento das funções do ICP-ANACOM (e, nomeadamente, as principais, de regulação) pressupõe igualmente serem asseguradas **práticas que se mostrem de acordo com os princípios que às mesmas estão subjacentes**. Ora, a utilização directa dos recursos do ICP-ANACOM vem colidir com o referido pelo MOPTC



Constata-se, finalmente, que a legislação sectorial inclui normas que impedem directamente a prossecução de objectivos de regulação, por disporem sobre matérias que deveriam ser da responsabilidade da entidade reguladora.

Estão, neste caso, as disposições legais que, sendo demasiado específicas, implicam dificuldades em fazer cumprir parâmetros de qualidade, bem como em responsabilizar os respectivos operadores.

É o caso, designadamente, da Lei n.º 5/2004, a qual remete a definição de parâmetros de qualidade, no âmbito do serviço universal e respectivos métodos de medição, para manuais cujas formulações não têm por base a totalidade das ocorrências, implicando a impossibilidade de responsabilização do operador, em caso de uma particular prestação deficiente do serviço²⁶.

2.5 Dinamismo da actividade da Reguladora



Tendo em conta as suas atribuições e instrumentos, a actividade de regulação do ICP-ANACOM tem apresentado bastante dinamismo:

- **Dezasseis dos dezanove mercados do sector tinham já, em Maio de 2006, a sua análise concluída;**
- **Previa-se, na mesma altura, que a análise dos restantes três mercados ficasse concluída até ao final de 2006;**

²⁵ Vidé último parágrafo das alegações apresentadas.

²⁶ Vd. ponto “Níveis de qualidade”



- As análises, em consonância com as orientações comunitárias, têm envolvido uma vertente marcadamente prospectiva;
- Os dados fornecidos permitem sublinhar a presença de ideias claras acerca da caracterização dos riscos envolvidos em mercados regulados, com impactos positivos nas respectivas medidas tomadas;
- A acção do ICP-ANACOM tem sido acompanhada de uma evolução globalmente positiva, em termos de preços, tarifários, qualidade e acesso às redes e serviços.

➔ A entidade reguladora tem também sido capaz de identificar, através dos seus órgãos, com preocupações de transparência, previsibilidade e *accountability*, aspectos passíveis de melhoria. As deliberações do Conselho Consultivo atestam um acolhimento progressivo das suas recomendações pelo Conselho de Administração, entre as quais:

- Nos relatórios, organização, descrição e fundamentação da acção regulatória, a preferência pelo tratamento analítico das matérias em detrimento de uma apresentação meramente descritiva;
- Clarificação da visão e da identificação dos objectivos estratégicos e definição das acções prioritárias para os períodos de referência.

No entanto, existem questões que, apesar de identificadas desta forma, permanecem por resolver, sendo algumas recorrentes, ainda que estejamos a falar apenas dos últimos dois anos²⁷.

Destacam-se, a este propósito, algumas observações retiradas dos mais recentes pareceres do Conselho Consultivo, a respeito de planos, orçamentos e relatórios:

- “Ausência de um relacionamento claro e mensurável entre as acções empreendidas e os objectivos fixados ou as metas definidas e quantificadas nomeadamente, em termos de cumprimento de prazos e resultados alcançados”;
- Ausência nos relatórios de “qualquer referência a condicionantes ou dificuldades no desenvolvimento da acção regulatória”;
- “Expurgar do orçamento e contas do ICP-ANACOM todas as responsabilidades financeiras que não correspondam ao financiamento de actividades abrangidas no leque, que já é vasto, de atribuições do regulador e claramente extravasam a missão do ICP-ANACOM”.

2.6 Aspectos críticos mais relevantes

No contexto já descrito e do texto do presente relatório ressaltam aspectos que podem assumir-se como críticos e que se sistematizam, para mais fácil compreensão e análise, no quadro seguinte (este quadro, na versão final do presente Relatório, reflete todas as observações e sugestões feitas em sede de contraditório pelas entidades respondentes, em especial o ICP-ANACOM):

²⁷ Como se disse o Conselho Consultivo funciona apenas desde 2004.

Aspecto	Causa	Observações
Uma maior liberalização	O acesso às actividades não se encontra ainda completamente liberalizado	Os serviços postais contêm, ainda, a coberto da legislação comunitária em vigor, uma área reservada.
A função de coadjuvação ao Governo	O desconhecimento da natureza e extensão e desta função A concentração na entidade reguladora independente de funções consultivas ao Governo	Da acumulação de funções de regulação para dois sectores com características de intervenção e modelos de proximidade ao Governo diferentes, resulta que: <ul style="list-style-type: none"> ▬ Os serviços postais têm os seus regulamentos aprovados pelo Governo, com mera participação da entidade reguladora; ▬ Os colaboradores do ICP-ANACOM são designados pelo Governo para comités em representação própria. O conteúdo da função de coadjuvação não se encontra minimamente clarificado, obstando, além do mais, à transparência da sua relação com o mais poderoso interveniente com interesses nos sectores regulados.
Funcionamento da entidade reguladora	Ausência de conformidade com o constante dos Estatutos e de controlo sobre os poderes atribuídos às entidades que compõem os órgãos da reguladora	O regulamento interno do conselho consultivo mostra-se desconforme com os Estatutos do ICP-ANACOM, no que respeita às entidades convidadas. Por falta do seu presidente este órgão só funciona desde 2004.
A exigência de monitorização dos mercados	A entidade reguladora terá que monitorizar os mesmos mercados; provavelmente no próximo ano serão 19 os mercados a acompanhar	<ul style="list-style-type: none"> ▬ As implicações da liberalização ainda necessária nomeadamente nos Serviços Postais, nos quais permanece uma área reservada; ▬ Existem mercados em vias de análise, já que se prevê a análise dos últimos três mercados até ao final do corrente ano. Por outro lado, dos mercados analisados apenas um é concorrencial, ▬ Tal pressupõe a necessidade de as respectivas medidas regulatórias iniciais (muitas já tomadas) serem acompanhadas, no sentido de serem retiradas ou alteradas; ▬ A rapidez da inovação tecnológica e comercial e a antecipação da evolução dos mercados; ▬ A exigência subjacente às análises de substituíbilidade de serviços (possibilidade de satisfação das mesmas necessidades pela utilização de serviços alternativos)
Dominância nos mercados	A previsível continuação a prazo de posições dominantes na grande maioria dos mercados	Há tendência, a prazo, para haver dominância de operadores ligados aos grupos detentores de infra-estruturas de rede em grande parte dos mercados onde intervêm. Existe dificuldade na duplicação de infra-estruturas de rede e barreiras à expansão dos mercados.
O quadro comunitário de Regulação para os serviços postais	A extensão do modelo comunitário de regulação aos serviços postais.	Os meios de intervenção e processo de regulação nos serviços postais estão ainda longe dos em vigor para as comunicações electrónicas, embora seja público que a Comunidade Europeia pretende estender este modelo à regulação de outras indústrias de rede.
O quadro comunitário de Regulação para as comunicações electrónicas	A avaliação pela Comissão Europeia das medidas impostas	A necessidade de obter e ponderar a formulação das medidas de regulação, numa óptica harmonizada em termos comunitários.
Funções não estritamente de regulação	Acumulação de funções de regulação com outras – atribuídas no âmbito dos Decretos-Lei n.ºs 7/2004 e 156/2005	- Funções atribuídas em matérias não especificamente do sector. - O elevado número de operadores, estabelecimentos (cerca de 1300 no início do corrente ano) e a adequação dos meios, para levar a cabo as atribuições de fiscalização cometidas, pode, em alguns casos, de acordo com o ICP-ANACOM, levar à criação de falsas expectativas de desempenho. Funções de tutela directa de relações de consumo.
Sensibilidade do mercado às medidas impostas	As estratégias de adaptação rápida dos operadores às consequências das medidas tomadas	As medidas tomadas têm por vezes efeitos adversos indirectos, ou vêm os seus efeitos torneados pelos operadores.
Transparência tarifária	De acordo com um estudo de 2005 sobre este assunto, Portugal apresentava indicadores que apontavam para uma necessidade de uma franca melhoria	Existe um conjunto de factores que dificulta a transparência tarifária, entre outros: <ul style="list-style-type: none"> ▬ Variedade de ofertas e tarifários, sendo porém, difícil a respectiva comparação; ▬ Tarifários negociados à medida; ▬ A recente introdução da portabilidade de operador, uma vez que diminui potencialmente a percepção da rede para a qual a ligação é efectuada.



(cont.)

Aspecto	Causa	Observações
Informação ao consumidor	Dificuldade do consumidor em perceber a qualidade do serviço prestado através da informação veiculada.	A necessidade de compatibilizar uma adequada percepção através da informação veiculada ao consumidor com: a tecnicidade da informação relativa ao desempenho dos serviços oferecidos O desfasamento entre os indicadores utilizados (de base amostral) e o serviço prestado em cada caso particular.
Desenvolvimento da óptica estratégica e <i>accountability</i>	Necessidade de tornar a regulação ainda mais transparente e avaliar os resultados de regulação, bem como a adequação das medidas utilizadas	Apresentação da avaliação da prossecução dos respectivos objectivos, tanto quanto possível numa base causa-efeito, através da utilização de indicadores adequados conforme identificado pelo ICP-ANACOM em sede do seu Conselho Consultivo.
Âmbito de actuação da entidade reguladora nacional	A possibilidade de ocorrência de mercados transnacionais	Sua análise, regulação e monitorização, uma vez que a entidade reguladora tem âmbito nacional.

Em suma, os desafios que se põem à regulação do sector não decorrem apenas das características das actividades económicas que nele se desenvolvem.

Estas implicam, só por si, o desenvolvimento de grandes tarefas para obstar às dificuldades já identificadas em tornar os mercados concorrenciais, sendo que essa concorrência acarreta qualidade e diversidade de serviço, bem como tarifas mais reduzidas.

Também importantes, pelo seu impacto na eficácia e no cumprimento dos princípios de regulação, são as questões de arquitectura institucional, como a estabilização do modelo de organização da entidade reguladora de acordo com funções de regulação ou ainda, a total transparência e eficácia da sua relação com outras entidades, incluindo o Governo que surge, aliás, também com interesses no sector por via das participações accionistas do Estado.

2.7 Publicitação das adjudicações de obras públicas

O ICP – ANACOM nunca procedeu à publicação das listagens de adjudicações de obras públicas a que se refere o art.º 275.º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março, invocando que “muito embora a letra da lei refira que a mencionada publicação se aplica a qualquer empreitada, independentemente do valor, o facto é que, em termos de prática corrente, e à semelhança de outras entidades públicas, tal apenas tem sido

aplicado às empreitadas adjudicadas por concurso público”. Mais acrescenta que “este tipo de procedimento não se tem verificado no ICP-ANACOM nos últimos anos, uma vez que os montantes envolvidos a tal não obrigam”.

Esta explicação afigura-se insatisfatória.

Aliás, o objectivo da norma em causa é o de levar todas as entidades públicas a contribuírem para a **transparência** do mercado de obras públicas e a garantirem o seu funcionamento **concorrencial**.

Trata-se de um dos elementos da obrigação de *accountability* das entidades públicas e de salvaguarda dos interesses financeiros públicos.

Esta entidade enviou, no entanto, no decurso da auditoria, por sua iniciativa, e para efeitos de esclarecimento do Tribunal, um levantamento das empreitadas adjudicadas nos anos de 2003, 2004 e 2005, as quais totalizam 16 empreitadas com um valor global de €470.798,15.

Posteriormente, em sede de contraditório, o ICP-ANACOM apresentou o seu compromisso quanto ao cumprimento do preceito legal em causa, invocando o mesmo objectivo defendido pelo Tribunal:

“Importa a este propósito sublinhar que, pese embora, a ANACOM não tenha até ao momento procedido à listagem referida (em virtude da interpretação seguida quanto ao

preceito legal em causa) passará a fazê-lo na perspectiva de contribuir para *uma maior transparência do mercado das obras públicas*".

O Tribunal regista, como muito positivo, este compromisso, sem prejuízo de poder auditar, no futuro, a sua efectivação.

3 RECOMENDAÇÕES

À luz das observações e conclusões da sua auditoria, tendo na devida conta as respostas recebidas em sede de contraditório e visando contribuir, construtivamente, para a melhoria dos domínios auditados, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Ao Governo:

☞ **Reavaliação do conjunto de funções atribuídas à entidade reguladora independente**

A autonomia de uma entidade reguladora independente depende, entre outros factores, de lhe estar atribuído um conjunto homogéneo, conceptualmente coerente e estável de funções que lhe permita perspectivar, face à essência das suas tarefas de regulação e aos constantes desafios que tem de ultrapassar, um modelo de organização especializado e adequado dos seus recursos. Nesse sentido, embora tendo em conta a prossecução dos objectivos pretendidos com a actual afectação institucional de responsabilidades, **dever-se-á, em tempo útil, proceder à reavaliação do conjunto das funções atribuídas ao ICP-ANACOM.**

☞ **Promoção de normas conducentes a uma maior responsabilização**

No caso vertente, a prática legislativa instituiu a junção, na mesma entidade reguladora independente, da regulação de sectores com enquadramentos comunitários e nacionais diferentes ao nível da amplitude da acção reguladora directa do Executivo. Daí decorre, para cada sector, uma necessidade de diferenciação nos níveis e práticas de colaboração entre reguladora e Governo.

Deverão, por isso, ser previstas normas que separando águas impeçam a possibilidade de contaminação entre as práticas de colaboração vigentes para cada um dos sectores regulados.

Para além da especificação, em concreto, dos casos em que tal colaboração deva ter lugar, dever-se-á considerar, entre outras medidas, a utilização de mecanismos de formalização e publicidade dos pareceres e propostas emitidas.

☞ **Conformidade com as características do modelo de regulação escolhido**

Num sistema de regulação independente, **sem prejuízo da inerente colaboração institucional, deverá ser evitada a utilização directa de valências e recursos da entidade reguladora independente, por parte do Governo.**

☞ **Distinção mais nítida entre normas de organização e funcionamento e normas de regulação**

As normas legais de organização e funcionamento sectorial não devem impedir a prossecução de objectivos de regulação. As disposições sobre a aplicação a casos ou matérias concretas de específicas formulações legais eminentemente técnicas, envolvendo, por exemplo, a escolha de parâmetros, indicadores e metodologias de medição, é susceptível de provocar uma rigidez incompatível com o dinamismo tecnológico e comercial do sector e gerar as expectativas sobre a eficácia dos resultados práticos da regulação. **Assim, tais matérias devem estar na exclusiva disponibilidade da entidade reguladora competente, responsável pela prossecução dos objectivos de regulação.**



Ao Conselho Consultivo do ICP-ANACOM:

☞ **Conformidade do respectivo Regulamento Interno com as normas estatutárias em vigor**

A composição e normas estatutárias de funcionamento relativas aos órgãos que compõem o ICP- ANACOM deverão ser integralmente respeitadas. **No que respeita à participação de entidades convidadas nas reuniões do Conselho Consultivo, deverão ser alteradas as disposições do Regulamento Interno susceptíveis de interpretação contrária aos princípios de proporcionalidade e oportunidade que se encontram subjacentes aos Estatutos do ICP-ANACOM.**

II Corpo de Relatório

4 CONTEXTO DO SECTOR

4.1 Contexto legal e institucional na União Europeia

Na União Europeia pretendeu-se criar condições para o estabelecimento de uma concorrência efectiva no processo de extinção de situações de monopólios.

Para tanto, foram criados dois quadros legais de regulação: um para as comunicações electrónicas e outro para os serviços postais.

A revisão do quadro regulamentar das **comunicações electrónicas**²⁸ passou por

²⁸ Inicialmente, em Novembro de 1999, a Comissão Europeia apresentou uma comunicação intitulada “Para um novo quadro das infra-estruturas de comunicações electrónicas e serviços conexos – Análise das Comunicações – 1999”.

consulta pública e foram **identificadas as seguintes necessidades:**

- **A harmonização da legislação** reguladora do acesso ao mercado de serviços e redes de comunicações;
- **O acesso**, para empresas e cidadãos, a uma infra-estrutura de comunicações, de **baixo preço**, grande **qualidade** e a uma **vasta gama de serviços**.

O Conselho Europeu de Lisboa²⁹ sublinhou também a importância de tais aspectos para o crescimento, competitividade e criação de emprego, no quadro da **passagem a uma economia digital baseada no conhecimento**.

Assim, o quadro comunitário actual designa-se comumente pacote “revisão de 1999”.

²⁹ 23 e 24 de Março de 2000.

Tendo em conta esses aspectos, o quadro legal Comunitário, actualmente em vigor, veio a ser constituído, fundamentalmente, pelo seguinte conjunto de Directivas:

Directiva	Órgão emissor	Designação geral	Âmbito
2002/19/CE	Parlamento Europeu e Conselho (7 de Março)	Directiva-Acesso	Acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos.
2002/20/CE	Parlamento Europeu e Conselho (7 de Março)	Directiva-Autorização	Autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas
2002/21/CE	Parlamento Europeu e Conselho (7 de Março)	Directiva-Quadro	Quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas.
2002/21/CE	Parlamento Europeu e Conselho (7 de Março)	Directiva Serviço Universal	Serviço universal e direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas.
2002/77/CE	Comissão (16 de Setembro)	-----	Concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações electrónicas.
2002/58/CE	Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006	Directiva da Privacidade	Conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações electrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações.

A abordagem de regulação a privilegiar e a importância, especificamente, da concorrência encontram-se espelhadas na directiva-quadro³⁰:

“É essencial que só sejam impostas obrigações regulamentares *ex-ante* nos casos em que não exista concorrência efectiva, ou seja, em mercados em que exista uma ou mais empresas com um poder de mercado significativo, e em que as soluções ao abrigo do direito nacional e comunitário em matéria de concorrência não sejam suficientes para fazer face ao problema.”

Até ao final de 2006 estará em processo de revisão³¹ a maior parte das Directivas do quadro supra³².

Já no âmbito dos **serviços postais**, vigora a **Directiva 97/67/CE**, de 15 de Dezembro (Directiva Postal), alterada pela **Directiva 2002/39/CE**³³. Nestes serviços visa-se igualmente a realização do mercado único, com progressivo aumento da concorrência, até 2009³⁴, através:

- Da existência de um **serviço universal** cuja área reservada é delimitada;
- De uma **liberalização gradual e controlada** do mercado.

³⁰ Directiva 2002/21/CE, já referida.

³¹ “Revisão 2006”

³² Com efeito, encontram-se já em curso as revisões das Directivas Acesso, Autorização e Quadro. A Directiva da Privacidade deverá ser avaliada até 31 de Outubro.

³³ Ambas do Parlamento Europeu e do Conselho.

³⁴ Esta data deverá ser confirmada até final de 2006 por nova Directiva.



Criando condições favoráveis à necessária harmonização da regulação dos mercados, as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) participam, a nível comunitário, em grupos próprios, nomeadamente:

Sigla	Designação	Funções	Representantes nacionais	Decisão de criação
ERG	Grupo de Reguladores Europeus	- Cooperação e diálogo com a Comissão, a qual é também membro do grupo; -Aplicação harmonizada das disposições das Directivas	É constituído pelas ARN , e actua em estreita colaboração com o IRG – Independent Regulators Group que constitui um fórum de informações, opiniões e experiências das ARN	Decisão da Comissão n.º 2002/627/CE, de 29 de Julho
GPÉR	Grupo para a Política do Espectro de Radiofrequência	- Assistir e aconselhar a Comissão (a qual é também membro do grupo), nomeadamente, em questões que possam interferir com a disponibilidade e utilização eficiente do espectro de radiofrequências, necessário para a criação e funcionamento do mercado interno.	É constituído pelas ARN	Decisão da Comissão n.º 2002/622/CE, de 6 de Julho

A entidade reguladora nacional (ICP-ANACOM) refere, também, que ao abrigo da função de coadjuvação ao Governo contemplada nos seus Estatutos, colaboradores seus são nomeados pelo executivo para assegurar a representação nos seguintes comités:

Sigla	Designação	Funções	Decisão de criação
COCOM	Comité das Comunicações	- Coadjuvar a Comissão no exercício de poderes executivos; - Intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e entre estes e a Comissão.	Directiva Quadro
CER	Comité do Espectro de Radiofrequências	- Assistência à Comissão no desenvolvimento e aplicação de medidas técnicas com o objectivo de garantir a harmonização, disponibilidade e utilização eficiente do espectro de radiofrequências.	Decisão do Parlamento europeu e do Conselho n.º 676/2002/CE, de 7 de Março (Espectro de Radiofrequências)
----	Comité da Directiva Postal	-Assistir a Comissão em matérias como a definição de critérios de serviço universal, normas de qualidade, princípios tarifários, etc.	Directiva Postal

4.2 Quadro legal nacional

Deve, antes de mais, referir-se que, em termos nacionais, as comunicações englobam:

- Comunicações electrónicas;
- Serviços postais.

A Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro - **Lei das Comunicações Electrónicas**, insere-se na transposição das directivas atrás referidas para as comunicações electrónicas³⁵.

Este diploma, também geralmente designado **Regicom**, tem como objecto³⁶:

- Estabelecer o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas e aos recursos e serviços conexos;
- Definir, nesse âmbito, as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN).

O ICP-ANACOM, em sede de contraditório e a este propósito, veio ainda fazer notar que esta Lei estabelece “no seu art.º 5.º, objectivos de regulação” sublinhando que “tais objectivos constituem a pedra de toque da actividade regulatória, no âmbito das comunicações electrónicas”. Entre esses princípios contam-se:

- Promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, de recursos e serviços conexos;
- Contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia;

Defender os interesses dos cidadãos, nos termos da mesma Lei.

A ARN, simultaneamente para os sectores dos serviços postais e das comunicações electrónicas, tinha sido anteriormente criada pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro com a designação **ICP-ANACOM**³⁷. Esta entidade possui autonomia administrativa e financeira e património próprio, regendo-se, neste campo, pelos seus estatutos e subsidiariamente pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais.

A possibilidade de ocorrência de mercados transnacionais, com as inerentes especificidades em termos da regulação (nomeadamente, a identificação do mercado e de dominância, o processo decisório, a monitorização e o exercício do poder sancionatório), faz com que se deva sublinhar o âmbito nacional desta entidade, ainda que, para essa circunstância, se encontrem já previstos alguns princípios de cooperação entre as entidades reguladoras envolvidas.

Nesse sentido, conforme pertinentemente veio fazer notar o ICP-ANACOM³⁸:

“Importa a este propósito notar que, conforme previsto no n.º5 do art.º 59.º da Lei 5/2004, de 10 de Fevereiro, caso a Comissão Europeia identifique, mediante decisão tomada nos termos da Directiva n.º 2002/21/CE, mercados transnacionais, a ANACOM deve proceder, juntamente com as demais entidades reguladoras nacionais envolvidas, a uma análise conjunta do mercado ou mercados em causa, tendo em conta as linhas de orientação, de modo a pronunciarem-se sobre a imposição, manutenção, alteração ou supressão das obrigações previstas no título IV da Lei acima referida.”

³⁵ Quadro 1.

³⁶ O próprio diploma refere exclusões do seu âmbito de aplicação e elenca os diplomas cuja execução pretende não prejudicar.

³⁷ Transformação do então Instituto de Comunicações de Portugal.

³⁸ Já em sede de contraditório.



O Regicom veio, aliás, reforçar para esta entidade³⁹:

- A “independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas funções”;
- A “independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas e equipamento”.

O mesmo diploma sublinha, ainda, a “separação efectiva entre as funções de regulação e as competências ligadas à propriedade ou à direcção das empresas do sector sobre as quais o Estado detenha a propriedade ou o controlo”.

Nesta Lei são, também, especificadas as diversas atribuições do ICP-ANACOM enquanto entidade reguladora para as comunicações electrónicas, bem como os princípios gerais a que deve obedecer, nesse domínio, a sua actuação.

No que respeita aos serviços postais, as disposições da Directiva Postal já anteriormente referida⁴⁰ foram transpostas para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 102/99, de 26 de Julho, **Lei de Bases dos Serviços Postais**.

Este regime jurídico “foi desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de Novembro, que aprova as bases da concessão do serviço postal universal⁴¹ e, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 150/2001, de 7 de Maio, que estabelece o regime de acesso e exercício da

actividade de prestador de serviços postais explorados em concorrência”⁴².

A alteração da directiva Postal pela Directiva 2002/39/CE, veio a ter expressão no Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de Junho, diploma que veio também a incluir uma alteração às bases da concessão do serviço postal universal, bem como às regras relativas à formação dos preços para o serviço universal. Estas passaram a ser fixadas em convénio a celebrar entre a entidade reguladora (o ICP-ANACOM) e a concessionária⁴³, deixando de verificar-se a intervenção da Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência no processo de regulação destes preços.

Sublinhe-se que, relativamente à sua participação na elaboração de diplomas legais, o ICP-ANACOM refere que, embora grande número de diplomas aplicáveis aos sectores regulados sejam preparados por si, “considera-se ser importante assegurar que a ANACOM se pronuncie sobre outros diplomas, não especificamente sectoriais, que tenham impacto sobre os sectores regulados ou sobre o regulador”.

4.2.1 Funções estatutárias do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM tem atribuídas, pelos Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, funções que podem ser categorizadas da forma seguinte⁴⁴:

- **Regulação económica e de concorrência**⁴⁵:
 - Acesso dos operadores de comunicações às redes (garante o acesso);

³⁹ Texto constante da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, art.º 4.º, n.º 2, alínea a).

⁴⁰ Directiva 97/67/CE, de 15 de Dezembro (Directiva Postal).

⁴¹ Recentemente alteradas pelo Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de Junho.

⁴² Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de Junho.

⁴³ A vigorar, salvo disposição em contrário das partes, por períodos de três anos.

⁴⁴ Nossa caracterização.

⁴⁵ Os aspectos de concorrência densificam-se, sobretudo, no Regicom.

- Competitividade e desenvolvimento nos mercados das comunicações (promove);
 - Coordenação com a entidade competente para a aplicação da lei da concorrência;
 - Regulamentos (elaboração nos casos previstos na lei e quando se mostrem necessários ao exercício das suas atribuições);
 - Interesses dos consumidores (protecção, especialmente dos utentes do serviço universal, nomeadamente através do seu esclarecimento).
 - Serviço universal de comunicações (assegurar a existência, a disponibilidade e o cumprimento das obrigações correspondentes);
- **Arbitragem e resolução de litígios** que surjam no âmbito das comunicações.
- **Processos de consulta pública e de manifestação de interesse**, nomeadamente no âmbito da introdução de novos serviços ou tecnologias (promove).
- **Normalização e requisitos técnicos:**
- Normalização (promove através da colaboração com outras organizações no sector das comunicações e áreas relacionadas);
 - Requisitos necessários para a comercialização de equipamentos e materiais (define).
- **Atribuição de recursos e de títulos de exercício:**
- Recursos espectrais e de numeração (atribui);
 - Títulos de exercício da actividade postal e de telecomunicações (atribui).
- **Gestão de recursos:**
- Gestão do espectro radioeléctrico (assegura a gestão);
 - Gestão da numeração no sector das comunicações (assegura a gestão).
- **Supervisão/fiscalização:**
- Leis, regulamentos e requisitos técnicos (aplicação e fiscalização);
 - Títulos de exercício de actividade ou contratos de concessão (cumprimento das obrigações subjacentes por parte dos operadores);
 - Recursos espectrais e de numeração (na sua correcta utilização);
 - Equipamentos e materiais (avaliação da conformidade).
- **Representação do sector** das comunicações relativamente a:
- Organismos internacionais congéneres (representação técnica do Estado);
 - Outras entidades reguladoras (acompanhando a actividade das entidades reguladoras afins e das experiências estrangeiras de regulação das comunicações);
 - Outras entidades públicas e privadas (colaborar na promoção da investigação científica aplicada às telecomunicações, bem como na divulgação nacional e internacional do sector).



➤ **Coadjuvação do Governo:**

- Linhas estratégicas e políticas gerais das comunicações e da actividade dos operadores de comunicações⁴⁶ (participar na sua definição a pedido do Governo ou por iniciativa própria);
- Estratégia global de desenvolvimento das comunicações⁴⁷ (participar na sua definição a pedido do Governo ou por iniciativa própria);
- Políticas de planeamento civil de emergência do sector das comunicações, (colaboração na sua definição apoiando tecnicamente os organismos e serviços responsáveis pelo estabelecimento e gestão da rede).

➤ **Outras funções:**

- Execução de projectos no âmbito da promoção do desenvolvimento do acesso à sociedade de informação e do conhecimento;
- Realização de estudos nas áreas das comunicações postais e de telecomunicações;

Sublinha-se que o modelo comunitário para as comunicações electrónicas e o Regicom atribui às autoridades reguladoras nacionais as funções atrás classificadas como de regulação económica e de concorrência, bem como outras também já referidas (resolução de litígios, ...).

Estatutariamente, verificamos que são incluídas quer funções de regulação económica e de concorrência, quer funções de regulação de índole técnica.

Os Estatutos do ICP-ANACOM mostram-se coincidentes com a informação sobre as melhores práticas, disponível à data da sua elaboração⁴⁸.

No entanto, estas funções são, essencialmente, concretizadas noutros diplomas legais de carácter sectorial. A mudança desse enquadramento acaba por tornar as funções estatutárias mais ou menos voláteis.

4.2.2 Funções diversas atribuídas ao ICP-ANACOM

O Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro, veio disciplinar determinados aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico⁴⁹.

Por força desse diploma, o ICP – ANACOM passou a desempenhar funções de entidade de **supervisão central**, nos domínios nele regulamentados, com destaque para a supervisão de conteúdos.

À referida função não estão subjacentes matérias susceptíveis de regulação sectorial específica.

Assim, o identificável nexa de inclusão desta função no âmbito do ICP-ANACOM é a utilização do meio de comunicação.

Questionada sobre esta matéria a entidade reguladora referiu que: “o que, julgamos,

⁴⁶ Sugerindo ou propondo medidas de natureza política ou legislativa nas matérias relacionadas com as suas atribuições.

⁴⁷ Nomeadamente no contexto da convergência, realizando os estudos para o efeito necessários.

⁴⁸ Nomeadamente, visível na coincidência com as características propostas para as autoridades reguladoras independentes por Vital Moreira e Fernanda Maças em “Autoridades Reguladoras Independentes” (2002).

⁴⁹ Transposição da Directiva n.º2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000

justificou a atribuição, ao ICP-ANACOM, do estatuto de entidade de supervisão central, terá sido o facto de os designados *prestadores de serviços da sociedade de informação*, que mais não são do que prestadores de serviços de conteúdos, se suportarem em redes e serviços de comunicações electrónicas. Sendo certo que os designados *serviços da sociedade de informação* estão excepcionados do âmbito da aplicação da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro”. Aliás, o ICP-ANACOM voltou a referi-lo em sede de contraditório, contextualizando que tal exclusão, do âmbito de aplicação da Lei 5/2004, se verifica quando tais serviços não consistam total ou principalmente no envio de sinais através de redes de comunicações electrónicas.

É, naturalmente, de admitir que as características dos meios de comunicação utilizados nos sectores regulados pelo ICP – ANACOM (entre outros, a facilidade e a rapidez de transmissão de informação) possam pôr, com maior acuidade, o problema dos conteúdos por via da amplificação dos seus efeitos.

No entanto, tratando-se de conteúdos, estamos perante uma questão de natureza transversal e não sectorial.

Por outro lado, a **atribuição desta incumbência mostra-se desenquadrada do rol das valências necessárias às outras atribuições do ICP – ANACOM.**

A entidade reguladora sublinha que **“a questão que se põe reside no facto de não existirem competências específicas no âmbito da análise e da apreciação de conteúdos das mensagens suportadas em serviços de comunicações electrónicas reguladas pela Lei 5/2004.”**

Relevante é também, conforme refere a mesma entidade, que o “modelo de supervisão instituído pelo Decreto-Lei n.º 7/2004 assenta numa formulação que potencia a existência de graves conflitos de competência que, inevitavelmente, inviabilizam a aplicação do diploma em condições de segurança jurídica – com particular incidência no que respeita ao

procedimento de solução provisória de litígios”.

Existe, ainda, outra função que merece destaque pelo desajuste entre as correspondentes necessidades de desempenho e as características orgânicas e funcionais desta ARN.

O Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, veio reformular os mecanismos relativos à utilização do livro de reclamações alargando o seu uso como forma de reforçar e estender a novas actividades uma maior protecção dos consumidores.

Este diploma veio possibilitar que não só o fornecedor seja responsável pelo envio da reclamação à entidade pública competente, como também, cumulativamente, possa ser o próprio consumidor a fazê-lo.

Determinou-se, também, que para os estabelecimentos do sector das comunicações:

- Cabe à ANACOM a recepção das reclamações;
- A fiscalização de disposições do mesmo diploma, bem como a instrução dos correspondentes processos de contra-ordenação.

Actualmente, **existem dificuldades em conciliar o desempenho destas funções com a prossecução das funções já antes atribuídas no campo da regulação, as quais exigiam já a esta ARN determinada estrutura orgânica vocacionada para o diagnóstico e consequente actuação num sector que não só por conjuntura, mas por natureza, se encontra em acelerada transformação.**

Observe-se que as necessidades de regulação envolvem, ainda, alguns esforços básicos, como, por exemplo, em alguns mercados, a respectiva e inicial análise.

Por outro lado, o actual panorama da regulação, mesmo em termos comunitários, não se encontra absolutamente estabilizado.



Os factos referidos aconselham, assim, à reguladora, no campo orgânico e funcional, soluções flexíveis capazes de, ao mesmo tempo, assegurar os objectivos essenciais de regulação e proporcionar capacidade de adaptação à transformação dos mercados e à evolução do modelo de regulação europeu.

Outro aspecto a conjugar com os já referidos é tanto o número, como a dispersão dos estabelecimentos comerciais do sector das comunicações que, no prosseguimento integral das obrigações do diploma referido, exigiriam uma adequada estrutura de fiscalização e um acréscimo substancial de funções administrativas.

Esse facto, leva o ICP-ANACOM a afirmar que “o impacto **nas áreas de fiscalização e de contencioso** ainda não foi avaliado, prevendo-se, porém (...) que, atendendo à quantidade e dispersão dos locais a fiscalizar, **o desempenho destas funções venha a exigir um reforço significativo das respectivas áreas funcionais em termos de planeamento e alocação de recursos**”. A mesma entidade refere ainda que “durante o primeiro trimestre de 2006, em virtude, sobretudo, da entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 156/2005], mas, também, de uma acentuada tendência de crescimento do número das solicitações directamente dirigidas ao ICP-ANACOM, assistiu-se a um crescimento de cerca de **125% em relação ao volume de entradas verificado no ano de 2005 – sendo que, em 2005, o volume mensal médio atingiu aproximadamente 900 solicitações**”.

O número de estabelecimentos comerciais do sector estimava-se, em 1 de Janeiro de 2006, em cerca de 1300.

Assim, no campo da protecção dos consumidores, objectivo do diploma em causa, a desadequação às **funções atribuídas neste campo poderá conduzir “à criação de falsas expectativas por parte dos utilizadores dos serviços”**⁵⁰.

⁵⁰ Como refere o próprio ICP-ANACOM.

Refira-se que a tutela directa das relações entre entidades presentes num mercado, nomeadamente consumidores, em teoria, não deve caber à entidades reguladora⁵¹.

“É importante, [no entanto] que a ANACOM tenha informação decorrente das reclamações tratada de modo a dispor de dados que contribuam para a análise do reflexo das medidas de regulação adoptadas ou da sua alteração visando maior satisfação dos cidadãos”⁵².

Estes dois casos servem, aliás, como exemplos dos riscos subjacentes à ausência de modelo formal de criação e atribuição de funções às autoridades reguladoras.

A ausência de uma lei-quadro, bem como a possibilidade de criação e atribuição indiscriminada de funções às ARN, acaba por potencialmente ter efeitos sobre a autonomia destas entidades para definirem o seu modelo interno de organização de forma a actuarem no âmbito das funções que devem, em primeiro lugar, servir e cuja importância é, tanto maior, quanto, no caso presente, as análises de mercados efectuadas revelam que a sua maioria se apresenta como não concorrencial.

4.3 Estratégia governamental para o sector

Os objectivos governamentais para o sector das comunicações podem ser encontrados num conjunto de documentos, como a seguir se sintetiza.

O Programa do XVII Governo Constitucional estabelece, como uma das cinco áreas decisivas para um desenvolvimento sustentável, a Mobilidade e Comunicação.

⁵¹ O ICP-ANACOM refere este enquadramento teórico no caso específico da tutela do consumo.

⁵² ICP-ANACOM.

No caso específico das comunicações é assumido o objectivo de “colocar Portugal entre os melhores casos mundiais de acessibilidade, da penetração e da qualidade dos serviços”.

Sinteticamente, são os seguintes os objectivos que podem estar, mais directamente, ligados aos objectivos de regulação:

Telecomunicações	Serviços postais
<ul style="list-style-type: none"> • Dotar Portugal de redes de comunicações mais avançadas; • Serviços inovadores; • Acesso universal por parte das famílias e das empresas; • Combate aos fenómenos de info-exclusão; • Sector gerador de externalidades positivas, de investimento e emprego nos sectores adjacentes (software, multimédia, engenharia de sistemas); • Largura de banda com padrões de desempenho incessantemente crescentes; • Incentivo ao aparecimento de novos serviços sem fios, como a televisão digital terrestre, através de uma gestão eficiente e dinâmica do espectro radioeléctrico; • Actualização da figura do serviço universal (maior abrangência e flexibilidade nas modalidades de prestação, atentas as condições de concorrência efectiva e de funcionamento equilibrado do mercado). 	<ul style="list-style-type: none"> • Transição para um regime de concorrência; • Introdução de novas modalidades postais; • Assegurar a universalidade e qualidade de serviço inerentes à figura de concessionário; • No âmbito das políticas públicas a operacionalizar pelos CTT: <ul style="list-style-type: none"> ▪ elevação dos padrões de qualidade e presteza de serviço ▪ acesso pelas populações, em qualquer ponto do território, a adequados níveis de desempenho ▪ alargamento do leque de serviços ▪ cobertura integral e eficiente do território nacional ▪ eficiência operacional ▪ qualidade e modernidade no modelo de exploração empresarial e nas expectativas dos portugueses.

Refira-se, também, que as **Grandes Opções do Plano (GOP)**⁵³, para 2005-2009, retomam, para as comunicações electrónicas, os objectivos plasmados no Programa do XVII Governo Constitucional.

Assim, é afirmada, como essencial, a **abertura dos mercados públicos de telecomunicações e a garantia da independência da entidade reguladora do sector**. Estas, são consideradas condições prioritárias para estimular a concorrência e permitir um desenvolvimento mais rápido e sustentado.

No campo específico da promoção da concorrência é apontada a necessidade de, gradualmente, eliminar barreiras à entrada de produtores mais eficientes e, também, obter a **correção de posições dominantes**.

Destaque também para os objectivos de:

- **“Concluir e avaliar as medidas regulamentares e instrumentais necessárias à efectiva e plena aplicação da Lei das Comunicações Electrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro)”** e no campo dos serviços postais “reforçar a actividade de acompanhamento do mercado, adoptando um modelo de fiscalização mais abrangente e pró-activo”;
- **Reforçar a protecção dos consumidores nos serviços de telecomunicações**, “estudar a possibilidade de, em cooperação com a ANACOM, aferir da existência de eventuais situações lesivas dos interesses dos utilizadores e aumentar a concorrência e a oferta de serviços; permitir uma efectiva possibilidade de comparação de preços e condições entre os inúmeros tarifários existentes (novo indicador de preço por unidade de medida, ponderado de acordo com cada plano)”

⁵³ Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto - aprova as Grandes Opções do Plano



O Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) 2005/2008 na vertente que diz respeito à Eficiência dos Mercados, refere que:

“Nos mercados objecto de regulação económica específica, a acção prioritária concentra-se na conclusão da transposição das directivas decorrentes do Mercado Interno e na garantia do cumprimento da liberdade de acesso por parte de novos concorrentes face aos incumbentes históricos.”

O mesmo Programa estabelece, neste campo, medidas que têm como alvo o sector das comunicações.

Para as comunicações electrónicas e com “responsabilidade atribuída ao MOPTC (ICP/ANACOM)”, no âmbito de objectivos já referidos, mas com mais detalhe, são destacados:

➤ Para execução no período 2006-2009:

- Aumento da oferta e utilização de “Banda Larga”⁵⁴;
- Acesso à rede existente por novos operadores e/ou o investimento destes em infra-estrutura própria;
- Concorrência entre diferentes plataformas tecnológicas, com destaque para as redes de UMTS, a televisão digital terrestre e serviços VOIP;
- “Através do ICP-ANACOM, do Instituto da Comunicação Social, da Entidade Reguladora da Comunicação Social e da UMIC, para os aspectos relativos a serviços da Sociedade da Informação, lançamento do Concurso Público no 2º semestre de 2006 com envolvimento de capitais privados de

operadores de comunicações electrónicas”.

➤ Para execução no período 2006-2008:

- “Revisão do quadro regulador do sector das comunicações, com o objectivo de intervenção regulatória nos mercados retalhista e grossista de comunicações electrónicas, determinando a adopção de sistemas de custeio pelos operadores dominantes. Serão envolvidos operadores privados de comunicações electrónicas”.

Para os serviços postais com “responsabilidade atribuída ao MOPTC (ICP/ANACOM)” envolvendo os CTT e operadores privados de serviços postais, no período de 2006-2008 a medida definida passa por incrementar o processo de liberalização, com redução da área reservada, de acordo com as novas bases da concessão do serviço postal universal, (DL 116/2003, de 12 de Junho). Este propósito foi reforçado pelo MOPTC em sede de contraditório.

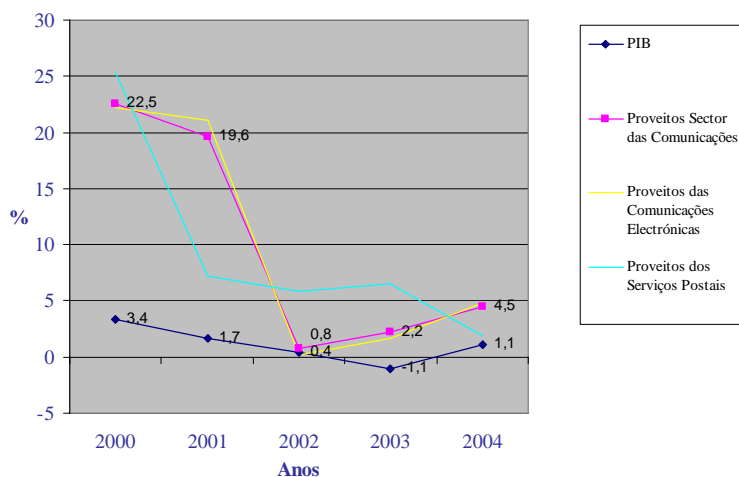
4.4 Contexto económico

Os proveitos do sector das comunicações tiveram, em 2002-2004, taxas de crescimento não inferiores ao **dobro da taxa de crescimento do PIB**.

O gráfico seguinte apresenta a evolução das taxas de crescimento do PIB, bem como do sector das comunicações e respectivos subsectores.

⁵⁴ Refira-se que o Plano Tecnológico pretende a “generalização a todo o território do acesso à banda larga, a preços idênticos aos dos países mais desenvolvidos da União Europeia”

TAXAS DE CRESCIMENTO



Dados base: ICP – ANACOM, rel. 2004.

Pode, portanto, destacar-se que:

- A tendência da **taxa de crescimento dos proveitos** do sector das comunicações acompanhou sensivelmente, em 2003-2004, a tendência da **taxa de crescimento do PIB**.
- Em 2004, verificava-se um afastamento entre as mesmas taxas de cerca de 3,3%, favorável à taxa de crescimento dos proveitos do sector das comunicações.
- No período de 2003-2004, o sector dos serviços postais viu reduzida a respectiva taxa de crescimento.

Quanto à **contribuição para o PIB**, em média, para 2000-2004, a partir dos dados apresentados pelo ICP-ANACOM, no seu relatório de regulação de 2004, destaca-se o seguinte:

- As **comunicações electrónicas** tiveram entre 2000 e 2004 um peso no PIB médio de **aproximadamente**

6,1%, cifrando-se em 6,2 % no ano de 2004⁵⁵.

- Os **serviços postais** tiveram, em média, em igual período, **um peso no PIB de mais de 0,6%**⁵⁶, cifrando-se em 0,7%, no ano de 2004.

4.5 Acesso aos mercados

No tocante às actuais condições legais de acesso aos mercados verifica-se o seguinte⁵⁷:

- O mercado das redes e serviços de **comunicações electrónicas** – encontra-se **liberalizado desde 2000**, contava com 480 operadores em finais de 2005, sendo que 342 dizem respeito a serviços de radiodifusão sonora.

⁵⁵ Anuário estatístico ICP-ANACOM, rel. 2004.

⁵⁶ Dados-base: ICP-ANACOM, rel. 2004.

⁵⁷ Os regimes de autorização e licenciamentos serão tratados adiante com mais pormenor.



➤ No mercado dos **serviços postais** distinguem-se três situações:

○ **Serviço postal universal**

▪ **Uma área reservada à única concessionária** (CTT – Correios de Portugal, S.A.)⁵⁸:

- Envios de correspondência, incluindo a publicidade endereçada, quer sejam ou não efectuados por distribuição acelerada, cujo preço e peso sejam inferiores a determinados limites constantes das bases de concessão.
- Envios de correspondência registada e de correspondência com valor declarado, incluindo os serviços de citação e notificação judiciais por via postal, dentro dos mesmos limites de preço e peso referidos;
- Emissão e venda de selos e outros valores postais;
- A emissão de vales postais;
- A colocação, na via pública, de marcos e caixas de correio destinados à recolha de envios postais.

▪ **Uma área liberalizada**, encontrando-se o acesso à actividade sujeito a licenciamento (serviços não enquadráveis no serviço reservado⁵⁹, nem no de correio expresso, como por exemplo o de distribuição de publicações) – 5 operadores.

- **Serviços de correio expresso e os centros de troca de documentos** (acesso condicionado à obtenção de autorização⁶⁰ - 44 operadores). A regra de acesso a estas actividades decorre destes serviços serem não reservados e não abrangidos no âmbito do serviço universal, pelo que estão sujeitos ao regime de autorização geral⁶¹.

5 AMBIENTE REGULATÓRIO / MODELO DE REGULAÇÃO

5.1 O modelo institucional de regulação

São características do modelo institucional de regulação para o sector das comunicações⁶²:

➤ **Entidade reguladora (ICP-ANACOM), independente em termos legais e estatutários⁶³ e, em termos orgânicos e funcionais, com**

- ⊗ **Poder normativo (emissão de regulamentos);**
- ⊗ **Poder sancionatório⁶⁴;**
- ⊗ **Poder de fiscalização directa das actividades e dos operadores.**

➤ **Inexistência de outras entidades, no âmbito da área de governo atribuída ao Ministério das Obras Públicas Transporte que, para as comunicações, exerçam**

- ⊗ **Funções de regulação,**
- ⊗ **Apoio consultivo à formulação de políticas públicas⁶⁵;**

⁵⁸ Em progressiva redução. Lei n.º 102/99, de 26 de Julho, alterada pelo Decreto-lei n.º 116/2003, de 12 de Junho.

⁵⁹ Embora abrangidos pelo serviço universal.

⁶⁰ Decreto-Lei n.º 150/2001, de 7 de Maio, alterado pelo Decreto-lei n.º 116/2003, de 12 de Junho.

⁶¹ Nota inserida, na sequência de comentário proferido pelo ICP-ANACOM, em sede de contraditório.

⁶² De acordo com p referido nos pontos seguintes.

⁶³ Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, art.º 4.º, n.º 2, alínea a).

⁶⁴ Nomeadamente, possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias compulsórias (art. 116º da Lei n.º 5/2004, bem como administrativas.

➤ **Participação da entidade reguladora na definição das políticas comunitárias, através da sua participação em grupos de entidades congéneres, os quais, como já referido, possuem funções de apoio à Comissão Europeia;**

➤ **Dependência de orientações comunitárias⁶⁵, em aspectos essenciais à actividade da regulação, dos quais se destacam:**

- ⦿ **Metodologias para análise de mercados, nomeadamente para a determinação da existência ou inexistência de posições dominantes e de existência de concorrência;**
- ⦿ **Tipificação de mercados;**
- ⦿ **Princípios a observar no âmbito da imposição de obrigações.**
- ⦿ **Possibilidade da Comissão Europeia rejeitar determinados projectos de decisão (identificação de mercados relevantes e designação ou não de empresas com poder de mercado significativo) ou comentar as propostas de imposições aos operadores;**

➤ **Existência de concessões de serviço universal em ambos os sectores regulados.**

Note-se que no caso dos serviços postais o regime de preços e níveis mínimos de qualidade são estabelecidos por convénio celebrado entre a concessionária e o ICP-ANACOM.

⁶⁵ Nomeadamente entidades de regulação sujeitas a tutela de mérito ou, com funções de apoio, como por exemplo, no sector da energia com a Direcção-Geral de Geologia e Energia.

⁶⁶ Recomendação da Comissão Europeia de 11 de Fevereiro de 2003, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulação *ex-ante*, em conformidade com o disposto na Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas.

5.2 Os recursos da Entidade Reguladora

O ICP-ANACOM conta com **cerca de 400 trabalhadores**, em regime de contrato individual de trabalho⁶⁷. O recrutamento é precedido de anúncio público e efectuado segundo critérios objectivos de selecção, estabelecidos em regulamento interno da ANACOM⁶⁸.

A entidade reguladora recorre ainda ao exterior para diversos trabalhos de índole especializada, tendo dispendido os seguintes montantes:

Área de especialidade	2002	2003	2004	2005
Âmbito jurídico	182.019	237.025	306.535	334.799
Âmbito informático	266.623	225.762	144.845	157.913
Âmbito de estudos técnicos de comunicações, gestão e estratégia	1.396.385	2.801.741	2.747.537	4.350.297
Total	1.845.027	3.264.528	3.198.917	4.843.009

Em euros. Fonte: ICP-ANACOM

Este recurso é justificado pelo ICP-ANACOM da seguinte forma:

- **Recurso a pareceres de entidades externas devidamente reconhecidas no mercado sobre as matérias mais importantes do âmbito da regulação,**
- **Intensificação das auditorias à PTC e aos CTT, decorrentes das obrigações dos respectivos contratos de concessão celebrados com aquelas empresas**
- **Promoção de inquéritos diversos, nomeadamente no âmbito das comunicações electrónicas e serviços para auscultação do mercado.**
- **Acções de apoio na vertente administrativa e financeira, e dos sistemas de informação.**

⁶⁷ De acordo com o n.º 1 do artigo 46º dos seus Estatutos (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro)

⁶⁸ Art.º 46º, n.º 2 dos Estatutos.



Relativamente aos **sistemas de informação**, a adequação da contratação, capacidade, fiabilidade e segurança são alvo de auditorias⁶⁹.

Quanto aos **recursos financeiros**, os montantes de receita têm oscilado entre 2003 e 2005, entre cerca de 68 e 69 milhões de euros, com origem exclusiva em receita própria. As despesas de capital variaram entre cerca de 6,6% e 7,9% da despesa exceptuando as entregas ao Estado.

Origem	2002	2003	2004	2005	Base Legal
Espectro Radioelétrico	69.113.406	66.526.023	65.231.964	67.031.042	DL 151-A/2000, de 20/7
Redes Públicas de Telecomunicações	454.693	1.032.827			DL 381-A/97, de 30/12
Comunicações Electrónicas			778.560	186.426	Lei 5/2004, de 10/2
Serviços Portais	52.000	47.000	56.250	70.125	DL 150/2001, de 7/5
Outras receitas	3.349.556	2.163.417	1.937.977	2.055.304	
Total	72.969.655	69.769.267	68.004.751	69.342.897	

Em euros. Fonte: ANACOM

No âmbito desta auditoria, tal como foi decidido fazê-lo horizontalmente, relativamente a todas as entidades do SPE e, bem assim, às entidades reguladoras, o Tribunal investigou se o ICP-ANACOM havia feito a devida publicação das Listagens de adjudicações de obras públicas a que se refere o art.º 275.º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março.

Questionada a reguladora sobre esta matéria entendeu a mesma esclarecer que:

“O ICP-ANACOM nunca procedeu à publicação de tais listas. Muito embora a letra da lei refira que a mencionada publicação se aplica a qualquer empreitada, independentemente do valor, o facto é que, em termos de prática corrente, e à semelhança de outras entidades públicas, tal apenas tem sido aplicado às empreitadas adjudicadas por concurso público. No entanto, este tipo de procedimento não se tem verificado no ICP-ANACOM nos últimos anos, uma vez que os montantes envolvidos a tal não obrigam.

⁶⁹ Os grupos de aplicações referidos são: Gestão Empresarial (ERP, etc); Sistemas de Informação do Consumidor e e-Government ; Sistemas de Conhecimento e Apoio à Decisão; Gestão Técnica dos diversos aspectos Regulatórios (Gestão do Espectro, Análise de Mercados, Fiscalização, etc).

Assim, os procedimentos utilizados pelo ICP-ANACOM têm sido os "concursos limitados sem publicação de anúncio", quando estão em causa valores estimados de adjudicação até €25.000,00, e "consultas", com vista ao "ajuste directo", quando se trata de valores estimados de adjudicação até €25.000,00 - vide art. 48º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março."

Esta entidade efectuou, no entanto, o levantamento das adjudicações ocorridas em 2003, 2004 e 2005, tendo-o remetido a título de esclarecimento ao Tribunal, na fase dos trabalhos de campo.

Não se pode considerar satisfatório o entendimento do ICP-ANACOM, no que toca à aplicação da norma citada, a qual, aliás, visa, nomeadamente, contribuir para a transparência do mercado de obras públicas e, bem assim, para o desenvolvimento de uma mais perfeita concorrência neste domínio.

O Tribunal entende que todas as entidades públicas devem dar rigoroso, tempestivo e exaustivo cumprimento ao art.º 275.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

Já em sede de contraditório, o ICP-ANACOM apresentou o seu compromisso quanto ao cumprimento do preceito legal em causa e com o mesmo objectivo defendido pelo Tribunal:

“Importa a este propósito sublinhar que, pese embora, a ANACOM não tenha até ao momento procedido à listagem referida (em virtude da interpretação seguida quanto ao preceito legal em causa) passará a fazê-lo na perspectiva de contribuir para *uma maior transparência do mercado das obras públicas*”.

Sem prejuízo de poder vir, mais tarde, a auditar a efectivação sistemática do cumprimento desta norma legal, o Tribunal regista a disponibilidade e o espírito construtivo revelado pelo ICP-ANACOM.

5.3 Poder normativo

O ICP - ANACOM pode elaborar regulamentos nos casos previstos na lei e quando se mostrem indispensáveis ao exercício das suas atribuições⁷⁰, no respeito pelos princípios da legalidade, da necessidade, da clareza, da participação e da publicidade.

Por outro lado, o Regicom⁷¹, refere matérias que são passíveis de regulamentação, em virtude da sua necessidade para a execução do mesmo regime, nomeadamente:

⁷⁰ al. a) do artigo 9º e no artigo 11º dos Estatutos

⁷¹ Lei n.º 5/2004, art. 125º.



Lei 5/2004		
Matéria prevista como passível de regulamentação	Base legal (art.º)	Regulamentos emitidos ou com emissão prevista no âmbito da execução da Lei 5/2004
Procedimentos no âmbito do regime de autorização geral	21.º	Procedimentos a observar pelos interessados para início da oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas ⁷²
Condições aplicáveis às redes e serviços de comunicações electrónicas	27.º	-----
Condições associadas aos direitos de utilização de frequências	32.º	-----
Condições associadas aos direitos de utilização de números	34.º	Regulamento da Numeração (em preparação)
Condições de atribuição de direitos de utilização de frequências	35.º	-----
Condições de atribuição de direitos de utilização de números	35.º	-----
Parâmetros de qualidade de serviços, seu conteúdo, formato e modo de publicação de informações.	40.º	Regulamento n.º 46/2005, publicado a 14 de Junho, relativo à Qualidade de Serviço de acesso à rede telefónica pública em local fixo e ao serviço telefónico acessível ao público em local fixo. A extensão deste regulamento à qualidade na Internet está neste momento a ser preparada pela ANACOM
Regras necessárias à portabilidade de números	54.º	Regulamento n.º 58/2005, publicado a 18 de Agosto, relativo à Portabilidade
Regras necessárias à selecção e pré-selecção	84.º	Regulamento 1/2006, publicado a 9 de Janeiro, relativo à selecção e pré-selecção
Normas de qualidade para avaliação do desempenho dos prestadores de serviço universal (na prestação de serviços aos consumidores finais e com deficiência)	92.º	-----
Conteúdo, forma e modo de disponibilização, aos utilizadores finais, de informação pelos prestadores de serviço universal	92.º	-----
Condições a que deve obedecer a prestação de informações	108.º	-----
Procedimentos de cobrança e entrega aos Municípios da taxa municipal de direitos de passagem ⁷³	123.º	Regulamento n.º 38/2004, publicado a 29 de Setembro, relativo a tais procedimentos

Desta forma, do quadro que antecede, verifica-se que os regulamentos emitidos não cobrem, ainda, a totalidade das matérias previstas na Lei 5/2004, o que permite concluir por demasiada lentidão neste domínio.

Existem, ainda, **regulamentos a publicar** no âmbito da definição de níveis de referência para efeitos da avaliação da exposição a campos electromagnéticos emitidos por estações de radiocomunicações. Estes englobam:

⁷² Referência introduzida por sugestão do ICP-ANCOM, na sequência do exercício do contraditório.

⁷³ Referência introduzida por sugestão do ICP-ANCOM, na sequência do exercício do contraditório.

- **Procedimentos de monitorização e medição dos níveis de intensidade dos campos electromagnéticos** com origem em estações de radiocomunicações (o respectivo projecto já foi objecto de consulta no âmbito do procedimento regulamentar e o regulamento está em fase de conclusão);
- **Metodologia de monitorização e medição dos níveis de intensidade dos campos electromagnéticos** resultantes da emissão de estações de radiocomunicações (encontra-se em preparação pela ANACOM);
- **Medidas condicionantes relativas à identificação e sinalização de estações de radiocomunicações** (o respectivo projecto já foi objecto de consulta no âmbito do procedimento regulamentar e o regulamento está em fase de conclusão).

No campo dos **serviços postais** projectava-se recentemente um regulamento⁷⁴ que definia as regras para avaliação, pelo ICP-ANACOM, das comunicações da concessionária do serviço postal universal de encerramento ou redução do horário de funcionamento de estabelecimentos postais.

No entanto, “a recente publicação do Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de Junho, que alterando as bases da concessão do serviço postal universal, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de Junho, retirou ao ICP-ANACOM competência para se pronunciar sobre o encerramento dos estabelecimentos postais ou sobre a alteração do seu horário de funcionamento”⁷⁵. Deixou, assim, de haver base legal para este regulamento.

Conforme adiante se verá, o incumprimento, neste campo, das obrigações de comunicação ao ICP-ANACOM, de acordo com o disposto no contrato de concessão dos CTT, motivou a única multa contratual aplicada em 2005.

Os regulamentos dos serviços postais são aprovados pelo Governo e revestem a forma de Decreto-Lei, Decreto Regulamentar e Portaria.

5.4 Poder sancionatório

A **actividade sancionatória** decorre da aplicação pelo ICP-ANACOM de:

- **Multas contratuais** – no que concerne à violação dos Contratos de Concessão.
- **Coimas** – no âmbito da restante legislação do sector.
- **Sanções administrativas**⁷⁶ - em matérias relativas a serviços de audiotexto e a infra-estruturas de telecomunicações em edifícios (ITED).

O ICP-ANACOM refere que, na medida em que os recursos das suas decisões têm efeito suspensivo, seria desejável **uma maior celeridade dos tribunais arbitrais e judiciais**. Assim, quanto ao **efeito prático** da sua actividade sancionatória, parece inquestionável que:

“À semelhança de outros, também no sector das comunicações se tenta que a aplicação das sanções leve a uma regeneração do infractor e à prevenção da prática de novos ilícitos. Contudo, o tempo que os tribunais levam a proferir decisões sobre os recursos interpostos pelos arguidos condiciona e muito os efeitos de qualquer tipo de sanção.”

⁷⁴ Deliberação de 4 de Outubro de 2005.

⁷⁵ Conforme refere o ICP-ANACOM.

⁷⁶ Tais como a suspensão de utilização de indicativos de acesso, revogação de registos de prestadores de serviços de audiotexto, suspensão provisória ou revogação de registos de entidades certificadoras



No campo das multas às concessionárias, **no ano de 2005, “foi aplicada uma única multa contratual, aos CTT – Correios de Portugal, S.A., no valor de 32.406,00 €, com fundamento no incumprimento do disposto no n.º 3 da cláusula 20ª do Contrato de Concessão - Encerramento da estação de correios de Luz-Tavira sem que tivesse decorrido o prazo de dois meses sobre a comunicação ao ICP-ANACOM da sua decisão de encerrar aquela estação e depois de ter sido informada da intenção do Regulador de se opor ao referido encerramento”.**

O ICP-ANACOM destaca, também, que o total de processos de contra-ordenação, instaurados em 2005, foi de 151, tendo sido objecto de diligências várias mais 81 processos transitados de 2004.

Relativamente aos **processos concluídos no último ano (2005)**, verifica-se o seguinte:

	Concluídos em 2005					
	Com pagamento voluntário	Decisão de arquivamento	Decisão de absolvição	Decisão de admoestação	Decisão de condenação	Total
De 2005	16		10	8	37 ⁷⁷	71
De anos anteriores	1	6	15	7	35 ⁷⁸	64
Total	€1.770	6	25	15	€460.577	135

Dados base: ICP-ANACOM

Dos cerca de **460 mil euros**, relativos aos 135 processos concluídos, foram:

- Remetidos para execução coerciva cerca de **57 mil euros representando em valor mais de 12%** (14 processos);
- Foram objecto de recursos judiciais cerca de **219,6 mil euros representando em valor mais de 47%** (14 processos).

⁷⁷ No total de €109.051,00.

⁷⁸ No total de €351.526,44.

Sucintamente, os objectos de instauração de processos, em 2005⁷⁹, foram os seguintes:

Objecto	Número de processos	%
Incumprimento de ordens ou obrigações da ARN	5	3,3%
Violação de direitos de utilizadores ou consumidores	4	2,6%
Prestação de serviços sem título habilitante	21	13,9%
Ausência de prévia comunicação, ou aprovação	15	9,9%
Utilização de estações ou redes de forma deficiente ou sem licença ou registo	96	63,6%
Requisitos dos equipamentos colocados no mercado	4	2,6%
Outras	6	4,0%

Dados de base: ICP-ANACOM

Desta caracterização destaca-se que:

- **O incumprimento de ordens ou obrigações teve sequência na instauração de processos de contra-ordenação (5 processos);**
- **A violação dos direitos de utilizadores ou consumidores representaram uma percentagem diminuta dos processos concluídos (3%);**
- **A utilização de estações ou redes de forma deficiente ou sem licença ou registo representa 63,6% do total de processos concluídos em 2005.**

Por outro lado, em termos de sanções administrativas, em 2005:

- “Foram aplicadas 12 sanções de suspensão da utilização de recursos de numeração no âmbito da prestação do serviço de cartões virtuais”;
- “Foi suspensa a actividade da PTC como entidade certificadora de infra-estruturas de telecomunicações em edifícios, (Decreto-Lei nº 59/2000, de 19 de Abril) no distrito de Viana do Castelo, por se terem verificado irregularidades em certificações a que procedeu”.

⁷⁹

Note-se que, são agora referidos processos instaurados e não, como anteriormente, processos concluídos.

5.5 Acções de fiscalização

Em resultado dos planos anuais de fiscalização e de solicitações posteriores das direcções e departamentos, o ICP-ANACOM empreende acções específicas de fiscalização.

Estas constam dos respectivos relatórios anuais de regulação. Em 2005, foram realizadas as seguintes acções:

Objecto	Número
Serviço telefónico em local fixo	21
Serviço OPTIMUS HOME	170
Número de emergência europeu (112)	1
Funcionamento dos serviços informativos 118 e 12118	1
Postos Públicos	89
Funcionamento das redes moveis GSM	15
Comercialização de cartões virtuais de chamadas	89
Serviço de Acesso à Internet	1
Condições de operacionalização da ORALL	27
Condutas da BRISA, na A5	1
Funcionamento dos serviços informativos de preços de chamadas para números portados	10

Dados base: ICP-ANACOM

Para além destas foram ainda levadas a cabo acções sobre o sistema horário dos operadores de comunicações electrónicas prestadores do Serviço de Acesso à Internet.

Esta actividade de fiscalização teve sequência em:

- Instauração de processos de contra-ordenações, levando à aplicação de coimas e sanções acessórias;
- Fundamentação de recomendações⁸⁰.

⁸⁰

Nomeadamente nas áreas de qualidade de serviço de acesso à Internet, avaliação de radiações não ionizantes, descarregamento de conteúdos de entretenimento em telemóveis.



5.6 Queixas e reclamações

Neste campo, o ICP-ANACOM refere que “foram tratadas em sede de Contencioso 12 queixas/reclamações apresentadas quer por utentes, quer por prestadores de serviços (contra outros prestadores)” e que **“as dos utentes prendem-se essencialmente com a prestação de serviços, as dos prestadores com comportamentos violadores das obrigações regulamentares impostas pelo ICP-ANACOM”**.

5.7 Arbitragem e resolução de conflitos

Questionado sobre o exercício desta sua função o ICP-ANACOM veio referir que “muito embora se inscreva no âmbito das atribuições estatutariamente cometidas ao ICP-ANACOM a arbitragem e resolução de litígios que surjam no âmbito das comunicações (cfr. alínea q) do nº 1 do artigo 7º dos estatutos aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro), esta atribuição deve ser exercida nos termos previstos na lei.”.

A competência quanto à resolução administrativa de conflitos circunscreve-se às **relações entre operadores sujeitos às obrigações que decorrem da Lei 5/2004**.

Neste âmbito, a entidade reguladora pode ser chamada a emitir decisão vinculativa. **Não se está, portanto, perante uma função de arbitragem.**

Seja como for, não lhe foi, no entanto, solicitada qualquer intervenção desta natureza, facto que a Reguladora atribui à clareza das imposições que impendem sobre os operadores com poder de mercado significativo.

O ICP-ANACOM, considera, aliás, que a sua função, no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos (arbitragem e mediação), passa menos pela mediação

directa e , mais pelo fomento dos respectivos mecanismos⁸¹.

Sublinhe-se, a propósito, que a Directiva-Quadro estabelece que **“as autoridades reguladoras nacionais devem defender os interesses dos cidadãos** da União Europeia, nomeadamente, assegurando um elevado nível de protecção dos consumidores nas suas relações com os fornecedores, **através, nomeadamente, de procedimentos de resolução de litígios simples e pouco dispendiosos, executados por um organismo independente das partes em conflito.**

5.8 Articulação entre entidades nacionais

Sendo o ICP-ANACOM a única entidade reguladora nacional no domínio das Comunicações, naturalmente assume papel preponderante na malha de regulação em que se inscreve a articulação entre entidades públicas.

A base legal dessa articulação inscreve-se nos respectivos estatutos, bem como na legislação do sector das comunicações, por inclusão de normas de colaboração genérica⁸² ou na legislação de sectores que não o das comunicações ou na que diz directamente respeito a outras entidades.

⁸¹ A Directiva-Quadro refere que as **autoridades reguladoras nacionais devem defender os interesses dos cidadãos** da União Europeia, nomeadamente, assegurando um elevado nível de protecção dos consumidores nas suas relações com os fornecedores, **através, nomeadamente, de procedimentos de resolução de litígios simples e pouco dispendiosos, executados por um organismo independente das partes em conflito.**

⁸² Artigo 8º artigo 15º, dos Estatutos da ANACOM e artigo 7º da Lei nº 5/2004.

Neste último caso, destacam-se:

- **Entidade Reguladora para a Comunicação Social**⁸³, sendo exemplo:
 - **Colaboração na definição das políticas e estratégias** sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radioeléctrico
 - **Verificar o cumprimento, por parte dos operadores de rádio e de televisão, dos fins genéricos e específicos das respectivas actividades**, bem como das obrigações fixadas nas respectivas licenças ou autorizações
 - **Restringir a circulação de serviços da sociedade da informação** que contenham determinados conteúdos submetidos a tratamento editorial;
 - **Especificar os serviços de programas de rádio e de televisão que devem ser objecto de obrigações de transporte** por parte de empresas que ofereçam redes de comunicações electrónicas, bem como os que constituem objecto de obrigações de entrega.
- **Comissão Nacional de Protecção de Dados**⁸⁴ ;
- **Autoridade da Concorrência.**

Neste último caso, nota-se de forma marcada, que a colaboração decorre directamente das funções de cada uma das entidades reguladoras, constantes da Lei da Concorrência. O ICP ANACOM considera que alguns mecanismos previstos nesta Lei poderiam ser aperfeiçoados no que respeita ao relacionamento com os reguladores sectoriais, uma vez que “os mecanismos previstos na Lei da Concorrência em matéria de relacionamento com as autoridades reguladoras sectoriais estão formulados em termos de tal modo genéricos que poderão dar azo a interpretações diversas quanto ao modo de os aplicar”.

No entanto, também reconhece que “a **formulação actual dá flexibilidade ao sistema para que os reguladores sectoriais, de resto à semelhança do que sucede noutros países, nomeadamente através de protocolos bilaterais, definam o modo de relacionamento mais eficaz em cada momento**”.

Assim, o ICP-ANACOM e a Autoridade da Concorrência estabelecem cooperação por via de acordos formais⁸⁵.

Vemo-nos, assim, na necessidade de bem enquadrar a “flexibilidade” referida.

Com efeito, mesmo em termos teóricos, a fronteira entre os campos de acção das reguladoras sectoriais e das entidades reguladoras da concorrência de carácter transversal nem sempre apresenta contornos nítidos, ou critérios definitivos.

Como exemplo, pode referir-se que um dos critérios que, na teoria, surge referido é o que aponta para a intervenção da entidade reguladora da concorrência a partir do momento em que determinado mercado seja considerado concorrencial.

⁸³ Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (que cria a Entidade reguladora para a Comunicação Social) art. 8º, art. 24º,

⁸⁴ Lei n.º 41/2004, de 18 de Agosto (diploma que transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2002/58/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas)

⁸⁵ Acordo de cooperação celebrado entre as duas Autoridades em 26 de Setembro de 2003.



Ora, não sendo desejável a sobreposição de medidas da autoridade sectorial e da autoridade da concorrência, o carácter pouco limitado de acção para cada uma destas entidades é susceptível de constituir um controlo adicional, não só no que respeita a cada uma das medidas implementadas em cada mercado mas, também, do designado risco de captura. Este risco decorre de uma eventual permeabilidade e alinhamento do regulador relativamente a particulares interesses presentes nos sectores regulados.

A maior amplitude de funções, no domínio da concorrência, para as entidades reguladoras sectoriais e em particular para a autoridade da concorrência é, ainda, teoricamente defendida por quem vê nela uma necessidade inerente ao próprio exercício integral das funções de regulação. A regulação tem, na origem das suas medidas, desde início, objectivos de eficácia que tornam difíceis categorizações teóricas definitivas. A própria concorrência é, em última análise, uma realidade estrutural e comportamental multidependente.

Vem, também, a propósito deste enquadramento, sublinhar a importância da existência no quadro institucional de regulação de uma autoridade transversal para a concorrência. Tal como acontece para o sector das comunicações e já foi referido, as funções estatutárias podem apresentar mais ou menos volatilidade de acordo com a evolução da legislação sectorial⁸⁶. Neste sentido, verifica-se que a existência de uma entidade reguladora específica para a concorrência pode constituir, também, ela própria, um mecanismo de controlo institucional⁸⁷.

Por último, deve referir-se que por força das suas atribuições, o ICP-ANACOM tem, ainda, relações com outras entidades, nomeadamente câmaras municipais, no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 59/2000, de 19 de Abril, que aprovou o regime aplicável à instalação das infra-estruturas de telecomunicações em edifícios (ITED) e respectivas ligações às redes públicas de telecomunicações.

6 QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO

6.1 Factores críticos das actividades reguladas

No âmbito das actividades dos sectores regulados, existem alguns factores que dificultam a actividade de regulação.

O referencial de **controlo e monitorização da qualidade** encontra-se definido para o caso do serviço telefónico fixo, o qual será também aplicado a outros serviços. Existe, porém, ainda, a falta de regulamentação de alguns deles, nomeadamente os serviços de acesso à Internet e do serviço telefónico móvel. Em sede de contraditório, o ICP-ANACOM vem sublinhar que não só as licenças estabelecem níveis mínimos de qualidade, como também existem obrigações de disponibilização de informação de parâmetros de qualidade ao público.

No que respeita ao acesso à *Internet* o ICP-ANACOM refere que “de acordo com a informação disponível, até ao momento nenhum país europeu estabeleceu parâmetros de qualidade a medir e divulgar obrigatoriamente pelos prestadores (apenas na Alemanha se procedeu à definição de alguns parâmetros para medição e divulgação pelos prestadores numa base voluntária)”.

⁸⁶ Embora outra legislação, que não a especificamente sectorial, possa ter impacto nas funções de regulação.

⁸⁷ Recordem-se, também, os interesses accionistas do Estado no sector das comunicações.

O **estádio de desenvolvimento do mercado** é apontado como particularmente relevante, no âmbito do serviço de acesso à Internet e no serviço telefónico fixo, como condicionante do aumento de qualidade de serviço, nomeadamente em termos de:

- Tempo de adesão ao serviço - caso de ofertas retalhistas baseadas na ORALL
- Velocidades de acesso - caso de ofertas baseadas na rede ADSL PT.

A causa reside no facto de as **infra-estruturas próprias dos prestadores não pertencentes ao Grupo PT serem ainda reduzidas**. Em consequência, as respectivas ofertas retalhistas continuam em grande medida a suportar-se em ofertas grossistas do Grupo PT.

As **limitações legais às competências** são referidas também no caso do serviço de acesso à Internet. Neste serviço a informação prestada ao consumidor sobre a qualidade oferecida é declarada como **insuficiente e/ou pouco clara**, apesar de ostentar, o mais das vezes, os correctos valores em termos de qualidade oferecida.

Este aspecto motiva grande número das reclamações recebidas pelo ICP-ANACOM. No entanto, pelo enquadramento legal vigente⁸⁸, o ICP-ANACOM refere poder apenas recomendar qual a forma e conteúdo da informação divulgada, bem como sobre quais as condições de oferta, em termos de qualidade de serviço.

O problema exposto é, cumulativamente, enquadrável como sendo um problema de **acesso à informação por parte dos consumidores**, que se fez sentir, também, noutros serviços. É o caso dos serviços de audiotexto, no que respeita a condições tarifárias e descrição dos conteúdos disponibilizados.

Os mesmos serviços de audiotexto eram frequentemente objecto de reclamação, também por facturação excessiva, o que deixou de acontecer desde a “imposição” do seu barramento por defeito⁸⁹.

No entanto, o **comportamento dos fornecedores destes serviços** apresentou alguma capacidade de adaptação àquela medida. Este tipo de serviços (e inerentes problemas de facturação) deslocou-se para gamas de numeração, cujo acesso não se encontra barrado por defeito.

As reclamações envolveram concursos com entrega de prémios, cujo preço das chamadas se apresentou significativo, independentemente da respectiva duração. **Para obviar esta questão, o ICP-ANACOM refere ter vindo sucessivamente a criar tectos tarifários para algumas dessas gamas de numeração.**

Neste caso, volta a ser relevante a questão das **limitações legais às competências do ICP-ANACOM**, pois “(...) alguns serviços de natureza similar são também prestados através da Internet ou de SMSs”. E, “não sendo estes serviços integráveis no actual conceito de serviços de audiotexto, não existe presentemente enquadramento legal que legitime uma intervenção da ANACOM ao nível dos mesmos”⁹⁰.

Prevê-se, por isso, a continuação das reclamações relacionadas com este tipo de serviços, por facturação excessiva.

⁸⁸ Art.º 47º da Lei nº 5/2004

⁸⁹ Excepção dos serviços de televoto, acessíveis por defeito, com tarifa definida por chamada e em função da duração.

⁹⁰ ICP-ANACOM.



Segundo o ICP-ANACOM, a existência de obrigações em termos de uma informação correctamente prestada sobre as condições tarifárias aplicadas não seria suficiente para resolver o problema, pois implicaria a **afecção de recursos significativos** à actividade de monitorização e controlo do respectivo cumprimento. **Assim, a medida preconizada seria a imposição de restrições em termos das tarifas praticadas e/ou, mesmo, um barramento por defeito no acesso aos mesmos.**

A estrutura do mercado, bem como o comportamento dos operadores **podem também ser críticos nas dificuldades que levantam, em determinadas circunstâncias, à escolha dos instrumentos de intervenção por parte da entidade reguladora.** Um "problema da não discriminação é que, juntamente com uma obrigação de transparência, pode também facilitar e mesmo encorajar o conluio tácito entre operadores.

Em mercados que preenchem vários ou todos os critérios que poderão indicar a possível presença de dominância conjunta, deverá ser considerado em que medida essas obrigações poderão ter consequências adversas, ao ponto de eventualmente serem equacionadas obrigações alternativas ou modificadas⁹¹.

A introdução de novos serviços ou de condições da sua prestação, pode ser, em determinadas circunstâncias, igualmente um factor crítico.

O Plano Nacional de Numeração constitui um conjunto de listas de números ou códigos associados a serviços ou redes de comunicações electrónicas⁹², podendo evoluir ou adaptar-se aos mesmos mercados.

No entanto, verificou-se a tentativa de lançamento de serviços que não estando em total conformidade com as normas de utilização dos recursos de numeração, viram as suas características relativamente limitadas.

Foi, nomeadamente, o caso de um serviço que utilizava números geográficos do serviço telefónico com acesso fixo do plano nacional de numeração, para serviços móveis.

No seu relatório de regulação de 2004, pode ler-se que “o ICP-ANACOM, considerando que a prestação deste serviço, nos moldes em que era oferecido, se alicerçava numa utilização desconforme de números do PNN, determinou à NOVIS [empresa que em parceria com a OPTIMUS então lançava o serviço] que cessasse de imediato a comercialização do serviço designado Optimus Home e adoptasse medidas que prevenissem a continuidade da sua publicitação ao público (...)”.

Após desenvolvimentos vários, que passaram pela consideração de sanções⁹³, a oferta viria a ser reformulada no sentido de permitir ao cliente uma mobilidade na área geográfica coincidente com a do PNN a que pertencesse o seu número de acesso⁹⁴.

⁹¹ ERG, no documento Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, citado pelo ICP-ANACOM.

⁹² As regras actuais associadas à atribuição dos recursos de numeração e à utilização dos respectivos direitos remontam a Junho de 1999, com os “Princípios e critérios para a gestão e atribuição dos recursos de numeração”, estando em curso o projecto de Regulamento de Numeração que os adaptará ao quadro da Lei n.º 5/2004 de 10 de Fevereiro.

⁹³ Uma sanção pecuniária compulsória de 10.000 euros por cada dia de incumprimento à NOVIS pela persistência de publicitação do produto Optimus Home, que não chegou a ser aplicada.

⁹⁴ Possibilitando a “cobertura numa circunferência com um raio de aproximadamente 2000 metros, à semelhança do que sucede com outras tecnologias wireless”.

6.2 Acesso às actividades reguladas

No que respeita aos regimes de licenciamento e autorização vigoram os regimes que adiante se referem, destacando-se os respectivos requisitos de acesso:

Sector	Regime de acesso	Base legal	Requisitos
Comunicações electrónicas	Regime de autorização geral	Lei nº 5/2004	<ul style="list-style-type: none"> – Acesso à actividade não dependente de qualquer decisão ou acto prévios do regulador, sem prejuízo das limitações decorrentes da atribuição de direitos de utilização de frequências e números – As entidades que pretendam oferecer redes ou serviços de comunicações electrónicas estão apenas obrigadas a enviar previamente à ANACOM uma descrição sucinta da rede ou serviço cuja oferta pretendam iniciar e a comunicar a data prevista para o início da actividade – A oferta de redes ou de serviços de comunicações electrónicas, acessíveis e não acessíveis ao público, pode no entanto envolver: <ul style="list-style-type: none"> o Atribuição de direitos de utilização de frequências⁹⁵ (não estando a utilização de frequências sujeita a atribuição de direitos de utilização vigora o princípio da acessibilidade plena); o Atribuição de direitos de utilização, no caso de utilização de números do Plano Nacional de Numeração (PNN).
Serviços postais não reservados	Sistema de licença individual (serviços abrangidos no âmbito do serviço universal)	DL nº 150/2001, de 7 de Maio, alterado pelo DL nº 116/2003, de 12 de Junho e DL n.º 112/2006 de 9 de Junho	Necessária a apresentação de: (i) certidão de matrícula emitida na Conservatória do Registo Comercial, (ii) demonstração de disposição de meios técnicos e humanos adequados ao cumprimento dos requisitos essenciais, (iii) declaração comprovativa de disposição de contabilidade actualizada e regularmente organizada de acordo com o POC, adequada às análises requeridas para o projecto a desenvolver, (iv) declaração comprovativa da inexistência de dívidas perante o Estado e Segurança Social e (v) descrição do serviço a prestar, identificando a zona geográfica de actuação, a rede postal na qual se suportam e os níveis de qualidade de serviço aos quais se vinculam
	Regime de autorização geral (serviços não abrangidos no âmbito do serviço universal)	Idem.	Necessária a apresentação de: (i) certidão de matrícula emitida pela competente Conservatória do Registo Comercial, (ii) descrição do serviço que se propõem prestar, identificando, nomeadamente, a zona geográfica de actuação, a rede postal na qual se suportam e os níveis de qualidade de serviço aos quais se vinculam e a (iii) indicação da data prevista para o início da actividade.

Assim, o regime a que deve obedecer a oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas consiste no cumprimento das regras previstas na Lei nº 5/2004 e nos regulamentos aprovados pela ANACOM.

Este regime de autorização geral veio substituir o anterior regime de licenciamento com emissão de licenças individuais aos operadores.

Neste âmbito, para o sector das **comunicações electrónicas** a posição do ICP-ANACOM é que o **“regime de licenciamento foi abolido, apresentando-se o regime de acesso à actividade significativamente simplificado”**.

⁹⁵ Nos casos identificados no Quadro Nacional de Atribuição de Frequências.



Relativamente aos regimes em vigor para os **serviços postais**, a mesma entidade refere que embora “o acesso à actividade postal esteja sujeita a licença ou autorização, conforme os casos, **os elementos a apresentar pelos interessados (...) não são susceptíveis de obstaculizar a um acesso simplificado e célere ao mercado**”.

Em ambos os sectores (comunicações electrónicas e serviços postais), o ICP-ANACOM considera que **os regimes de acesso à actividade são caracterizados pela “simplificação dos procedimentos, aliada aos curtos prazos legais de que a ANACOM dispõe para a tomada de decisão”**.

No entanto, **“no que se refere às comunicações electrónicas é frequentemente invocada pelos operadores a dificuldade e morosidade na obtenção das necessárias autorizações municipais para a instalação, passagem ou atravessamento das respectivas infra-estruturas, sistemas, equipamentos e demais recursos”**.

Relativamente aos efeitos sobre os consumidores é ainda considerado que **“a simplicidade e celeridade associadas aos procedimentos de acesso ao mercado, permitem aos consumidores aceder de forma, útil e atempada, aos diferentes serviços de comunicações, designadamente a ofertas inovadoras e mais adequadas à satisfação das respectivas necessidades de comunicação”**.

O Tribunal regista o acerto do que lhe foi informado pelo ICP-ANACOM.

6.3 Concessões

As concessões envolvendo contratos celebrados entre o Estado e concessionárias, visando assegurar a prestação de um serviço público, não são, em sentido estrito, consideradas matéria de regulação.

No entanto, as respectivas condições e prerrogativas influem decisivamente nos respectivos mercados, até porque dos seus modelos dependem os mecanismos pelos quais a entidade reguladora pode actuar, nomeadamente em termos tarifários, de qualidade de serviço e de monitorização.

Nos sectores das comunicações encontramos as seguintes concessões.

Concessão	Base legal	Objecto
Serviço público de telecomunicações	D.L. n.º 31/2003, de 17 de Fev. e Lei n.º 5/2004 de 10 de Fev.	Desenvolvimento e exploração das infra-estruturas de telecomunicações que integram a rede básica de telecomunicações e o estabelecimento, gestão e exploração das infra-estruturas de transporte e difusão do sinal de telecomunicações de difusão , a prestação de um conjunto de serviços de entre os quais se destaca o serviço universal de telecomunicações
Serviço postal universal	D.L. n.º 448/99 de 4 de Nov. e D.L. n.º 116/2003, de 12 de Jun. e DL n.º 112/2006 de 9 de Junho	Estabelecimento, gestão e exploração da rede postal pública. No âmbito nacional e internacional: serviço postal de envios de correspondência, incluindo a publicidade endereçada , com peso até 2Kg; serviço postal de envio de livros, catálogos, jornais e outras publicações até 2 Kg; serviço de encomendas postais até 20Kg; serviço postal de envios registados; serviço postal de envios com valor declarado. Emissão e venda de selos e outros valores postais Emissão de vales postais Colocação na via pública de marcos e caixas de correio destinados à recolha de envios postais Prestação de serviço público de caixa postal electrónica

Relativamente a estas concessões as concessionárias:

- Têm responsabilidade exclusiva pelos investimentos, sem prejuízo da possibilidade de existência de mecanismos de compensação (tanto no que respeita ao serviço universal, como a outros serviços).
- Podem exercer outros serviços ou actividade, para além dos concessionados⁹⁶ sujeitando-se, nesse caso, às normas aplicáveis aos mercados em causa.

No que respeita às comunicações electrónicas, o conjunto mínimo de prestações que deve estar disponível no âmbito do **serviço universal** é:

- Ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo;
- Disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas que incluam todos os assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público (fixos e móveis);
- Oferta adequada de postos públicos.

Para que tal seja possível e tendo em conta a acessibilidade dos preços⁹⁷ o ICP-ANACOM pode determinar⁹⁸:

- A disponibilização de opções ou pacotes tarifários diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais⁹⁹;
- A imposição de limites máximos de preços e a aplicação de tarifas comuns, incluindo o nivelamento geográfico dos preços, em todo o território;
- Outros regimes semelhantes.

⁹⁶ Art.º 3.º, no caso da primeira, e Base VII no caso da segunda.

⁹⁷ Tendo em conta em especial os preços nacionais no consumidor e o rendimento nacional.

⁹⁸ Art.º 93.º da Lei 5/2004.

⁹⁹ Sobretudo para assegurar que os consumidores com baixos rendimentos ou necessidades sociais especiais não sejam impedidos de aceder ao serviço telefónico ou de o utilizar.

Entre outras medidas, a entidade reguladora tem actuado pela limitação de preços nos mercados residenciais nas chamadas intra-rede PTC, englobando a instalação, mensalidade e chamadas locais, regionais e nacionais, conjugando a garantia de acessibilidade com a flexibilidade tarifária adequada.

A Directiva Serviço Universal refere que “as ligações à rede telefónica pública num local fixo devem ser capazes de suportar, para além da voz, comunicações de dados com um débito suficiente para garantir o acesso a serviços de informação em linha, como os fornecidos através da Internet pública”¹⁰⁰.

Esta disposição tem importância, nomeadamente por via do aumento de utilização da Internet no relacionamento do cidadão com o Estado. Esta utilização vai assumindo não só contornos de obrigatoriedade, como de alguma exigência de recursos devido à necessidade de descarga¹⁰¹ de ficheiros e utilização, em linha¹⁰², de formulários.

O Tribunal notou ser corrente que **este tipo de serviço apresenta não só limitações como falhas frequentes que não se prendem apenas com as características dos equipamentos dos utilizadores.**

Questionado, o ICP-ANACOM veio este referir que está em curso a elaboração de um **“regulamento de qualidade de serviço para o serviço de acesso à Internet o ICP-ANACOM pretende efectuar uma acção no biénio 2007-2009 com vista a fazer um diagnóstico da situação, com o objectivo de recolher informação técnica de modo a identificar e eliminar constrangimentos e barreiras técnicas associadas à qualidade de serviço no acesso à Internet”**.

¹⁰⁰ Aliás, conforme sublinhou, no exercício do contraditório, o ICP-ANACOM, tal tem correspondência no art.º 88.º, da Lei 5/2004. Este art.º contextualiza, no entanto, as possibilidades de comunicação associada à ligação à rede telefónica pública num local fixo, “tendo em conta as tecnologias prevalentes e a viabilidade tecnológica”

¹⁰¹ *Download*

¹⁰² *On-line*



A mesma entidade reconhece, no entanto, que **existe, à partida, uma limitação ao nível do débito de acesso à Internet quanto se acede em banda estreita (através de ligações dial-up) justificando em certa medida a necessidade sentida dos utilizadores em migrar para acesso de banda larga.**

A concessão do serviço público de telecomunicações à Portugal Telecom, S.A. data de 1995, por um período de 30 anos¹⁰³.

Em 2003 foi dada continuidade à designação da PTC como prestador do serviço universal, sendo o termo da concessão em 2025.

Ora, os respectivos termos foram objecto de inquérito e subsequente instauração de um processo, pela Comissão Europeia, estando **em causa as exigências de objectividade, transparência e não discriminação estabelecidas no direito comunitário**¹⁰⁴ e que aliás foram transpostas no artigo 99º da Lei nº 5/2004¹⁰⁵.

Esta lei¹⁰⁶, ao manter em vigor as obrigações constantes das bases da concessão¹⁰⁷ **pretende ser aplicável apenas a futuros actos de nomeação do prestador do serviço universal**¹⁰⁸.

Como resultado permanece em aberto a hipótese de poder vir a ser determinada a abertura de procedimento destinado à nomeação de um prestador do serviço universal de acordo com o regime fixado no artigo 99º da Lei nº 5/2004.

Outra consequência da hipótese, assim formulada, de desrespeito pelas **exigências de objectividade, transparência e não discriminação** de operadores, foi a de ter sido posta em causa uma eventual repartição do custo líquido do serviço universal¹⁰⁹.

Caso o ICP-ANACOM conclua sobre a existência de custos líquidos do serviço universal e que estes constituem um encargo excessivo para os respectivos prestadores, **competirá ao Governo, mediante pedido destes, promover a sua compensação adequada**, escolhendo o mecanismo de compensação a adoptar.

Este poderá ser, alternativa ou cumulativamente:

- **A compensação a partir de fundos públicos;**
- A repartição dos custos pelos demais prestadores¹¹⁰, caso em que deve ser **estabelecido um fundo de compensação**, administrado pelo regulador ou por outro organismo independente designado pelo Governo sob supervisão da ANACOM.

A análise de custos do serviço universal de telecomunicações pelo ICP-ANACOM, resultou em:

- Não aceitação¹¹¹ da aplicação de quaisquer mecanismos compensatórios sobre o período anterior à liberalização plena e efectiva do mercado das telecomunicações, ocorrida em 01/01/01, já que em 2000 não existiram ofertas de chamadas locais e regionais em regime de acesso indirecto na rede do prestador de serviço universal;

¹⁰³ Nos termos previstos nas Bases da Concessão aprovadas pelo Decreto-Lei nº 40/95, de 15 de Fevereiro.

¹⁰⁴ Nomeadamente incumprimento das regras fixadas na Directiva 2002/22/CE (directiva serviço universal).

¹⁰⁵ Art.º 99º.

¹⁰⁶ Pelo seu art.º 121º.

¹⁰⁷ Aprovadas pelo Decreto-Lei nº 31/2003.

¹⁰⁸ O ICP-ANACOM, veio ainda sublinhar que em matéria de obrigações, a nova lei, no seu art.º 121º, n.º3, determina expressamente que sempre que o regime constante da nova lei for mais exigente, será esse o aplicável. E mesmo à PTC.

¹⁰⁹ Art.º 97º da Lei nº 5/2004

¹¹⁰ Que ofereçam, no território nacional, redes e serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público.

¹¹¹ Deliberado em 21/08/03.

➤ Rejeição¹¹² das estimativas apresentadas pela PTC relativas aos anos de 2001/2002, por as considerar incompletas, incoerentes e não fundamentadas¹¹³.

No âmbito dos serviços postais, o âmbito do serviço universal¹¹⁴ engloba um serviço postal de envios de correspondência, livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas até determinado limite de peso, bem como um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado, no âmbito nacional e internacional, e, ainda, um serviço postal de encomendas de peso limitado.

Deve referir-se também que a concessionária dos serviços postais reservados poderá beneficiar de um fundo de compensação dos respectivos custos, com a devida anuência do ICP-ANACOM.

A concessionária está essencialmente obrigada para com o Estado, pelo que a entidade reguladora carece de poder negocial, nos convénios pelos quais surge a obrigação a níveis de qualidade e tarifários, acordados em simultâneo.

Apesar de se estar em presença de um processo de carácter negocial entre a concessionária e a entidade reguladora, o que é facto, porém, é que esta última tem de se confrontar com um contrato de concessão celebrado com o Estado.

Assim, a escolha de áreas e instrumentos de controlo não cabe, pelo menos inteiramente, à entidade reguladora, antes resultando das respectivas bases de concessão e da legislação sectorial.

¹¹² Em 26/08/04.

¹¹³ Os valores reclamados pela concessionária foram-nos remetidos pela entidade reguladora, sob a classificação de confidencial não havendo, também, relevância na sua apresentação.

¹¹⁴ Correspondendo à oferta permanente de serviços postais com qualidade especificada, prestados em todos os pontos do território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das actividades económicas e sociais

Deve recordar-se que não obstante existirem outras medidas de regulação, no caso dos serviços postais os regulamentos são da responsabilidade governamental.

Por outro lado, tem a referir-se que a denúncia de um convénio pode implicar a continuação em vigor dos preços, ou dos níveis de qualidade resultantes do Convénio, até que entrem em vigor novos convénios com novos preços, níveis de qualidade e respectivas regras.

Acrescente-se, ainda, que o ICP-ANACOM tem sido solicitado, pelo Governo, a informar relativamente a diversos assuntos no âmbito das concessões¹¹⁵.

6.4 Participação do Estado no meio empresarial

Tendo o Tribunal instado a Reguladora a pronunciar-se sobre as participações empresariais do Estado no sector das Comunicações, o ICP-ANACOM proferiu o seguinte comentário:

“No âmbito estrito da regulação do sector e da prossecução das competências específicas que nesse domínio lhe são atribuídas, é indiferente para a actuação regulatória da ANACOM, o facto de determinada participação de capital ser detida directa ou indirectamente pelo Estado ou por uma entidade privada”.

¹¹⁵ À data dos trabalhos de auditoria estavam em curso as acções relativas a Congestionamento nas Redes de Comunicações, Salvaguarda de Reserva de Capacidade para Comunicações de Emergência de Interesse Público. Foi também apresentado um relatório relativo ao Serviço Móvel Marítimo e à utilização das infra-estruturas em terra para as comunicações para a salvaguarda da vida humana no mar.



No entanto, essas participações do Estado no sector poderão assumir alguma relevância no âmbito lato da avaliação do comportamento e condições do mercado.

Recorde-se que a acção das reguladoras, mesmo que independentes, supõe a sua sujeição à Lei.

Por outro lado, a participação do Estado no capital de grupos nos quais figuram concessionárias, é passível, no mínimo, de conflitos de interesse. Com efeito, deve sublinhar-se que tais participações se verificam até em grupos com Poder de Mercado Significativo, as quais são objecto de medidas regulatórias.

Cabe ainda recordar que a utilização específica da figura das concessões, em determinadas circunstâncias, pode provocar efeitos pela alteração das expectativas dos operadores.

6.5 Mercados e dominância

As análises de mercado estão sujeitas às linhas de orientação para a análise de mercado e avaliação do poder de mercado significativo, estabelecidas pela UE¹¹⁶, segundo as quais os mercados serão definidos e o PMS avaliado com metodologias idênticas às do direito da concorrência.

Em termos comunitários e também nacionais, constituem funções das ARN:

- **Definir os mercados relevantes**¹¹⁷ de produtos e serviços do sector das comunicações electrónicas, incluindo os mercados geográficos relevantes.

- **Analisar os mercados relevantes**¹¹⁸ avaliando a existência de concorrência efectiva. Não existe concorrência efectiva caso seja possível identificar empresas com poder de mercado significativo (PMS). A análise engloba diversos factores, entre os quais:

- Dimensão global da empresa;
- Controlo das infra-estruturas difíceis de duplicar;
- Vantagens ou superioridade tecnológica;
- Baixo nível ou falta de contra poder negocial dos compradores;
- Acesso facilitado aos mercados de capitais/recursos financeiros;
- Diversificação dos produtos/serviços, economias de escala;
- Economias de âmbito, integração vertical;
- Rede de vendas e distribuição altamente desenvolvida;
- Ausência de concorrência potencial e barreiras à expansão.

- **Impor, manter, alterar ou suprimir obrigações regulamentares**¹¹⁹. No caso de um mercado ser efectivamente concorrencial não há lugar à imposição de qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, devem ser suprimidas. Doutra forma serão impostas às empresas com PMS obrigações regulamentares específicas adequadas, ou mantidas ou alteradas obrigações anteriormente impostas.

No que diz respeito às comunicações electrónicas, a tipificação dos mercados relevantes, para efeitos da imposição de obrigações regulatórias ex-ante, devendo ter em conta as especificidades nacionais, encontra-se enquadrada a nível comunitário¹²⁰:

¹¹⁶ Recomendação da Comissão Europeia de 11 de Fevereiro de 2003, já anteriormente referida.

¹¹⁷ Art.º 58.º da Lei n.º 5/2004. Seguindo a Recomendação sobre Mercados Relevantes de Produtos e Serviços de Comunicações Electrónicas, da Comissão Europeia, tendo conta as circunstâncias nacionais.

¹¹⁸ Art.º 59.º da Lei n.º 5/2004.

¹¹⁹ Art.º 55.º e 59.º da Lei n.º 5/2004

¹²⁰ Decorrem da Recomendação da Comissão Europeia de 11 de Fevereiro de 2003, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulação ex-ante, em conformidade com o disposto na Directiva 2002/21/CE

- Mercados retalhistas de banda estreita
- Mercados retalhistas de linhas alugadas
- Mercados grossistas de banda estreita
- Mercados grossistas de banda larga
- Mercados grossistas de linhas alugadas
- Mercados grossistas de serviços móveis
- Mercados grossistas de radiodifusão

Estes mercados subdividem-se, num total de 19, sendo essencial referir, aliás de acordo com o ICP-ANACOM, que daquele número:

- **Dezasseis têm já a sua análise concluída, prevendo o ICP-ANACOM a conclusão até ao final do corrente ano da análise dos restantes³;**
- **Apenas um mercado foi considerado concorrencial.**
- Com excepção do mercado considerado concorrencial “As empresas do Grupo PT, **que actuam em cada um dos mercados (...) cuja análise foi concluída, têm neles PMS (...)**”¹²¹.

Recorde-se que a Directiva-Quadro refere que “pode considerar-se que duas ou mais empresas gozam de uma posição dominante não só quando existem relações estruturais ou outras entre elas, mas também quando a estrutura do mercado relevante conduz a efeitos coordenados, ou seja, encoraja a um comportamento anti-concorrencial paralelo ou alinhado”.

Ainda relativamente ao Grupo PT, o ICP-ANACOM refere que os “(...) **mercados nos quais o Grupo PT foi notificado com PMS (...) todos os factores que justificam a designação das empresas do Grupo PT que actuam nos mercados dos serviços e de acesso anteriormente referidos como empresas com PMS, se manterão num horizonte de curto/médio prazo.**”

¹²¹

As análises foram feitas ao longo dos anos mais recentes, tendo sido já impostas obrigações, no sentido de alterar a situação. Ainda quanto ao PMS, o ICP-ANACOM entendeu sublinhar a sua presença no mercado de terminação de chamadas num local fixo, por parte de cada operador no fornecimento do serviço de terminação na sua própria rede.

A partir das análises efectuadas pela Reguladora, das conclusões apontadas para os mercados considerados não concorrenciais, destacam-se:

- **Concentração alta;**
- **Quotas de mercado do Grupo PT, por vezes acima de 90%;**
- **Existência de mercados com um único operador¹²²;**
- **Existência de barreiras à expansão;**
- **Inexistência de indícios de rivalidade;**
- **Dimensão do líder de mercado muito superior à dos seus concorrentes;**
- **Evolução da rentabilidade do líder de mercado incompatível com a existência de concorrência efectiva;**

A análise do mercado grossista de acesso e originação de chamadas em redes móveis nacionais ainda não está concluída. No entanto, por via da integração vertical, aponta-se, em tais mercados, a inexistência entidades que prestem serviços móveis retalhistas através do recurso às redes dos outros operadores, como acontece noutros países europeus¹²³.

As análises efectuadas pelo ICP-ANACOM têm uma vertente prospectiva. Vem a propósito citar a Directiva-Quadro, com a qual a reguladora se tem mostrado em consonância:

“Ao analisar a concorrência efectiva dever-se-á analisar nomeadamente se o mercado é prospectivamente concorrencial e, portanto, se qualquer falta de concorrência efectiva será duradoura ou transitória.”

¹²²

Grupo PT, no Mercado grossista de acesso desagregado ao lacete local.

¹²³

Mercado do acesso e originação de chamadas em redes móveis nacionais.



Para a correcção das situações assim identificadas, têm sido impostas, pelo ICP-ANACOM, obrigações aos operadores dos diversos mercados. Entre tais medidas e, consoante os casos¹²⁴, contam-se:

- **Transparência através da publicação de tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições de oferta;**
- **Não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos;**
- **Orientação dos preços para os custos;**
- **Manutenção de acessibilidade de preço através de limites de preço (*price-cap*);**
- **Os preços das chamadas originadas e terminadas na rede de outros prestadores serem idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na própria rede, embora podendo ser corrigidos por uma diferença devidamente justificada¹²⁵;**
- **Manutenção de sistema de contabilidade analítica;**
- **Separação de contas;**
- **Publicação de proposta de referência de oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA);**
- **Disponibilização de selecção e pré-selecção.**

A publicação de Oferta de Referência de Circuitos Alugados, deve também ser destacada como medida imposta aos operadores para a correcção de situações de inexistência de concorrência¹²⁶.

124

As obrigações referidas, correspondem às impostas aos operadores do grupo PT nos mercados retalhistas de banda estreita, conforme sublinhado do ICP-ANACOM, em sede de exercício do contraditório.

125

O ICP-ANACOM refere que esta obrigação só existe para empresas do Grupo PT, sublinhando que “só poderão ser admissíveis diferenças entre os preços das chamadas com destino a diferentes operadores, desde que essa diferença resulte de diferentes valores dos preços de terminação relevantes”.

126

Tendo sido aplicada no mercado retalhista de circuitos alugados e mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito dos circuitos alugados. Contributo do ICP-ANACOM, em sede do exercício do contraditório.

Note-se que, de acordo com Comissão Europeia, “só podem ser impostos controlos regulamentares a serviços retalhistas caso a aplicação de medidas com incidência directa ou indirecta no plano grossista não conduza à realização do objectivo de assegurar uma concorrência efectiva”¹²⁷.

No que diz respeito aos serviços postais, o ICP-ANACOM considera que “os CTT detêm uma posição dominante no segmento de correspondências mercê de lhes estar reservada a prestação de envios de correspondência, no âmbito nacional e internacional”¹²⁸.

A mesma entidade reguladora considera, também, que “a posição dominante dos CTT poder-se-ia alargar ao segmento de mercado referente à prestação de serviços postais não enquadráveis na categoria expresso (...)”.

Entre as obrigações impostas aos CTT pela ANACOM estão:

- Controlo de preços (orientação para os custos, não discriminação, transparência e acessibilidade) e separação de contas;
- Níveis mínimos e objectivos de qualidade de serviço (estabelecidos em Convénio de Qualidade celebrado com CTT);
- Publicitação de informação sobre as condições de prestação dos serviços (preços, qualidade de serviço, etc);
- Assegurar o acesso à rede postal pública em condições transparentes e não discriminatórias.

127

Relativamente ao sector das comunicações electrónicas.

128

Cujo preço seja inferior a duas vezes e meia a tarifa pública de um envio de correspondência do primeiro escalão de peso da categoria mais rápida, desde que o seu peso seja inferior a 50g.

6.6 Acesso às redes

A questão do acesso às redes está intrinsecamente ligada à matéria abordada no ponto anterior.

Neste campo, os mercados relevantes analisados (redes fixas) foram:

- **Mercados grossistas de originação e terminação de chamadas em redes fixas** (analisados em Maio de 2004);
- **Mercado de trânsito** (concluída em Maio de 2005).

Enquanto que o mercado de trânsito foi considerado concorrencial, no primeiro grupo de mercados referido foi identificado PMS e alta concentração, nomeadamente, no mercado de originação, no qual, esta, se encontrava perto do nível máximo.

Desta forma, O ICP-ANACOM refere que **não só o mercado de originação foi dominado pelas empresas do Grupo PT em 2004, como “da análise evolutiva conclui-se pela inexistência de uma evolução significativa nas quotas das empresas intervenientes no mercado grossista de originação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, o que se justifica pela manutenção dos factores que caracterizam as empresas do Grupo PT que actuam neste mercado como empresas com PMS, nomeadamente a dimensão desproporcional da PTC face aos concorrentes, a dificuldade na duplicação de infra-estruturas de rede e as barreiras à expansão no mercado”**

Especificamente, as obrigações impostas pela Reguladora foram:

- **Publicação de Oferta de Referência e Interligação,**
- **Publicação de preços, termos e condições, informação técnica e de qualidade de serviço;**
- **Não discriminação na oferta de acesso e de interligação (incluindo a disponibilização de uma oferta de tarifa plana de interligação);**

- **Sistema de custeio e separação contabilística;**
- **Resposta aos pedidos razoáveis de acesso;**
- **Fixação de preços com base nos custos de natureza prospectiva e controlo de preços.**

Grande parte destas obrigações foi, também, imposta no mercado das terminações.

No que respeita ao mercado de **terminação** todos os operadores que terminam chamadas têm PMS, uma vez que detêm uma quota de mercado de 100%¹²⁹.

No mercado das terminações a estrutura de mercado existente, aquando da respectiva análise de mercado, não terá evoluído de forma significativa, uma vez que a percentagem de tráfego terminada na rede do Grupo PT (88%, em 2002) em 2004 tinha diminuído cerca de 1%.

Para além dos mercados já referidos, foram também efectuadas as seguintes análises:

- **Fornecimento grossista de acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sublacetes metálicos para oferta de serviços em banda larga e de voz;**
- **Fornecimento grossista em banda larga;**
- **Mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados.**

¹²⁹

Tal fica a dever-se à particularidade de o mercado relevante ter a dimensão de cada rede e corresponder à terminação de chamadas num local fixo em cada uma das redes individuais, nos vários níveis da rede. As obrigações impostas ao Grupo PT são diferentes das impostas aos restantes operadores.



O ICP-ANACOM concluiu que, caso não fossem aplicadas obrigações *ex-ante*, as empresas do Grupo PT que actuam nos referidos mercados se encontrariam numa posição de força que lhes permitiria agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

Foram também impostas as seguintes obrigações:

- Acesso e utilização de recursos de rede específicos;
- Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- Não discriminação da oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações;
- Separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação;
- Controlo de preços e contabilização de custos;
- Reporte financeiro.

No campo da terminação de chamadas vocais em redes móveis, o mercado que foi considerado relevante foi o mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, o qual foi objecto de Decisões do ICP-ANACOM, em Fevereiro de 2005¹³⁰.

Estes mercados apresentam as seguintes características:

- **Neles vigora o princípio do chamador-pagador¹³¹;**
- **A dimensão geográfica é à dimensão de cada um das redes móveis individuais em actividade em Portugal;**

- **Operadores têm 100% de quota, atendendo a que são os únicos a poderem prestar os serviços de terminação nas suas redes móveis;**
- **Reduzido contrapoder negocial dos compradores (em consequência de tais quotas de mercado e por conseguinte da inexistência de concorrência potencial);**
- **Possibilidade de recusa do acesso aos serviços de terminação, com o objectivo de impedir a entrada de novos operadores nos mercados móveis de retalho.**

Assim, o ICP-ANACOM identificou a prática de preços de terminação excessivos com distorções ao nível da estrutura tarifária.

A entidade reguladora refere mesmo que “historicamente, as reduções de preços de terminação resultaram sempre da pressão regulatória e mantiveram-se geralmente nos níveis mais elevados permitidos pela regulação”.

Especificamente, foram impostas as seguintes obrigações pela Reguladora:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso;
- Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações;
- Transparência na publicação de informações;
- Controlo de preços (orientação para os custos) e contabilização de custos;
- Separação de contas.

Aponta-se, assim, para que a imposição de reduções nos preços de terminação terá permitido o surgimento, ao nível retalhista, de novos tarifários com preços indiferenciados para dentro da mesma rede (*on-net*) e para fora da rede (*off-net*).

¹³⁰ Decisão relativa à análise do mercado e Decisão relativa à obrigações de controlo de preços.

¹³¹ *Calling Party Pays Principle* - a realização de uma determinada chamada é paga na totalidade pelo chamador.

Note-se também que¹³²:

- **A respeito da evolução dos preços de terminação** “os valores fixados pela ANACOM permitiram reduções significativas nos preços grossistas de terminação, face aos preços praticados anteriormente às decisões de 25 de Fevereiro. Logo no primeiro momento, em Março de 2005, verificaram-se reduções na ordem dos 25%, enquanto, no final do período considerado, as reduções de preços de terminação variaram entre 41% e 60% (apenas para os preços praticados pela Optimus na terminação fixo-móvel).
- **Especificamente, a respeito dos preços médios de terminação fixo-móvel:**
 - “as reduções impostas resultaram em descidas consideráveis dos preços médios praticados em Portugal face aos preços médios dos restantes países europeus, antecipando-se ainda uma maior aproximação às melhores práticas europeias, na sequência das reduções a implementar depois de Julho de 2005”;
 - e também “uma melhoria no posicionamento relativo de Portugal em Julho de 2005 face ao posicionamento no ano transacto” (a nível europeu uma subida de 5 posições relativas).

Quanto ao mercado do acesso e da originação de chamadas em redes telefónicas públicas móveis refira-se que em Julho de 2006 se encontrava em análise tendo em conta os desenvolvimentos comerciais que se verificaram durante 2005.

6.7 Níveis de qualidade

No campo dos níveis de qualidade, cabe ao ICP-ANACOM definir os parâmetros de qualidade dos serviços, a medir pelas empresas prestadoras de serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público para divulgação aos utilizadores finais, bem como o seu conteúdo, o formato e o modo de publicação das informações a disponibilizar.

No entanto, existem limitações ao âmbito e alcance de tais funções:

- **De acordo com o Regicom, a fixação de objectivos de desempenho relativamente a parâmetros de qualidade de serviço apenas é possível no âmbito do serviço universal¹³³.**

O mesmo diploma exige a definição dos parâmetros e correspondentes métodos de medição de acordo com um manual específico¹³⁴, segundo o qual **os parâmetros não são normalmente medidos tendo por base a totalidade das ocorrências.**

Desta forma, os níveis de qualidade anunciados podem não corresponder ao serviço efectivamente oferecido a cada cliente, não incorrendo a empresa em causa em qualquer incumprimento.

¹³² De acordo com o ICP-ANACOM.

¹³³ Artigo 92.º da Lei n.º 5/2004. São, aliás objecto de regulamentos já aprovados.

¹³⁴ No ETSI Guide EG 201 769-1 - guia que tem por objectivo permitir uma harmonização, a nível internacional, dos parâmetros de qualidade de serviço. Foi já publicado o regulamento n.º 46/2005, para o serviço de acesso à rede telefónica pública em local fixo, prevendo-se o seu desenvolvimento para o que estão a ser analisados parâmetros de qualidade a aplicar ao serviço de acesso à Internet e ao serviço telefónico móvel.



Refere também o ICP-ANACOM que, sendo certo que tais métodos “são apenas obrigatórios para os prestadores de serviço universal, estes acabam por influenciar o padrão de qualidade aplicável a todos os restantes prestadores de serviço telefónico fixo”¹³⁵.

- A verificação da conformidade dos valores anunciados aos utilizadores finais com os efectivamente registados é possível no que respeita às **empresas não prestadoras de serviço universal. O ICP-ANACOM refere, no entanto, que esta verificação implica** “a realização de auditorias às empresas prestadoras, processo este que é no entanto dispendioso e moroso, face nomeadamente ao elevado número de prestadores em actividade”¹³⁶;
- Para as empresas que oferecem redes ou serviços telefónicos acessíveis ao público existe a **obrigação**¹³⁷ **de disponibilizar ao público** e, em especial, a todos os consumidores, **informações transparentes e actualizadas** sobre os preços aplicáveis e os termos e condições habituais em matéria de acesso aos serviços telefónicos e respectiva utilização.

Não são, no entanto, referidos os níveis de qualidade praticados que devem, assim, ser publicados e disponibilizados. Por isso, o ICP-ANACOM determinou que esta matéria deve constar dos contratos de adesão a celebrar com os respectivos clientes, recomendando para o efeito alguns parâmetros¹³⁸.

¹³⁵ Note-se, no entanto, que, noutra óptica, parâmetros de qualidade baseados em percentis têm utilidade para aferir o desempenho global das entidades em causa.

¹³⁶ Quanto às empresas não prestadoras de serviço universal, as auditorias encontram-se agendadas para 2007.

¹³⁷ Art.º 47º da Lei nº 5/2004

¹³⁸ Linhas de orientação sobre o conteúdo mínimo a incluir nos contratos para a prestação dos serviços de comunicações electrónicas - deliberação de 1.9.2005.

São, por outro lado, estabelecidos legalmente¹³⁹ **os elementos mínimos dos contratos** relativos à oferta de serviços de ligação ou acesso à rede telefónica entre os quais se conta a referência genérica aos níveis de qualidade de serviço oferecidos¹⁴⁰.

A este propósito o ICP-ANACOM sublinha que **“na prática, no tocante à qualidade de serviço, para dar cumprimento ao estabelecido neste artigo bastará que as empresas incluam nos contratos um nível de qualidade garantido em relação a um único parâmetro de qualidade de serviço (seja esse parâmetro relevante ou não do ponto de vista do utilizador)”** e que, **também aqui, “a actuação da ANACOM não pode ir além de uma mera recomendação sobre quais os parâmetros de qualidade que devem ser incluídos nos contratos”**.

O artigo 48.º do Regicom obriga a que constem nos contratos os sistemas de indemnização dos assinantes, aplicáveis em caso de incumprimento dos níveis de qualidade de serviço previstos, mas é referido pela mesma entidade reguladora que **“não tem margem legal para estabelecer quais as sanções a pagar pelas empresas aos consumidores em caso de incumprimento contratual, competindo-lhe à partida verificar apenas se tais sanções existem ou não.”**

Assim, não só o nível de qualidade contratado pode respeitar a um **parâmetro de qualidade** sem qualquer interesse ou relevância para o consumidor, como também pode o **sistema de indemnização** e o **nível de sanção não serem dissuasores**.

¹³⁹ Art.º 48º da Lei nº 5/2004.

¹⁴⁰ Bem como os sistemas de indemnização dos assinantes, aplicáveis em caso de incumprimento dos níveis de qualidade de serviço previstos no contrato.

Ainda assim, o ICP-ANACOM refere que, futuramente, a actividade de monitorização e controlo seguida no caso do serviço telefónico fixo **será, à partida, aplicada aos restantes serviços cuja qualidade de serviço será regulamentada, nomeadamente no caso dos serviços de acesso à Internet¹⁴¹ e do serviço telefónico móvel.**

No que respeita à qualidade dos serviços universal, no âmbito dos serviços postais, os respectivos parâmetros e níveis de qualidade são fixados por convénio estabelecido entre o ICP-ANACOM e os CTT¹⁴², podendo o incumprimento dos mesmos resultar:

- Na dedução, até 1 por cento, da variação média anual dos preços dos serviços postais reservados permitida para o ano seguinte;

De acordo com dados fornecidos pelo ICP-ANACOM, a evolução da qualidade de serviço tem sido **positiva**:

- O mesmo convénio define um Indicador Global de Qualidade de Serviço¹⁴³, podendo haver lugar a redução dos preços dos serviços postais reservados no ano seguinte, se o IG for inferior a 100. Este indicador tem apresentado valores variáveis, sendo no entanto, desde 1996, sempre superior a 140, com excepção do valor apresentado em 2003¹⁴⁴. Em 2004 o valor desse indicador foi de 211 e em 2005 de 242.

- O mesmo, no ano de 2003, teve igualmente um desempenho ligeiramente inferior ao valor objectivo¹⁴⁵ no que respeita à demora no encaminhamento do correio normal, embora ultrapassando o mínimo previamente fixado.

- Quanto à demora de encaminhamento do correio normal¹⁴⁶ verifica-se desde 2004 a recuperação da evolução positiva verificada até 2002, interrompida no ano de 2003. Com tal excepção, o desempenho tem sido sempre acima do valor objectivo e relativamente acima do mínimo fixado desde 1996. De 2004 para 2005 verifica-se uma ligeira melhoria no desempenho em mais 0,2%.

- Relativamente à demora de encaminhamento no **correio azul no Continente**¹⁴⁷, verifica-se uma evolução positiva em 2005, face ao ano de 2004, de 0,5%¹⁴⁸.

- Quanto à mesma demora, **mas no correio azul - CAM**¹⁴⁹, o desempenho melhorou em 2005 cerca de 1%, ficando acima do objectivo fixado¹⁵⁰.

- Para o **correio normal não entregue até 15 dias úteis**, verifica-se também um desempenho, acima do objectivo fixado¹⁵¹, em 2005, sendo que o cumprimento dos objectivos se encontra sempre mais favorável do que o mínimo fixado e quase sempre acima do objectivo.

¹⁴¹ O ICP-ANACOM, refere que as reclamações recebidas neste campo têm a ver, essencialmente com a prestação de informação insuficiente ou pouco clara pelos prestadores aos consumidores.

¹⁴² Convénio de Qualidade do Serviço Postal Universal de acordo com a Lei de Bases dos Serviços Postais - Lei n.º 102/99, de 26 de Julho.

¹⁴³ Calculado em função dos níveis de qualidade de serviço atingidos pelos CTT para cada um dos indicadores de qualidade de serviço.

¹⁴⁴ Nesse ano apresentou um valor de 49, devido ao incumprimento de alguns parâmetros de serviço.

¹⁴⁵ 95,6% verificado, contra 96% objectivo, tendo ultrapassado o mínimo fixado em 95,2%.

¹⁴⁶ (D+3)

¹⁴⁷ (D+1)

¹⁴⁸ Em 2005 o mínimo fixado era de 93%, o objectivo de 94% e o desempenho foi de 95,6%.

¹⁴⁹ (D+2)

¹⁵⁰ Objectivo de 85% e desempenho de 93,1%.

¹⁵¹ Desempenho de pouco mais de 1 carta por mil.



- No **correio azul não entregue até 10 dias úteis**, regista-se, entre 2000 e 2002 e entre 2003 e 2004, um desempenho melhor do que o previamente fixado. Em 2003, o valor ficou próximo do objectivo¹⁵².
- A demora de encaminhamento dos jornais e publicações periódicas¹⁵³ tem tido também tendência positiva desde 2003 verificando-se o desempenho sempre acima dos valores-objectivo desde 2001. Em 2005 o desempenho foi de 97,2%, para um objectivo de 96% e um mínimo de 95%;
- Quanto à demora de encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário¹⁵⁴, apesar de uma ligeira diminuição em 2005 (de 94,5% para 94%), os valores foram em 2004 e 2005 acima do valor objectivo (88% em cada um dos anos). No mesmo correio, mas na categoria D+5, temos uma subida de 0,4% de 2004 para 2005, ficando também acima do objectivo (97%).
- A demora de encaminhamento da encomenda normal (D+3), após o valor extremamente negativo ocorrido em 2003¹⁵⁵, registou uma evolução positiva desde 2004. Em 2004 e 2005 os valores registados são ambos acima dos objectivos fixados, apresentando tendência positiva.
- O tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais apresenta uma evolução positiva em 2005, face ao ano de 2004 (mais 1,1%, ficando em 92,3%, contra um objectivo de 80% fixado para este último ano),

¹⁵² 1,7% contra 1,6% de objectivo e 2,7 de mínimo.

¹⁵³ (D+3)

¹⁵⁴ (D+3)

¹⁵⁵ Desempenho de 85%, para um valor-objectivo de 90% e um mínimo de 91,7%.

6.8 Níveis de preços/tarifários

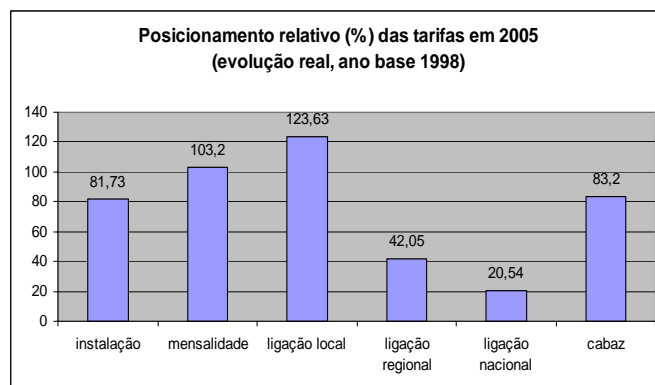
6.8.1 Comunicações electrónicas

De acordo com a Lei nº5/2005, de 10 de Fevereiro, deve ser garantida a acessibilidade dos preços do serviço universal, tendo em conta, especialmente, os preços nacionais no consumidor e o rendimento nacional.

Cabendo essa competência ao ICP-ANACOM, no âmbito do Serviço Telefónico em Local Fixo (STLF) -clientes residenciais, chamadas intra-redes PTC, esta reguladora impôs, entre outras, ao Grupo PT¹⁵⁶, a obrigação de manter a acessibilidade do preço, com a aplicação de um limite de preços englobando a instalação, mensalidade e chamadas locais, regionais e nacionais, para os clientes residenciais.

Para as chamadas intra-rede originadas em clientes residenciais da PTC, prestador do Serviço Universal, o limite de preços em vigor, definido na convenção de Preços para o Serviço Universal de Telecomunicações de 30/12/2002, é IPC-2,75%.

A análise das tarifas revela que, tendo por base o praticado em 1998, em termos reais, se verifica o constante do gráfico seguinte:



(Dados base: ICP-ANACOM)

¹⁵⁶ Deliberação de 14/12/04.

Desta forma, destaca-se que:

- Encontra-se relativamente **mais cara** a tarifa respeitante às ligações locais (+23,63%)
- A variável mensalidade sofreu um **aumento** de 3%.
- As maiores reduções de preços médios verificam-se nas ligações nacionais e regionais;
- No **global** foi possível uma **redução** tarifária de 16,8%¹⁵⁷.

Deve referir-se também que todas as variáveis referidas apresentam tendência de descida, pelo menos desde ano 2000. Excepção é a variável “mensalidade” que desde então se tem apresentado relativamente estável.

O ICP-ANACOM sublinha, apresentando um estudo, que, relativamente à média da União Europeia (dos 15, excluindo Portugal):

- O preço de **instalação** de uma linha telefónica analógica é aproximadamente **igual**;
- A **assinatura** mensal é cerca de **8 por cento inferior**;
- O preço médio por **minuto de uma chamada local** de três minutos é cerca de **7 por cento superior**;
- O preço médio por **minuto de uma chamada nacional** de três minutos é **cerca de 11 por cento inferior**;
- O preço médio por **minuto de uma chamada internacional** com a duração de três minutos é cerca de **2,5 por cento superior**;
- O preço do **cabaz mensal do consumidor médio** associado a uma linha analógica é **cerca de 4,5 por cento inferior**.

Relativamente ao tarifário do STLF, para ligações entre a rede PTC e outras redes fixas, o ICP-ANACOM deliberou¹⁵⁸ que os preços das chamadas originadas na rede da PT e terminadas na rede de outros prestadores do STLF deverão ser idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na rede da PT, podendo ser corrigidos pela diferença, devida e quantificadamente justificadas, entre a terminação das chamadas na rede da PT e a terminação das chamadas na rede de cada prestador do STLF.

Desta forma, o actual tarifário¹⁵⁹ caracteriza-se por **reduções**, face ao tarifário anterior, dos preços médios por chamada de:

- **De 11% para o mercado residencial;**
- **De 8% para o mercado empresarial.**

Relativamente ao **STLF em postos públicos**, o ICP – ANACOM deliberou¹⁶⁰ que a relação entre o respectivo preço e o da modalidade de assinante, deverá continuar a obedecer a requisitos específicos, que permitam assegurar a acessibilidade dos serviços prestados.

- Chamadas intra-rede PTC, foi mantida em vigor uma relação de 1 para 3 entre os preços das chamadas originadas em postos públicos da PTC e as chamadas originadas nos pontos de assinantes.
- Chamadas originadas na rede fixa da PTC foi mantida em vigor a regra já referida, segundo a qual os preços das chamadas originadas na rede da PTC e terminadas na rede de outros prestadores do STLF deverão ser idênticos aos preços das chamadas originadas e terminadas na rede da PT, podendo no entanto ser corrigidos.

¹⁵⁸ Deliberação de 14/12/04, relativa à imposição de obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita, manteve as obrigações que impendiam sobre a PTC no que se refere ao tarifário STLF PTC-OPS, em concreto a deliberação de 03/11/2000.

¹⁵⁹ Em vigor desde 01/07/05.

¹⁶⁰ Deliberação de 14/12/04, relativa à imposição de obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita.

¹⁵⁷ 100%-83,2%.



Os preços do SFT em postos públicos¹⁶¹, nas chamadas intra-rede, caracterizaram-se, em termos médios, por:

- **Aumento** nas comunicações locais de aproximadamente 27% no Continente (26% nas Regiões Autónomas);
- **Redução**, nas comunicações regionais de 8% no Continente;
- **Redução**, nas comunicações nacionais de 4% (6% nas Regiões Autónomas).

O **tarifário fixo-móvel** da PTC está também sujeito à validação do ICP-ANACOM¹⁶².

Assim o valor da retenção da PTC deve ser não só **orientado para os custos**, como estar dentro de **níveis** razoáveis, assegurando a razoabilidade dos preços finais cobrados aos utilizadores, devendo a PTC reflectir a redução determinada para os preços de terminação fixo-móvel nos preços de retalho praticados¹⁶³.

O ICP-ANACOM, neste campo, refere em especial a **descida contínua** de tarifas ao longo de 2005 superior a 5 cêntimos por minuto, situando-se em Dezembro do mesmo ano a tarifa em mais de 20 cêntimos por minuto.

A intervenção do ICP-ANACOM sobre os **preços da Oferta do Lacete Local** (OLL) praticados pela PTC tem passado pela definição de preços máximos¹⁶⁴, aplicáveis à instalação e mensalidade do acesso completo, bem como nos preços máximos a aplicar na mensalidade do acesso partilhado e de outros serviços associados¹⁶⁵.

Assim:

- No que respeita à instalação, passou-se de €12,73 euros em 2001, para €8 em 2005;
- **Quanto à mensalidade (banda larga) passou-se de €13,78 em 2001, para cerca de €8,72 em 2005;**
- **Foi possível, um elevado investimento, por parte de operadores alternativos à PT nos serviços associados a esta oferta. No final de 2005, os lacetes desagregados ascendiam a 72 019, face aos apenas 8 780 verificados um ano antes. No final do segundo trimestre de 2006 os mesmos lacetes desagregados totalizavam já cerca de 145 000.**

No que respeita à oferta “**Rede ADSL PT**” o ICP-ANACOM tem intervido também no sentido de reduzir os preços. As consequências a nível do aumento da concorrência, no retalho, favoreceram, igualmente, a penetração da banda larga.

Neste campo, desde 2002, observam-se as seguintes evoluções no que respeita ao preço grossista do acesso local (ainda que nessa altura as ofertas se caracterizassem por débitos cerca de 10 vezes inferiores aos actuais¹⁶⁶):

- Instalação – de €99.76 para €8;
- Acesso – de €29.93 para €2.96.

No que respeita aos **circuitos alugados** a ANACOM, face aos preços praticados em 2002, refere ter reduzido, em Fevereiro de 2004, a receita líquida da PTC em cerca de 9% e já em Março de 2006, ter proposto uma redução da receita líquida da PTC no montante de cerca de 18%.

¹⁶¹ Tarifário apresentado pela PTC, para entrar em vigor em 01/07/05, ao qual a ANACOM não se opôs.

¹⁶² Deliberação da ANACOM de 14/12/04, relativa à imposição de obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita.

¹⁶³ Deliberação de 25/02/05.

¹⁶⁴ No sentido de assegurar a aplicação do princípio da orientação para os custos. Deliberações de Junho de 2001, Junho de 2003.

¹⁶⁵ Transporte e co-instalação.

¹⁶⁶ 256 kbps / 64 kbps para 2 Mbps / 128 kbps.

Quanto aos **preços de retalho praticados pelos operadores móveis** o ICP ANACOM refere que:

- Não são regulados pela ANACOM, atendendo a que o mercado de retalho não é considerado um mercado relevante para efeitos da imposição de obrigações regulamentares *ex ante*;
- A análise do sector móvel decorre no âmbito da análise do mercado grossista de acesso e da originação de chamadas em redes móveis individuais. Sem prejuízo das suas conclusões, adianta que:
 - ⦿ Os preços retalhistas têm-se mantido relativamente estáveis;
 - ⦿ Os operadores móveis justificaram as subidas anunciadas em 2002 e 2003 pelo acompanhamento da taxa de inflação esperada para os anos em causa;
 - ⦿ A evolução de preços mais recente (2005) está a ser objecto de apreciação, tendo-se registado uma ligeira descida dos preços de retalho (em termos de receitas/minutos);

- ⦿ A intervenção recente da ANACOM nos preços da terminação móvel poderá ter proporcionado melhores condições para o surgimento de novos tarifários com preços globalmente inferiores.

De acordo com um estudo do ICP-ANACOM, de Novembro de 2005, é, ainda, de referir que os preços retalhistas de acesso à Internet em banda larga, praticados em Portugal, não se encontravam acima dos níveis médios europeus e, mesmo, que Portugal era o país no qual a oferta de 2Mbps (mais utilizada pelos consumidores portugueses) apresentava um preço mínimo mais reduzido.

Existem evoluções positivas ao nível tarifário, cuja explicação pode residir na actividade do ICP-ANACOM, nomeadamente por via das obrigações impostas aos operadores com PMS e na sua acção de monitorização e fiscalização.

6.8.2 Serviços postais

O quadro seguinte apresenta os limites de preços estabelecidos nos Convénios de Preços celebrados entre o ICP-ANACOM e os CTT, que vigoraram entre 2002 e 2005. Nele constam, também, os níveis de preços verificados para cada ano.

Ano	Índice de Preços no Consumidor (IPC) considerado no convénio	Serviços postais reservados		Serviços postais não reservados	
		Variação média ponderada dos serviços postais reservados definida por convénio	Variação média, no período, dos preços dos serviços postais reservados	Variação média ponderada dos preços dos serviços postais não reservados definida por convénio	Variação média, no período, dos preços dos serviços postais não reservados
2002	2,8%	IPC	2,8%	IPC + 1 %	2,9%
2003	2,5%	IPC	2,5%	IPC + 1 %	2,4%
2004	2,0%	IPC-0,5%	1,5%	*	2,4%
2005	2,0%	IPC-0,5%	1,1%	*	2,2%

* não foi definida em virtude de ser considerado um mercado aberto à concorrência



Note-se que os índices de preços apresentados são, entre 2002 e 2004, valores médios dos intervalos referidos em cada Relatório do Orçamento de Estado para cada ano.

Entre 2002 e 2005 não se registaram valores desconformes com os estabelecidos nos respectivos convénios.

Em termos de cada serviço destaca-se que:

- O preço da tarifa base de envio¹⁶⁷ do **correio normal**:
 - Apresentou, em termos reais, em 2005, um **nível praticamente idêntico ao registado em 1993** (diminuição de 0,1 por cento);
 - É 32,2% inferior à média dos países da UE que prestam um serviço equivalente.
- O preço da tarifa base do **correio azul nacional**:
 - **Diminuiu 17,0 por cento** em termos reais, entre 1993 e 2005.
 - Em 2005 é **9,6% inferior à média da União Europeia dos 15** (embora 6,4% superior à média da União Europeia a 24, não incluindo Chipre).

6.9 Portabilidade

Designa-se por portabilidade a faculdade de um utilizador de um determinado número telefónico poder mantê-lo quando muda de operador, de zona geográfica ou de serviço telefónico.

Relativamente a estes tipos de portabilidades, fez o ICP-ANACOM o seguinte ponto de situação:

- **Portabilidade de operador - implementada desde 30 de Junho de 2001¹⁶⁸**;

¹⁶⁷ 20gr nacional.

¹⁶⁸ No quadro da Lei n.º 5 /2004 de 10 de Fevereiro, foi depois publicado a 18 de Agosto o Regulamento n.º 58/2005, da Portabilidade.

- **Portabilidade geográfica - não está implementada**, embora esteja **prevista** a consulta ao mercado no plano de actividades da ANACOM para este triénio, não foram ainda tomadas iniciativas neste sentido;
- **Portabilidade de serviço - não está implementada nem prevista.**

Relativamente à portabilidade geográfica e de serviço refere a mesma entidade reguladora que **“não se identificam dificuldades regulamentares ou operacionais que impeçam a [sua] implementação”** e que **“não foram ainda dados passos no sentido dessa implementação porque (...) parece inexistir oportunidade regulatória face ao diferencial entre os actuais tarifários para as chamadas locais versus nacionais e para as chamadas do serviço telefónico acessível ao público em local fixo versus móvel, e tendo em conta a importância para o utilizador de ser assegurada a transparência tarifária nos números de telefone”**.

Mais refere, quanto à introdução da portabilidade de serviço, que **“existem, no actual momento, mais desvantagens do que vantagens com a sua introdução destacando-se, no exercício da actividade regulatória, todo um modelo de análise de mercados separados por serviço (fixo/móvel), em que o efeito da aplicação de conceitos como a substituíbilidade de serviço poderia dificultar essa análise”**.

Relativamente à portabilidade de operador pode fazer-se o seguinte saldo¹⁶⁹:

- Total de números portados de 400.359;
 - Serviço telefónico acessível ao público, em local fixo – 314.749, classificando este número como relativamente interessante tendo em conta o nível de concorrência efectiva no mercado de acesso em local fixo;

¹⁶⁹ A 31 de Março de 2006

- Serviço telefónico acessível ao público, móvel – 85.178 referindo que o número é bastante baixo, tendo em conta aquilo que é corrente em certos países da Europa;
- Serviços não geográficos – 432.

Salienta-se que a existência de portabilidade de operador, facilita a mudança de operador. No entanto, no desencadear da mudança podem estar presentes motivações que se prendam com a qualidade de serviço em relação ao controlo da qual se fazem sentir as limitações já atrás apontadas. Podem, igualmente, ser decisivos os níveis tarifários praticados e a informação prestada ao público.

Por outro lado, a própria portabilidade pode provocar entraves à transparência tarifária, conforme se refere no ponto seguinte.

6.10 Transparência tarifária

De um estudo sobre transparência tarifária e portabilidade levado a cabo no seio da ERG, com participação e coordenação do ICP-ANACOM¹⁷⁰, destacam-se as seguintes conclusões:

- Portugal apresentava em chamadas vocais entre diferentes redes
 - **O maior diferencial de preços nas chamadas móvel a móvel (1635%);**
 - **O maior diferencial de preços nas chamadas móvel a fixo (233%).**
 - O segundo maior diferencial de preços nas chamadas fixo a fixo (140%)

Como factor de evolução positiva do mercado destaca-se o surgimento de ofertas retalhistas em que o preço das comunicações é independente da rede fixa ou móvel de destino.

Diversos factores obstam ainda a um aumento de transparência tarifária:

- A variedade de ofertas e tarifários que dificulta a respectiva comparação.
- A existência de tarifários negociados “à medida” (no segmento empresarial).
- A introdução da portabilidade de operador agravou o, já anteriormente existente, problema da transparência tarifária:
 - Nas chamadas móvel-móvel, uma vez que os números utilizados permitem tradicionalmente a identificação do operador¹⁷¹ (no sentido de contrariar a falta de transparência tarifária assim induzida pela introdução da portabilidade de operador foi imposta a obrigação de os operadores disponibilizarem um anúncio on-line identificativo da rede de destino das chamadas)
 - Nas comunicações telefónicas de voz móvel-fixo e nas comunicações SMS, na medida em que a obrigação de informação referida não existe¹⁷²;
 - Nos serviços telefónicos em local fixo, nos quais os utilizadores finais não conseguem através dos números de destino ter uma percepção de qual a rede fixa para a qual estão a ligar;
 - Nos tarifários com diferenciais significativos em função da rede de destino.

¹⁷¹ E também o serviço, embora, no caso, não seja relevante por não estar implementada a respectiva portabilidade.

¹⁷² O ICP-ANACOM refere que, após a análise dos diferenciais praticados e do número de reclamações recebidas em função da rede de destino, não entendeu proporcional estabelecer tal obrigação. O mesmo verificou relativamente às comunicações SMS, quanto às quais tal obrigação se mostrava tecnicamente inviável. Foi, no entanto, estabelecida a obrigatoriedade de um serviço telefónico informativo, quando relevante.

¹⁷⁰ Report on “transparency of retail prices (with implementation of Number Portability)”, ERG, 2005.



De acordo com o estudo no âmbito da portabilidade já referido, o ICP-ANACOM era a entidade reguladora que mais reclamações directas tinha recebido relacionadas com transparência tarifária em chamadas para redes móveis. Era também a única entidade reguladora que não tinha recebido reclamações relacionadas com transparência tarifária nas chamadas para redes fixas. No exercício do contraditório, entendeu o ICP-ANACOM referir ter recebido, em 2004, 258 reclamações sobre transparência tarifária, no contexto da portabilidade nas redes móveis e, em 2004, 10 reclamações no contexto das redes fixas. A mesma entidade acrescenta, ainda, que em face das medidas tomadas, actualmente (Setembro de 2006), as reclamações no contexto da transparência tarifária são praticamente inexistentes.

As reclamações que o ICP-ANACOM tem recebido dizem respeito a:

- **Planos tarifários, em que as chamadas na rede do próprio operador (*on-net*) estão incluídas no pagamento de uma determinada mensalidade** no caso da rede fixa, uma vez que os utilizadores não têm forma de distinguir a rede fixa para qual vão ligar.
- **Desconhecimento, pelos utilizadores, não só do valor das tarifas praticadas, como das próprias regras tarifárias aplicáveis pelos operadores no *roaming*¹⁷³ internacional.** Esta situação tem vindo a ser tratada a nível internacional, englobando:
 - ⦿ **Lançamento pela Comissão Europeia durante o ano transacto de um sítio informativo** sobre as tarifas de *roaming* praticadas;

- ⦿ **Análise pela Comissão Europeia da forma de estabelecimento de um regulamento aplicável ao *roaming* internacional** e cujo objectivo primordial será alcançar uma redução significativa das taxas cobradas aos utilizadores finais.
- ⦿ **Formação de equipa de projecto no seio do IRG (*Independent Regulators Group*)**, com participação do ICP-ANACOM, que tem vindo a analisar e a promover a implementação de algumas medidas para reforço da transparência tarifária no âmbito do *roaming* internacional.
- ⦿ **Disponibilização pelas reguladoras, nos respectivos sites, de informação** sobre as tarifas de *roaming* internacional pagas pelos respectivos utilizadores nacionais quando em visita ao estrangeiro¹⁷⁴.

- **Ofertas, no serviço de acesso à Internet, em que os clientes estão sujeitos a limites de tráfego distintos consoante o mesmo é nacional ou internacional** não tendo aqueles, no entanto, a capacidade de identificar, previamente, a tipologia do tráfego originado. **Esta situação tem vindo a ser acompanhada pela ANACOM.**

Em específico, no que respeita a obrigação de transparência imposta a operadores com PMS, destaca-se que poderá ter os seguintes efeitos:

- Elemento limitador de eventuais comportamentos anti-concorrenciais por parte do operador com Poder de Mercado Significativo (PMS) - os preços e demais condições da oferta são conhecidos pelos concorrentes e pelo regulador, tornando mais visíveis situações de eventual comportamento prejudicial à concorrência.

¹⁷³ Na origem do problema das tarifas de *roaming* está o facto de a nível grossista e retalhista terem vindo a ser livremente negociadas e estabelecidas entre operadores de diferentes países.

¹⁷⁴ Em Portugal este tipo de informação está disponível no sítio da ANACOM desde 30 de Março último.

- Os concorrentes podem preparar as respostas competitivas adequadas.
- Face à publicação da informação, o consumidor, melhor informado, poderá efectuar escolhas mais eficientes e que melhor se adequem às suas necessidades
- O próprio operador, se bem que passando a estar sujeito à obrigação de transparência, na medida dos procedimentos instituídos, beneficia da comunicação da sua oferta de serviços.

A ANACOM sublinha ainda ter tomado outras medidas que aumentam a transparência tarifária nos diversos serviços regulados (definição de preços máximos para serviços prestados em certas gamas de numeração, abertura de uma gama de numeração específica para serviços de uso nómada, Observatório de Tarifários¹⁷⁵ e áreas específicas no sítio do ICP-ANACOM na Internet específicas sobre determinados serviços, como por exemplo a área de banda larga). Os problemas de transparência tarifária decorrentes da implementação da portabilidade foram minorados através das medidas estipuladas no Regulamento n.º 58/2005, de 18 de Agosto – Regulamento da Portabilidade.

6.11 Consumidores especiais

Nas comunicações electrónicas, os prestadores de serviço universal devem disponibilizar ofertas específicas por forma a garantir o acesso dos utilizadores finais com deficiência, de modo equivalente aos restantes utilizadores finais, aos serviços telefónicos acessíveis ao público, incluindo o acesso aos serviços de emergência e à lista telefónica e serviço de informações de listas¹⁷⁶.

As ofertas específicas podem ser:

- Disponibilização de telefones e ou postos públicos com texto, ou medidas equivalentes, para pessoas surdas ou com deficiências na comunicação oral;
- Fornecimento de serviços de informações telefónicas, ou medidas equivalentes, a título gratuito, para pessoas cegas ou com deficiências visuais;
- Fornecimento de facturação detalhada em formatos alternativos, a pedido de uma pessoa com deficiências visuais.

Entre outras medidas, o ICP-ANACOM sublinha que determinou que a PTC publique anualmente uma declaração de estratégia de desenvolvimento do parque de postos públicos incluindo, também, informações desagregadas sobre os meios de pagamento aceites e, quando aplicável, sobre os procedimentos de devolução de troco adoptados, funcionalidades (para utilizadores com necessidades especiais) e demais facilidades do referido parque de postos públicos. O relatório, circunstanciado, descreve de que modo foram concretizados os objectivos delineados para o ano a que se reportam e, caso existam desvios, quantifica esses desvios, fundamentando-os e apresentando medidas correctivas”.

Também os reformados e pensionistas com recursos económicos insuficientes (desde que o rendimento mensal do seu agregado familiar seja igual ou inferior ao salário mínimo nacional) poderão beneficiar de 50% de desconto no preço da taxa de assinatura telefónica¹⁷⁷. De acordo com o ICP-ANACOM, actualmente aqueles consumidores beneficiam de um desconto de 60% no preço da assinatura mensal e de uma oferta de tráfego (na rede fixa PT) por mês no valor de €2.30 (sem IVA).

¹⁷⁵ Encontra-se no sítio do ICP-ANACOM.

¹⁷⁶ artigo 91º da Lei nº5/2004.

¹⁷⁷ Decreto-Lei nº 20-C/86.



7 MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO

7.1 O controlo sobre a actividade da entidade reguladora

O facto de existir no sector uma única entidade reguladora, de carácter independente, faz coincidir o controlo da regulação sectorial com o controlo da actividade levada a cabo pela mesma entidade¹⁷⁸.

Este pode ocorrer directamente sobre a respectiva actividade através da disponibilização de informação, voluntária ou obrigatória por lei, que possibilite a prestação de contas, no sentido de *accountability*.

Note-se que apesar da independência da reguladora requerer a inexistência de tutela, relativamente ao mérito das medidas decididas, não significa que a actividade (mesmo que nos seus resultados e forma), não possa ser objecto de avaliação por parte de diversas entidades e pelos cidadãos em geral, nomeadamente os consumidores.

7.1.1 Controlo – entidades não nacionais

O quadro seguinte apresenta os mecanismos de controlo mais significativos sobre a actividade do ICP-ANACOM que, maioritariamente, resultam do disposto nos seus estatutos.

PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLO – ENTIDADES NÃO NACIONAIS –

Entidade	Mecanismo	Base legal
Comissão Europeia	Envio de relatório anual	Directivas comunitárias
	Notificação de análise de mercados	Idem
	Notificação de imposição de obrigações	Idem
Pares da UE (ARN)	Observação da actividade regulatória através da participação do ICP – ANACOM no ERG e no GPER, conforme referido.	Vide quadro 2 supra

Conforme se releva do quadro anterior, para além dos mecanismos de controlo institucionais, assume importância o controlo que decorre da participação da ARN em fóruns comunitários.

A este propósito refere o ICP-ANACOM:

“A existência de um órgão regulador com as características da ANACOM resulta e é legitimada, em grande parte, por imposições do direito comunitário. Neste contexto, o acompanhamento e análise que as instituições comunitárias vão efectuando relativamente aos quadros regulamentares transpostos pelos Estados-Membros, são em si mesmo um estudo sustentado do trabalho desenvolvido e do que, por contingências várias do mercado, se encontra por fazer.”

Diversas organizações realizam ainda estudos sobre a regulação do sector, envolvendo a análise da realidade nacional. Entre elas estão a OCDE e a União Europeia (Comissão Europeia).

7.1.2 Controlo – entidades nacionais

O quadro seguinte apresenta os mecanismos de controlo mais significativos sobre a actividade do ICP-ANACOM que, maioritariamente, resultam do disposto nos seus estatutos e que decorrem das suas obrigações ou relações com as entidades nacionais.

¹⁷⁸ Tendo em conta o enquadramento legal já referido e a existência de uma autoridade transversal para a concorrência.

**PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLO
- ENTIDADES NACIONAIS -**

Entidade	Mecanismo	Base legal
Assembleia da República	Pronuncia sobre todos os assuntos da sua esfera de atribuições que lhe sejam submetidos pela A.R. (competência consultiva do ICP-ANACOM)	Art. 7º (Estatutos)
	Sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições. (competência consultiva do ICP-ANACOM)	Art. 7º (Estatutos)
	Apresentação do relatório anual de actividades (através do Governo)	Art. 51º, n.º 1 (Estatutos)
	Presidente do Conselho de Administração deve corresponder a pedidos de audição da comissão competente da Assembleia da República , para prestar informações ou esclarecimentos sobre as suas actividades.	Art. 51º, n.º 2 (Estatutos)
Governo	O ICP-ANACOM está sujeito a princípios orientadores de política de comunicações fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais.	Art. 4º (Estatutos)
	O ICP-ANACOM dá conhecimento, previamente à respectiva aprovação, da alteração de qualquer regulamento cuja emissão seja da sua competência e faculta o acesso aos textos respectivos	Art.º 11º, n.º 2 (Estatutos)
	Acesso a sugestões de outras entidades, apresentadas no âmbito da publicidade prévia do teor de alterações aos regulamentos.	Art.º 11.º (Estatutos)
	Nomeação dos membros do conselho de administração ¹⁷⁹	Art.º 21º, n.º 2 (Estatutos)
	Nomeação dos membros do conselho fiscal	Artº 32º (Estatutos)
	Nomeação do presidente do conselho consultivo , bem como de um representante de cada um dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional, da administração interna, da economia, da cultura, da ciência e tecnologia, da comunicação social e da defesa do consumidor.	Artº 36º (Estatutos)
	Demissão dos membros do conselho de administração em caso de falta grave, comprovadamente cometida pelo titular no desempenho das suas funções ou no cumprimento de qualquer obrigação inerente ao cargo.	Artº 23º (Estatutos)
	Dissolução do conselho de administração por – Graves irregularidades no funcionamento do órgão; – Considerável excesso das despesas realizadas sobre as orçamentadas, sem justificação adequada.	Art.º 24º (Estatutos)
	Aprovação da criação ou encerramento de delegações ou de agências do ICP — ANACOM.	Art.º 26º (Estatutos)
	Aprovação de plano de actividades e orçamento	Art.º 50º (Estatutos)
	Aprovação de relatório de actividades e contas	Art.º 50º e 51º (Estatutos)
Tribunais	Os titulares dos órgãos do ICP-ANACOM, trabalhadores e agentes, têm responsabilidade civil, criminal, financeira e disciplinar por actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções	Art.º 52º (Estatutos)
	Actividade de natureza administrativa dos órgãos e agentes do ICP-ANACOM está sujeita a jurisdição administrativa	Art.º 53º (Estatutos)
	Possibilidade de impugnação das sanções por infracções contra-ordenacionais , junto dos tribunais judiciais	Art.º 53º (Estatutos)
	Sujeição do ICP – ANACOM à jurisdição do Tribunal de Contas , com obrigação de apresentação das contas anuais (mas, actos e contratos não sujeitos a visto)	Art.º 54º (Estatutos)
	Cessação do exercício de funções dos membros dos conselhos de administração por motivo de condenação pela prática de qualquer crime doloso.	Art.º 23º (Estatutos)
Concessionárias ou entidades licenciadas	O ICP-ANACOM está sujeito ao prazo máximo de 60 dias para dar resposta a consultas destas entidades.	
Entidades diversas com interesses nos mercados regulados ¹⁸⁰	O ICP-ANACOM dá conhecimento, previamente à respectiva aprovação, da alteração de qualquer regulamento cuja emissão seja da sua competência e faculta o acesso aos textos respectivos.	Art.º 11º (Estatutos)
	Acesso a sugestões de outras entidades, apresentadas no âmbito da publicidade prévia do teor de alterações aos regulamentos.	Art.º 11.º (Estatutos)

¹⁷⁹ Por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das comunicações.

¹⁸⁰ Incluindo novamente entidades concessionárias ou licenciadas, bem como operadores, demais prestadores de serviços registados, associações de consumidores de interesse genérico ou específico na área das comunicações e outras entidades.



(cont.)

Entidade	Mecanismo	Base legal
Cidadãos e entidades em geral	Disponibilização no <i>website</i> , antes da respectiva aprovação dos textos dos regulamentos, havendo um prazo de 30 dias para que possam ser emitidos comentários e apresentadas sugestões.	Art.º 11º, nº 2 (Estatutos)
	Disponibilização <i>on-line</i> de dados relevantes, nomeadamente: – O diploma de criação, – Os estatutos e regulamentos, – Composição dos seus órgãos, – Planos, orçamentos, relatórios – Os regulamentos, – As deliberações e as instruções genéricas emitidas	Art.º 55.º (Estatutos)
	Serviço de atendimento ao público	
	Divulgação de modelos e formulários para a apresentação de requerimentos por via electrónica, visando a satisfação dos respectivos pedidos e obtenção de informações <i>on line</i> .	Art.º 55.º (Estatutos)

A respeito do quadro anterior, deve referir-se que a existência de uma entidade reguladora independente, de natureza transversal, para a concorrência, contribui igualmente para o controlo das reguladoras sectoriais, na medida em que não só pela sua acção directa sobre o mercado, como também pela redução do designado risco de captura¹⁸¹.

A satisfação obtida pelos destinatários pela disponibilização da informação, pelos vários canais, é objecto de avaliação, nomeadamente por:

- ✓ Questionário de avaliação do sítio da ANACOM na Internet¹⁸²;
- ✓ Análise da actividade do sítio da ANACOM na Internet, com a produção de relatórios anuais;
- ✓ Questionário de avaliação da satisfação dos utilizadores do Balcão Virtual, com a produção de relatórios trimestrais, acessível a partir da página de registo de entrega de qualquer um dos formulários electrónicos disponíveis;
- ✓ Participação e análise dos resultados do Directório de Benchmarking da Acessibilidade Web da Administração Pública Portuguesa (Web@x), bem como

as avaliações da presença da Internet dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, desde 2002, ambos da responsabilidade da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento;

- ✓ Questionário para aferir do grau de satisfação dos leitores do boletim Spectru¹⁸³;
- ✓ Estudo de Satisfação de Clientes e Utilizadores Finais; e
- ✓ Análise dos resultados do estudo desenvolvido no âmbito do projecto ECSI¹⁸⁴ Portugal – Índice Nacional de Satisfação do Cliente, relativo ao sector das comunicações¹⁸⁵;
- ✓ Formulário para Reclamações / Pedidos de Informação / Comentários e Sugestões, on-line;
- ✓ Inquéritos ao consumo dos serviços de comunicações electrónicas e dos serviços postais.

7.1.3 Controlo orgânico

O controlo sobre a actividade do ICP-ANACOM decorre também da natureza dos órgãos estatutários, das respectivas funções, da sua composição, bem como da forma de nomeação, requisitos e impedimentos dos seus membros.

¹⁸¹ Prevê-se que a regulação da concorrência e inerentemente a Autoridade da Concorrência venha a ser objecto de acção de fiscalização específica.

¹⁸² No caso da área “balcão virtual” de 1 a 5 em que 5 corresponde a “Muito Bom”, o serviço é avaliado com nota máxima por 20% dos inquiridos, enquanto a maior fatia (60%) lhe atribui nota 4, fazendo os outros 20% uma avaliação mediana.

¹⁸³ Em 2005 a avaliação global positiva, oscilará entre o bom e o muito bom.

¹⁸⁴ *European Consumer Satisfaction Index*

¹⁸⁵ Projecto este promovido ao abrigo do protocolo estabelecido com o Instituto Português da Qualidade (IPQ)

**PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLO
- ÓRGÃOS DA REGULADORA -**

Órgão	Mecanismos de controlo	Base legal
Conselho de Administração (definição e implementação da actividade reguladora e direcção dos serviços)	<ul style="list-style-type: none"> - Requisitos de nomeação: <ul style="list-style-type: none"> o Reconhecida idoneidade, independência e competência técnica e profissional 	Art.º 21.º (Estatutos)
	<ul style="list-style-type: none"> - Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none"> o São nomeados por um período de cinco anos, não renovável o Em caso de cessação individual de mandato, o novo membro é sempre nomeado pelo período de cinco anos. o Em caso de dissolução do conselho de administração, os novos membros são nomeados com mandatos de diferente duração. 	Art.º 21.º e 24º (Estatutos)
	<ul style="list-style-type: none"> - Impedimentos à nomeação de quem: <ul style="list-style-type: none"> o Seja ou tenha sido membro dos corpos gerentes das empresas dos sectores das comunicações nos últimos dois anos; o Seja ou tenha sido trabalhador ou colaborador permanente das mesmas com funções de direcção ou chefia no mesmo período de tempo; o Tenha interesses de natureza financeira ou participações nas empresas reguladas dos sectores das comunicações. 	Art.º 21.º (Estatutos)
	<ul style="list-style-type: none"> - Impedimentos no desempenho de funções: <ul style="list-style-type: none"> o Proibição do exercício de qualquer outra função pública ou actividade profissional, excepto no que se refere ao exercício de funções docentes no ensino superior em tempo parcial. o Sujeição às incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos. 	Art.º 21.º (Estatutos)
	<ul style="list-style-type: none"> - Características de funcionamento: <ul style="list-style-type: none"> o Deliberações que envolvam delegação de poderes devem ser publicadas no Diário da República. o Ratificação na primeira reunião ordinária seguinte das decisões que sejam da competência do conselho de administração, que tenham sido praticadas pelo respectivo presidente ou pelo seu substituto em situações de urgência devidamente justificada. 	Art.º 27.º e 29º (Estatutos)
	<ul style="list-style-type: none"> - Impedimentos após desempenho de funções: <ul style="list-style-type: none"> o Impedimento, pelo período de dois anos, de desempenho de qualquer função ou prestação de qualquer serviço às empresas dos sectores regulados. 	Art.º 23.º (Estatutos)
Conselho Fiscal (controlo da legalidade e economicidade da gestão financeira e patrimonial, função consultiva relativamente ao conselho de administração)	<ul style="list-style-type: none"> - Requisitos da nomeação: <ul style="list-style-type: none"> o Um dos vogais nomeados tem que ser revisor oficial de contas (o órgão é composto por um presidente e dois vogais). 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none"> o Membros nomeados por um período de três anos, renovável, diferente portanto, dos períodos de nomeação dos membros do conselho de administração. 	Art.º 32.º (Estatutos)
	<ul style="list-style-type: none"> - Competências: <ul style="list-style-type: none"> o Acompanhamento e controlo da gestão financeira e patrimonial; o Exame periódico da situação financeira e económica e verificação do cumprimento das normas que regulam a actividade; o Emissão de pareceres sobre: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aquisição, oneração, arrendamento e alienação de bens imóveis; ▪ Orçamento e relatório de contas; ▪ Qualquer assunto que lhe seja submetido pelos órgãos do ICP-ANACOM; ▪ Participação das irregularidades que detecte às entidades competentes. 	Art.º 33.º (Estatutos)
Conselho Consultivo (órgão de apoio, consulta e participação nas linhas gerais de actuação)	<ul style="list-style-type: none"> - Composição: <ul style="list-style-type: none"> o Representantes de diversas entidades com preocupações diversas no sector (27). 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none"> o Nomeação por três anos, renovável, sem prejuízo de substituição pelas entidades nomeadoras. 	

Sem prejuízo do que mais adiante se refere, os quadros anteriores reflectem que o ICP-ANACOM desenvolve a sua actividade sob um completo quadro de mecanismos de controlo. Estes mecanismos desenvolvem-se quer de forma formal quer informal, por via da exposição da sua actividade à atenção de entidades nacionais e internacionais, público e intervenientes nos mercados.

Da leitura dos mesmos quadros podemos extrair, ainda, as seguintes conclusões:

- **O governo** nomeia os membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, e detém o “controlo” do Conselho Consultivo.



- O controlo pela **AR** opera-se, essencialmente, pela via da apresentação, pelo Governo, do relatório anual, embora possam ser solicitados esclarecimentos quer por via directa, quer por via de comissão parlamentar.
- Existem exigentes requisitos para a nomeação de membros para o órgão com responsabilidades executivas (**Conselho de Administração**). O controlo assenta também:
 - No facto dos mandatos dos seus membros não serem renováveis,
 - Da nomeação dos seus membros resultar, em princípio, em mandatos de duração desfasada dos ciclos políticos, de nomeações para novos membros do próprio órgão, bem como, em geral, das nomeações para os restantes órgãos, os quais têm vincadamente funções de controlo.
 - Nas características e duração dos impedimentos e incompatibilidades a que os seus membros estão sujeitos.

Apesar das reuniões poderem ser convocadas “a pedido” de pelo menos um terço dos membros do Conselho Consultivo, o Governo nomeia até 8 das 28 dos titulares previstos legalmente, o que garante, em princípio, mais de um quarto dos possíveis votos. Os restantes interesses representados estão bastante mais atomizados.

Diga-se que o próprio Conselho Consultivo, no seu regulamento interno, adoptou uma formulação para o agendamento que atenua a limitação em causa: “sem prejuízo do disposto no n.º 1, *in fine*, do art.º 38.º dos Estatutos do ICP-ANACOM [que inclui os poderes de convocação do presidente, bem como a regra de convocação por um terço atrás citada], os membros do Conselho Consultivo (...) poderão propor ao Presidente o agendamento de assuntos que entendam que o Conselho Consultivo deva apreciar, no âmbito das suas competências como órgão de apoio e participação na definição das linhas gerais de actuação do ICP-ANACOM”.

Pelas vias referidas, o controlo do governo opera-se em todas as fases e vertentes da actividade da ANACOM, desde a nomeação dos membros do CA à aprovação de orçamentos e planos de actividades.

O controlo dos actos de gestão pelo Governo reforça-se pela possibilidade efectiva de controlo da emissão de pareceres pelo Conselho Fiscal e pela possibilidade de influência decisiva na emissão de pareceres pelo Conselho Consultivo quer através dos poderes do presidente deste órgão (nomeadamente, convocação e agendamento), quer, ainda, através do número de representantes do governo legalmente previsto.

Para a nomeação dos **membros do Conselho de Administração** existe um conjunto de **impedimentos, incompatibilidades, requisitos, bem como a definição de períodos de duração dos mandatos respectivos**. Estes proporcionam em princípio um **desfasamento dos mandatos relativamente aos ciclos políticos**.

No entanto, como se sabe, nem os ciclos eleitorais, nem os mandatos dos membros do Conselho de Administração cumprem sempre os períodos inicialmente previstos.

Nesse sentido, pode recordar-se que, para o caso da Autoridade da Concorrência, os respectivos estatutos incluem a seguinte salvaguarda: “não pode haver nomeação de membros do conselho depois da demissão do Governo ou da convocação de eleições para a Assembleia da República nem antes da confirmação parlamentar do Governo recém-nomeado”¹⁸⁶. O que já não sucede com o ICP-ANACOM.

O Conselho Consultivo tem tido um papel activo e bastante importante no controlo do ICP-ANACOM. Os seus pareceres versaram sobre:

¹⁸⁶

Art.º 12.º, n.º 3, dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, publicados em anexo ao Decreto-Lei 10/2003.

- **Relatório de Regulação e o Relatório de Actividades de 2005**
- **Relatório de Regulação 2004**
- **Plano e Orçamento do ICP-ANACOM 2006/2008**
- **Tarifário de Retalho do Serviço Telefónico Prestado em Local Fixo**
- **Plano e Orçamento da ANACOM 2005/2007**

Ao longo de vários destes pareceres surgem repetidamente recomendações que atestam a importância deste órgão. Algumas são recorrentes e subsistem nos mais recentes pareceres emitidos.

Deve, no entanto, sublinhar-se que as recomendações têm sido progressivamente adoptadas pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM. O seguimento das recomendações deste órgão, como indicador do resultado prático da sua acção, está condicionado pelo facto de só se encontrar em funções desde 2004.

Incidindo sobre os documentos de síntese da responsabilidade do Conselho de Administração, as matérias sobre que versam as referidas recomendações incluem:

- **A necessidade de ser feita referência a condicionantes ou dificuldades no desenvolvimento da acção regulatória;**
- **A necessidade de justificação de desvios na implementação de medidas;**
- **A necessidade de integração da apresentação de resultados com os objectivos estratégicos;**
- **A necessidade de serem adoptados indicadores e métodos mais adequados à avaliação da evolução de grandezas e consequentemente da avaliação da actividade de regulação;**

No entanto, algumas questões identificadas desta forma permanecem por resolver, sendo recorrentes, ainda que estejamos a falar apenas dos últimos dois anos¹⁸⁷.

Entre elas destacam-se:

- “A ausência de um **relacionamento claro e mensurável entre as acções empreendidas e os objectivos fixados** ou as metas definidas e quantificadas, nomeadamente em termos de cumprimento de prazos e resultados alcançados;
- Ausência nos relatórios de “qualquer **referência a condicionantes ou dificuldades no desenvolvimento da acção regulatória**”;
- “**Expurgar do orçamento e contas do ICP-ANACOM todas as responsabilidades financeiras que não correspondam ao financiamento de actividades abrangidas no leque, que já é vasto, de atribuições do regulador e claramente extravasam a missão do ICP-ANACOM**”.

No Conselho Consultivo é, legalmente, dado um grande protagonismo dos representantes governamentais potenciador de um desvirtuamento das condições de igualdade no acesso à participação de todas as entidades intervenientes no sector, uma vez que:

- Existe grande concentração de funções na figura do presidente do Conselho Consultivo, entre as quais,
 - Convocar as reuniões ordinárias e, em grande medida, as extraordinárias¹⁸⁸
 - Convocar as reuniões de nomeação dos membros do Conselho Consultivo.

¹⁸⁷ Como se disse o Conselho Consultivo funciona apenas desde 2004.

¹⁸⁸ Podem ter também ter lugar a pedido de, pelo menos, um terço dos seus membros.



- O mesmo presidente é nomeado pelo Governo;
- Para além do presidente, o Governo nomeia ainda até mais sete representantes ministeriais.

Acresce ainda que, não havendo razão para nos termos estatutários, para a nomeação de um vice-presidente, não existe mecanismo previsto de substituição do presidente. Este motivo terá estado subjacente à inatividade do Conselho Consultivo entre 2002 e 2004.

Por outro lado, o Governo, por via do presidente do Conselho Consultivo, goza legalmente de inteira discricionariedade na escolha das entidades convidadas para as reuniões. Estas, se bem que não tenham direito a voto, “podem participar nos trabalhos”¹⁸⁹.

Acresce que as entidades convidadas, embora podendo participar **“aquando da análise de matérias específicas”¹⁹⁰** estão fora da composição do Conselho Consultivo¹⁹¹.

Porém, o n.º 1 do art.º 6.º do regulamento interno deste órgão expressa o seguinte¹⁹²: **“Os Observadores convidados a integrar o Conselho Consultivo ao abrigo do disposto no n.º 5 do art.º 36.º dos Estatutos do ICP-ANACOM podem participar em todas as reuniões do Conselho Consultivo [bem] como nas reuniões das comissões especializadas (...)”**.

Quanto às contas anuais, foram realizadas auditorias externas, por iniciativa da ANACOM, solicitadas à Deloitte & Associados, SROC (anos de 2002 a 2004) e Pricewaterhouse Coopers & Associados (2005).

Deles destacou o ICP-ANACOM um assunto, presente desde 2002, conforme se relata a seguir.

O ICP-ANACOM assumiu a responsabilidade pelo pagamento de pensões de reforma e sobrevivência a empregados, transferidos dos CTT – Correios e Telecomunicações de Portugal (“CTT”), vencidas após a data da sua transferência. Em 2003 os activos do fundo de pensões dos CTT vieram a ser integrados na Caixa Geral de Aposentações.

O ICP-ANACOM refere ter sido constituída uma provisão pelo total da dívida originariamente dos CTT, para fazer face à eventualidade de poder vir a não ser cobrada. Foi remetido à Tutela um ofício com o pedido de autorização para utilizar a provisão atrás mencionada, regularizando-se assim a situação.

De acordo com a avaliação feita em 31 de Dezembro de 2002, estariam então em causa 9.036.000 Euros.

A este respeito a Entidade Reguladora refere que:

“Em 2006, foi recebido um Despacho do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças no sentido de os CTT cumprirem a obrigação de efectuar o pagamento das suas responsabilidades passadas ao Fundo e Pensões da ANACOM, tendo, no entanto, aquela empresa recusado dar satisfação ao referido Despacho, invocando razões de natureza legal. Deste modo, a ANACOM aguarda decisão do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças sobre a forma de regularizar este assunto.”

7.2 Monitorização dos mercados

Os principais mecanismos de monitorização do funcionamento do mercado utilizados pelo ICP-ANACOM constam do quadro seguinte:

¹⁸⁹ N.º 5, do art.º 36.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001.

¹⁹⁰ N.º 5, do art.º 36.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001.

¹⁹¹ N.º 1, do art.º 36.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001.

¹⁹² Nossos sublinhados.

Vertente monitorizada	Medida ou instrumento de monitorização
Concorrência	Definição de mercado relevante práticas anti-concorrenciais e identificação de posições dominantes.
Evolução da oferta e da procura	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha regular, junto dos operadores, de informação estatística sobre nível de actividade (assinantes/clientes, acessos, tráfego, receitas), posteriormente vertida em relatório. - Realização regular de inquéritos ao consumo dos serviços de comunicações electrónicas, da banda larga e dos serviços postais. Através destes inquéritos, recolhe-se informação sobre, nomeadamente: a percepção da qualidade do serviço por parte dos utilizadores, barreiras ao acesso, nível de utilização, perfis dos utilizadores, perfis da utilização, mudança de operadores, barreiras à mudança de operador; - Recolha regular de informação sobre ofertas e tarifários. - Evolução dos serviços e dos mercados de comunicações electrónicas caracterizada regularmente nos relatórios trimestrais e, de forma mais aprofundada na Situação das Comunicações que integra os Relatórios de Regulação
Actividade dos operadores	<p>Obtenção sistemática ou periódica de dados através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunicações enviadas à ANACOM pelas próprias entidades (ex: actualização de endereços, etc); - Fiscalizações efectuadas pelo regulador (serviços efectivamente prestados, recolha de tarifários ou outra informação, quando necessário); - Recortes de imprensa e consulta do site de cada entidade (informação esta que carecerá, à partida, de posterior validação); - Outra documentação relevante (relatórios e contas, etc).
	Acompanhamento de processos individuais, sobre a actividade dos operadores , atribuídos a um responsável: recolha, validação e tratamento de dados (elementos identificativos, serviços prestados, indicadores relativos à actividade, composição accionista, elementos financeiros, planos estratégicos e de desenvolvimento, parcerias, áreas de actividade)
	Acompanhamento de processos sobre questões de mercado transversais , abrangendo mais que uma entidade (ex: informação estatística, portabilidade, pré-selecção, etc), a cargo de um responsável
Redes (acesso e congestionamento)	<ul style="list-style-type: none"> - Análise efectuada no âmbito da definição de mercado relevante práticas anti-concorrenciais e identificação de posições dominantes. - Estudos sobre o congestionamento das redes.
Níveis tarifários	Controlo tarifário
Satisfação dos consumidores	<ul style="list-style-type: none"> - Análises das queixas e reclamações dos consumidores - Testes de aferição de qualidade promovidos no âmbito dos serviços móveis; - Realização de inquéritos ao consumo; - Estudo de satisfação de clientes e utilizadores finais (anual); - Estudo de avaliação do serviço de acesso à Internet (anual)
Qualidade e acesso aos serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha, tratamento e análise da informação sobre parâmetros de qualidade que nos termos do regulamento é trimestralmente enviada à ANACOM; - Realização de acções de fiscalização para verificação da conformidade da divulgação da informação nos pontos de venda do prestador; - A Pesquisa trimestral da informação sobre qualidade divulgada nos sites dos prestadores; - Envio aos prestadores de pedidos de esclarecimento ou de informação complementar considerada necessária à análise; - Envio para contencioso das situações de remissão à ANACOM de informação incompleta ou incorrecta bem como de não divulgação da mesma no site ou pontos de venda. - Elaboração e publicação de relatórios comparativos sobre qualidade¹⁹³. - Auditorias, agendadas a partir de 2007, para verificação da correcção da informação divulgada pelos prestadores e dos métodos de medição da mesma. - Análise das reclamações recebidas - Recolha de informação sobre as condições de qualidade de serviço publicitadas nos sites dos prestadores. - Análise da informação sobre qualidade de serviço que, nos termos das respectivas licenças, é enviada pelos prestadores à ANACOM; - Testes de aferição de qualidade promovidos no âmbito dos serviços móveis. - Análise anual de Planos de Desenvolvimento.
Cumprimento das obrigações de serviço público	<ul style="list-style-type: none"> - Verificação/análise da conformidade de novas ofertas retalhistas/grossistas e de ofertas de referência (em especial tarifários) com o quadro regulamentar aplicável; - Auditorias (nomeadamente sobre qualidade de serviço) - Análise da conformidade dos resultados da estratégia dos postos públicos com a declaração de estratégia dos postos públicos a que a PTC se encontra obrigada nos termos da deliberação de 15/07/04 - Análise de informação decorrente de: <ul style="list-style-type: none"> o Comunicações enviadas à ANACOM pelas próprias entidades; o Fiscalizações efectuadas (serviços efectivamente prestados, recolha de tarifários ou outra informação, quando necessário); o Recortes de imprensa e consulta do site de cada entidade (informação esta que carecerá, à partida, de posterior validação); o Outra documentação relevante (relatórios e contas, etc).

193 Alínea e) do nº 1 do artigo 109º da Lei nº 5/2004 e do nº 4 do artigo 6º do Regulamento nº 46/2005, de 14 de Junho



Relativamente ao quadro anterior, sublinha-se que, de acordo com o ICP-ANACOM, os responsáveis pelo **acompanhamento dos processos individuais**, desempenham um conjunto de tarefas que envolvem:

- Estabelecer listagem das principais obrigações gerais aplicáveis à entidade, bem como elaborar calendarização para verificação directa do respectivo cumprimento ou para obtenção, junto de outros departamentos competentes, de informação sobre esse cumprimento;
- Desencadear os procedimentos necessários à verificação das principais obrigações gerais aplicáveis à entidade, nomeadamente através de articulação com os departamentos competentes (v.g. pedidos de acção de fiscalização, de realização de estudos de cobertura), devendo a situação relativa ao cumprimento dessas obrigações ser registada na base de dados de entidades;
- Reportar e encaminhar para contencioso as situações de incumprimento de obrigações (v.g. ausência de: envio de informação estatística);
- Acompanhar e registar na base de dados de entidades os principais desenvolvimentos verificados em termos do processo de contencioso.

Quanto à monitorização e controlo dos **padrões de qualidade** através da elaboração e publicação de relatórios comparativos, encontra-se numa fase transitória:

“O primeiro (...) reporte desta informação à ANACOM ocorreu em Fevereiro último, tendo-se verificado alguns problemas relacionados com o facto de as empresas estarem, pela primeira vez, a proceder à medição dos parâmetros estabelecidos. Desta forma, não se entendeu ser por enquanto oportuna a publicação de relatórios comparativos com base na informação até ao momento recebida.”

Após o último reporte de informação de qualidade (Julho de 2006) foi solicitada a cada uma das empresas a regularização dos vários incumprimentos detectados até ao momento no apuramento/disponibilização da mesma informação, em conformidade com o fixado no anexo ao respectivo regulamento. Desta forma não foi considerada oportuna a publicação de relatórios comparativos¹⁹⁴.

No caso específico dos **serviços móveis**, a acção do ICP-ANACOM demonstra integração entre o desempenho das funções associadas às suas diferentes atribuições. Em 2005 procedeu a um estudo de aferição da qualidade praticada por diversos prestadores, estudo este igualmente agendado para 2006. A este propósito refere a mesma entidade que:

“Não se inserem no âmbito da execução da monitorização dos serviços em causa, uma vez que não visam verificar o cumprimento de quaisquer obrigações legais, mas, tão-somente, avaliar as respectivas qualidades na óptica dos utilizadores finais”

Na mesma óptica se encontra a recolha de informações sobre **qualidade de serviço** no âmbito de inquéritos ao consumo.

Ainda neste campo, ao abrigo do artigo 40º da Lei nº 5/2004 a ANACOM publicou em 2005, um regulamento que estabelece os parâmetros de qualidade a medir e divulgar pelos prestadores aos utilizadores finais, bem como a forma de divulgação da mesma

Já no campo dos **serviços postais**, refere o ICP-ANACOM que “os CTT reportam à ANACOM os custos de prestação dos serviços que integram o serviço universal, desagregados entre a área reservada e não reservada, produzidos por sistema de contabilidade analítica cuja metodologia [lhe] cabe (...) aprovar”¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Informação actualizada pelo ICP-ANACOM no exercício do contraditório, concretizado no final de Agosto de 2006

¹⁹⁵ Art.º 19º da Lei 102/99, de 26/07

Neste âmbito são:

- Efectuadas auditorias anuais;
- Emitidas declarações de conformidade;
- Publicado o respectivo conteúdo no sítio do ICP-ANACOM.

Ao abrigo do artigo 40º da Lei nº 5/2004, a ANACOM prevê desenvolver o Regulamento nº 46/2005 para que venha a contemplar parâmetros aplicáveis a outros serviços de comunicações electrónicas adicionais ao serviço telefónico fixo. Neste contexto, a ANACOM está presentemente a analisar os **parâmetros de qualidade** a aplicar futuramente ao serviço de acesso à Internet e serviço telefónico móvel¹⁹⁶. Também no futuro, a actividade de monitorização e controlo seguida no caso do serviço telefónico fixo será, à partida, aplicada, com as necessárias adaptações, aos restantes serviços cuja qualidade de serviço será regulamentada, nomeadamente no caso do serviços de acesso à Internet e do serviço telefónico móvel.

196 Neste caso, estão estabelecidos, nas licenças dos operadores móveis, diversos níveis mínimos de qualidade de serviço decorrentes das propostas pelos mesmos apresentadas a concurso.



III Recomendação Final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

8 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, as suas conclusões e, em especial, as respectivas Recomendações, o TC entende instruir quer o Governo, através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, quer o ICP – ANACOM para lhe transmitir, por escrito e **no prazo de 6 meses**, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele mesmo prazo, deve o Governo ou quem este determinar, bem como o ICP – ANACOM, explicar detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

9 DESTINATÁRIOS

Do presente Relatório serão enviados, pelo Tribunal exemplares às seguintes entidades:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República e mais concretamente:
 - Ao seu Presidente;
 - À Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações,
 - Aos Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo e, mais especificamente:
 - Ao Primeiro-Ministro,
 - Ao Ministro das Finanças,
 - Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Ao Conselho de Administração do ICP-ANACOM;
- Ao conselho Consultivo do ICP-ANACOM;
- Nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ao representante do Procurador-Geral da República junto do TC.

10 PUBLICIDADE

O presente Relatório, após ter sido remetido às entidades atrás discriminadas, deve, em tempo oportuno e pelos competentes serviços do Tribunal, ser:

- Difundido por todos os meios de comunicação social;
- Inserido no sítio da Internet do TC.


Tudo acompanhado, na íntegra, das respostas enviadas na sequência do exercício do contraditório, que fazem parte integrante do presente Relatório.

11 EMOLUMENTOS

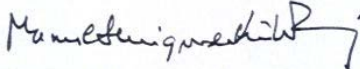
Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte do ICP-ANACOM, no montante de €16.096,00 (dezasseis mil e noventa e seis euros).

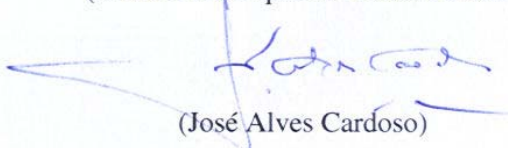
Tribunal de Contas, em 2 de Novembro de 2006

O Conselheiro Relator


(Carlos Moreno)

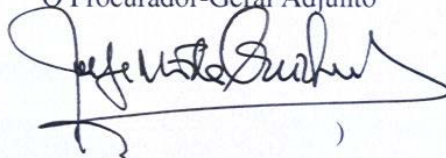
Os Conselheiros Adjuntos


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)


(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto


(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANACOM





Tribunal de Contas

**Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes
e Comunicações**







MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

15. SET. 2006 *008111

Exm.º Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Carlos Moreno

C/CONHECIMENTO

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado Adjunto, das
Obras Públicas e das Comunicações

Assunto: RELATO DE AUDITORIA SUBORDINADA AO TEMA "REGULAÇÃO NO SECTOR
DAS COMUNICAÇÕES".
V. REF.º PROC.º n.º 2/2006 - AUDIT.

Na sequência do processo de auditoria acima referenciado, encarrega-me S. Exa. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de remeter a V. Exa., em anexo, em sede de contraditório, um conjunto de observações relativas ao Relato de Auditoria *supra* referenciada.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

(Guilherme Dray)



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

**Relato de Auditoria do Tribunal de Contas subordinado ao tema
“Regulação no Sector das Comunicações”: exercício do contraditório**

OBSERVAÇÕES

1. NOTAS SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO SECTOR DAS COMUNICAÇÕES POSTAIS

O Governo, como o Tribunal de Contas reconhece no Relato de Auditoria (fls. 37), já previu, nas Grandes Opções do Plano para o período 2005-2009, que «*Para os serviços postais com “responsabilidade atribuída ao MOPTC (ICP-ANACOM)” envolvendo os CTT e operadores privados de serviços postais, no período de 2006-2008 a medida definida passa por conduzir ao processo de liberalização, com redução da área reservada de acordo com as novas bases da concessão do serviço postal universal (DL 116/2003, de 12 de Junho)*».

2. FUNÇÃO DE COADJUVÂÇÃO AO GOVERNO POR PARTE DO ICP-ANACOM

Ao ICP-ANACOM está legalmente cometida, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea a) dos seus Estatutos (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro), a função de coadjuvar o Governo, a pedido deste ou por iniciativa própria, na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais das comunicações e da actividade dos operadores de comunicações, incluindo a emissão de pareceres e a elaboração de projectos de diplomas no domínio das comunicações.

A preocupação do Relato nesta matéria (fls. 20), segundo a qual «*a concentração de funções consultivas na entidade reguladora afecta a transparência da sua relação com o Governo*», parece estar assim acautelada, uma vez que a prestação de apoio ao Governo não constitui qualquer forma de submissão ou perda de independência perante este; significa, bem pelo contrário que, por se tratar de um organismo especializado em matéria de comunicações, naturalmente se apresenta como o melhor colocado (mesmo no seio do MOPTC) para auxiliar o Governo na definição das políticas de comunicações e na preparação de projectos de diplomas sobre o sector.

Aliás, a função consultiva exercida pelo ICP-ANACOM é geral e não governamental: é o próprio artigo 7.º dos Estatutos que estabelece que a competência consultiva é exercida perante o Governo, mas também



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

perante a Assembleia da República, bem como os próprios regulados (concessionárias e entidades licenciadas).

A independência relativamente ao Governo resulta, como se sabe, da existência de um estatuto de independência e inamovibilidade (salvo falta grave) de que gozam os administradores do ICP-ANACOM, na medida em que, como defende o Prof. Doutor Vital Moreira, são nomeações de cariz eminentemente técnico e não político.

Pensamos assim que a "clarificação do conteúdo da coadjuvação e da sua extensão, no âmbito do apoio prestado ao Governo" de que fala o Relato já se encontra assegurada, visto que o conteúdo da coadjuvação e a sua extensão estão plenamente concretizados no citado artigo 6.º, n.º 1, alínea a) dos Estatutos quanto a:

- Definição das linhas estratégicas e das políticas gerais das comunicações;
- Definição da actividade dos operadores de comunicações;
- Emissão de pareceres e elaboração de projectos de legislação no domínio das comunicações.

Deste modo, dificilmente poderia tal função consultiva ser exercida por outra entidade do MOPTC: é precisamente a riqueza do exercício da regulação no domínio das comunicações que permite ao ICP-ANACOM apresentar-se como uma entidade chave na assessoria do Governo em matéria de definição da política sectorial de comunicações.

Igualmente, o facto do Governo nomear colaboradores do ICP-ANACOM para os Comitês das Comunicações, do Espectro de Radiofrequências e Directiva Postal decorre dos Estatutos do ICP-ANACOM (artigo 6.º, n.º 1, alínea r)), nos termos do qual se prevê que a este compete assegurar a representação técnica do Estado Português nos organismos internacionais congéneres. E naturalmente se percebe que, sendo o ICP-ANACOM integrado por técnicos altamente especializados em comunicações, sejam estes técnicos (e não agentes políticos) nomeados em representação do Estado Português em fóruns internacionais.

Nota: Leia-se o que se diz na Declaração de Condeixa, de 4 de Outubro de 2002 (CEDIPRE – Prof. Vital Moreira) a fls.4: *«Favorecer o profissionalismo e a neutralidade política – (...) defende-se hoje que a regulação é essencialmente uma questão técnica, devendo estar tão afastada quanto possível da disputa política. Tal entendimento favorece o recrutamento de especialistas profissionais, em vez de pessoal político, dando garantias de maior neutralidade e*



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

objectividade da actividade regulatória. Isso é particularmente relevante no caso das indústrias de rede (telecomunicações por fio ou cabo, electricidade, gás natural, transporte ferroviário, etc.) ou afins (transportes aéreos e marítimos, serviços postais, etc), em que importa garantir igualdade de condições de acesso às redes ou plataformas logísticas por parte de todos os operadores».

3. GRAU DE PROTAGONISMO DO GOVERNO NO CONSELHO CONSULTIVO DO ICP-ANACOM

O Relato refere ainda (fls. 16) que «a configuração e as funções do Conselho Consultivo, bem como as do Conselho Fiscal garantem ao Governo, por intermédio dos seus representantes em tais órgãos da reguladora, a possibilidade de exercício de grande protagonismo, pela excessiva concentração de prerrogativas de que gozam».

O Conselho Consultivo é, nos termos do artigo 35.º dos Estatutos o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de actuação do ICP-ANACOM. E nos termos do artigo 36.º tem a seguinte composição:

- a) Um representante do Ministro da tutela, que preside;
- b) Um representante do Ministro da Defesa Nacional;
- c) Um representante do Ministro da Administração Interna;
- d) Um representante do Ministro da Economia;
- e) Um representante do Ministro da Defesa Nacional;
- f) Um representante do Ministro da Cultura;
- g) Um representante do Ministro da Ciência e Tecnologia;
- h) Um representante do Ministro que tutela a área da comunicação social e da defesa do consumidor;
- i) Um representante da Região Autónoma dos Açores;
- j) Um representante da Região Autónoma da Madeira;
- k) Um representante da ANMP;
- l) Um representante do Conselho da Concorrência;
- m) Um representante da entidade concessionária do serviço universal de correios;
- n) Um representante da entidade concessionária da rede básica de telecomunicações;
- o) Um representante de redes públicas de telecomunicações;
- p) Um representante dos operadores de plataformas digitais de radiodifusão terrestre;
- q) Dois representantes dos operadores e prestadores de serviços de telecomunicações móveis;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- r) Um representante dos prestadores de serviços de acesso à Internet;
- s) Um representante dos prestadores de serviço fixo de telefone;
- t) Um representante dos operadores de redes de distribuição por cabo;
- u) Um representante dos prestadores de serviços postais explorados em regime de concorrência;
- v) Um representante dos comerciantes e instaladores de sistemas de telecomunicações;
- w) Um representante dos fabricantes de equipamentos, infra-estruturas ou suportes lógicos;
- x) Dois representantes de empresas utilizadoras de comunicações;
- y) Dois representantes de consumidores individuais.

Ou seja, de um total de 28 membros representativos de todos os *stakeholders* relacionados com a temática das Comunicações, o Governo é responsável pela designação de 8 membros (cerca de ¼), representando os Ministérios que por diversas razões têm um interesse mais relevante nestas matérias.

Sendo as deliberações deste órgão tomadas por maioria absoluta de 2/3 (nos termos do artigo 39.º dos Estatutos, conjugado com o artigo 25.º do Código de Procedimento Administrativo), e constituindo os representantes do Governo apenas ¼ dos membros deste órgão, não há assim protagonismo excessivo por parte do Governo tal como é receio do Tribunal de Contas.

4. DOMINÂNCIA NOS MERCADOS POR PARTE DOS OPERADORES HISTÓRICOS

Louvamo-nos, nesta matéria, no testemunho do Mestre Luís Nazaré, ex-Presidente do ICP, na lição inaugural de um dos Cursos de Regulação Pública (Coimbra, CEDIPRE) que nos parece traduzir de forma clara o ponto de situação actual sobre este assunto:

«Há de facto outros factores que explicam a necessidade de haver reguladores. Não é só o facto de os mercados serem imperfeitos, como vimos. Associa-se a isto um conjunto de outras características. Quais são? Basicamente três características: estarmos perante ex-monopólios públicos, de um modo geral; estarmos perante serviços de interesse público, e esta segunda razão não é independente da primeira, há uma relação bi-unívoca entre elas; e estarmos perante sistemas económicos que funcionam em rede. Reparem que falemos nós de comunicações, de energia ou de água, estamos a falar de malhas económicas que vivem numa lógica de rede. Algumas redes são mais ou menos recentes, por exemplo se falarmos da rede eléctrica (...) ou da rede de comunicações estamos a falar de redes que foram construídas em quatro, cinco décadas, pelo menos as redes modernas como as conhecemos.(...) É muito



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

importante que constatemos que há de facto esta razão na base, que é a presença histórica do Estado e a prestação de um serviço público a partir de uma lógica de rede.»

(...)

«Depois há ainda situações onde existem constrangimentos que provêm do facto de haver uma oferta insuficiente. Há sectores onde pura e simplesmente não há empresas, ou há só uma. Porquê? Bem, porque existem ainda barreiras administrativas nalguns casos, noutros não são barreiras administrativas, são barreiras de entrada naturais, porque é óbvio que hoje ninguém vai replicar uma rede de transporte de energia de alta tensão, suponho eu, como ninguém vai replicar uma rede básica de comunicações ou uma rede telefónica pública comutada; isto é completamente antieconómico, é impensável.

Em contrapartida, no sector das comunicações há algo que pode ser feito, e penso que foi feito, e tem que continuar a ser feito, que é o fomento da concorrência ao nível de diferentes plataformas. Isso sim, por um lado. E, por outro lado, procurar gerir e tirar partido do modo mais eficiente do ponto de vista económico do que aquele que existe.

Temos uma rede que é impossível de replicar, que demorou dezenas de anos a fazer e que cobre uma enorme área em termos de acesso. Como sabem, o nó górdio, o fulcro da questão de tudo isto não são os grandes troços de rede, é o acesso a casa de cada um de nós. Isso é que é caro, é o troçozinho que vai entre o último nó, a última "caixoleta" do bairro, seja um nó de comutação, de concentração ou o que quer que seja, e a casa de cada um de nós. Isso é que é difícil de replicar. Eu diria impossível.»

5. FUNÇÕES NÃO ESTRITAMENTE DE REGULAÇÃO POR PARTE DO ICP-ANACOM

Refere o Relato (fls. 18 e 19) que se constata *«estarem atribuídas à entidade reguladora funções que se mostram desenquadradas relativamente às características orgânicas e funcionais e às valências adequadas à entidade reguladora, no momento actual, a nível nacional e comunitário, o qual se pauta por grande exigência».*

E ainda,

«Entre tais funções estão:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- *(Pelo carácter não especificamente sectorial das atribuições), a função de entidade de supervisão central, no que respeita aos conteúdos, nos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, atribuída pelo Decreto-Lei nº 7/2004, de 7 de Janeiro;*
- *(Pela desadequação das exigências que comportam face às necessidades orgânicas e funcionais a desempenhar no campo da regulação e pela conseqüente dificuldade em prosseguir os objectivos de salvaguarda dos direitos dos consumidores pretendidos por esta própria lei), as funções de fiscalização e recepção de reclamações no âmbito do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de Setembro».*

Efectivamente, o ICP-ANACOM – na qualidade de Autoridade Nacional de Comunicações, com um estatuto de entidade reguladora independente - acaba por ter uma missão bem mais alargada que o exercício puro e simples duma actividade reguladora.

O artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos do ICP-ANACOM estabelece que este tem por objecto a regulação, a supervisão mas também a representação do sector das comunicações. Por sua vez, o artigo 6.º dos mesmos Estatutos desagrega as inúmeras atribuições cometidas a este organismo e que são, *grosso modo*, as seguintes:

1. Assessoria ao Governo;
2. Regulação e supervisão do sector;
3. Gestão do espectro radioeléctrico;
4. Salvaguarda do serviço universal de comunicações;
5. Garantia de acesso dos operadores de comunicações às redes;
6. Promoção da competitividade e desenvolvimento do mercado de comunicações;
7. Salvaguarda da concorrência no sector, em articulação com a Autoridade da Concorrência;
8. Protecção dos interesses dos consumidores;
9. Atribuição dos títulos de exercício da actividade postal e de telecomunicações;
10. Avaliação da conformidade de equipamentos e materiais;
11. Promoção da normalização técnica;
12. Fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos do sector;
13. Participação na estratégia global de desenvolvimento de comunicações;
14. Colaboração na definição das políticas de planeamento civil de emergência do sector das comunicações;
15. Arbitragem e resolução de litígios;
16. Representação técnica do Estado Português em organismos internacionais;
17. Realização de estudos nas áreas de comunicações;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

18. Colaboração com outras entidades na promoção da investigação científica aplicada às comunicações;
19. Relacionamento com organismos congéneres de outros países;
20. Divulgação do quadro regulatório junto de operadores e consumidores;
21. Apoio técnico aos organismos responsáveis pela gestão de comunicações de emergência.

Por outro lado, as atribuições *supra* referidas foram alargadas com as apontadas pelo Relato:

- Pelo Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro - Entidade de supervisão central, no domínio do comércio electrónico;
- Pelo Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, a fiscalização e recepção de reclamações.

Sendo certo que o leque de atribuições do ICP-ANACOM é bastante alargado, também é verdade que só um organismo com a especialização técnica e o conhecimento acumulado que este tem permite responder de forma rápida e flexível às necessidades e mutações constantes que se produzem no sector, em especial no mercado das telecomunicações.

O rol de atribuições – abrangendo todas as funções já descritas – permite, por outro lado, ao ICP-ANACOM ter uma visão de conjunto, de todo o sector, o que acaba por se perder quando há demasiada especialização e atomização de funções por diferentes organismos.

Terá sido essa razão que fundamentou a atribuição ao ICP-ANACOM de funções de entidade de supervisão central do comércio electrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro, ainda que se considere que o nexo existente entre essas funções e o ICP-ANACOM seja apenas o da utilização (no comércio electrónico) de redes e serviços de comunicações electrónicas.

O mesmo se diga relativamente às competências em matéria de recepção e tratamento de reclamações relacionadas com o sector das Comunicações, atribuídas ao ICP-ANACOM pelo Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro.

O Tribunal de Contas refere (fls. 35) que «a tutela directa das relações entre entidades presentes num mercado, nomeadamente consumidores, em teoria, não deve caber às entidades reguladoras». Assim é, de facto, em teoria, porque em termos práticos - sublinhe-se – só uma entidade com uma competência técnica e um conhecimento alargado do sector das comunicações (aliás um dos sectores onde se verifica uma mais



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

rápida evolução tecnológica) como o ICP-ANACOM poderá dar resposta cabal, rápida e directa às solicitações dos consumidores.

É a própria doutrina dominante nesta matéria que considera que as funções de uma autoridade independente não se restringem a funções de mera regulação. Refere o Prof. Vital Moreira (*in projecto de lei quadro das ARI*) que as principais atribuições típicas das ARI são:

- a) Regular o acesso à actividade regulada;
- b) Velar pelo estabelecimento e observância da concorrência no sector;
- c) Assegurar, nas actividades baseadas em redes, o acesso equitativo e não discriminatório dos vários operadores às mesmas;
- d) Defender os interesses dos utentes ou consumidores;
- e) Garantir nas actividades que prestam "serviços de interesse geral" as competentes "obrigações de serviço público" ou "obrigações de serviço universal";
- f) Cooperar na defesa do ambiente.

E no domínio dos seus poderes de regulamentação competirá às ARI:

- a) Aprovar regulamentos;
- b) Emitir recomendações e directivas genéricas;
- c) Propor e homologar códigos de conduta e manuais de boas práticas dos operadores sujeitos à sua jurisdição;

No exercício de poderes de supervisão compete-lhes:

- a) Implementar as leis e demais normas aplicáveis, emitir ordens e instruções, conceder autorizações e aprovações ou homologações;
- b) Fiscalizar a aplicação de leis e regulamentos e proceder a inspecções, inquéritos e auditorias.

No exercício de poderes sancionatórios, compete-lhes:

- a) Desencadear procedimentos sancionatórios;
- b) Denunciar às entidades competentes infracções cuja punição não seja da sua competência.

É certo que o exercício cabal de todas estas exigentes funções por um único organismo implica que o mesmo seja dotado de todos os meios técnicos, humanos e financeiros que evitem qualquer estrangulamento da sua actividade. Daí que o ICP-ANACOM seja dotado de um regime de autonomia



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

administrativa e financeira e património próprio, aplicando-se subsidiariamente o regime das entidades públicas empresariais, que lhe dá grande autonomia de gestão, sem prejuízo dos poderes de controlo a que se encontra sujeito.



**Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANACOM**



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



**Exmº Senhor
Dr. Carlos Moreno
M.D. Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA**

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
Proc. n.º 2/2006-Audit	2006.08.02	ANACOM-S24783/2006	31-08-2006

Assunto: **Relato de auditoria subordinada ao tema “Regulação no Sector das Comunicações”.**

Conforme solicitado por V. Exª, em anexo remetemos a pronúncia desta Autoridade ao relato de auditoria identificado em epígrafe, a qual foi apreciada e aprovada em reunião do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, de 31 de Agosto de 2006.

Com os melhores cumprimentos, *e muito salutar e cordialmente pessoal*

Alberto Souto de Miranda
Vice-Presidente do Conselho de Administração

Anexo: Pronúncia ao relato de auditoria (também em suporte informático).

DGTC 01 09*06 17472

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, 12
1099-017 LISBOA
Tel +351 217211000 • Fax +351 217211001

DRJ-ADM





Pronúncia ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas subordinado ao tema “Regulação no sector das Comunicações”

I. Análise na generalidade:

O presente Relato permite identificar e caracterizar adequadamente os aspectos que constituem objectivo da auditoria.

Neste contexto é de registar a análise aprofundada efectuada pelo Tribunal de Contas, no que se refere às diferentes matérias que relevam para o sector das comunicações, assim como dos poderes legalmente cometidos ao ICP-ANACOM.

Releva-se ainda a importância da sistematização ora apresentada para o melhor conhecimento da actividade desenvolvida pelo ICP-ANACOM, bem como dos desafios colocados à sua actuação.

II. Análise na especialidade:

No respeitante ao constante do presente Relato, importa clarificar e precisar alguns aspectos, a seguir identificados:

Página 7:

No antepenúltimo parágrafo refere-se a necessidade de dar conhecimento prévio à Comissão das medidas de regulação (imposições aos operadores), tendo esta poder para as rejeitar. Ora, é excessivo considerar que a Comissão Europeia dispõe de poderes para rejeitar a imposição de obrigações.

Com efeito, nos termos do artigo 57.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, apenas quando estejam em causa projectos de decisão da ARN relativos às matérias de:

- Identificação de mercados relevantes diferentes dos indicados na recomendação da Comissão Europeia;
- Designação ou não de uma empresa com poder de mercado significativo, quer individual, quer conjuntamente com outras.

E a Comissão Europeia tenha informado, no âmbito do procedimento de específico de consulta, que considera que o projecto de decisão cria um entrave ao comércio comunitário, ou que tem sérias dúvidas designadamente quanto à compatibilidade do projecto de decisão com o direito comunitário, a ARN é obrigada a retirar o seu projecto caso a Comissão Europeia, no prazo de dois meses, improrrogável, e de acordo com o procedimento previsto na Directiva n.º 2002/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, adopte uma decisão em que o solicite fundamentadamente à ARN e indique propostas específicas de alteração.

Assim, embora no âmbito da imposição de regulamentação *ex ante*, os poderes da Comissão não respeitam à imposição, manutenção ou alteração de obrigações regulamentares específicas às empresas declaradas com PMS num dado mercado relevante (não concorrencial).

De conformidade, deve ainda considerar-se a presente clarificação no constante dos parágrafos 3.º e 9.º da página 10 e na página 40.

Página 14:

Na referência ao controlo da actividade da ANACOM por parte de outras entidades reguladoras, afigura-se excessivo considerar a Autoridade da Concorrência como parte activa nos mecanismos de controlo da actividade do ICP-ANACOM. Com efeito, deve notar-se que a lei (designadamente a Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, o Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro e Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho) referem a necessidade de cooperação e colaboração, e não já de controlo, entre a ANACOM e a Autoridade da Concorrência.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



Acrescente-se que não partilhamos a afirmação de que “a presença num modelo de regulação de uma entidade reguladora para a concorrência reduz o designado risco de captura do regulador o qual decorre de uma sua eventual permeabilidade e alinhamento relativamente a particulares interesses presentes nos sectores regulados”, conforme nota de pé de página inserta nesta página.

Com efeito, tanto a legislação comunitária como a nacional asseguram a independência do regulador, sendo os objectivos de regulação definidos muito para além “dos particulares interesses presentes no sector regulado”, conforme decorre do art.º 5º da Lei n.º 5/2004 de 10 de Fevereiro.

Relativamente aos poderes sancionatórios referidos no último parágrafo desta página 14, seria mais rigoroso referir-se, em vez de *contra-ordenações*, coimas e sanções acessórias.

Página 16:

Quanto ao constante do 1.º parágrafo, importa clarificar que os convénios ali referidos respeitam apenas ao sector postal.

Página 18:

No que respeita ao primeiro parágrafo, importa precisar que o Regulamento Interno do Conselho Consultivo deve ser interpretado e executado de conformidade com o disposto no artigo 36.º dos Estatutos do ICP-ANACOM.

Assim, a participação de entidades convidadas no Conselho Consultivo, quer nas reuniões plenárias, quer nas reuniões das comissões especializadas, apenas tem lugar no âmbito da discussão e análise pontual de matérias específicas, conforme previsto no n.º 5 do referido artigo 36.º.

Vale isto por dizer que, a participação de entidades convidadas não tem carácter de permanência, nem é susceptível de alterar a composição do Conselho Consultivo.

Anote-se ainda que a sua participação não colide com o princípio da proporcionalidade, porquanto estas entidades não dispõem de direito de voto.

Este comentário é, por isso, extensível ao constante das páginas 86 e 87 do presente Relato.

Página 24 e página 29 (6.º parágrafo):

No quadro constante desta página, não resulta clara a existência de duas áreas integradas nas “funções não estritamente de regulação”. Com efeito, enquanto na coluna “causa” se refere a “entidade de supervisão central”, conceito associado ao comércio electrónico, na terceira coluna (“observações”) são indicados aspectos relacionados com o diploma do livro de reclamações. Ou seja, nessa parte, este quadro não reflecte totalmente o texto do relatório (*vide* páginas 19 e 32 a 35, nomeadamente).

No último ponto do quadro constante desta página, bem como do parágrafo 6.º da página 29, refere-se como aspecto crítico o âmbito de actuação da entidade reguladora nacional face à possibilidade de ocorrência de mercados transnacionais, atendendo a que esta tem apenas âmbito nacional.

Importa a este propósito notar que, conforme previsto no n.º 5 do artigo 59.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, caso a Comissão Europeia identifique, mediante decisão tomada nos termos da Directiva n.º 2002/21/CE, mercados transnacionais, a ANACOM deve proceder, juntamente com as demais entidades reguladoras nacionais envolvidas, a uma análise conjunta do mercado ou mercados em causa, tendo em conta as linhas de orientação, de modo a pronunciarem-se sobre a imposição, manutenção, alteração ou supressão da obrigações previstas no título IV da Lei acima referida.

Página 25 (e página 42):

Importa a este propósito salientar que, pese embora, a ANACOM não tenha até ao momento procedido à publicação da listagem referida (em virtude da



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

interpretação seguida quanto ao preceito legal em causa) passará a fazê-lo na perspectiva de contribuir para uma “maior transparência do mercado das obras públicas”.

Página 28:

Quanto ao primeiro quadro desta página, no respeitante ao ERG e GPER, importa salientar que a Comissão Europeia é igualmente membro destes grupos, por determinação das Decisões que os criam.

Página 29:

Quanto ao primeiro parágrafo e no respeito às Directivas transpostas pela Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, importa esclarecer que Directiva n.º 2002/58/CE, também ela relativa às comunicações electrónicas não foi transposta por aquela Lei. É a Lei n.º 41/2004, de 18 de Agosto, que complementa o quadro regulamentar saído da “revisão 99”, e procede a uma repartição de competências entre a ANACOM e a CNPD.

Quanto ao último parágrafo desta página, importa evidenciar que a Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, estabelece, de forma clara, no seu artigo 5.º, objectivos de regulação, tais objectivos constituem a pedra de toque da actividade regulatória, no âmbito das comunicações electrónicas.

Página 33:

Quanto ao primeiro parágrafo importa acrescentar, precisando a informação que a ANACOM transmitiu em 21 de Julho de 2006, que o que julgamos ter justificado a atribuição, ao ICP-ANACOM, do estatuto de entidade de supervisão central terá sido o facto de os designados prestadores de serviços da sociedade de informação, que mais não são do que prestadores de serviços de conteúdos, terem que se suportar em redes e serviços de comunicações electrónicas. Sendo certo que os designados serviços da sociedade da informação estão excepcionados do âmbito de aplicação da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, quando não consistam total ou principalmente no envio de sinais através de redes de comunicações electrónicas.

Página 39:

Quanto ao último parágrafo desta página há que salientar que está sujeita a atribuição de licença individual a prestação de serviços não reservados, mas abrangidos no âmbito do serviço universal.

Página 40:

Quanto ao primeiro parágrafo desta página há que salientar que a prestação de serviços não reservados e não abrangidos no âmbito do serviço universal está sujeita a autorização geral.

Página 43:

Quanto ao quadro constante desta página verifica-se que não foi referido o Regulamento n.º 38/2004, publicado a 29 de Setembro, relativo aos procedimentos de cobrança e entrega aos Municípios da Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP). Embora não conste do elenco de Regulamentos do art. 125º da LCE, a sua elaboração está expressamente prevista no n.º 3 do artigo 123º da LCE.

Adicionalmente, importa esclarecer quanto ao primeiro ponto do quadro da presente página (“Procedimentos no âmbito do regime de autorização geral”), que por deliberação da ANACOM de 3 de Maio de 2004, foram aprovados e publicitados no seu sítio de Internet “os procedimentos a observar pelos interessados para início da oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas”.

Página 45:

Citando-se o ICP-ANACOM, refere-se os inconvenientes da lentidão dos tribunais, relativamente à actividade sancionatória. Mas as demoras dos tribunais reflectem-se negativamente também na apreciação de impugnações de actos administrativos praticados.



Página 46:

O quadro constante desta página identifica de forma simplificada os tipos de ilícitos que determinaram a instauração de processos de contra-ordenação, mas a tipificação apresentada não é inteiramente coincidente com os dados enviados pelo ICP-ANACOM, nem compreendemos inteiramente a forma como foi efectuado o agrupamento e a contagem dos processos.

Sugere-se que, na referência a *ordens ou obrigações directamente impostas*, seja retirada a expressão final, *directamente impostas*.

Nas 2.^{as} e 4.^{as} referências do mencionado quadro (bem como no parágrafo seguinte) deverá respectivamente constar «violação de direitos de utilizadores ou consumidores» e «ausência de prévia comunicação ou aprovação».

Convirá ainda aglutinar os dados das 5.^a e 6.^a referências, passando a constar «utilização de estações ou redes de forma deficiente ou sem licença ou registo», sendo o número de processos aí contemplados de 97.

No quadro acima referido, o número de processos indicado coincide com o número de processos concluídos em 2005. Porém, nos quadros elaborados pelo ICP-ANACOM, com a descrição dos ilícitos, a identificação destes é feita em relação ao número de processos instaurados em 2005 e não ao número de processos concluídos nesse ano – pelo que não poderá existir uma coincidência entre o número de processos indicados no quadro e o número de processos a que é feita alusão no 1º parágrafo da presente página.

Acresce que, tal como se constata dos quadros apresentados pelo ICP-ANACOM, por vezes um mesmo processo de contra-ordenação foi instaurado pela prática de mais do que um ilícito – o que, face ao reagrupamento dos tipos de ilícitos que é apresentada pelo Tribunal de Contas, poderá ter reflexos no número final de processos indicado.

Relativamente à indicação de que «*A Utilização de estações de radiocomunicações deficiente ou sem licença ou registos representa quase 55% do total de processos concluídos em 2005*», importa salientar que nos elementos anteriormente facultados, referia-se que «*Cerca de 55% dos processos concluídos em 2005 disseram respeito à utilização de estações de radiocomunicações deficiente ou sem licença*».

Ou seja, verifica-se que aos processos em que estava em causa a prática de ilícitos pela utilização de estações de radiocomunicações deficiente ou sem licença, o Tribunal de Contas acrescentou a menção aos processos de contra-ordenação em que estava em causa a utilização de estações de radiocomunicações sem registo.

Assim sendo, e verificando-se que a alteração introduzida tem reflexos ao nível do número de processos concluídos, admite-se que a percentagem de 55% indicada deverá ter passado a apresentar uma desconformidade.

Por outro lado, alerta-se para o facto de a informação dada pelo ICP-ANACOM a esse respeito se referir a uma percentagem calculada em relação ao número de processos concluídos em 2005 e a informação que o Tribunal de Contas apresenta no quadro constante de págs. 46 corresponder aos tipos de ilícitos a que respeitam os processos instaurados nesse ano.

Por conseguinte, a informação inserida seguidamente ao quadro, não caracteriza correctamente o seu conteúdo.

Páginas 50 e 51:

Sem prejuízo do comentários apresentados às páginas 66 e 67, importa desde já esclarecer que, quanto ao Serviço Telefónico Móvel (STM), nas licenças dos operadores de serviços móveis encontram-se estabelecidos diversos níveis mínimos de qualidade de serviço a assegurar, os quais decorrem das respectivas propostas apresentadas a concurso.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



Quanto ao demais constante nas páginas 50 e 51, designadamente nos parágrafos 5 e seguintes da página 51, importa evidenciar que nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, as empresas que oferecem serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público, onde se incluem os prestadores de serviços do serviço de acesso à Internet, estão obrigados a disponibilizar aos utilizadores finais informações comparáveis, claras, completas e actualizadas sobre a qualidade de serviços que praticam.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, cabe ao ICP-ANACOM definir os parâmetros de qualidade dos serviços a medir e o seu conteúdo, o formato e o modo de publicação das informações.

Assim, por exemplo, se a informação que os prestadores de serviços têm que divulgar sobre a qualidade de serviço que praticam for idêntica, torna-se mais fácil ao consumidor fazer uma escolha informada. Entre outras variáveis, se no âmbito da oferta do mesmo serviço dois prestadores utilizassem diferentes parâmetros ou métodos de medição da qualidade de serviço que praticam, dificilmente o consumidor poderia avaliar qual o serviço que mais lhe convinha.

De facto, para além do preço, as empresas podem concorrer, nomeadamente, pela qualidade de serviço que praticam, pela inovação dos seus produtos.

De notar ainda que o artigo 47.º da Lei supra referida, respeita à obrigação de disponibilização ao público, em especial a todos os consumidores, de informações transparentes e actualizadas sobre os preços aplicáveis e os termos e condições habituais.

Importa ainda salientar que, embora referidos na informação transmitida em 08.05.2006, os serviços de audiotexto estão excluídos do âmbito de aplicação da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, conforme previsto na alínea b) do n.º1 do artigo 2.º.

Página 53:

Relativamente à sanção pecuniária compulsória referida em nota de pé de página, importa esclarecer que a mesma não chegou a ser aplicada.

Página 55:

Relativamente ao quadro constante da presente página, importa salientar que na descrição da “Base legal” referente à concessão do serviço postal universal não foi feita referência ao DL 112/2006, de 09/06, que introduziu alterações à aludida concessão.

Igualmente na descrição do objecto da concessão do serviço postal universal, não foi feita referência aos envios de livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas e encomendas postais.

Assim, deverá incluir-se na referida tabela:

Concessão	Base Legal	Objecto
Serviço Postal Universal	D.L. n.º 448/99 de 4 de Nov., D.L. n.º 116/2003 de 12 de Jun. e DL n.º 112/2006 de 9 de Jun.	<p>a) O estabelecimento, gestão e exploração da rede postal pública;</p> <p>b) A prestação dos seguintes serviços, no âmbito nacional e internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O serviço postal de envios de correspondência, incluindo a publicidade endereçada, com peso até 2 Kg; • O serviço postal de envios de livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas, com peso até 2 kg; • O serviço de encomendas postais até 20 kg de peso; • O serviço postal de envios registados; • O serviço postal de envios com valor declarado; <p>c) A prestação dos seguintes serviços e actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A emissão e venda de selos e outros valores postais; • A emissão de vales postais; • A colocação, na via pública, de marcos



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

		e caixas de correio destinados à recolha de envios postais; • A prestação do serviço público de caixa postal electrónica.
--	--	--

Página 56:

Quanto ao constante da presente página, há que referir que nos termos do n.º 2 do artigo 88.º, da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, a ligação à rede telefónica pública num local fixo e de acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo, devem permitir que os utilizadores finais estabeleçam e recebam chamadas telefónicas locais, nacionais e internacionais, fac-símile e comunicações de dados, com débitos suficientes para viabilizar o acesso funcional à Internet, tendo em conta as tecnologias prevaletentes utilizadas pela maioria dos assinantes e a viabilidade tecnológica.

Página 57:

Relativamente ao 6.º parágrafo, importa salientar que, em matéria de obrigações, a nova lei determina expressamente que sempre que o regime constante da nova lei for mais exigente, será esse o aplicável (art. 121º, n.º 3). Mesmo à PTC.

Página 58:

Relativamente ao 5.º parágrafo, importa esclarecer que o âmbito do serviço universal inclui também um serviço postal de encomendas postais até 20 kg.

Página 61 – 1.º Parágrafo, 3.º ponto:

No que consta quanto à identificação das empresas com PMS nos mercados considerados concorrenciais caberia uma referência específica ao mercado de terminação de chamadas num local fixo, dado que todos os operadores de redes públicas telefónicas fixas activos neste mercado têm PMS no fornecimento de serviços de terminação na sua própria rede.

Página 61 – 4.º Parágrafo, 8.º ponto:

O relatório do Tribunal de Contas refere que, a partir das análises efectuadas, entre as conclusões apontadas para os mercados considerados não concorrenciais, está a inexistência de entidades que prestem serviços móveis retalhistas através do recurso às redes dos outros operadores (mercado do acesso e originação de chamadas em redes móveis nacionais). Releva-se, contudo que, a análise do mercado grossista de acesso e originação de chamadas em redes móveis públicas nacionais não foi concluída, pelo que não é possível retirar qualquer conclusão sobre a mesma.

Página 62:

Relativamente ao 2.º parágrafo, nota-se que no documento não se menciona os mercados nos quais são impostas as obrigações elencadas. Assim sendo, um leitor menos elucidado poderia concluir que as obrigações são impostas à generalidade dos operadores, o que não corresponde à realidade. Considera-se, deste modo, importante contextualizar o âmbito de aplicação das obrigações.

Para o efeito, esclarece-se que as obrigações enunciadas são as impostas ao Grupo PT nos mercados retalhistas de banda estreita.

Considera-se, igualmente, que se deveria referir que a obrigação mencionada no ponto 5 só existe para as empresas do Grupo PT¹. Acresce que só poderão ser admissíveis diferenças entre os preços das chamadas com destino a diferentes operadores, desde que essa diferença resulte de diferentes valores dos preços de terminação relevantes.

Na identificação das obrigações impostas pelo ICP-ANACOM aos operadores para a correcção de situações de inexistência de concorrência, é importante incluir a publicação da Oferta de Referência de Circuitos Alugados, em resultado da deliberação do ICP-ANACOM relativa ao Mercado retalhista de

¹ Vide deliberação de 14/12/04 em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=143051>.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



circuitos alugados e mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados¹.

Quanto ao constante dos últimos três parágrafos, importa salientar que a Recomendação da Comissão Europeia referida não é aplicável aos serviços postais.

Página 63:

No que respeita ao 2.º parágrafo, na identificação dos mercados relevantes analisados (redes fixas) pelo ICP-ANACOM, deveriam ser incluídas as análises realizadas ao:

- a) Fornecimento grossista de acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sub-lacetes metálicos para oferta de serviços em banda larga e de voz² - Mercado 11 da Recomendação da Comissão Europeia;
- b) Fornecimento grossista de acesso em banda larga³ - Mercado 12 da Recomendação da Comissão Europeia; e aos
- c) Mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados⁴ – Mercados 13 e 14 da Recomendação da Comissão Europeia.

Nesse sentido, será de acrescentar que o ICP-ANACOM concluiu que, caso não fossem aplicadas obrigações *ex-ante*, as empresas do Grupo PT que actuam nos mercados supramencionados se encontrariam numa posição de força económica que lhes permitiria agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

Em linha com o constante no penúltimo parágrafo da página 63, no qual são identificadas as obrigações impostas nos mercados grossistas de

¹ Vide deliberação de 08.07.2005 em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=156963>.

² Vide deliberação de 30.03.2005 em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=146582>.

³ Vide deliberação de 24.06.2005 em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=155023>.

⁴ Vide deliberação de 08.07.2005 em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=156963>.

originação e terminação de chamadas em redes fixas, considera-se adequado mencionar que nos mercados grossistas referidos supra foram impostas obrigações, tais como:

- (a) Acesso e utilização de recursos de rede específicos;
- (b) Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- (c) Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações;
- (d) Separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação;
- (e) Controlo de preços e contabilização de custos;
- (f) Reporte financeiro.

No último parágrafo desta página refere-se que todos os operadores que terminam chamadas têm PMS no mercado de terminação de chamadas na rede pública num local fixo (página 64 – 1º parágrafo). Releva-se, no entanto, que as obrigações impostas aos OPS são diferentes das aplicáveis ao Grupo PT.

Páginas 66 e 67:

No 2.º parágrafo da página 66, convém evidenciar que, os níveis de qualidade anunciados podem não corresponder “aos níveis efectivamente oferecidos a cada cliente” e não “ao serviço efectivamente prestado”, como se refere.

No 4.º parágrafo da mesma página há que evidenciar que a verificação da conformidade dos valores anunciados aos utilizadores finais com os efectivamente registados é, no entanto, também possível no que respeita às empresas não prestadoras de serviço universal. Esta verificação implica a realização de auditorias às empresas prestadoras, para verificação da correcção da informação divulgada nos termos do Regulamento 46/05 e dos métodos de medição utilizados, sendo que estas auditorias foram agendadas pelo ICP-ANACOM a partir de 2007, de acordo com o plano de actividades 2007.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Adicionalmente, importa referir que, o ICP-ANACOM aprovou o regulamento de qualidade aplicável ao serviço de acesso à rede telefónica pública em local fixo e ao serviço telefónico acessível ao público em local fixo¹, aplicável às empresas responsáveis pela prestação retalhista do serviço de acesso à rede fixa e do serviço telefónico num local fixo. Já em 30/03/06, o ICP-ANACOM aprovou os parâmetros de qualidade de serviço e objectivos de desempenho aplicáveis ao serviço universal. Por deliberação de 30 de Março de 2006, foram aprovados os parâmetros de qualidade de serviço e objectivos de desempenho aplicáveis ao serviço universal, que o prestador de serviço universal está obrigado a cumprir, sem prejuízo da aplicação das Bases de Concessão do Serviço Público de Telecomunicações constantes do anexo ao Decreto-lei nº 31/2003, de 17 de Fevereiro², que o prestador de serviço universal está obrigado a cumprir, sem prejuízo da aplicação das Bases de Concessão do Serviço Público de Telecomunicações constantes do anexo ao Decreto-Lei nº 31/2003, de 17 de Fevereiro.

De modo geral, os parâmetros de qualidade de serviço definidos pelo ICP-ANACOM nas Deliberações em causa não são aplicáveis à totalidade das ocorrências, mas sim aos percentis 80% e/ou 95% e/ou 99% das ocorrências. Em termos estatísticos, tal permite ter uma percepção realista da prática das entidades em causa, uma vez que eventuais ocorrências negativas de carácter excepcional não são contabilizadas.

De qualquer modo, o artigo 48.º prevê que deve constar obrigatoriamente dos contratos, os sistemas de indemnização ou reembolso dos assinantes em caso de incumprimento dos níveis de qualidade previstos no contrato.

As mesmas Deliberações referidas definem, igualmente, o conteúdo, o formato e o modo de publicação da informação referente à qualidade de serviço.

Importa salientar que no que respeita à regulamentação da qualidade de outros serviços que não o Serviço Telefónico Fixo (STF) o ICP-ANACOM se encontra

¹ Doravante designado “Regulamento de qualidade aplicável ao serviço telefónico num local fixo”.

² Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=188962>

a desenvolver uma proposta de parâmetros aplicáveis ao Serviço de Acesso à Internet que integrarão o referido Regulamento, prevendo-se que a referida proposta seja colocada em consulta pública durante o terceiro trimestre do corrente ano.

Sublinhe-se que, apesar de uma grande parcela das reclamações recebidas no ICP-ANACOM sobre qualidade de serviço se relacionar com o serviço de acesso à Internet, e em particular com o facto de as velocidades de acesso efectivamente disponibilizadas aos clientes não corresponderem aos valores anunciados pelos prestadores, por vezes o problema reside essencialmente em informação insuficiente e/ou pouco clara prestada ao consumidor sobre a qualidade oferecida e não sobre os valores de qualidade de serviço propriamente ditos.

Quanto ao Serviço Telefónico Móvel (STM) nas licenças dos operadores de serviços móveis encontram-se estabelecidos diversos níveis mínimos de qualidade de serviço a assegurar, os quais decorrem das respectivas propostas apresentadas a concurso.

Este comentário é, por isso, extensível ao constante do parágrafo 4.º da página 21 do presente Relato.

Página 68:

Relativamente à dos valores de qualidade de serviço atingidos pelos CTT, relevam-se as seguintes clarificações:

- (2.º parágrafo) Em 2003, o valor atingido pelos CTT na demora de encaminhamento do correio normal (95,6%), em D+3, não atingiu o valor objectivo (96%) definido no Convénio de Qualidade do Serviço Postal Universal, embora tenha, ao contrário do referido no relatório da auditoria do Tribunal de Contas, atingido o valor Mínimo definido (95,2%);
- (4.º parágrafo) A demora de encaminhamento realizada pelos CTT no correio azul no Continente (D+1) foi de 95,1% em 2004 e 95,6% em 2005. Ou seja,



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

verifica-se uma evolução positiva de 0,5 pontos percentuais (e não de 1.4% conforme referido no documento do Tribunal de Contas) em 2005 face a 2004;
- (último parágrafo): Relativamente ao correio azul não entregue até 10 dias úteis, nos anos 2000 a 2002, inclusive, o valor realizado pelos CTT foi melhor do que o objectivo fixado. Em 2003 e 2004, o valor realizado pelos CTT não atingiu o valor objectivo, embora tenha atingido o valor mínimo. O valor realizado pelos CTT em 2005 foi melhor que o valor objectivo (vide tabela seguinte):

Correio azul não entregue até 10 dias úteis

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valor Objectivo definido no Convénio de Qualidade (‰)	1,2	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6
Valor Realizado pelos CTT (‰)	1,1	1,7	1,5	1,7	1,8	1,4
Cumprimento do objectivo	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim

Quanto à nota de pé de página n.º 126, o valor “984%” deve ser substituído por “94,0%”. Na nota de pé de página n.º 130, o símbolo “%” deve ser substituído por “‰”.

Página 70 – 2.º Parágrafo, ponto 3:

O gráfico apresenta a evolução real dos preços dos serviços que constituem o cabaz do STF (instalação, mensalidade, comunicações locais, regionais e nacionais). Não sendo possível concluir com base na informação apresentada que “as tarifas relativamente mais baixas, verificaram-se nas ligações nacionais e regionais”. O que se deve concluir é que as comunicações regionais e nacionais foram, entre 1998 e 2005, as que apresentaram a maior redução de preços médios.

Página 71 – nota de pé de página 136:

Onde se lê a “deliberação 03/11/136” deve ler-se “deliberação de 03/11/2000”.

Página 72:

Relativamente ao constante do 5.º parágrafo, importa salientar que para além da definição dos preços máximos aplicáveis à instalação e mensalidade do acesso completo, o ICP-ANACOM tem intervindo no preço máximo a aplicar na mensalidade do acesso partilhado¹ e nos preços máximos de outros serviços associados à oferta do lacete local (e.g. transporte de sinal² e co-instalação³).

É relevante salientar que, em resultado da melhoria das condições regulatórias (relativamente a preços e outras disposições da oferta) introduzidas pelo ICP-ANACOM na OLL existiu, em 2005, um elevado investimento nos serviços associados a esta oferta por parte dos operadores alternativos à Portugal Telecom. De facto, no final de 2005, os lacetes desagregados ascendiam a 72.019, o que traduz um crescimento de 720% face aos 8.780 lacetes desagregados que existiam um ano antes (no final do 2.º trimestre de 2006 existiam cerca de 145 mil lacetes desagregados)⁴.

Quanto ao parágrafo 8.º é importante mencionar que a intervenção do ICP-ANACOM nos preços e restantes condições da oferta do lacete local e da oferta “Rede ADSL PT” tem tido consequências a nível retalhista, facilitando a existência de um ambiente concorrencial e favorecendo a penetração da banda larga em Portugal⁵.

¹ Refira-se a mensalidade do acesso partilhado em 2003 era cerca de € 7,82, sendo actualmente de € 2,24. Vide deliberação de 14.12.2005 em:

<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=56&contentId=317303>.

² Vide deliberação de 13.04.2005 em:

<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=56&contentId=267486>.

³ Vide deliberação de 19.06.2003 em:

<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=56&contentId=109895>.

⁴ Vide comunicado do ICP-ANACOM em:

<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=1643&contentId=330722>.

⁵ Vide estatísticas relativas ao acesso à Internet – 4.º trimestre de 2005:

<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=185362>.



Página 73:

Referira-se que, de acordo com uma comparação internacional de preços levada a cabo pelo ICP-ANACOM em Novembro de 2005¹, se concluiu que os preços retalhistas de acesso à Internet em banda larga praticados em Portugal “*não se encontravam acima dos níveis médios europeus*”, sendo inclusivamente o país onde o preço mínimo das ofertas de 2 Mbps² era mais reduzido.

Página 74:

É referido que “...em 2002 se registou um valor [variação média dos preços dos serviços reservados] desconforme com o estabelecido por convénio”.

De facto, o ICP-ANACOM considerou como valor do Índice de Preços no Consumidor (IPC) em 2002 o valor médio, arredondado às décimas, do intervalo de variação da inflação esperada pelo Governo para 2002 e inscrita no Relatório do Orçamento de Estado para 2002, ou seja 2,8%³ [por lapso, o ICP-ANACOM reportou anteriormente (na resposta ao pedido de 29/06/06) ao Tribunal de Contas que o valor do IPC considerado em 2002 para efeitos do Convénio de Preços foi 2,75%].

De acordo com o Convénio de Preços do Serviço Postal Universal⁴ que vigorou em 2002, a variação média ponderada dos preços dos serviços postais reservados não podia ser superior (em termos nominais) a IPC, ou seja, a 2,8%, sendo que a variação de preços dos serviços reservados apresentada pelos CTT foi também de 2,8%.

¹ Vide comparação em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=185362>.

² À data de realização do estudo as ofertas de 2 Mbps eram as ofertas mais utilizadas pelos internautas portugueses.

³ O intervalo de variação da inflação prevista para 2002 pelo Governo, inscrita no Relatório do Orçamento de Estado para 2002, foi [2,5%; 3,0%].

⁴ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=17497>.

Note-se ainda que na nota de pé de página n.º 145 onde se lê “promulgado” deve ler-se “publicado”.

Página 76:

No referido quanto às comunicações de voz móvel-fixo e fixo-fixo, o ICP-ANACOM, após análise conjugada dos diferenciais tarifários praticados em função da rede de destino e do número de reclamações recebidas, não entendeu proporcional estabelecer a obrigatoriedade de disponibilização pelas empresas prestadoras de um anúncio on-line identificativo da rede de destino. No caso das comunicações SMS, esta solução não era tecnicamente viável, além de que da análise conjugada das reclamações recebidas e diferenciais tarifários praticados em função da rede de destino se concluiu não ser também proporcional estabelecer uma obrigação similar à estabelecida no caso das ligações móvel-móvel. Não obstante, o ICP-ANACOM estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de um serviço telefónico informativo de preços de chamadas de voz, dados e mensagens curtas para números portados, por parte dos prestadores que pratiquem planos tarifários que possam implicar que uma chamada para um número portado seja mais cara do que anteriormente à portabilidade do mesmo.

Relativamente à referência ao estudo do ERG, importa salientar que o mesmo se refere ao problema da transparência tarifária, no contexto da portabilidade, pelo que as reclamações a que este se refere dizem respeito somente a esta matéria.

Por outro lado, de acordo com os dados disponíveis, entraram no ICP-ANACOM, em 2004, 258 reclamações sobre transparência tarifária, no contexto da portabilidade nas redes móveis. No que respeita à portabilidade no contexto das redes fixas, deram entrada no ICP-ANACOM 10 reclamações, em 2004.

Refira-se, por outro lado, que neste momento, em função das medidas introduzidas, são praticamente inexistentes as reclamações entradas no ICP-



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

ANACOM e operadores no contexto da transparência tarifária no âmbito da portabilidade, móvel ou fixa.

Por último, as referências feitas a estas reclamações (quer as conclusões do estudo quer da monitorização mais recente da ANACOM) apenas fazem sentido quando se estiver a tratar especificamente a questão da transparência tarifária no âmbito da portabilidade.

Importa a este propósito salientar que, os problemas da transparência tarifária no âmbito da portabilidade se podem considerar de momento contornados, em resultado das medidas estabelecidas pelo ICP-ANACOM.

Em Portugal os problemas de transparência tarifária decorrentes da implementação da portabilidade fizeram-se sentir essencialmente na fase que se seguiu imediatamente à introdução desta funcionalidade. Estes problemas foram posteriormente minorados mediante estabelecimento pelo ICP-ANACOM de um conjunto de medidas, actualmente vertidas no (Regulamento n.º 58/2005, de 18 de Agosto – Regulamento da Portabilidade)¹.

Entre estas medidas destaca-se a obrigação de disponibilização pelos operadores, nas ligações de voz móvel-móvel, de um anúncio on-line identificativo da rede de destino, sendo que a audição deste anúncio é passível de inibição por vontade do utilizador chamador. Não obstante o número de reclamações sobre esta matéria ser actualmente praticamente inexistente, o

¹ As empresas que oferecem serviço telefónico móvel devem disponibilizar um aviso gratuito *on-line*, nas chamadas nacionais de voz entre redes de serviço telefónico móvel e destinadas a números portados, sempre que pratiquem planos tarifários que possam implicar que uma chamada para um número portado seja mais cara do que anteriormente à portabilidade do mesmo. Ficaram ainda definidas as seguintes características do aviso:

- a. O conteúdo do anúncio deveria ser "Aviso: Está a ligar para um assinante que agora pertence à (...). Aguarde".
- b. Os prestadores devem inibir a audição deste anúncio sempre que o assinante chamador o solicite e sem encargos para este.

As empresas que oferecem serviço telefónico móvel ou acessível em local fixo, com planos tarifários que possam implicar que uma chamada para um número portado seja mais cara do que anteriormente à portabilidade do mesmo devem manter um serviço telefónico informativo de preços de chamadas de voz, dados e mensagens curtas para números portados. Tais serviços informativos devem ter a capacidade de identificação da rede de destino da chamada sobre a qual o assinante pretenda informação tarifária, caso tal identificação seja necessária a uma correcta prestação daquela informação.

ICP-ANACOM continua a acompanhar a evolução verificada neste âmbito, não só mediante monitorização deste tipo de reclamações recebidas mas também dos níveis de diferenciais tarifários praticados pelos operadores em função da rede de destino.

Numa fase inicial foram efectivamente recebidas no ICP-ANACOM muitas reclamações de utilizadores que alegavam não ter capacidade de identificar a rede de destino das chamadas efectuadas, problema este que se revelou particularmente grave no âmbito das chamadas de voz móvel-móvel, em que os diferenciais tarifários em função da rede de destino se revelavam particularmente elevados e em que os utilizadores se haviam habituado, anteriormente à introdução da portabilidade, a identificar a rede destino a partir dos dois primeiros dígitos do número marcado.

Relativamente, às chamadas fixo-fixo, actualmente verifica-se que existem também ofertas nas quais, mediante um pagamento adicional mensal, o utilizador obtém o direito de realizar chamadas *on-net* sem qualquer custo extra, sendo que as chamadas *off-net* estão sujeitas às tarifas habituais. Esta situação causa problemas ao nível da transparência tarifária, uma vez que é difícil, para o utilizador comum, saber a que rede pertence determinado número. Por outro lado, o tipo de consumidor que adere a estes planos tarifários fá-lo normalmente no pressuposto de que irá por essa via conseguir um maior controlo do valor da sua factura, pelo que ao receber no final do mês, para pagamento, um valor inesperadamente superior ao montante fixo que se dispôs a pagar se sente particularmente defraudado nas suas expectativas. O ICP-ANACOM encontra-se, neste momento, a analisar a forma mais apropriada de contornar este problema, salvaguardando os diferentes interesses em causa.

Relativamente à nota de pé de página n.º 148 desconhece-se como podem os números utilizados nas chamadas móvel-móvel identificar a área geográfica e o serviço.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



Página 80:

Quanto ao quadro constante nesta página, importa salientar que a referência feita ao artigo 7.º respeita a uma competência consultiva da ANACOM que, a solicitação da AR ou por sua iniciativa atentas as suas atribuições, é exercida.

Relativamente à referência ao artigo 11º, n.º 2 dos Estatutos, importa salientar que mecanismo de “Conhecimento prévio” não se aplica exclusivamente na relação com o Governo.

Página 82:

Relativamente aos pontos 4.º e 7.º listados no início desta página, evidenciamos que ambos respeitam à mesma realidade.

Página 88:

Sugere-se que a frase “Acompanhamento de processos sobre questões transversais, abrangendo mais que uma entidade (ex.: informação estatística, portabilidade, etc), a cargo de um responsável” apresentada no quadro na vertente monitorizada – “Actividade dos operadores”, seja complementada com a seguinte indicação: “Acompanhamento de processos sobre questões **de mercado** transversais, abrangendo mais que uma entidade (ex.: informação estatística, portabilidade, **pré-selecção**, etc), a cargo de um responsável”.

Adicionalmente, no ponto “Satisfação dos consumidores” do quadro ali constante, poderá ainda incluir-se, entre as medidas ou instrumentos de monitorização, o estudo de satisfação de clientes e utilizadores finais, anualmente realizado, bem como o estudo de avaliação do serviço da acesso à Internet (o primeiro foi efectuado em 2005, para ser repetido anualmente).

Página 90:

Quanto ao primeiro parágrafo, importa acrescentar que actualmente e após o último reporte de informação de qualidade por parte dos prestadores ao ICP-ANACOM (Julho de 2006) foi solicitada a cada uma das empresas a regularização dos vários incumprimentos detectados até ao momento no apuramento/disponibilização da referida informação, em conformidade com o fixado no anexo ao regulamento.

Desta forma, não se considerou por enquanto oportuna a publicação de relatórios comparativos baseados na informação até ao momento recebida.

Quanto ao último parágrafo, importa esclarecer que, no que respeita ao Serviço Telefónico Móvel (STM) encontram-se actualmente estabelecidos nas licenças dos operadores de serviços móveis diversos níveis mínimos de qualidade de serviço a assegurar, os quais decorrem das respectivas propostas apresentadas a concurso.