



Estudo sobre o Serviço Universal de Telecomunicações na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e em Macau, China



Estudo sobre o Serviço Universal de Telecomunicações na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e em Macau, China

ÍNDICE

Agradecimentos	4	5.3.6.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	77
Conteúdo.....	5	5.3.6.4 A situação atual	79
1. Introdução.....	7	5.3.7 Moçambique.....	79
1.1 Âmbito e objetivos.....	7	5.3.7.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas	79
1.2 Metodologia e informação de suporte	7	5.3.7.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	81
2. Enquadramento do Serviço Universal.....	8	5.3.7.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	81
2.1 Breve abordagem histórica	8	5.3.7.4 A situação atual.....	84
2.2 Noções fundamentais	9	5.3.8 Portugal.....	85
2.3 Objetivos	12	5.3.8.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas.....	85
2.4 Âmbito do Serviço Universal	12	5.3.8.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	87
2.4.1 Aspetos gerais.....	12	5.3.8.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	88
2.4.2 A evolução do âmbito do Serviço Universal	14	5.3.8.4 A situação atual	95
2.5 Abordagens à prestação do Serviço Universal.....	15	5.3.9 São Tomé e Príncipe	96
2.6 Financiamento	16	5.3.9.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas.....	96
2.7 Gestão dos mecanismos de financiamento.....	19	5.3.9.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	98
2.8 O Serviço Universal e os direitos dos utilizadores.....	21	5.3.9.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	98
2.9 Os OTT e os projetos de universalização	21	5.3.9.4 A situação atual	100
3. O Serviço Universal por regiões	22	5.3.10 Timor-Leste.....	101
3.1 África subsariana.....	24	5.3.10.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas	101
3.2 América Latina / Sul.....	27	5.3.10.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	103
3.3 Ásia – Pacífico.....	28	5.3.10.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	103
3.4 Estados Unidos da América	28	5.3.10.4 A situação atual	106
3.5 União Europeia	30	5.4 Indicadores específicos relevantes.....	106
3.6 Indicadores gerais relevantes	33	5.4.1 Serviço telefónico	106
4. Tendências internacionais.....	37	5.4.2 Internet.....	108
5. O Serviço Universal na CPLP e em Macau, China.....	39	5.4.3 Televisão	110
5.1 A CPLP e a ARCTEL.....	39	6. Análise comparativa do Serviço Universal na CPLP e em Macau, China	111
5.2 Contexto regional.....	41	6.1 Introdução	111
5.3 Análise ao Serviço Universal nos membros da CPLP e em Macau, China.....	45	6.2 Âmbito	113
5.3.1 Angola	45	6.3 Objetivos.....	117
5.3.1.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas	45	6.4 Características.....	118
5.3.1.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	47	6.5 Prestadores	118
5.3.1.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	47	6.6 Modelos de financiamento.....	119
5.3.1.4 A situação atual.....	50	6.7 Gestão do financiamento.....	120
5.3.2 Brasil.....	51	6.8 Outros aspetos que impactam no Serviço Universal.....	120
5.3.2.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas	51	7. Um novo paradigma de universalização para a CPLP e em Macau, China.....	120
5.3.2.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	53	7.1 Perspetivas de abordagem.....	120
5.3.2.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	54	7.2 Modelo concetual proposto	121
5.3.2.4 A situação atual	58	7.3 Modelo de universalização e inclusão digital.....	123
5.3.3 Cabo Verde	58	7.3.1 Serviço universal	124
5.3.3.1 Dados gerais sobre o país e sobre o sector das comunicações eletrónicas	58	7.3.1.1 Conceito de serviço universal.....	124
5.3.3.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	60	7.3.1.2 Âmbito do Serviço Universal nos países da CPLP.....	125
5.3.3.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	60	7.3.1.3 Serviços atualmente integrados no âmbito do serviço universal. 126	
5.3.3.4 A situação atual.....	64	7.3.1.4 Serviços candidatos a integrar o âmbito do serviço universal. 128	
5.3.4 Guiné-Bissau	65	7.3.1.5 Proposta de prestações a incluir no âmbito do serviço universal da CPLP.....	134
5.3.4.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas.....	65	7.3.2 Projetos e iniciativas TIC.....	134
5.3.4.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	67	7.3.3 Obrigações de universalização	136
5.3.4.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	67	7.3.4 Políticas e medidas adjacentes	136
5.3.4.4 A situação atual	70	7.4 Implementação do modelo.....	137
5.3.5 Guiné Equatorial	71	7.4.1 Alteração do quadro e regime legal.....	137
5.3.5.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas.....	71	7.4.2 Conceitos e âmbitos.....	138
5.3.5.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	73	7.4.3 Forma de disponibilização.....	138
5.3.5.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso.....	73	7.4.4 Financiamento	140
5.3.5.4 A situação atual	74	7.4.5 Outras regras.....	143
5.3.6 Macau, China.....	75	8. Recomendações	143
5.3.6.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas.....	75	9. Apetos de implementação.....	146
5.3.6.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização	77	Lista de principais siglas e abreviaturas.....	147
		Bibliografia geral	148

Estudo sobre o Serviço Universal de Telecomunicações na comunidade dos países de língua portuguesa e em Macau, China

Agradecimentos

O presente estudo sobre o Serviço Universal de Telecomunicações¹ nos países da CPLP resulta da cooperação entre a Oficina de Desenvolvimento das Telecomunicações da UIT e a ARCTEL. O estudo foi encomendado pela ARCTEL à Dra. Magda Cocco, sócia da área de Telecomunicações Media e Tecnologias (TMT) da Vieira de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados, R.L. (VdA), tendo a mesma convidado para participar na elaboração do estudo o Mestre Tiago Bessa e a Dra. Nádia da Costa Ribeiro, respetivamente, Associado Coordenador e *International Advisor* da VdA.

A equipa de TMT da VdA tem uma experiência de mais de 25 anos de consultadoria no sector das comunicações eletrónicas, tendo uma vasta experiência, designadamente, na assessoria na definição de políticas estratégicas para o sector.

Este projeto contou com a colaboração do Grupo de Trabalho do Serviço Universal (GTSU), constituído por um representante de cada membro da ARCTEL, ou seja, membros da AGER, ANAC, ANACOM, ANATEL, ANC, ARN-TIC, INACOM, INCM e ORTEL. Foi designada como Presidente do GTSU a representante do órgão regulador das comunicações eletrónicas de Cabo Verde.

As conclusões e opiniões expressas neste documento em nada vinculam a UIT e a ARCTEL, nem os reguladores e entidades públicas que participaram na elaboração do mesmo.

As designações utilizadas e a apresentação do material nesta publicação, incluindo mapas, não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da UIT sobre o estatuto legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou sobre a delimitação das suas fronteiras ou limites.

O conteúdo desta publicação não revela as posições de qualquer das entidades referidas. Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida, armazenada ou distribuída sem a referência do autor.

A tradução desta publicação, da versão original em português para inglês, é da total autoria da ARCTEL.

1. Embora em alguns países o conceito de "telecomunicações" já tenha evoluído, por razões ligadas à convergência de redes e serviços, para o conceito de "comunicações eletrónicas", usaremos neste estudo essencialmente o conceito de telecomunicações, por ser ainda o conceito utilizado na larga maioria de países não pertencentes à União Europeia. Em todo o caso, os conceitos de telecomunicações e de comunicações eletrónicas, quando utilizados, terão o mesmo sentido.

Conteúdo

Sumário Executivo

O serviço universal de telecomunicações reflete uma perspetiva do Estado mais prestador e mais sensível aos interesses dos cidadãos. Trata-se de uma forma de garantir a disponibilização à generalidade da população de determinadas prestações ou serviços socialmente relevantes. Durante as últimas décadas, tem sido um dos principais motores de inclusão social, redução de assimetrias, reforço da coesão territorial, promoção do desenvolvimento económico e proteção de grupos de cidadãos mais desfavorecidos.

Embora se trate de um mecanismo que é aplicado e utilizado em diversas regiões, existem diferenças substanciais, em termos políticos e de conteúdo, na prestação do serviço universal de telecomunicações. Tais diferenças são notórias, em especial, ao nível da definição do âmbito do serviço universal, da determinação da forma de prestação e do desenho dos mecanismos de financiamento.

As experiências existentes, sobretudo ao nível da União Europeia e dos EUA, demonstram que os objetivos subjacentes do serviço universal podem ser prosseguidos de diferentes maneiras, no que diz respeito à definição do âmbito do serviço universal e à forma de assegurar a sua prestação. É inegável que essas experiências influenciaram os vários membros da CPLP.

Numa análise mais aprofundada, foi possível detetar zonas significativas de harmonização em aspetos relevantes do serviço universal de telecomunicações nos vários membros da CPLP e em Macau, China, sobretudo ao nível do regime legal. Continuam, porém, a verificar-se diferenças significativas na forma de concretização e de implementação das soluções legislativas, existindo assim espaço para a definição de políticas e soluções mais harmonizadas em termos de conceito e âmbito do serviço universal de telecomunicações.

A literatura existente e as tendências internacionais apontam de forma clara a necessidade de repensar o serviço universal, alinhando-o aos desafios do século XXI, tornando os seus objetivos mais ambiciosos, encapsulando as várias dinâmicas do setor das telecomunicações e dos serviços TIC, e assegurando, assim, maior convergência entre serviços, redes e conteúdos. Para os membros da CPLP e em Macau, China, o estudo desenvolvido permite apontar alguns subsídios nesta área, que podem ser facilmente extrapoláveis para outras regiões.

Desde logo, aponta-se o caminho para a emergência de um novo paradigma de universalização e de inclusão digital do século XXI assente em duas realidades próximas, mas conceptualmente distintas: (i) o serviço universal de telecomunicações e (ii) as medidas e iniciativas TIC. Este novo paradigma aceita e reconhece que existem determinadas ações, fora do conceito mais tradicional do serviço universal, que prosseguem os mesmos objetivos e visam atingir os mesmos resultados. Ao invés de continuar a tratar de forma separada estas realidades, a meta a atingir passa por criar um regime jurídico harmonizado para as várias medidas de universalização e de inclusão digital.

O Serviço Universal deve manter a sua caracterização mais tradicional, enquanto conjunto mínimo de serviços de telecomunicações considerados essenciais à vida em sociedade e ao desenvolvimento económico em cada momento, considerando-se ser esta a opção menos intrusiva para o funcionamento do mercado e que levanta menos entraves em termos de necessidades de financiamento. Todavia, o âmbito concreto do serviço universal deve ser periodicamente revisto, adequando o mesmo à realidade do mercado e à evolução do setor.

Da análise efetuada, sugere-se uma evolução do âmbito do serviço universal no sentido de, entre outros aspetos, passar a admitir a ligação à rede telefónica móvel (e não meramente fixa) e, em especial, passar a abranger o serviço de transmissão de dados e de acesso à Internet em banda larga (fixa ou móvel), com velocidades de transmissão adequadas. Esta sugestão está alinhada com as principais tendências e documentos internacionais sobre a matéria.

Além disto, considera-se que o paradigma de prestação do serviço universal deve evoluir para um mecanismo que visa essencialmente endereçar necessidades concretas, de determinadas localidades ou grupos de pessoas. Em termos práticos, tal implica um favorecimento de uma lógica de projetos ou medidas individuais de universalização, em detrimento de uma lógica de designação preventiva de prestadores de serviço universal para cobrir a totalidade do território. Com esta medida poder-se-iam mitigar as necessidades de financiamento público ou privado do serviço universal.

Quanto às medidas e iniciativas TIC, que, em regra, misturam várias prestações, serviços ou bens, num único projeto, sugere-se a criação de um enquadramento legislativo mais favorável, que defina regras de lançamento de concursos, de escolha de entidades beneficiárias e do respetivo financiamento. Pela sua natureza, estas medidas deverão continuar a funcionar numa lógica de projetos específicos, focados nas necessidades do mercado.

As medidas de universalização e de inclusão digital devem ser adjudicadas através de procedimentos transparentes e não discriminatórios, nomeadamente através de concurso público. O financiamento deve ser assegurado, sobretudo, através dos chamados fundos de universalização, para onde contribuirão os operadores de telecomunicações. Deve igualmente prever-se a possibilidade de dotações orçamentais e donativos de entidades públicas ou privadas, assim como próprias contribuições dos utilizadores, definidas, por exemplo, como uma taxa a acrescer ao preço dos serviços de telecomunicações (pré ou pós-pagos).

Os fundos de universalização devem ser cuidadosamente geridos, de forma transparente e autónoma face aos operadores e às entidades públicas. Além disto, deve evitar-se que as contribuições dos operadores possam constituir um entrave à sua atividade. Para o efeito, os montantes das contribuições devem ser definidas atendendo às necessidades de financiamento do fundo em cada momento, podendo ser suspensas quando o valor gerido pelo fundo seja suficiente para fazer face aos projetos existentes.

Como alternativa ao serviço universal e às medidas e iniciativas TIC, o regime legal pode ainda prever a imposição, em determinadas circunstâncias, de obrigações de universalização a todo e qualquer operador, sobretudo, na sequência de procedimentos de atribuição de recursos escassos, contribuindo assim para reforçar os índices de cobertura das redes de telecomunicações ao longo do território.

Propõe-se para a CPLP e em Macau, China a criação de um observatório das políticas e das medidas de universalização que possa monitorizar a evolução desta matéria e partilhar as experiências e práticas de cada país. Os países que decidirem adotar os princípios e sugestões incluídos neste estudo devem começar por aprovar uma política de universalização e de inclusão digital que dê o necessário enquadramento para as alterações a implementar do ponto de vista legal.

As futuras políticas regulatórias e legislativas poderão já tomar em linha de conta este conceito mais amplo de universalização, que vai ao encontro das dinâmicas atuais do setor das telecomunicações e dos serviços TIC e que procura criar um mecanismo mais flexível e alinhado com a convergência de serviços, redes e conteúdos.

1. Introdução

1.1 Âmbito e objetivos

Constitui objeto do presente trabalho realizar, pela primeira vez, um estudo exaustivo e detalhado sobre o estado atual do serviço universal nos Estados-Membros da CPLP e em Macau, China implicando:

- (i) levantamento de informação relativa aos países da CPLP e ao mercado das comunicações eletrónicas;
- (ii) Uma análise do enquadramento legal que regula o serviço universal em cada país da CPLP;
- (iii) Uma descrição da forma como o conceito de serviço universal se materializa e uma avaliação das principais regras que enformam a sua disponibilização em cada país, bem como o respetivo financiamento;
- (iv) A recolha de informação relativa a políticas de promoção do serviço universal;
- (v) Um exame das principais tendências internacionais sobre o serviço universal.

Adicionalmente, considerando a informação recolhida e a análise desenvolvida, este estudo procurará avaliar a possibilidade de se considerar nas futuras políticas regulatórias e legislativas um conceito mais amplo de universalização, que permita encapsular as várias dinâmicas do sector das telecomunicações e dos serviços TIC e que seja mais flexível e alinhado com a convergência atual entre serviços, redes e conteúdos. Será ainda avaliada a possibilidade de propor uma linha de evolução do conceito e âmbito de serviço universal que seja comum aos vários Estados-Membros da CPLP.

Por último, serão apresentadas algumas recomendações e linhas de orientação que possam ser usadas no sentido de melhorar alguns procedimentos e mecanismos de gestão do serviço universal e os aspetos associados ao mesmo, nomeadamente em termos de financiamento.

1.2 Metodologia e informação de suporte

Este estudo desenvolveu-se através de uma metodologia de análise envolvendo as seguintes fases:

- (i) Pesquisa em bases de dados publicamente disponíveis (da UIT, da ARCTEL, Banco Mundial, etc.) sobre indicadores relevantes dos países da CPLP e do mercado das TIC.
- (ii) Levantamento preliminar de informação sobre o enquadramento legal e regulatório do serviço universal em cada país da CPLP, o qual foi enviado aos membros do GTSU para comentários e confirmação.
- (iii) Elaboração de questionário exaustivo para recolha de informação sobre o estado atual do serviço universal de telecomunicações em cada país, dividido em nove grandes temas:
 - Conceito e Âmbito do Serviço Universal
 - Prestadores do Serviço Universal
 - Financiamento do Serviço Universal
 - Regime de Preços do Serviço Universal
 - Garantia de Qualidade do Serviço Universal
 - Obrigações de Universalização
 - Projetos / Iniciativas de Serviço Universal
 - Futuro do Serviço Universal
 - Outras questões

Uma versão preliminar do modelo de questionário foi enviada aos membros do GTSU para recolher comentários e sugestões de alteração e posteriormente foi-lhe remetida a versão final para a recolha das informações solicitadas no questionário.

- (iv) Apresentação e discussão de uma versão preliminar do estudo no âmbito da Assembleia Geral da ARCTEL em Luanda, em Maio de 2015.
- (v) Recolha de comentários e contributos finais ao estudo, até ao final de agosto de 2015.

Para além da informação recolhida pelos consultores e enviada pelos membros do GTSU, este estudo baseou-se, ainda, na informação constante da Bibliografia em anexo.

2. Enquadramento do Serviço Universal

Em termos introdutórios, é de salientar que o serviço universal não é uma originalidade do sector das telecomunicações e nem sequer é um conceito específico deste sector. Pelo contrário, é uma realidade presente noutras indústrias de rede, como a energia e os serviços postais, com as mesmas características (ou, pelo menos, características similares) àquelas que tradicionalmente são imputadas ao serviço universal na área das telecomunicações.

Há ainda conceitos similares ao serviço universal noutros sectores de atividade, como sejam, por exemplo, o conceito de serviços mínimos bancários, relativos à abertura de contas e à utilização de cartões de débito.

Apesar desta abrangência, por razões que dispensam justificação, ao longo deste documento apenas faremos referência ao serviço universal no contexto do sector das telecomunicações.

2.1 Breve abordagem histórica

Em linha com o sucedido em outras indústrias de rede, os serviços de telecomunicações foram historicamente prestados numa lógica de monopólio, em que o Estado assegurava, por si próprio ou por seu intermédio, a existência e a disponibilização de serviços, nomeadamente o serviço de telefone fixo, em todo o território nacional.

Para além de razões políticas e sociais envolvidas na centralização destes serviços no Estado, do ponto de vista económico, era crença generalizada que as redes de telecomunicações constituíam monopólios naturais, pelo que a prestação do serviço de telefone fixo deveria ser assegurada, em exclusivo, por uma única entidade.

Durante esta primeira fase, os serviços de telecomunicações foram sendo prestados numa lógica de serviço público, decorrente do papel assumido pelo Estado como prestador de determinados serviços. Neste período, não existia ou, pelo menos, o conceito de serviço universal não tinha a conotação que hoje em dia lhe é atribuída. Embora implicitamente existisse um objetivo de universalização na prestação de serviços, a entidade controlada pelo Estado estava obrigada a seguir as orientações e recomendações emanadas dos órgãos do Estado de uma forma que nem sempre seria compatível com as características que tradicionalmente são apontadas ao serviço universal.

Foi com o fenómeno da liberalização do mercado, em inícios da década de 80 do século XX, pelo menos na Europa, e com a privatização dos operadores públicos que se colocou a necessidade de encontrar mecanismos que permitissem continuar a salvaguardar interesses do Estado que o funcionamento do mercado, por si só, poderia não garantir. Foi neste enquadramento que o conceito mais tradicional de serviço universal ganhou destaque e relevância.

Na sua génese está a ideia de garantir a disponibilização universal, ou seja, em todo o território e a preços acessíveis de um conjunto mínimo de serviços de telecomunicações (prestações²) que seria essencial para assegurar a defesa dos interesses dos utilizadores finais, reforçar a coesão territorial e social e maximizar os benefícios económicos das redes de telecomunicações existentes.

2. Utiliza-se ao longo deste estudo o conceito de "prestações" no sentido equivalente ao de "serviços".

A evolução de um mercado dominado pelo Estado para um mercado liberalizado levou também a que o Estado mudasse as suas vestes, deixando de ser um Estado Prestador para passar a assumir a posição de um Estado de Garantia. E aqui surge uma importante diferença entre o serviço público de telecomunicações e o serviço universal. Enquanto o primeiro implica que o Estado seja responsável por assegurar, por si ou por seu intermédio, determinadas prestações públicas/serviços, no segundo caso apenas existe a responsabilidade de assegurar que o próprio mercado disponibiliza essas prestações, com determinadas condições.

Portanto, em termos históricos, podemos distinguir duas fases relevantes. Numa *primeira fase*, em que os serviços de telecomunicações eram disponibilizados numa lógica de serviço público, o serviço universal estava, de certa forma, imbuído, nessa prestação, decorrendo de meras obrigações do operador monopolista/incumbente. Numa *segunda fase*, em que o mercado é liberalizado e os seus operadores privatizados, o serviço universal ganha autonomia e destaque, como forma de o Estado continuar a garantir, já não por si, mas com a sua garantia, que determinadas prestações públicas de importância social continuariam a ser disponibilizadas.

Naturalmente, esta evolução não se verificou da mesma forma em todos os países. Em especial nos países africanos em que o serviço de telefone fixo foi e é historicamente inexpressivo, a ideia de universalização dificilmente estaria imbuída nas obrigações dos operadores incumbentes, atendendo à dimensão dos custos de investimento exigidos para cobrir todo o território. Mesmo nos países em que esta ideia estava presente no quadro legal vigente, algumas dificuldades conjunturais (como situações de guerra civil, o baixo poder de compra e a inexistência de concorrência), limitaram uma maior disseminação dos serviços de telecomunicações, que permaneceram historicamente restritos aos grandes centros urbanos.

Nestes países, foi, em especial, com o surgimento do serviço telefónico móvel e com o maior desenvolvimento económico das últimas décadas que a ideia de universalização dos serviços de telecomunicações ganhou importância.

2.2 Noções fundamentais

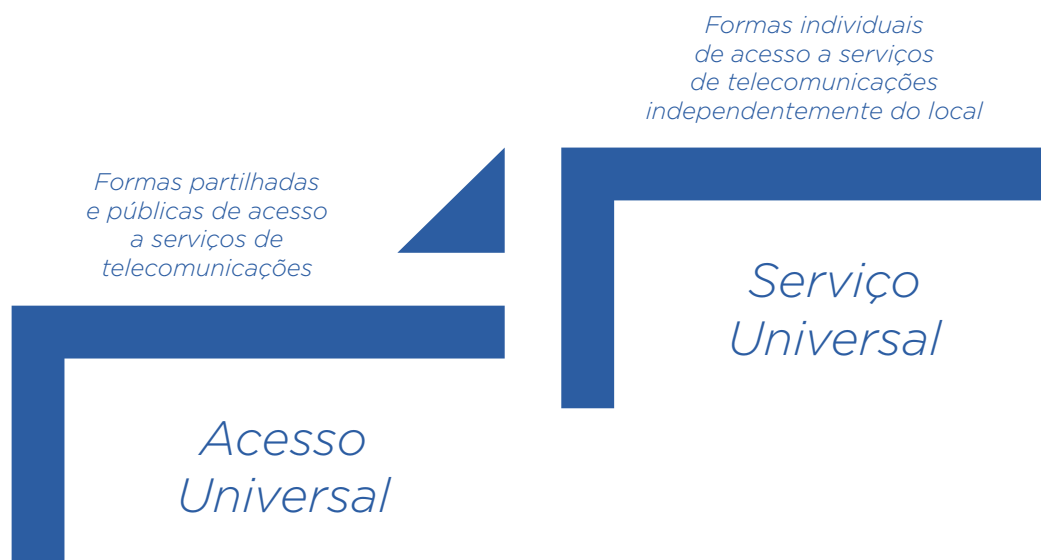
Na diversa literatura existente não raro encontramos dois grandes conceitos que, embora relacionados entre si e, por vezes, utilizados de forma indistinta, têm uma certa autonomia. São eles o Acesso Universal e o Serviço Universal.

De uma forma geral, podemos dizer que o conceito de **Acesso Universal** está mais relacionado com políticas de disponibilização de infraestruturas e serviços de telecomunicações através de *meios partilhados e públicos*, como postos públicos, centros de Internet, bibliotecas, escolas, etc. Por isso, também é chamado de acesso público, comunitário ou partilhado. Já o conceito de **Serviço Universal** está mais relacionado com políticas de disponibilização de infraestruturas e serviços de telecomunicações a *qualquer pessoa em todas as habitações*, independentemente da sua localização. E está ainda relacionado com a disponibilização de assistência a grupos específicos de pessoas com necessidades especiais.

Como se percebe, do ponto de vista das prestações envolvidas, o conceito de Acesso Universal é menos exigente do que o conceito de Serviço Universal. Assim, a título de exemplo, a disponibilização de telefones ou de um acesso à Internet em locais públicos/comunitários pode preencher o conceito de acesso universal, mas o conceito de serviço universal exigiria que tais telefones ou serviços estivessem disponíveis para acesso na própria habitação do utilizador.

Portanto, enquanto o conceito de acesso universal, na sua raiz, está mais ligado ao estabelecimento de objetivos em determinadas localidades (ex: a instalação de um telefone por x habitantes ou a disponibilização de um meio de comunicações a cada x quilómetros), o conceito de serviço universal surge mais ligado à pessoa do consumidor, independentemente do local onde este se encontre.

Por estas razões, em certo sentido, o conceito de Acesso Universal precede o de Serviço Universal, já que, tradicionalmente, por ser menos ambicioso, alguns países decidiram começar por focar a sua atenção em formas comunitárias e partilhadas de disponibilização de serviços de telecomunicações antes de avançarem para objetivos mais exigentes de universalização:



Pese embora as diferenças em termos conceptuais, tanto o Acesso Universal como o Serviço Universal podem ser caracterizados por recurso a três características distintas e fundamentais, embora com diferentes níveis de intensidade:

- (i) *Universalidade*: o serviço em causa é disponibilizado em todo o território nacional, quer seja através de meios públicos, comunitários ou privados, e está disponível para qualquer utilizador, independentemente da sua localização, género, etc.;
- (ii) *Qualidade*: o serviço é disponibilizado com base num quadro de qualidade mínima;
- (iii) *Acessibilidade*: o serviço é prestado a um preço acessível e equivalente ao longo do território, em especial para determinados grupos de utilizadores ou em determinadas regiões mais carenciadas.

No ICT Regulation Toolkit, as principais diferenças e similaridades do conceito de Acesso Universal e de Serviço Universal surgem sumarizadas da seguinte forma:

Caraterística	Acesso Universal	Serviço Universal
Universalidade	Cobertura Focada	Cobertura Integral
	Acesso Público	Acesso Privado
	Chamadas de Emergência	Chamadas de Emergência
Qualidade	Meios de Acesso a uma Distância Curta	Meios de Acesso na Habitação
	Medidas para Utilizadores com Deficiência nos Locais Públicos de Acesso aos Serviços	Medidas para Utilizadores com Deficiência nos Terminais ou Serviços
	Qualidade de Serviço Adequada	Qualidade de Serviço Razoável
Acessibilidade	Pagamento através de Dinheiro ou Cartão	Custos Reduzidos com Controlo de Preços
	Pagamento por Utilização	Pagamentos Mensais

Embora existam diferenças entre o conceito de Acesso Universal e o conceito de Serviço Universal, a verdade é que as duas expressões se generalizaram e, como já referido, em muitos casos são utilizadas de forma indistinta. É, de resto, comum hoje em dia aludir-se a acesso universal num sentido muito próximo do de serviço universal.

Aliás, por vezes utiliza-se a expressão acesso universal para englobar realidades que vão além das que caberiam num conceito mais estrito de serviço universal, o que cria algumas ambiguidades e pode gerar

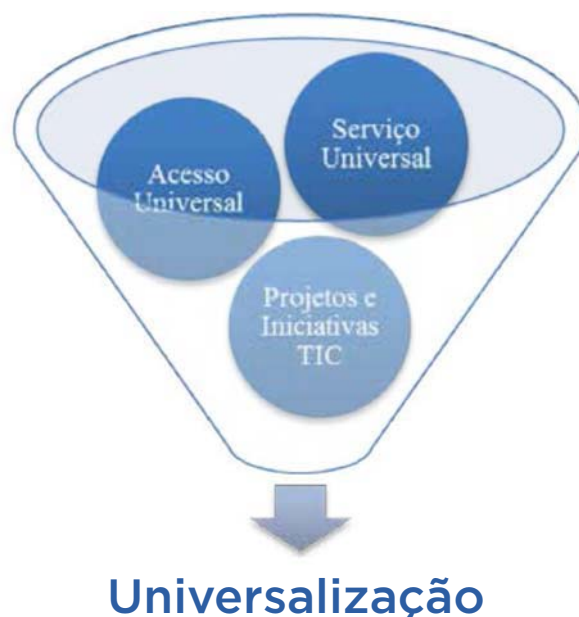
algumas incertezas conceptuais. Por estas razões, comum aludir ao conceito mais amplo de Acesso e Serviço Universal (Universal Access and Service).

Adicionalmente, da avaliação efetuada constata-se que existem uma multiplicidade de projetos e iniciativas que, entre outros objetivos, visam promover a universalização de serviços de telecomunicações e as aplicações mais ligadas à área das TIC, como a teleducação, a telemedicina, o comércio eletrónico e a inclusão digital, traduzida na subsidiação de equipamentos e infraestruturas ou na promoção da literacia.

Estes Projetos e Iniciativas TIC podem surgir (e muitas vezes tal sucede) dissociados de mecanismos mais tradicionais de acesso e de serviço universal, abrangendo prestações que vão para além dos tradicionais limites associados ao serviço universal. De resto, parece ser precisamente porque se pretende ir além do âmbito tradicional do serviço universal, ou misturar várias realidades, não necessariamente específicas do sector das telecomunicações, que se decidem lançar projetos e iniciativas específicas.

Não obstante, o facto de tais projetos e iniciativas procurarem promover a disponibilização de serviços nos casos em que as dinâmicas normais de mercado não permitem responder às preocupações sociais existentes, faz com que se aproximem dos objetivos que normalmente estão associados ao serviço universal.

Em termos esquemáticos, com impacto para a matéria que nos ocupa, por vezes somos confrontados com as seguintes realidades:



Estas realidades podem ter enquadramentos legais diferentes e funcionar de forma autónoma ou agregada e por vezes sucede que entram mesmo em sobreposição. Esta conclusão decorre também do facto de, atualmente, muitos dos fundos de serviço universal ou de universalização subsidiarem projetos e iniciativas, de serviços, plataformas e/ou infraestruturas, que vão para além do tradicional conjunto mínimo de serviços disponibilizado ao abrigo do serviço universal, entrando já no campo das aplicações e serviços TIC.

Em todo o caso, é comum estar associado ao conceito de acesso e de serviço universal a existência de obrigações de universalização, enquanto os projetos e iniciativas TIC funcionam mais numa lógica de planos ou políticas de desenvolvimento, mas a realidade pode demonstrar situações diferentes.

Devido a esta aproximação real e conceptual, ao longo deste estudo utilizar-se-á de forma indiferente os conceitos de acesso universal e de serviço universal, salvo quando do contexto decorrer o contrário, incluindo a referência a medidas ou projetos de universalização, que, como regra, terão o mesmo sentido.

2.3 Objetivos

Sendo o serviço universal uma forma de garantir a disponibilização, à generalidade da população, de determinadas prestações socialmente relevantes, subjacente a este serviço está um conjunto de objetivos que, não raro, encontram a sua explicação e fonte nas Constituições de cada Estado e em objetivos de política programática.

Aliás, desde sempre tem sido considerado que a conexão a uma rede de telecomunicações é necessária para permitir a participação plena em sociedade, favorecendo o exercício de direitos sociais, políticos e económicos e o acesso a atividades culturais que enriquecem a qualidade de vida de cada pessoa. Por estas razões, alguns países têm vindo a considerar que o conjunto mínimo de serviços abrangidos pelo serviço universal é considerado um direito básico da vida em sociedade.

Sendo esta a ideia que está na génese do serviço universal, importa referir que os objetivos a prosseguir têm vindo a ser definidos em cada momento tendo por referência preocupações de caráter social e económico. Com efeito, *por um lado*, o serviço universal deve incluir prestações que são relevantes para garantir inclusão social, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e assegurar um desenvolvimento económico mais harmonioso. *Por outro lado*, essas prestações só devem ser disponibilizadas no âmbito do serviço universal na medida em que as forças normais do mercado não sejam suficientes para as assegurar.

Em termos gerais, podemos destacar os seguintes objetivos tradicionalmente associados ao serviço universal:

- (i) Redução de assimetrias e prevenção da exclusão social;
- (ii) Aumento da equidade social e das oportunidades disponíveis em cada momento;
- (iii) Reforço da coesão e da identidade nacional;
- (iv) Promoção do desenvolvimento económico e social harmónico e equilibrado;
- (v) Proteção de grupos sociais mais desfavorecidos;
- (vi) Garantia de prestação de serviço a pessoas com deficiência.

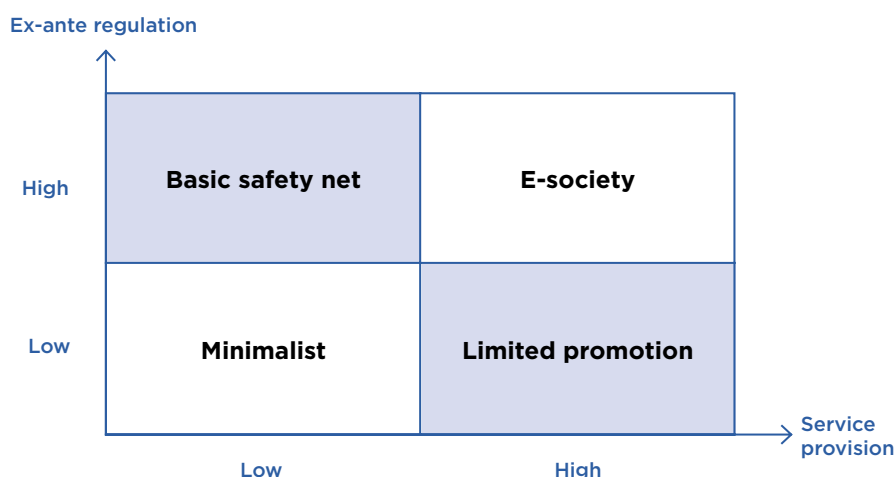
Estes objetivos podem ser prosseguidos de diferentes formas e, dependendo do desenvolvimento económico e social de cada país, é natural que se verifique uma certa hierarquia entre eles, começando por medidas mais gerais de universalização de serviços de telecomunicações, avançando depois para objetivos mais específicos de proteção de pessoas mais desfavorecidas.

Neste contexto, de referir que a disponibilização de prestações públicas ligadas a interesses sociais relevantes levou a que o serviço universal ficasse conhecido como uma forma de *regulação social*, por oposição à *regulação económica* (centrada no estabelecimento de regras sobre preços, etc.). Na regulação social, o Estado controla a disponibilização de determinados serviços considerados essenciais para a vida em sociedade e adequa os mecanismos de intervenção atendendo a aspetos de caráter social, como a acessibilidade de preços, a disponibilização de serviços em todo o território e a prestação de determinadas funcionalidades a pessoas com necessidades especiais.

2.4 Âmbito do Serviço Universal

2.4.1 Aspetos gerais

O âmbito do serviço universal depende fortemente do contexto em que se insere cada Estado, das políticas sociais e económicas a promover em cada momento e, também, atento o respetivo contexto geopolítico, da maior ou menor liberdade que cada país tenha em definir os serviços que devem ou podem ser disponibilizados nesse âmbito. Estes aspetos podem ser ilustrados pela seguinte matriz, a qual diz respeito à questão de saber qual deve ser o âmbito do serviço universal e o papel do Estado em cada momento:



Fonte: *Broadband Universal Access and Services: Opportunities for Broadband for All*

O nível de “*basic safety net*” aponta no sentido de uma intervenção com um âmbito delimitado, ou seja, como um conjunto mínimo de serviços que à partida devem estar definidos. É a modalidade dominante na UE, em que, como veremos no capítulo 3.5, as prestações mínimas do serviço universal estão definidas na lei. Já no nível de “*limited promotion*” são definidos mecanismos para encorajar a disponibilização de determinadas prestações. No entanto, não se assume uma postura no sentido de assegurar a existência de determinados serviços.

No que diz respeito ao nível “*minimalist*”, é assumido que o mercado funciona de forma adequada e, como tal, não há qualquer necessidade em termos de intervenção, mesmo de forma indireta, através de ações promocionais. Por fim, no nível de intervenção “*e-society*”, o Estado assume uma postura ativa no sentido de garantir os direitos dos cidadãos, reconhecendo que a participação destes na esfera das TIC é fundamental para a vida em sociedade.

Para além desta matriz, a inclusão de determinadas prestações numa política de universalização ou no âmbito do serviço universal deve estar subordinada a uma avaliação exaustiva e detalhada de vários elementos sociais, jurídicos e económicos.

Como é reconhecido na literatura existente sobre o tema, um alargamento do âmbito deste serviço pode ser muito relevante do ponto de vista social, aumentando o leque de serviços disponíveis e mitigando eventuais assimetrias existentes. No entanto, uma proposta de alargamento levanta questões delicadas, desde logo ao nível do financiamento dos novos serviços, mas também preocupações no que diz respeito à possível distorção das condições concorrenciais, considerando a disponibilização de serviços a baixo custo em paralelo com serviços com condições comerciais.

Por conseguinte, a decisão sobre o tipo e número de prestações a incluir no âmbito do serviço universal ou em políticas de universalização deve ser adequadamente ponderada.

A este propósito, embora não existam regras detalhadas sobre a matéria, notando-se abordagens diferentes de país para país, há um conjunto de questões relevantes nesta matéria e que deve ser respondido antes de ser adotada uma decisão final na matéria, como sejam³:

- (i) serviço em causa é essencial, face à evolução económica, social e tecnológica, para assegurar o desenvolvimento económico e aumentar a qualidade de vida dos cidadãos?

3. Por exemplo, no Japão o critério essencial é saber se o serviço em causa é essencial para as necessidades diárias dos utilizadores, no sentido em que se trate de serviços utilizados por todos e que fazem parte das atividades sociais e económicas. Já nos EUA estão definidos na lei quatro fatores fundamentais para considerar nesta matéria: (a) o serviço é essencial para a educação, saúde ou segurança pública; (b) o serviço foi subscrito por uma larga maioria dos utilizadores residenciais; (c) o serviço está a ser prestado por empresas privadas e (d) a disponibilização do serviço é consistente com os princípios de interesse público, adequação e razoabilidade. Por fim, na UE, exige-se uma análise da evolução das condições sociais, comerciais e tecnológicas, sendo necessário evidenciar que: (a) os serviços candidatos estão disponíveis em termos de cobertura e utilização para a maioria substancial da população; (b) existe o risco de exclusão social para aqueles consumidores que não podem aceder / pagar os serviços e (iii) que a disponibilização desse serviço traduz-se num benefício geral para todos os consumidores, sendo a intervenção pública necessária (Considerando 25 da Diretiva 2002/22/CE).

- (ii) serviço em causa foi subscrito por uma parte substancial de clientes, de tal forma que a não disponibilização do serviço a determinadas pessoas ou territórios pode gerar um problema de exclusão social?
- (iii) serviço em causa pode ser assegurado pelas tradicionais forças de mercado?
- (iv) a inclusão desse serviço no âmbito do serviço universal é a melhor forma de assegurar a sua promoção ou existem meios alternativos menos intrusivos?

A resposta positiva a estas questões pode motivar um alargamento ou uma redução das prestações incluídas no âmbito do serviço universal, de forma a alcançar um desejável equilíbrio entre a promoção de serviços socialmente relevantes e a redução ao mínimo das distorções de mercado, em especial a prestação de serviços fora das condições comerciais normais. É ainda desejável que o âmbito do serviço universal seja periodicamente revisto e atualizado.

2.4.2 A evolução do âmbito do Serviço Universal

Cronologicamente, numa fase inicial, coincidente com o período de reforço da liberalização do mercado, o âmbito do serviço universal abrangeu essencialmente a disponibilização do serviço telefónico fixo de voz, nacional e internacional. Neste contexto foram efetuados avultados investimentos que visavam dotar determinado país com as infraestruturas necessárias que permitissem prestar tais serviços.

Numa segunda fase, acrescentaram-se os serviços de transmissão de dados / acesso à Internet, mas sem qualquer tipo de imposição em termos de velocidade, razão pela qual se sustentou (e ainda se sustenta em algumas regiões, como na UE), que apenas está incluído no serviço universal a prestação de serviços de acesso à Internet em banda estreita.

Para além destes serviços ditos básicos, podem ainda fazer parte do serviço universal outras prestações acessórias, como os serviços de informação de assinantes e de edição e distribuição de listas telefónicas, a disponibilização de postos públicos, mecanismos adicionais de resposta a chamadas de emergência e facilidades para pessoas com deficiência ou necessidades especiais.

Mais recentemente, vários países têm vindo a repensar as tradicionais fronteiras do serviço universal, questionando se o mesmo não deve abranger a disponibilização de outros serviços de telecomunicações. Em países mais desenvolvidos, o esgotamento dos objetivos mínimos do serviço universal (ex: cobertura geográfica universal e disponibilização de um conjunto mínimo de serviços) permitiu também pensar num alargamento do âmbito e do conteúdo do serviço universal, abrangendo novas realidades. Já nos países em vias de desenvolvimento, procura-se saltar algumas fases de evolução do sector das telecomunicações, aproveitando a tecnologia móvel para incluir no âmbito do serviço universal prestações mais alinhadas com as necessidades das modernas sociedades.

Independentemente dos motivos que rodeiam esta questão, é inegável que a discussão centra-se atualmente, atendendo a cada vez maior convergência e integração de serviços, na possível inclusão no serviço universal de serviços de telefonia móvel, o acesso à Internet em banda larga e mesmo a difusão de serviços de rádio e de televisão.

Neste contexto, é notório nos vários estudos existentes que a questão mais relevante hoje em dia diz respeito à inclusão ou não da banda larga no âmbito do serviço universal. Tal decorre do facto de se reconhecer que as redes de banda larga suportam serviços e aplicações que são cada vez mais centrais na vida de cada pessoa e essenciais para assegurar a sua participação e inclusão social, melhorando o seu bem-estar e qualidade de vida. Ao mesmo tempo, é evidente que a banda larga é atualmente um dos motores de crescimento da economia e inovação, com impacto relevante em vários sectores, como a agricultura, banca, energia, a educação e a saúde.

Não é por isso de estranhar que alguns países (como a Espanha, Finlândia, Cabo Verde e Brasil) já tenham decidido integrar no âmbito do serviço universal algumas formas mais básicas e simples de acesso em banda larga. Noutros casos, como é a situação dos EUA, foram lançados programas nacionais para estimular serviços de banda larga. O mesmo se verifica no Brasil, um dos países objeto do presente

estudo, que lançou em 2010 o Plano Nacional de Banda Larga, do qual se falará com mais detalhe *infra*, e que abrange um conjunto diverso de iniciativas destinadas a permitir o acesso em banda larga, quer ao nível de infraestruturas, quer ao nível de serviços.

Esta evolução está ainda ligada ao facto de a tecnologia atual permitir disponibilizar o acesso à Internet em banda larga (fixa ou móvel) em regiões remotas e com carências infraestruturais. Assim, tem-se considerado que a disponibilização de serviços a essas comunidades ou a outros grupos populacionais é fundamental numa possível evolução do conceito de serviço universal.

Por outro lado, questiona-se também se as realidades não ligadas especificamente aos serviços de telecomunicações deveriam fazer parte do serviço universal ou, pelo menos, de uma política geral de universalização. Neste contexto, tem ganho especial destaque o conceito de «Inclusão Digital» (*Digital Inclusion*), o qual visa suprir carências de inclusão digital a determinados grupos de pessoas, como sejam pessoas com deficiências e, em alguns países, mulheres e crianças.

O conceito de Inclusão Digital permite abranger várias realidades, desde a disponibilização de diferentes serviços de comunicações eletrónicas, à oferta de equipamentos de telecomunicações, até à implementação de outras medidas de fomento da literacia digital.

2.5 Abordagens à prestação do Serviço Universal

A garantia de acesso a prestações de interesse público incluídos no serviço universal tem sido historicamente efetuada com base na generalidade das formas de intervenção do Estado na economia.

Como já referido, no período inicial de prestação de serviços de telecomunicações, as obrigações de serviço universal incumbiam ao operador histórico, confundindo-se assim com as obrigações de serviço público que competiam ao mesmo. Nesta fase, as obrigações de serviço universal não eram explícitas e encontravam-se integradas nas obrigações gerais do incumbente.

Após a liberalização do mercado, gerou-se a questão de saber qual a melhor forma de atingir os objetivos associados ao serviço universal. Há várias formas que podem ser utilizadas para assegurar o cumprimento dos objetivos de universalização. A experiência demonstra que, na maior parte dos casos, estas formas são utilizadas de forma cumulativa, sendo importante que qualquer país disponha de um adequado enquadramento legal e regulatório que permita recorrer às várias formas de universalização para atingir os objetivos sociais e económicos visados em cada momento.

Face à evolução existente, podemos sintetizar do seguinte modo algumas das formas escolhidas:

Funcionamento do mercado

Uma das hipóteses admitidas consiste em deixar que seja o próprio funcionamento do mercado a atingir os objetivos de universalização. Naturalmente, esta hipótese só é configurável em mercados muito desenvolvidos, em que não existem carências de infraestrutura e de serviços em todo o território. Por esta razão, não é uma hipótese muito comum, pese embora existam exemplos relevantes.

Designação de prestadores de serviço universal

A hipótese mais comum ao longo das últimas décadas tem sido a da designação de determinada entidade para disponibilizar as várias prestações do serviço universal na totalidade do território de cada país, ficando assim incumbidos com as chamadas *obrigações de serviço universal*.

Inicialmente, o operador histórico em cada país era o candidato ideal para assumir essa responsabilidade, na medida em que era a única entidade que cobria a totalidade do território e que não precisava de assumir níveis proibitivos de investimento para poder disponibilizar serviços na generalidade do território. No entanto, à medida que a concorrência foi aumentando e a tecnologia permitindo maior flexibilidade na prestação de serviços, surgiu a necessidade de ponderar o recurso a procedimentos mais concorrenciais para a designação do prestador do serviço universal.

Com vista a promover a participação nos concursos para a prestação do serviço universal é comum dividir um determinado território em diferentes áreas geográficas, por forma a permitir a designação de vários prestadores ao longo do território, e também distinguir as prestações que compõem o serviço universal, permitindo assim que as entidades interessadas apenas se candidatem para as prestações que considerem mais atrativas.

Imposição de obrigações de universalização

Outra forma utilizada para atingir os objetivos de universalização passa por impor obrigações desta natureza aos operadores autorizados a exercer atividade em determinado território. Essas obrigações são impostas em paralelo a outras condições que vinculam determinada entidade e podem passar por, por exemplo, obrigar determinada entidade a: (a) cobrir determinada percentagem do território nacional; (b) disponibilizar determinados serviços em zonas específicas e (c) oferecer tarifários a preços reduzidos a determinados grupos de pessoas.

No caso de lançamento de concursos para novas licenças, pode ainda acontecer que se utilize esse procedimento para atingir determinados objetivos de universalização. Neste caso, a entidade interessada em obter a licença deverá propor um conjunto de ações no domínio das telecomunicações (ex: disponibilizar equipamentos específicos) e da sociedade de informação (ex: ministrar formações ou disponibilizar aplicações) a que se vincula caso venha a ganhar o concurso.

Por fim, é de salientar que as *obrigações de universalização* em regra são distintas das *obrigações de serviço universal*, uma vez que estas últimas são tipicamente impostas aos prestadores designados de serviço universal, enquanto aquelas podem ser impostas a qualquer entidade, independentemente de assumirem ou não a natureza de prestador de serviço universal.

Projetos de universalização

Em alguns países — independentemente da existência ou não de um prestador designado — os objetivos de universalização são essencialmente prosseguidos através do lançamento de projetos específicos. Estes projetos visam, sobretudo, disponibilizar serviços de telecomunicações em zonas ou a grupos de pessoas mais carenciadas, mas incluem também iniciativas do domínio ou da área das TIC.

Como regra, estes projetos são lançados por concurso público, podendo qualquer entidade autorizada / licenciada apresentar uma proposta. Os projetos podem esgotar-se em determinada prestação (ex: fornecimento de equipamentos ou formação) ou durar por vários anos, sobretudo quando envolvam a prestação continuada de serviços em determinada localidade a determinadas pessoas.

2.6 Financiamento

A questão do financiamento do serviço universal não se colocou durante o período em que os serviços de telecomunicações estavam reservados a um único operador. Tipicamente, nessa situação, os custos incorridos pelo prestador com a prestação do serviço universal eram normalmente internalizados, o que significava que o operador em causa podia subsidiar as margens negativas⁴, se existentes, com recurso às margens positivas geradas por outros clientes ou por outros serviços incluídos na sua concessão (como as chamadas internacionais ou de longa distância).

Mesmo nos casos em que se considerava apenas as prestações do serviço universal, o prestador designado poderia, à partida, compensar os custos incorridos com clientes não rentáveis com as margens geradas por clientes rentáveis. Neste caso, apenas teria sentido atribuir algum tipo de financiamento caso os preços tivessem sido definidos de forma a impedir, em termos teóricos ou práticos, tal subsidiação cruzada.

4. Em termos gerais, o conceito de margens negativas diz respeito à prestação de serviços com prejuízo ou fora das condições normais de mercado.

Com a liberalização do mercado, e considerando que todo e qualquer operador poderia prestar os serviços que estão incluídos no serviço universal — sem as obrigações/deveres que incumbem ao respetivo prestador —, deveriam estar reunidas as condições para suprir as deficiências inerentes a uma política de serviço universal, que é estabelecida com o objetivo de eliminar as assimetrias da população no acesso a serviços básicos de telecomunicações.

Contudo, verificando-se que os instrumentos associados à liberalização não resolvem a questão da disponibilização desses serviços em todas as áreas e a todos os cidadãos sem uma intervenção do Estado que apele ao investimento pelo sector privado, colocou-se de forma mais premente a questão de saber como deveriam ser financiados os custos de prestação do serviço universal nessas situações. Este financiamento surge, neste âmbito, como forma de compensar determinada empresa pela assunção de obrigações cujos efeitos não podem ser totalmente internalizados, dada a existência de concorrência e a possível perda de clientes rentáveis.

As necessidades de financiamento do serviço universal variam substancialmente de um país para o outro e são influenciados por diversos fatores, como sejam:

- (i) as características demográficas, geográficas e socioeconómicas de cada país;
- (ii) número de operadores no mercado;
- (iii) enquadramento legal e regulatório; e
- (iv) as políticas de universalização existentes.

No entanto, em alguns países, o financiamento dos custos incorridos pelo prestador de serviço universal está dependente, em regra, do preenchimento de dois requisitos: (a) os custos incorridos têm de ser considerados excessivos e (b) têm de existir custos líquidos calculados de acordo com uma metodologia específica. Em alternativa, caso o prestador de serviço universal seja designado por concurso, o valor de financiamento será aquele que for determinado no âmbito do concurso.

Face ao enquadramento anterior, em termos gerais, o financiamento de medidas de universalização provém de uma ou mais das seguintes fontes:

Financiamento através de fundos públicos

A compensação dos custos incorridos pelo prestador do serviço universal ou abrangidos pelos projetos de serviço universal ocorre por meio de financiamento direto proveniente de fundos públicos, geralmente através do orçamento geral do Estado ou de excedentes existentes no orçamento das autoridades reguladoras.

Determinados projetos podem ainda ser total ou parcialmente financiados por fundos internacionais, seja da União Europeia, da UIT, ou de outras organizações, integrando ainda esta categoria de financiamentos através de fundos públicos.

Taxas sobre serviços de interligação ou encargos sobre utilizadores

Nestes casos, o financiamento do serviço universal é assegurado através de taxas impostas sobre serviços de interligação, nomeadamente as tarifas de terminação, ou através de encargos que sobrecarregam todos os utilizadores, nomeadamente através de uma percentagem a integrar nas faturas de serviços, que incidirá sobre o valor dos serviços, ou através de um valor concreto mínimo pago por todos os utilizadores.

Fundo de compensação

Uma outra hipótese de compensação dos custos incorridos na prestação do serviço universal consiste na criação de um fundo de compensação para o qual, em regra, contribuem todos os operadores de comunicações eletrónicas. Os fundos em causa podem não ter personalidade jurídica autónoma e constituírem apenas patrimónios autónomos ou podem ser constituídos como pessoas jurídicas autónomas, com órgãos próprios.

A contribuição dos operadores é a forma mais comum de financiar os objetivos de universalização e essa obrigação pode ser imposta a todos os operadores ou a apenas alguns, considerando o respetivo

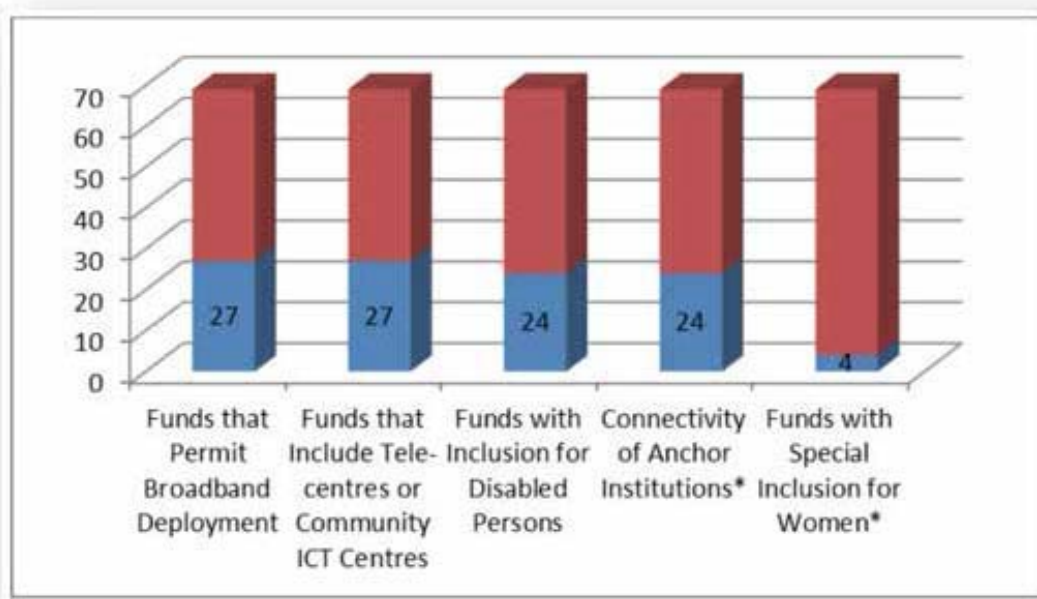
peso no mercado. Além disso, tipicamente, o valor da contribuição é definido como uma percentagem (ex: entre 1 a 5%) aplicada sobre o valor dos resultados obtidos por um determinado operador no mercado no ano civil seguinte. Mas o fundo pode também ser financiado por fundos públicos ou mesmo por financiamento privado.

De acordo com a literatura existente, os fundos são atualmente a forma mais comum de financiamento do serviço universal / projetos de universalização. Segundo dados da UIT⁵, existem cerca de 69 fundos em todo o mundo com objetivos de universalização, sendo de destacar que 22 desses fundos se encontram em países africanos:

Região	África	Estados Árabes	Ásia-Pacífico	Europa e CEI	Américas	Total
Existing Funds	22	7	16	8	16	69

Fonte: Universal Service Fund and Digital Inclusion for All, 2013, ITU⁶

Tal como acima referido, as análises existentes comprovam que o âmbito de aplicação dos fundos analisados pela UIT vai para além do âmbito mais estrito do conceito de serviço ou de acesso universal, abrangendo várias iniciativas e projetos em domínios na área das TIC, conforme ilustrado pela seguinte imagem da UIT:



Fonte: Universal Service Fund and Digital Inclusion for All, 2013, ITU⁷

Alguns fundos permitem já o apoio a projetos de banda larga e outros financiam também projetos de inclusão digital para grupos específicos de pessoas.

5. Universal Service Fund and Digital Inclusion for All, 2013, UIT, disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/Documents/ITU%20USF%20Final%20Report.pdf>.

6. http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Documents/USF_final-en.pdf.

7. http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Documents/USF_final-en.pdf.

Outras fontes de financiamento

Embora menos comum do que os casos anteriores, é ainda possível financiar as obrigações de serviço universal através de outras fontes, como sejam, montantes recebidos através de procedimentos de licenciamento e de atribuição de novas frequências.

Sucede, por vezes, que no âmbito dos concursos ou leilões para atribuição de novas frequências pode ser definida uma condição relativa a valores a despender pelos candidatos para o financiamento do serviço universal ou pode ainda ser determinado que uma parcela do valor pago pela aquisição das novas frequências será utilizada para financiar projetos de universalização.

De notar que esta obrigação não se confunde com a condição (também típica) de que os candidatos no procedimento assumam, por si próprios, obrigações de universalização, como sejam, por exemplo, contributos para a sociedade da informação em determinado país.

Mais recentemente, surgiram ainda possibilidades de financiamento através de figuras como as Parcerias Público Privadas (PPP) em projetos específicos⁸. Existem já diversos casos de sucesso a nível mundial. De acordo com dados disponibilizados pela UIT⁹, graficamente, podem ser referidos os seguintes casos:



Fonte: *Developing Successful Public-Private Partnerships to Foster Investment in Universal Broadband Networks*, 2013, ITU¹⁰

8. De acordo com o *ICT Regulation Toolkit*, existem duas razões que justificam esta forma de financiamento: (a) o reconhecimento de que o sector privado pode estar mais bem colocado para disponibilizar determinados serviços e (b) a necessidade de assegurar uma vertente de interesse público nestes projetos.

9. *Developing Successful Public-Private Partnerships to Foster Investment in Universal Broadband Networks*, 2012, UIT: http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR12/documents/GSR12_BBReport_Yardley_PPP_7.pdf.

10. http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR12/documents/GSR12_BBReport_Yardley_PPP_7.pdf.

Além disto, existem ainda experiências relevantes com o financiamento de redes de comunicações para o desenvolvimento das administrações locais / administrações municipais, como sucede no Brasil, país em que o Estado decidiu implementar o projeto Cidades Digitais, o qual tem por objetivo modernizar a gestão, ampliar o acesso aos serviços públicos e promover o desenvolvimento dos municípios brasileiros com recurso à tecnologia existente.

Tendo em vista a prossecução destes objetivos, o programa prevê: (a) a construção de redes de fibra ótica que interligam órgãos públicos locais; (b) a disponibilização de aplicações de *e-government* às prefeituras, nas áreas financeira, tributária, de saúde e educação; (c) a capacitação de servidores municipais para uso e gestão da rede e (d) a oferta de pontos de acesso à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação, como praças, parques e rodoviárias.

2.7 Gestão dos mecanismos de financiamento

Considerando que é necessário financiar as obrigações de universalização, coloca-se a questão de saber *quem e de que forma* devem ser geridos os mecanismos de financiamento, em especial quando esse mecanismo é corporizado por um fundo de compensação, como ocorre atualmente na maioria das situações.

Neste âmbito, a questão sobre *quem* deve gerir os mecanismos de financiamento depende, em larga medida, da natureza do fundo de compensação, isto é, de saber se se trata apenas de um património autónomo ou de uma entidade com autonomia jurídica.

Sendo apenas um património autónomo, em regra, a sua gestão incumbe ao órgão regulador de cada país, na medida em que, como regra, terá algum grau de autonomia face ao Governo e aos operadores e disporá das necessárias competências técnicas e regulatórias. Mesmo neste cenário, poderá ser adequado prever mecanismos de capacitação, nomeadamente em termos de disponibilização de recursos humanos, que permitam uma adequada gestão do fundo.

Nos casos em que o fundo se constitui como uma pessoa coletiva autónoma, é comum que os órgãos de administração e de gestão sejam igualmente preenchidos por quadros da própria entidade reguladora, pelas razões já atrás expostas.

Em qualquer um dos casos anteriores, parece importante que a gestão do fundo seja devidamente capacitada, podendo ainda ser definidos órgãos consultivos que agreguem diferentes entidades relevantes do sector e que possam emitir opiniões sobre a gestão do fundo e os projetos a financiar.

Em relação à questão sobre *de que forma* deve o fundo de compensação ser gerido, há algumas boas práticas que podem ser apontadas:

- (i) Elaboração de uma política ou plano anual ou plurianual de atividades que determinem as áreas de atuação preferencial;
- (ii) Produção anual de um relatório e contas, sujeito a auditoria;
- (iii) Produção anual de um relatório de atividade, evidenciado a utilização dos montantes reunidos no fundo e os projetos de universalização financiados;
- (iv) Nos casos em que seja aplicável, os custos administrativos devem ser mantidos a níveis mínimos, de forma a não influenciar as obrigações de contribuição dos operadores e não desvirtuar as atribuições do fundo.

Estas são apenas algumas das boas práticas que dizem respeito à gestão dos fundos de compensação do serviço universal, mas não esgotam a temática.

2.8 O Serviço Universal e os direitos dos utilizadores

O serviço universal engloba prestações ou serviços que devem ser disponibilizados à generalidade da população. Surge, porém, a questão de saber se os utilizadores têm um *direito específico e individual* a essas prestações ou se, pelo contrário, estamos apenas perante direitos gerais, sem uma ligação específica a cada utilizador.

A resposta só poderá ser dada, certamente, à luz dos dados concretos de cada ordenamento jurídico e dependerá fortemente de saber qual o âmbito do serviço universal e qual a sua forma de disponibilização. Em termos gerais, a existência de um direito individual depende de uma conformação normativa específica, de onde se permita retirar uma dada vantagem para um utilizador, a qual pode ser acionada num dado momento. A existência de vantagens para uma generalidade de pessoas que acabam por acautelar determinados interesses pode não consistir num direito em si, mas sim num mera proteção reflexa ou indireta.

No que diz respeito às prestações incluídas no serviço universal, em princípio, quanto menos concreto for o âmbito do serviço universal e quanto menos regulado for a sua prestação, mais difícil será concluir pela existência de direitos específicos dos utilizadores em relação às prestações do serviço universal.

Além disto, para se concluir pela existência de um direito, importa sempre considerar quais os meios de reação dos utilizadores perante uma eventual recusa de prestação do serviço universal. Podem fazer valer a sua pretensão diretamente nos tribunais ou dependem da intervenção de um terceiro, como o regulador, para obter a satisfação da sua pretensão? E importará ainda perceber qual a posição específica do utilizador na relação instituída entre o prestador do serviço universal e o regulador, ou seja, saber se a sua proteção é direta ou se é meramente reflexa.

Esta questão, embora pareça meramente teórica, pode ter impactos práticos significativos. De facto, se se entender que os utilizadores têm um direito específico às prestações incluídas no serviço universal, qualquer recusa indevida pode gerar um dano que pode ser indemnizado através dos meios legais tradicionais. Já se se entender que tal direito não existe, e que se trata apenas de uma proteção reflexa ou indireta, atribuível à generalidade dos utilizadores, qualquer forma de reação deverá ser através do regulador.

De uma forma geral, tudo indica que a regulação do serviço universal existente na maioria dos países da CPLP não consagre direitos específicos dos utilizadores, mas meramente uma proteção reflexa ou indireta, que visa acautelar determinados interesses públicos relevantes, sem atribuir uma posição jurídica individual a cada utilizador.

2.9 Os OTT e os projetos de universalização

Recentemente, começou a surgir um movimento liderado por alguns operadores OTT (*over-the-top*), como o *Facebook* e o *Google*, que procura eliminar determinadas assimetrias digitais através de programas específicos de desenvolvimento de redes de comunicações em zonas rurais ou remotas ou através da subsidiação de tráfego de Internet, no sentido em que a utilização de determinadas aplicações, usualmente através de *smartphones*, não tem impacto no saldo do utilizador.

Avulta aqui o exemplo do projeto Internet.org, uma iniciativa do *Facebook*, que junta líderes da tecnologia, comunidades locais e não lucrativas para ligarem os dois terços do mundo que não têm acesso à Internet. Um dos projetos já lançados permite que através da aplicação deste programa sejam disponibilizados serviços básicos gratuitos, nomeadamente o acesso a sites sobre saúde, emprego e informações locais, sem qualquer custo de dados móveis. A aplicação está disponível em países de África, América Latina e Ásia, e irá continuar a ser lançada em mais países em todo o mundo.

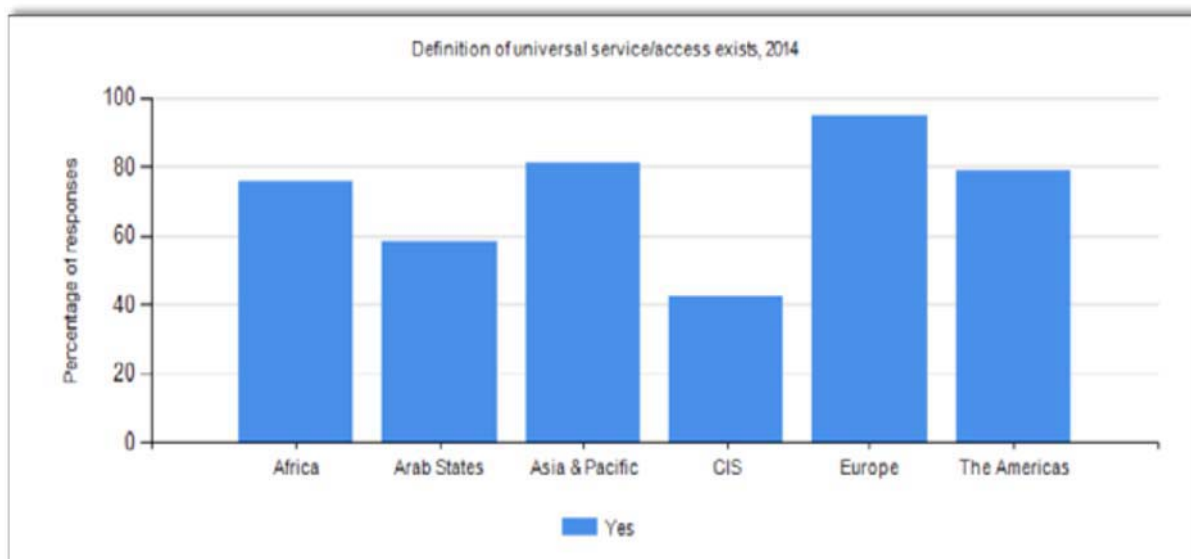
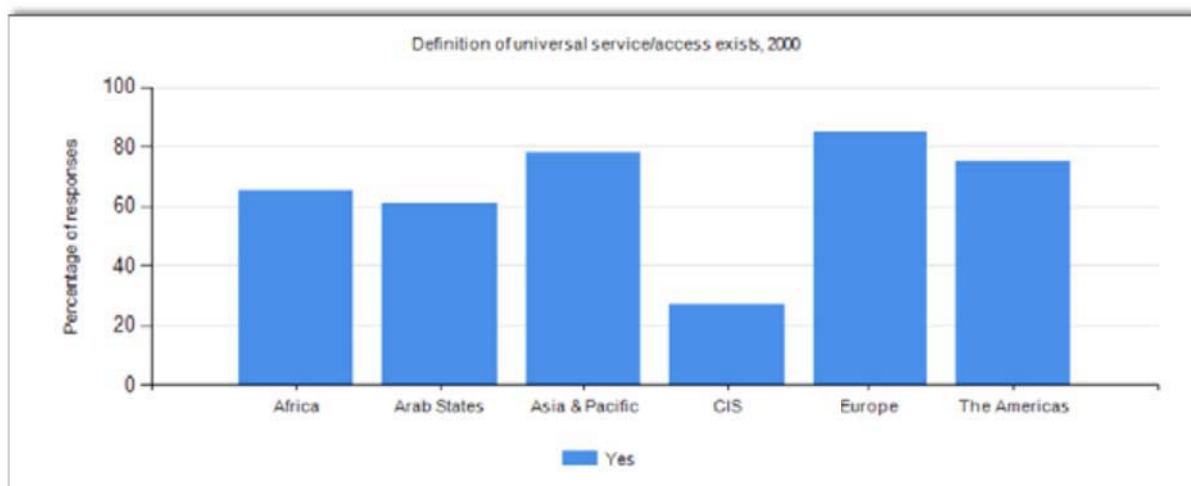
Numa perspetiva mais comercial, conhecem-se alguns exemplos em que a utilização de determinadas aplicações (*Facebook*, *Spotify*, etc.), não provocam qualquer custo em termos de dados móveis, o que tem precisamente como objetivo estimular a utilização dessas aplicações pelos utilizadores e criar assim maior fidelização.

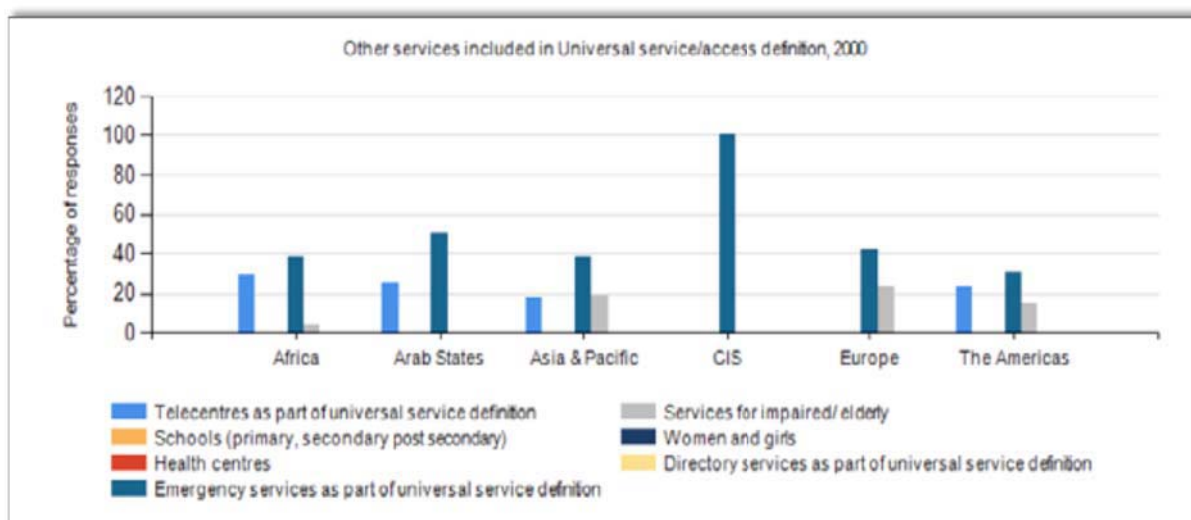
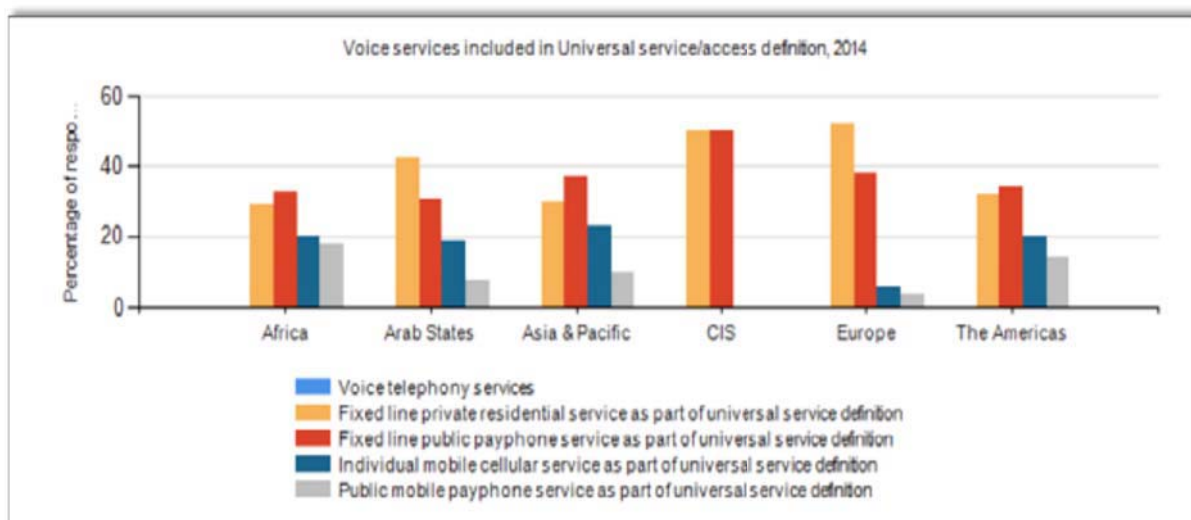
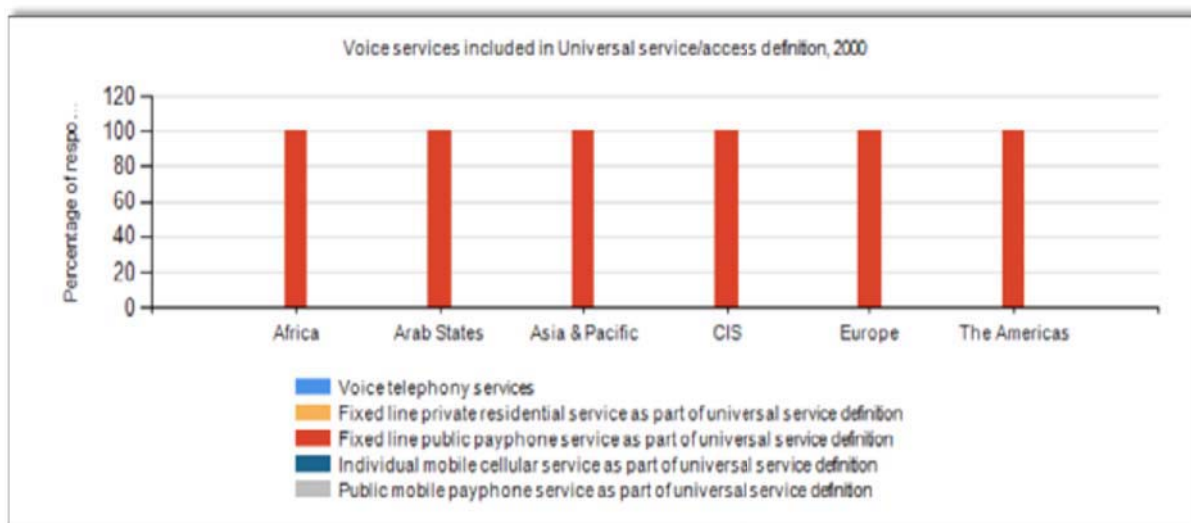
Estas iniciativas podem ser integradas no conceito de medidas de universalização que atrás foi apresentado, com a diferença de que são lideradas pelo setor privado. Embora sejam relevantes, trata-se de uma realidade ainda residual e cujo impacto é escasso, não cabendo, por isso, aprofundar esta matéria neste estudo.

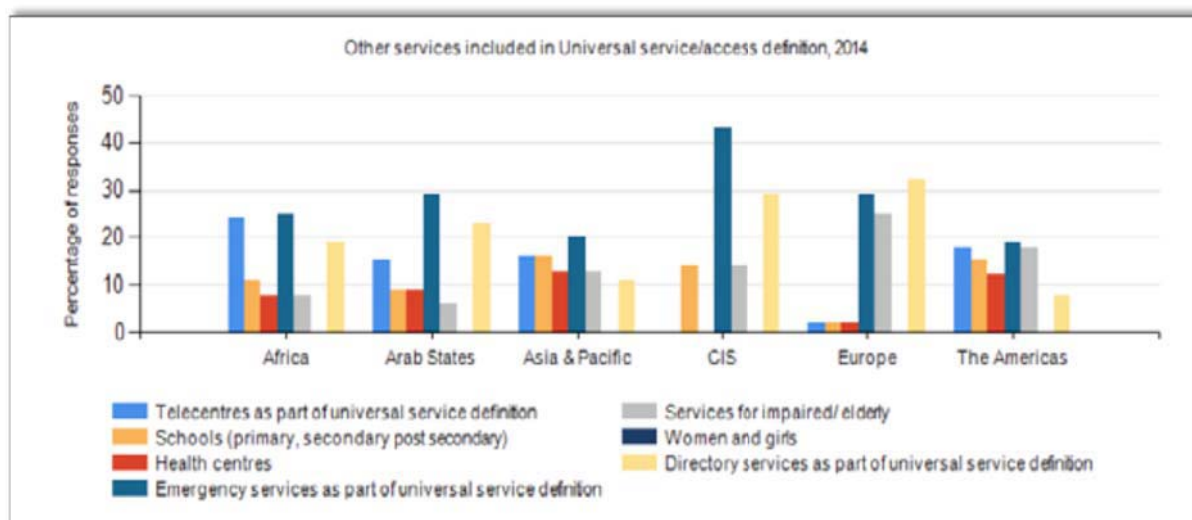
3. O Serviço Universal por regiões

Da análise efetuada constata-se que a larga maioria dos países tem algum conceito ou forma de acesso ou de serviço universal no seu ordenamento jurídico. Acresce que são praticamente inesgotáveis os exemplos de projetos ou iniciativas de universalização e quase todos os países têm algum caso relevante neste domínio.

No entanto, atendendo às realidades e características distintas de cada país, não existem indicadores detalhados e atuais sobre o serviço universal nas diferentes regiões do mundo. Encontra-se, porém, uma análise da UIT¹¹ de 2014 que possibilita alguma forma de comparação:







Fonte: ITU World Telecommunications / ICT Regulatory Database, 2014

Dos gráficos anteriores decorrem algumas conclusões que importa aqui salientar:

- (i) Desde logo, entre 2000 e 2014 nota-se um crescimento relevante do número de países com uma definição de acesso ou serviço universal, o que é uma evidência do crescimento da importância deste conceito, sobretudo, em países em vias de desenvolvimento;
- (ii) As prestações ligadas à disponibilização de serviços em local fixo continuam a ser a maioria, pese embora exista uma tendência crescente para a inclusão de serviços móveis no âmbito do serviço universal, mostrando uma tendência de crescimento significativo;
- (iii) É de salientar que a inclusão de chamadas para serviços de emergência e de serviços para pessoas com necessidades especiais continua a integrar o âmbito do serviço universal com uma relevância cada vez maior;
- (iv) Nota-se ainda um crescimento acentuado da inclusão de outros serviços, não necessariamente relacionados com os serviços de telecomunicações, no âmbito do serviço de acesso universal, nomeadamente ao nível de escolas e centros de saúde.

Não sendo objeto deste estudo analisar individualmente cada país, considerou-se oportuno e relevante analisar as quatro grandes regiões onde os países da CPLP que participam neste projeto se inserem, ou seja, África Subariana, América Latina, Europa (em particular a União Europeia) e Ásia Pacífico. É igualmente oportuno considerar a situação dos EUA, já que é um caso que, à semelhança da União Europeia, influenciou várias zonas e países no mundo. O objetivo é procurar compreender, de uma forma mais precisa, o quadro do serviço universal nessas regiões e daí procurar tirar ilações mais específicas para os países da CPLP.

3.1 África subsariana

Fruto do contexto histórico, designadamente o facto de, enquanto Estado ou Nação, muitos países da África Subariana terem surgido na segunda metade do século XX, estes foram fortemente influenciados pelas experiências europeias no que respeita à adoção do conceito de serviço universal no respetivo ordenamento.

A título de enquadramento, cumpre salientar que, historicamente, as redes de telecomunicações em África surgem para fazer face às necessidades de comunicação das administrações coloniais e, numa parte reduzida, para algumas finalidades económicas, tais como a implementação de serviços de telégrafo

ao longo das vias ferroviárias, não tendo, por isso, existido uma política de expansão universal das mesmas. Aliás, no período prévio à respetiva independência, muitos países africanos não tinham as suas redes de telecomunicações interligadas, pelo que as comunicações internacionais eram efetuadas, por exemplo, com recurso a meios de comutação manuais, rudimentares e com pouca expressividade.

Esta situação não se altera substancialmente no período pós-independência, mas nos anos 70 e 80 do século XX a comunidade internacional enceta diversas iniciativas tendo em vista cooperação para o desenvolvimento de África e vem disponibilizar a sua colaboração num conjunto de projetos tendentes à expansão das redes de telecomunicações desta região¹².

Em virtude do contexto sociopolítico em vários países da África Subsariana, designadamente, situações de conflito armado que limitam a capacidade de intervenção e atuação do Estado em toda a extensão do território, até meados dos anos 90 não é possível constatar a implementação de políticas tendentes ao acesso universal das populações.

Ao exposto acresce que, mercê das condições geográficas e económicas, incluindo as próprias condições demográficas relacionadas com capacidade das infraestruturas existentes, densidade populacional em determinadas áreas, vias de acesso, etc., a expansão de redes de telecomunicações fixas revela-se uma tarefa bastante dispendiosa e nada atrativa para os operadores presentes no mercado. Aliás, evidências deste facto perduram até hoje, na medida em que África continua a ser a região do mundo com a menor taxa de penetração de acessos fixos.

Apenas em meados dos anos 90 se constata alterações de relevo no sector das telecomunicações com um impacto substancial na definição de políticas tendentes ao acesso universal às redes e aos serviços de telecomunicações. Estas alterações consubstanciam-se, essencialmente, em movimentos de liberalização do sector e surgimento de novos operadores no mercado, bem como a disseminação de redes móveis terrestres, relativamente às quais se verifica o rápido crescimento da respetiva taxa de penetração. Tanto assim é que a região de África apresenta as taxas de crescimento mais significativas em termos de serviços móveis.

Tendo em vista fomentar o investimento em TIC e o acesso em áreas remotas, vários países da África Subsariana adotaram já princípios referentes ao acesso universal, os quais visam essencialmente permitir o acesso das populações localizadas em áreas não competitivas ou mesmo marginalizadas. Esta responsabilidade compete, em regra, a Governos e entidades reguladoras e é muitas vezes concretizada por via de normativos legais e regulamentares, mas também mediante a imposição de obrigações de universalização nas licenças emitidas aos operadores que pretendem atuar no mercado.

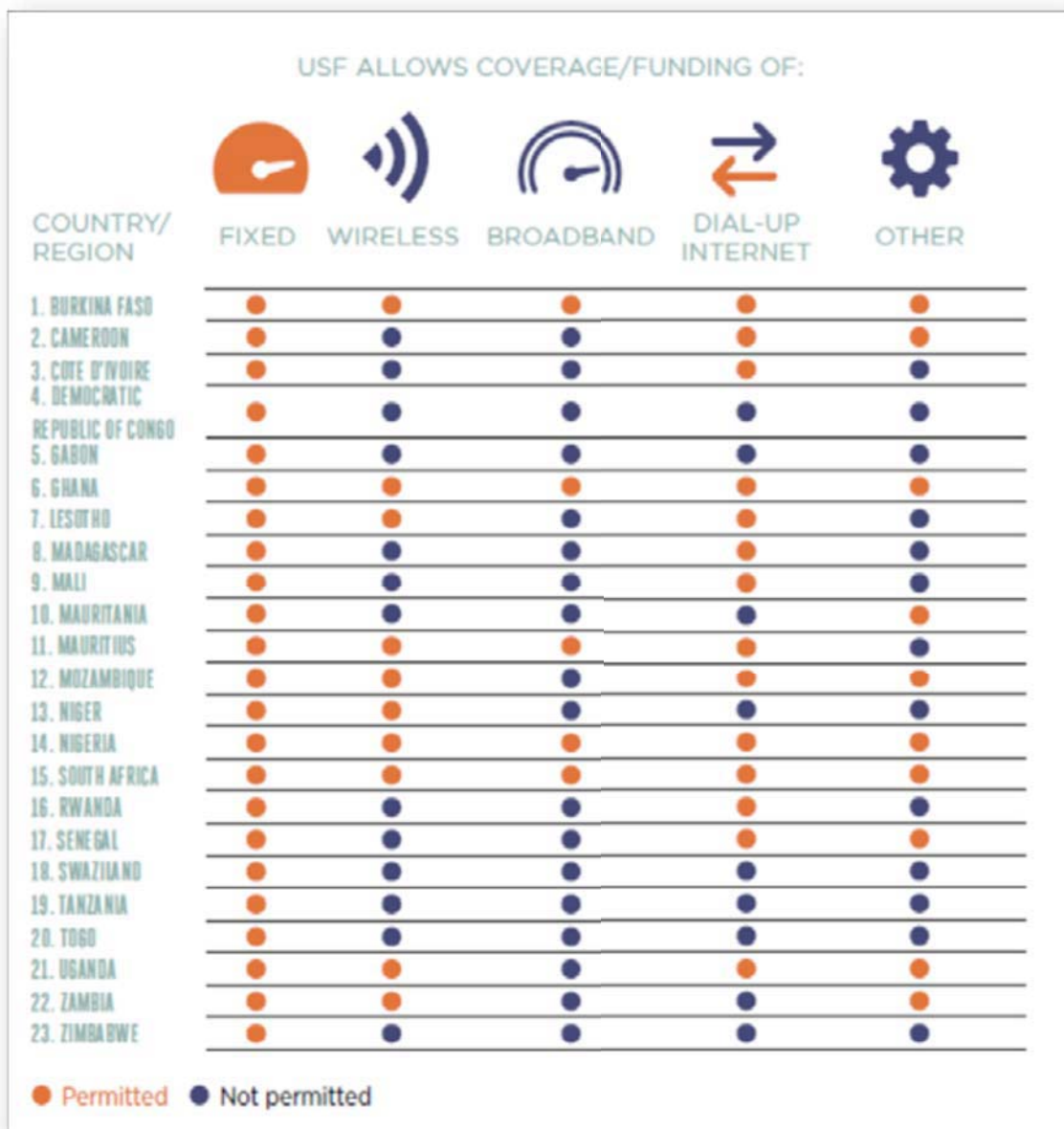
Assim, constituem exemplos iniciais de obrigações de universalização fixados em alguns países desta região¹³:

- (i) Obrigação de os operadores de redes públicas prestarem serviços solicitados pelos utilizadores de acordo com tarifas definidas por áreas geográficas;
- (ii) Obrigação de os operadores móveis prestarem serviços com tarifas mais baixas para determinadas categorias de utilizadores, tais como utilizadores com baixos rendimentos ou em áreas rurais;
- (iii) Obrigação de os operadores com receitas acima de um determinado patamar efetuarem contribuições para um fundo destinado ao financiamento do serviço universal;
- (iv) Obrigações de roll-out de redes / objetivos de desenvolvimento de redes em áreas rurais enquanto condições específicas definidas nos processos de privatização de operadores ou emissão de licenças de novos operadores.

Ao exposto acresce que em muitos países da África Subsariana, seguindo o exemplo iniciado em países da América Latina, já se encontram implementados e em funcionamento, desde finais da década de 90, fundos destinados ao financiamento de políticas e projetos de universalização.

12. Esta colaboração foi, sobretudo, protagonizada por instituições como a UIT, PNUD, UNESCO, e implementadas ao abrigo da Conferência de Bretton Woods e bancos regionais.

13. Análise VdA de diversa informação publicamente disponível.



Fonte: Sub-Saharan Africa - Universal Service Fund study, 2014, GSMA¹⁴

Quanto à forma de designação do prestador do serviço universal, a legislação de alguns países prevê a designação por meio concursal, mas verifica-se que na maior parte dos casos a designação é feita pelo Estado, através da formalização de um contrato de concessão. Aliás, é o que ocorre na maioria dos países da CPLP localizados nesta região do mundo, conforme ilustraremos no capítulo 5 infra.

3.2 América Latina / Sul

A América Latina é tipicamente caracterizada por englobar numerosas regiões rurais, muitas vezes com enorme extensão territorial e com população muito dispersa, muitas das quais preenchem o conceito de zonas remotas, não só pela distância física que as separa dos grandes centros urbanos, mas também pela insuficiente cobertura de redes de telecomunicações. Ao exposto acresce que, esta zona do mundo engloba diversos países em desenvolvimento, em que o poder de compra das populações é reduzido. Tudo isto contribuiu para a existência de um fosso digital entre as várias zonas geográficas nos diversos países da América do Sul e as várias populações aí residentes, consubstanciado na falta de acesso aos serviços da sociedade da informação.

De forma a mitigar este fosso, na América Latina as políticas de comunicações adotadas em diversos países procuraram garantir o acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações. Em muitos países desta região, tal traduziu-se na disponibilização aos cidadãos de um acesso telefónico (público ou comunitário) num raio de distância razoável.

Vários países da América Latina definiram políticas de acesso universal¹⁵ inovadoras, tendo as suas iniciativas inspirado a definição de políticas de serviço ou de acesso universal em diversos países de África e da Ásia. Na Segunda Cimeira das Américas, realizada em 1998, os chefes de Estado dos vários países aí representados decidiram definir estratégias para promover a expansão de redes de telecomunicações. Desde então, todos os países da zona¹⁶ adotaram políticas de promoção do acesso e do serviço universal, muitas vezes em iniciativas que têm inerente a colaboração com o sector privado.

As políticas mais utilizadas consistiram, designadamente, na liberalização do sector das telecomunicações, com a privatização dos anteriores monopólios (tendo no contexto destes processos sido definidas obrigações de cobertura) e a abertura ao investimento privado, combinada com a definição de políticas regulatórias. Em quase todos os países da América Latina foram promovidas políticas e definidas estratégias específicas que visaram aumentar o acesso universal em zonas remotas e a sua disponibilização à faixa da população de rendimentos reduzidos.

As diversas políticas adotadas prosseguiram essencialmente objetivos de implementação de fundos para o financiamento de projetos de expansão das infraestruturas existentes, visando sobretudo garantir o acesso a serviços de telefonia e em alguns casos também à internet, tendo 85% dos países da região adotado este modelo. Cerca de 14% dos países desta região, como foi o caso de Cuba, Bolívia e Panamá, optaram pela definição de obrigações de serviço universal impostas às entidades concessionárias do serviço de telecomunicações¹⁷.

Em termos de designação do prestador do serviço universal, a mesma ocorre frequentemente mediante a atribuição ou outorga de concessões, como é o caso do Brasil¹⁸, sendo que nos territórios de maior dimensão pode existir uma heterogeneidade de prestadores, assim como de condições associadas à disponibilização do acesso universal ou de cumprimento de metas de universalização.

Nos últimos anos, no âmbito do desenvolvimento das respetivas agendas digitais e projetos de implementação de expansão infraestruturas de telecomunicações, os países da América Latina impuseram obrigações aos operadores de telecomunicações no sentido de ampliação das respetivas redes a determinadas áreas geográficas carenciadas, no contexto de atribuição de licenças de espectro e pagamento de taxas reduzidas.

Assim, e no que concerne especificamente à América do Sul, Brasil, Chile e Colômbia¹⁹ são exemplos de países em que foram impostas obrigações de universalização e de ampliação do acesso²⁰ como contrapartida da concessão de direitos de utilização de espectro radioelétrico.

15. Não só no contexto das telecomunicações, como também nas redes de fornecimento de energia elétrica e água.

16. Que inclui as zonas da América do Norte, América Central, Caraíbas e América do Sul.

17. Análise VdA de diversa informação publicamente disponível.

18. *Universal Service Fund Study*, Ladcomm Corporation, GSMA, 2013, <http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2013/04/GSMA-USF-Main-report-final.pdf>

19. *Universal Service Fund Study*, Ladcomm Corporation, GSMA, 2013, <http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2013/04/GSMA-USF-Main-report-final.pdf>

20. No Brasil, em termos conceituais, o termo universalização aplica-se apenas às concessionárias de STFC, conforme decorre do Plano Geral de Metas de Universalização.

Por exemplo, no Brasil, no âmbito da licitação da faixa de frequência 2.5 GHz, incluiu-se no pacote a licitar blocos de espectro na banda dos 400 MHz para que os operadores fizessem obrigatoriamente a cobertura de zonas rurais com as respetivas redes. Na Colômbia foi imposta como contrapartida pela licitação de espectro radioelétrico, entre outras, a distribuição de tablets em escolas, enquanto no Chile foram definidos valores de taxas de espectro mais reduzidos em troca de os operadores assumirem obrigações de cobertura. Também na Colômbia e no Peru constata-se nas recentes licitações para a implementação de uma rede em fibra ótica dotada de conectividade e capacidade, obrigações de cobertura de municípios e zonas remotas.

3.3 Ásia – Pacífico

O modelo de desenvolvimento do serviço universal na região da Ásia – Pacífico tem sido muito discutido em vários *fora* internacionais e tem sido identificada a necessidade de criar uma linha de atuação comum que, à data, é inexistente.

É inexistente porque, em primeiro lugar, o crescimento das telecomunicações e os seus modelos de acesso divergem muito de região para região, especialmente devido ao facto de o desenvolvimento em determinadas zonas da Ásia e do Pacífico ser atualmente evidente e exponencial e noutras esse crescimento se encontrar ainda aquém do que seria desejável. Em segundo lugar, porque, consequentemente, as necessidades dos países desta região diferem bastante, conseguindo-se identificar países nos quais existem projetos estruturados com fundos / financiamento do acesso ou serviço universal ativos, como a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão, a Índia, a Tailândia, a Indonésia, a Malásia, o Paquistão e o Afeganistão, mas também países nos quais não existem projetos de serviço universal com expressão, como as Filipinas e as ilhas Fiji.

Neste sentido, o âmbito do serviço universal não pode ser caracterizado como o foi no caso dos EUA e da União Europeia, especialmente porque na maioria dos países tal tarefa é deixada ao critério do Regulador/Organismo Público responsável e concretizada no desenho e implementação de projetos.

A título exemplificativo, por forma a permitir uma melhor compreensão do tema nesta região, refira-se que no Afeganistão o serviço universal é desenvolvido através de planos, encontrando-se neste momento em funcionamento três projetos: (a) serviços nas zonas rurais e áreas não concorrenciais; (b) serviços de internet nas escolas públicas e (c) serviços para pessoas com deficiências e abaixo do limiar de pobreza.

No Paquistão o serviço universal é também assegurado através de projetos, sendo estes, à data: (a) a disponibilização de telecomunicações em zonas rurais; (b) construção de infraestruturas com fibra ótica; (c) serviços de banda larga em 284 cidades identificadas; (d) criação de telecentros criados para gestão por ONG, organizações locais ou de desenvolvimento e (e) projetos para pessoas com deficiências.

Já no caso do Vietname o âmbito foi definido por objetivos: 90 % das aldeias / comunidades devem dispor de telefonia fixa e 30 % das aldeias / comunidades de acesso à internet.

No entanto, tem existido um esforço de uniformização da matéria nestes países através de encontros (inclusive em 2015) da UIT com os seus representantes, com o objetivo de criar uma política coordenada ou, pelo menos, de princípios orientadores comuns, objetivos de fazer chegar os serviços de nova geração a todos os países e, dentro de cada país, mesmo às zonas rurais / mais remotas (com especial foco para os serviços de banda larga), e de estender os casos de acesso universal a um serviço universal concreto, alocando recursos necessários para a implementação, desenvolvimento e monitorização dos programas e/ou projetos.

3.4 Estados Unidos da América

O conceito de serviço universal nasceu nos EUA em 1934, com o “*Communications Act*”, tendo surgido, na altura, imbuído por preocupações relativas à disponibilização, a todos os cidadãos, de um serviço de telecomunicações rápido, eficiente e global, com qualidade especificada e com condições remuneratórias razoáveis. Com a alteração de 1996 ao “*Communications Act*”, passou a estar previsto na lei um guião de princípios para a política do serviço universal com a seguinte configuração:

- (i) Promoção da disponibilidade de serviços de qualidade a preços justos, razoáveis e acessíveis a todos os consumidores;
- (ii) Desenvolvimento de acesso universal para serviços de telecomunicações avançados, como o acesso à Internet em banda larga;
- (iii) Promover a disponibilização destes serviços para todos os consumidores, incluindo os com rendimentos mais baixos e os localizados em zonas remotas;
- (iv) Aumentar o acesso a telecomunicações e a serviços avançados em escolas, bibliotecas e centros de saúde rurais; e
- (v) Assegurar que todos os prestadores de serviços de telecomunicações contribuem de forma equitativa e não discriminatória para o fundo de suporte aos programas de serviço universal.

Neste âmbito, a Federal Communications Commission (FCC) definiu quatro programas de serviço universal que estão em vigor, a saber²¹:

- (i) programa “*Connect America Fund*”²² procura garantir que os consumidores localizados em zonas rurais ou em áreas geográficas não rentáveis em termos económicos tenham acesso a redes de comunicações, fixas ou móveis, com capacidade suficiente para prestar serviços de voz e banda larga, a preços razoavelmente comparáveis aos praticados em zonas urbanas;
- (ii) programa “*Lifeline*”²³, em vigor desde 1985, tem como destinatários os consumidores com rendimentos mais baixos e traduz-se na atribuição de um desconto em determinados serviços telefónicos disponibilizados em todo o território, inicialmente no serviço fixo telefónico e desde 2005 também nos serviços móveis pré-pagos. Em 2012 o programa foi reformado e modernizado pela FCC para o adaptar à nova envoltura do mercado;
- (iii) programa “*Schools and Libraries*” (E-rate)²⁴ está relacionado com a disponibilização de serviços de telecomunicações (voz fixa e móvel e circuitos) e acesso à Internet a determinadas escolas e bibliotecas, incluindo a disponibilização de equipamentos de acesso. O financiamento pode ser solicitado por escolas ou bibliotecas que preencham os requisitos de candidatura e os descontos a financiar (entre 20% a 90%) dependem das circunstâncias específicas do beneficiário e da sua localização em zonas urbanas ou rurais; O nível de financiamento destinado pela FCC para este programa tem um limite anual de \$ 3.9 mil milhões, o qual foi atualizado em 2014; e
- (iv) programa “*Rural Health Care*”²⁵ tem como objetivo financiar prestadores de serviços e cuidados de saúde na aquisição de serviços de telecomunicações e de banda larga necessários para aumentar a qualidade dos seus serviços em zonas ou comunidades rurais. O valor de financiamento previsto para este programa é de \$ 400 milhões anuais.

Estes programas são financiados, em parte ou totalmente, pelo Fundo do Serviço Universal que é gerido por uma entidade autónoma — a “Universal Service Administrative Company” (USAC) — e existem regras definidas para que os operadores em atividade se possam candidatar aos projetos.

O fundo do serviço universal é financiado por contribuições dos operadores de telecomunicações considerando o seu volume de receitas, e o mesmo inclui operadores de serviços fixos e móveis, operadores de serviços de voz ou de banda larga, etc.

21. Mais informação sobre estes programas pode ser encontrada em: <https://www.fcc.gov/encyclopedia/universal-service>.

22. <https://www.fcc.gov/encyclopedia/connecting-america>.

23. <https://www.fcc.gov/lifeline>.

24. <https://www.fcc.gov/encyclopedia/e-rate-schools-libraries-usf-program>.

25. <https://www.fcc.gov/encyclopedia/rural-health-care>.

Uma última nota para salientar que, por resolução do Congresso em 2009, a FCC desenvolveu um Plano Nacional de Banda Larga que foi publicado em 2010²⁶. Este plano tem como objetivo assegurar a disponibilização de serviços de acesso a dados e à Internet em banda larga em todo o território.

O Plano Nacional de Banda Larga é um documento extenso, mas a ideia fundamental que lhe subjaz é a de que a banda larga é a tecnologia do século XXI e, como tal, deverá ter o mesmo grau de universalização que a voz teve no século XX. O Plano estabelece um calendário de implementação com várias iniciativas para estimular o crescimento económico, criação de empresas e aumentar a capacitação dos cidadãos nas áreas da educação, saúde, segurança, etc. O Plano assenta em quatro pilares fundamentais, a saber:

- (i) *Desenvolvimento de políticas de promoção da concorrência*, sendo aqui de destacar a possibilidade de libertação de espetro para utilização livre e a revisão de regras de concorrência no segmento grossista;
- (ii) *Utilização e alocação eficiente de recursos escassos*, prevendo-se a disponibilização de 500 MHz de espetro para serviços de banda larga no espaço de 10 anos e a revisão de regras para facilitação da instalação de novas infraestruturas;
- (iii) *Criação de incentivos para universalização de serviços e a massificação da banda larga*, incluindo a criação de vários fundos específicos (como o *Connect America Fund* e o *Mobility Fund*) com o objetivo de financiar novos projetos neste domínio, a expansão do mecanismo de contribuição para o fundo do serviço universal e o lançamento de um plano de promoção da literacia digital; e
- (iv) *Atualização de políticas, definição de standards e maximização de políticas de prioridade nacionais*, com enfoque nas áreas de cuidados de saúde, educação, energia e ambiente, segurança pública e modernização de serviços do Estado.

3.5 União Europeia

O modelo de desenvolvimento do serviço universal na Europa seguiu um caminho diferente dos EUA. Sem pretender apresentar um excuro histórico detalhado sobre este tema, ao contrário dos EUA, na União Europeia o serviço universal sempre teve um âmbito definido.

No domínio das telecomunicações, depois de uma primeira fase legislativa com especial enfoque na definição das regras de liberalização do sector (sendo aqui de destacar as Diretivas 90/387/CEE e 90/388/CEE, ambas de 28.06.1990), as primeiras diretivas respeitantes ao tema do serviço universal foram a Diretiva 97/33/CE, de 30.06.1997 e a Diretiva 98/10/CE, de 26.02.1998.

Nestas últimas o conceito de serviço universal surge definido como “*um conjunto mínimo definido de serviços, de qualidade especificada, acessível a todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições específicas nacionais, a um preço acessível*”. Esta definição abrange as características tradicionais do serviço universal que viriam a modelar todas as definições subsequentes. Na Diretiva 98/10/CE, o serviço universal surge com um âmbito fechado, que é uma das características deste mecanismo na UE.

Atualmente, o conceito de serviço universal, o seu âmbito e as regras de financiamento estão definidas na Diretiva 2002/22/CE, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de 07.03.2002, alterada pela Diretiva 2009/136/CE, de 25.11.2009. Em termos de âmbito, a Diretiva 2002/22/CE manteve as regras que resultavam da Diretiva 98/10/CE e, por essa razão, o âmbito do serviço universal é atualmente constituído por:

- (i) Oferta de acesso à rede de comunicações pública num local fixo e ofertas de serviços telefónicos, incluindo acesso funcional à Internet;
- (ii) Listas e serviços de informações de listas;
- (iii) Disponibilização de postos públicos; e
- (iv) Medidas para utilizadores com deficiência.

26. Mais informações em <https://www.fcc.gov/national-broadband-plan>.

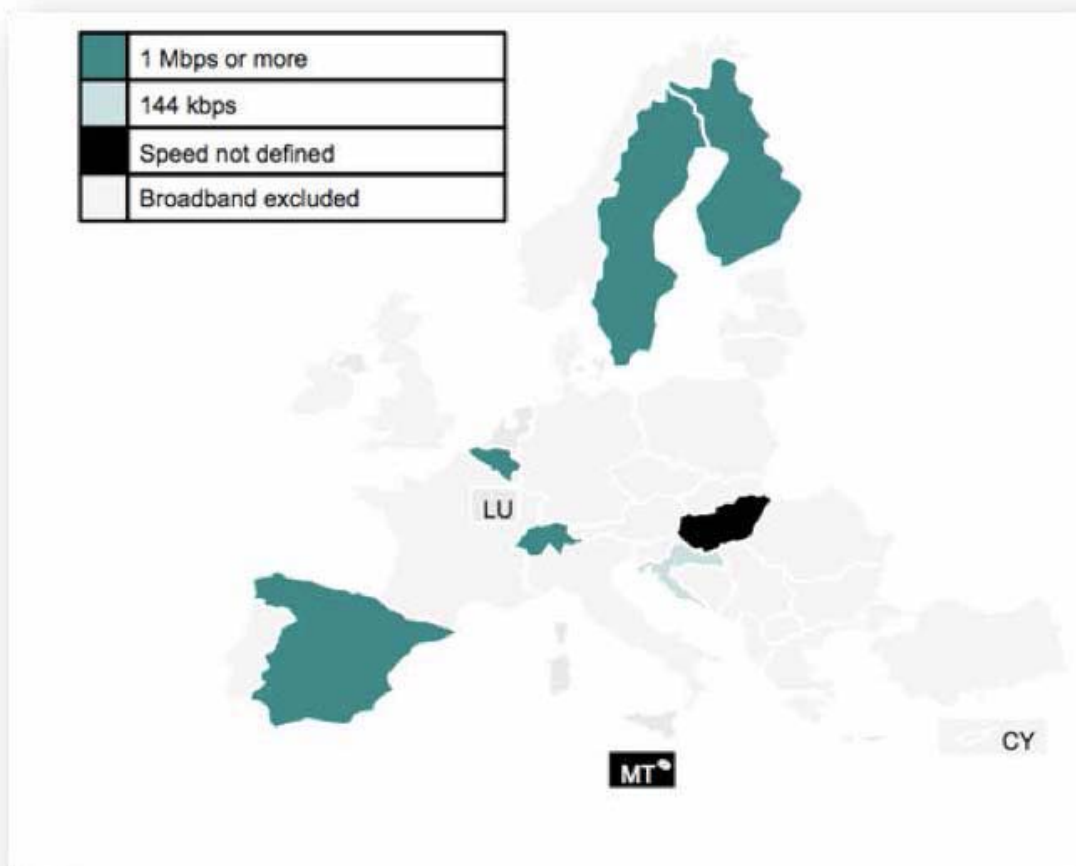
O âmbito do serviço universal é definido como um mínimo, mantendo os Estados-Membros liberdade para impor outras medidas para além das incluídas no âmbito do serviço universal, embora não possam financiar essas medidas através de contribuições dos operadores.

O âmbito do serviço universal é avaliado periodicamente pela Comissão Europeia com base em três critérios essenciais, que decorrem do Considerando 25 da Diretiva 2002/22/CE:

- (i) Os serviços estão disponíveis em termos de cobertura e utilização para a maioria substancial da população?
- (ii) Existe o risco de exclusão social para aqueles consumidores que não podem aceder / pagar os serviços?
- (iii) Será que a disponibilização desse serviço traduz um benefício geral para todos os consumidores, sendo a intervenção pública necessária?

Com base nestes critérios e de acordo com o disposto no artigo 15.º da Diretiva 2002/22/CE, a Comissão tem feito revisões periódicas do âmbito do serviço universal (2006, 2008 e 2011), mas em nenhuma dessas revisões alterou o âmbito do serviço universal, nomeadamente para incluir o acesso em banda larga ou o serviço móvel. A Comissão encontra-se neste momento a preparar a quarta revisão ao âmbito do serviço universal, a qual estará focada no impacto de passar a incluir neste âmbito um serviço de banda larga de qualidade mínima.

No entanto, como referido, é possível aos Estados-Membros ir além do âmbito definido para o serviço universal, e assim sucede já que alguns Estados incluem o acesso em banda larga como parte do serviço universal, conforme se nota pelo seguinte gráfico:

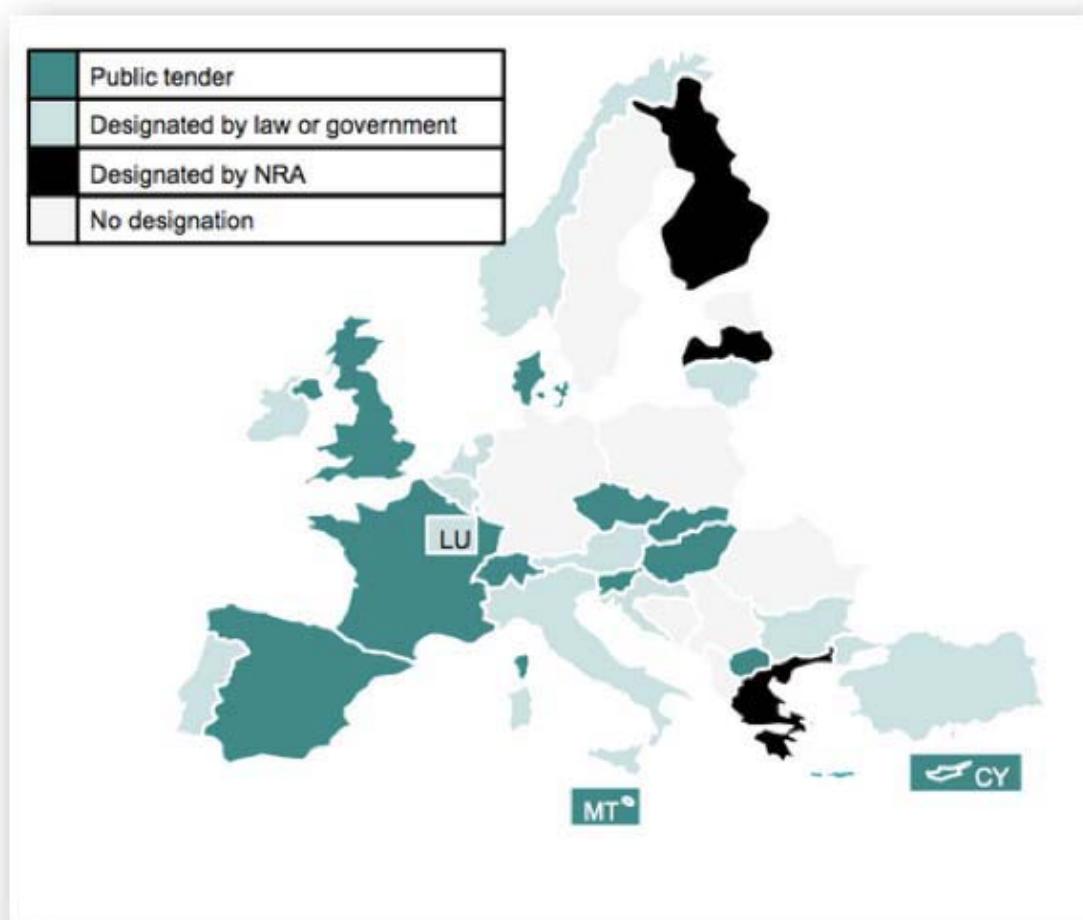


Fonte: Análise da Cullen International, 2015

Países como a Bélgica, Finlândia, Suécia, Espanha, Hungria e Malta já integraram no âmbito do serviço universal a prestação do serviço de acesso em banda larga.

Outra característica relevante do serviço universal na União Europeia diz respeito à forma de prestação. Ao contrário dos EUA, em que não existe propriamente um operador designado para prestar esse serviço, na União Europeia o mais tradicional é designar um ou mais operadores para garantir a disponibilização das prestações incluídas no serviço universal. Sucede, porém, que há alguns países que não designaram nenhum prestador específico, considerando que as prestações mínimas incluídas no âmbito do serviço universal já seriam disponibilizadas, de forma eficiente e eficaz, pelo próprio mercado.

Como regra, os prestadores do serviço universal devem ser designados através de um procedimento concorrencial, embora, em alguns casos, seja possível designar uma determinada entidade sem recurso a este procedimento, precisamente porque, como referido atrás, só uma única entidade tem condições para disponibilizar as prestações incluídas no serviço universal em todo o território nacional. O seguinte gráfico ilustra os países da União Europeia que têm prestadores de serviço universal designados e a forma de designação:



Fonte: Análise da Cullen International, 2015

Por fim, em termos de financiamento, o quadro legal existente na UE admite o financiamento da prestação de serviço universal através de fundos públicos e/ou através de um mecanismo de partilha do custo das obrigações de serviço universal por todos os operadores de redes e serviços de comunicações eletrónicas, ou seja, um fundo.

Atualmente, este último é o mecanismo de financiamento com maior expressão ao nível da UE, conforme se comprova pelo gráfico seguinte:



Fonte: Análise da Cullen International, 2015

Como se conclui do gráfico anterior, o financiamento das obrigações de serviço universal através de um fundo suportado pela respetiva indústria continua a ser o mecanismo com maior expressão nos países da UE (ex: Portugal, Espanha, França, etc.). Há, no entanto, formas alternativas, como o financiamento através do orçamento geral do Estado (ex: República Checa e Letónia) e financiamento através de acordos voluntários de financiamento (ex: Áustria).

Em todo o caso, o financiamento está dependente do preenchimento, cumulativo, de duas condições: (a) a conclusão de que a prestação do serviço universal constitui um encargo excessivo para o respetivo prestador e (b) a existência de custos líquidos, podendo tais custos ser apurados através de uma metodologia específica ou ser indicados pelos respetivos prestadores, desde que designados através de um procedimento concorrencial.

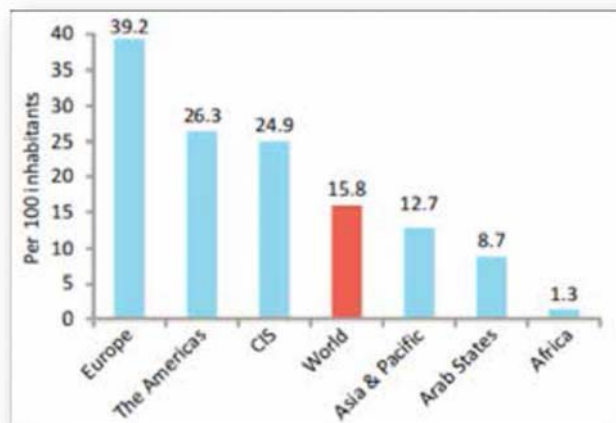
O não preenchimento destas condições torna o financiamento desnecessário, o que explica que a larga maioria dos Estados-Membros da UE ainda não tenha qualquer mecanismo aprovado para financiar as obrigações de serviço universal, conforme ficou evidente do gráfico anterior.

3.6 Indicadores gerais relevantes

Para finalizar este capítulo, importa aqui fazer um breve apanhado dos principais indicadores dos serviços de telecomunicações por regiões. Este contexto internacional é relevante porque permite perceber a fase de evolução de diversos serviços de telecomunicações em várias regiões do mundo, possibilitando

assim uma melhor compreensão dos efeitos positivos do serviço universal e, ao mesmo tempo, apontar caminhos para futuras políticas de universalização.

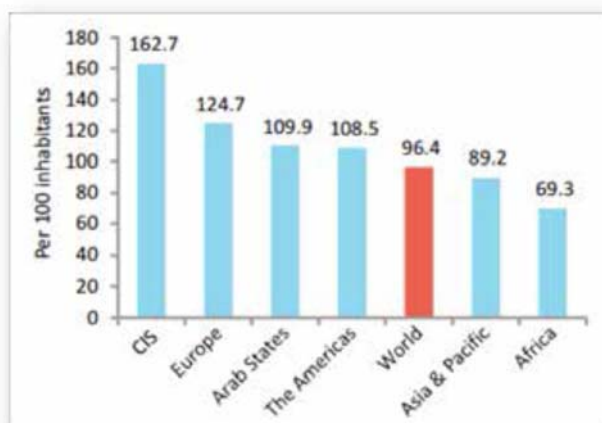
De acordo com dados recentes do estudo “*Measuring the Information Society Report*”, da UIT²⁷, a penetração do serviço telefónico fixo atingiu em 2014 os seguintes valores:



Fonte: *Measuring the Information Society Report*, 2014, UIT²⁸

Como se verifica, fruto das políticas de serviço universal que se verificaram durante as últimas décadas na Europa — que, como referido acima, incidiram sobretudo sobre o serviço telefónico fixo — esta região continua a deter a taxa de penetração mais elevada, seguida das Américas. Já no caso de África, é sintomático verificar que a taxa de penetração não ultrapassa os 2% por 100 habitantes.

No que toca à penetração do serviço telefónico móvel existem alterações relevantes, conforme se ilustra pela seguinte figura retirada do mesmo estudo:



Fonte: *Measuring the Information Society Report* 2014, ITU²⁹

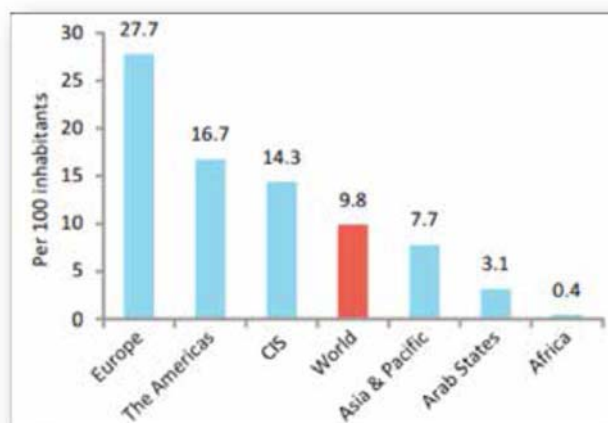
27. http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf.

28. http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf.

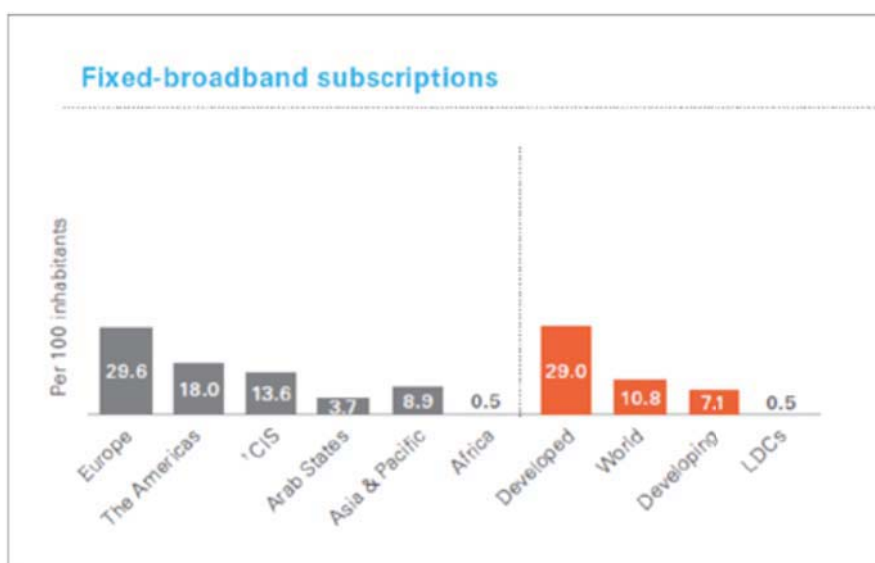
29. http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf.

A Europa continua a ter uma taxa de penetração bastante elevada no serviço telefónico móvel. Os países da região Ásia-Pacífico estão muito próximos da média mundial e é interessante notar que em África a taxa de penetração nos serviços móveis ascende a quase 70%, o que evidencia bem que o futuro dos serviços de comunicações móveis no continente africano se situa no segmento móvel.

Em termos de banda larga (*fixa*), as estatísticas mais recentes apontam no seguinte sentido:



Fonte: *Measuring the Information Society Report 2014*, ITU³⁰



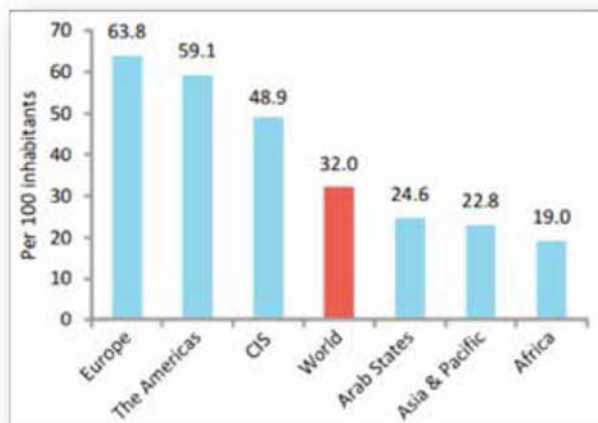
Fonte: *ICT Facts & Figuras 2015*, ITU³¹

As taxas de penetração neste serviço, mesmo na Europa e nas Américas, são bem mais modestas do que no caso do serviço telefónico fixo, o que parece poder encontrar a sua explicação — pelo menos em certa medida — no facto de ser um serviço relativamente recente e de a disponibilização de banda larga (*fixa*) não fazer parte, como regra, do âmbito do serviço universal, pelo menos de uma forma generalizada.

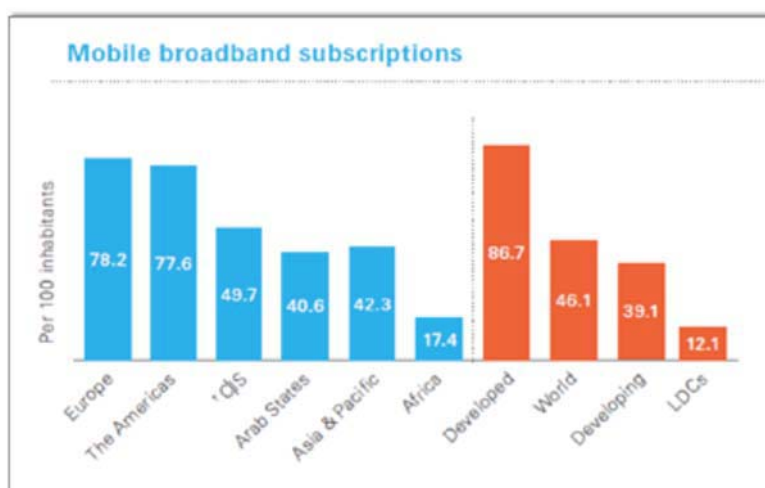
30. http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

31. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFiguras2015.pdf>

Por fim, quanto à banda larga móvel, os indicadores existentes são mais animadores do que os anteriores:



Fonte: *Measuring the Information Society Report, 2014, UIT*³²



Fonte: *ICT Facts & Figuras, 2015, UIT*³³

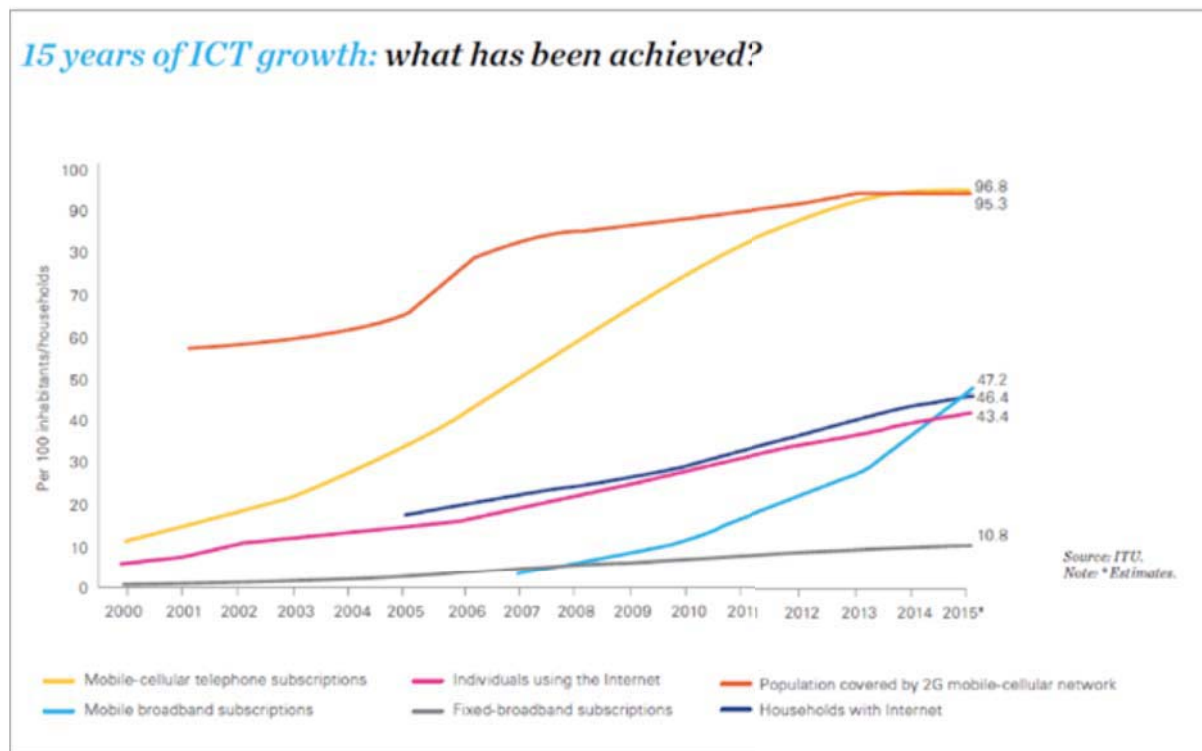
Nota-se um grande crescimento da banda larga móvel, sendo habitual os países africanos apresentarem taxas de penetração elevadas. Com efeito, de acordo com dados mais recentes da UIT, o continente africano lidera em termos de crescimento da banda larga móvel e em pouco menos de quatro anos cresceram de 2% para 17,4%.

Interessante notar que o crescimento da banda larga móvel continua a ser bastante acentuado, atingindo um número de 2.3 mil milhões de utilizadores, com cerca de 55% desses utilizadores ligados a países em vias de desenvolvimento, cinco vezes mais do que em 2008. Globalmente, a penetração da banda larga móvel foi de 47% em 2015, um valor que aumentou 12 vezes desde 2007.

32. http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf.

33. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFiguras2015.pdf>.

De resto, de acordo com dados da UIT, o mercado da banda larga móvel continua a ser o segmento de mercado com maior crescimento, na ordem dos dois dígitos, sendo esse crescimento mais acentuado em países em desenvolvimento do que em países desenvolvidos, conforme o gráfico seguinte:



Fonte: ICT Facts and Figuras, 2015, UIT³⁴

4. Tendências internacionais

A nível de desenvolvimentos internacionais, com relevância e impacto no serviço universal, assumem aqui especial destaque os seguintes documentos e projetos:

A Cimeira Mundial sobre os Objectivos da Sociedade da Informação

Esta conferência começou por ter lugar em Genebra (em 2003) e os seus trabalhos culminaram em Túnis (em 2005), tendo sido focados temas relativos à sociedade da informação, desenvolvimento das TIC e a inclusão digital. Desta conferência saíram duas declarações de elevada importância para o serviço universal:

- (i) reconhecimento de que o acesso a comunicações é necessário para atingir direitos humanos básicos; e
- (ii) A necessidade de desenvolver ações especiais para disponibilizar tal acesso a grupos de pessoas com maiores carências, nomeadamente os habitantes de zonas rurais e pessoas com deficiências.

Desta conferência saiu ainda o projeto “Connect the World”³⁵, da UIT, que tem como objetivo assegurar conectividade global para qualquer comunidade em 2015.

34. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFiguras2015.pdf>.

35. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Partners/Pages/Connect/ConnectTheWorld.aspx>.

The Millennium Development Goals

Este projeto das Nações Unidas instituiu oito objetivos para o novo milénio, a saber:

- (i) Erradicar a pobreza extrema e a fome;
- (ii) Alcançar educação primária universal;
- (iii) Promover equidade de géneros;
- (iv) Reduzir a mortalidade infantil;
- (v) Melhorar a saúde materna;
- (vi) Combater o HIV, malária e outras doenças;
- (vii) Assegurar sustentabilidade ambiental;
- (viii) Parcerias globais para desenvolvimento.

No âmbito do 8.º objetivo, tem especial relevância para o presente estudo salientar o critério 8F³⁶, o qual determina a necessidade de tornar universalmente acessível os benefícios das novas tecnologias, em especial no domínio das TIC. No âmbito dos indicadores apresentados, é de salientar a importância da utilização da Internet e da banda larga móvel como mecanismo para alcançar os objetivos do novo milénio.

Agenda Digital na UE

Na União Europeia, a ideia de uma abordagem comum foi discutida e estruturada através de uma estratégia digital única para a Europa³⁷. Esta estratégia assenta em sete pilares da Estratégia Global Europa 2020³⁸, que estabelece os objetivos de crescimento da União Europeia e os seus focos principais. O objetivo central é criar um crescimento inclusivo mas também eficiente e sustentável no domínio digital.

Os pilares mencionados são:

- *Alcançar um verdadeiro mercado único digital.* Através de uma qualidade de serviços crescente que esteja disponível em qualquer país da União Europeia, referido na agenda digital como uma forma de impedir o *geo-block*. Com este pilar pretende chegar-se a uma partilha de conteúdos e conhecimento que desenvolvam a sociedade de informação na Europa;
- *Melhoria da interoperabilidade entre sistemas e standards técnicos;*
- *Reforço da segurança e da confiança online.* Este pilar pretende essencialmente focar-se no combate ao cibercrime, aos conteúdos ilegais e aos incidentes de segurança e *data breaches*;
- *Promover o acesso rápido ou ultra-rápido à internet.* Este pilar assenta na necessidade de atingir preços competitivos e de expandir as redes de nova geração em toda a União Europeia. Na realidade, dada a importância deste pilar, a Comissão Europeia está a canalizar alguns dos seus fundos, através de diferentes instrumentos, para o investimento em infraestruturas de banda larga;
- *Investimento em investigação e inovação;*

36. <http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>.

37. Anteriormente, é de destacar a Declaração Ministerial de 2006 sobre e-inclusão, a qual se focou na utilização das TIC para atingir objetivos mais vastos de integração e inclusão. Esta Declaração diz respeito à participação de todos os indivíduos e comunidades nos vários aspetos da sociedade da informação e procura reduzir falhas e desequilíbrios na utilização das TIC para ultrapassar situações de exclusão, promover o desenvolvimento económico, criar mais emprego, melhorar a qualidade de vida, coesão e integração social.

38. Aprovada pela Comunicação da Comissão de 06.05.2012 - COM(2015)192 final.

- *Promoção da literacia, competências e inclusão digital.* Reconhece-se neste pilar que embora a Internet seja central na vida da maioria da população, existe ainda uma percentagem significativa que não dispõe de acesso à Internet. Acresce que a Europa carece hoje, face aos desafios da era digital, de profissionais competentes neste sector. Assim, por forma a promover este pilar, a estratégia definida passa por criar uma parceria entre vários *stakeholders*, com vista a facilitar a colaboração entre empresas, prestadores de serviços na área da educação, agentes públicos e privados, para efeitos de criação de medidas de atração de jovens para a formação na área das TIC e de formação para pessoas desempregadas. Adicionalmente, a fim de superar o acesso desigual à literacia digital, os Estados-Membros têm agora obrigações de promoção da acessibilidade eletrónica, inclusivamente para pessoas com necessidades especiais;
- *Benefícios do desenvolvimento das TIC para a sociedade europeia.* As tecnologias da informação têm um enorme potencial para melhorar a vida das populações e fazer face aos vários desafios e desigualdades sociais. A Agenda Digital da UE focou-se na capacidade das TIC para diminuir o consumo de energia, diminuir o isolamento da população envelhecida e mitigar as suas necessidades, revolucionar o acesso e os próprios serviços de saúde e melhorar a prestação de serviços públicos.

Face ao exposto, pode concluir-se que a tendência europeia passa de forma evidente pela expansão das infraestruturas existentes e pelo incentivo à criação de plataformas necessárias, essencialmente para permitir que a população tenha acesso aos serviços daí decorrentes, para permitir um mercado único digital e uma situação de inclusão global. Ao nível europeu, os planos existentes ambicionam promover a massificação dos serviços de banda larga e permitir assim uma transferência de informação que melhore os serviços existentes mas que, acima de tudo, evite a exclusão e impulsione o desenvolvimento económico, criando mais emprego, melhorando a integração social, a coesão e a qualidade de vida dos cidadãos dos Estados-Membros da UE.

5. O Serviço Universal na CPLP e em Macau, China

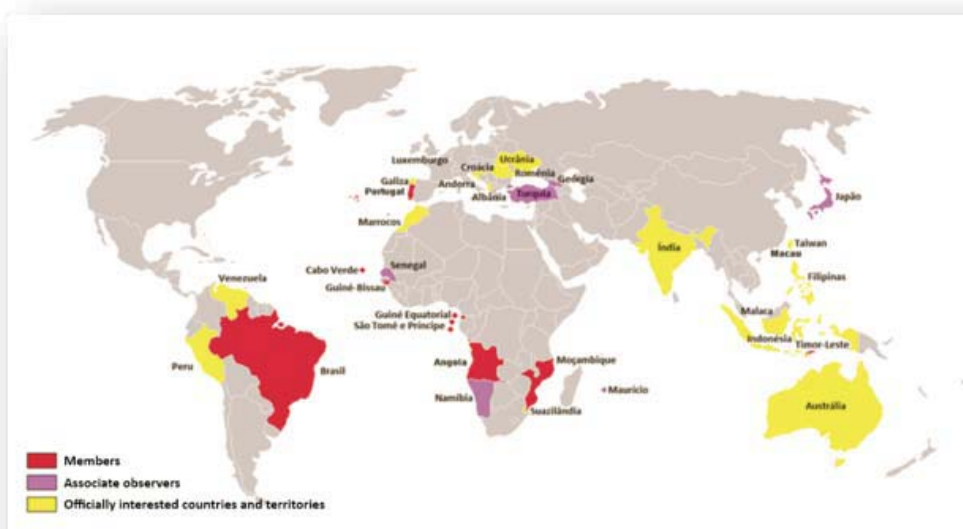
5.1 A CPLP e a ARCTEL

Em julho de 1996, em Lisboa, realizou-se a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo que marcou a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), entidade que reúne Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Seis anos mais tarde, em 20.05.2002, com o reconhecimento da sua independência, Timor-Leste tornou-se o oitavo país membro da Comunidade. Em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro.



A CPLP assume-se como um novo projeto político cujo fundamento é a Língua Portuguesa. Esse fator de unidade tem fundamentado, no plano mundial, uma atuação conjunta cada vez mais significativa e influente. A CPLP tem como objetivos gerais a concertação política e a cooperação nos domínios social, cultural e económico. Para a prossecução desses objetivos, esta entidade tem promovido a coordenação sistemática das atividades das instituições públicas e entidades privadas empenhadas no incremento da cooperação entre os seus Estados-membros.

Além dos membros da CPLP, há seis observadores associados, que são a Geórgia (2014), o Japão (2014), as Maurícias (2006), a Namíbia (2014), o Senegal (2008) e a Turquia (2014). Existem também atualmente cerca de dez países que desejam a adesão como membros observadores da CPLP, conforme mapa abaixo:



Na área das telecomunicações, a concertação dos países da CPLP foi reforçada com a criação, em outubro de 2008, da Associação de Reguladores de Comunicações e Telecomunicações da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ARCTEL), um fórum permanente de troca de informação no âmbito da regulação do sector das comunicações.

A ARCTEL tem como objeto a cooperação no sector das comunicações entre os países que compõem a CPLP. Nesse âmbito, a ARCTEL visa reforçar os laços históricos de amizade e de cooperação existentes, o desenvolvimento de cooperação económica e empresarial entre os seus membros através da definição e concretização de projetos de interesse comum, que ajudem a criar um ambiente institucional e regulatório propício ao reforço da cooperação sectorial e que seja um estímulo à inovação e ao desenvolvimento das comunicações.

De acordo com os seus estatutos, a ARCTEL tem como principais atribuições:

- (i) Promover o intercâmbio de informação no âmbito da regulação dos mercados do sector pelos seus associados;
- (ii) Constituir um fórum consultivo e de reflexão;
- (iii) Promover a adoção de melhores práticas e a harmonização da regulação do sector;
- (iv) Promover a análise de questões de políticas estratégicas e regulamentares do sector;
- (v) Desenvolver estudos e adotar posições sobre temas de interesse comum;
- (vi) Analisar, coordenar e defender os interesses dos associados, procurando criar e defender posições comuns nos fora internacionais, no âmbito das respetivas competências;
- (vii) Fomentar o intercâmbio de colaboradores e técnicos dos associados, bem como a realização de visitas institucionais entre os mesmos;

- (viii) Analisar os assuntos relevantes para o desenvolvimento e universalização dos serviços de comunicações e telecomunicações, em particular junto dos associados mais carenciados ou dos que tenham sido recentemente constituídos; e,
- (ix) Promover contactos e ações de cooperação com outras organizações congéneres.

5.2 Contexto regional

Este ponto destina-se a traçar uma breve resenha das políticas de desenvolvimento levadas a cabo na área das telecomunicações nos diferentes países da CPLP, tendo em consideração a particularidade de os respetivos Estados-Membros estarem sob a alçada de diferentes comunidades para o desenvolvimento económico, em razão da sua localização geográfica³⁹. De facto, conforme mapa abaixo, cada país membro da CPLP integra uma organização económica diferente:



Esta análise poderá ajudar a compreender as prioridades de cada país no desenvolvimento do sector das telecomunicações, e apontar as necessidades de harmonização que podem ser relevantes no quadro da ARCTEL.

Começando por **Angola e Moçambique**, importa destacar que estes países integram a SADC (*Southern African Development Community*), criada em 17.08.1992 em Windhoek, na Namíbia:



39. A identificação das organizações económicas internacionais das quais fazem parte os Estados-Membros da CPLP não é exaustiva.

Os objetivos da SADC passam por alcançar o desenvolvimento, a paz, segurança e crescimento económico nos estados-membros, através da elaboração de protocolos e planos estratégicos, como o *Regional Infrastructure Development Master Plan*, de 2012, focado na área das TIC. Este plano, encarando o acesso às TIC como um direito fundamental, pretende traçar um conjunto de medidas adequadas a assegurar o acesso de cada Estado Membro a este bem fundamental, fixando o ano de 2027 como meta para alcançar uma SADC digital.

As prioridades deste plano passam por garantir um melhor aproveitamento das infraestruturas disponíveis, nomeadamente dos backbones de fibra ótica, alargando a sua extensão de modo a cobrir mais população e estabelecer preços mais razoáveis. Em primeira linha, são três os assuntos mais importantes abordados no âmbito deste plano:

- (x) Acesso ao espectro eletromagnético para propagação da banda larga, reduzindo os elevados custos de licenciamento para a utilização do espectro e assegurar a disponibilização das melhores frequências para a banda larga;
- (xi) Acesso aos *backbones* de fibra ótica pelos operadores a preços de mercado, aumentar as coberturas de rede nacionais e as ligações transfronteiriças;
- (xii) Abertura dos mercados e licenciamento para os operadores no desenvolvimento de infraestruturas na área das TIC, aumentando a concorrência e encorajar o investimento nas fases intermédias e complementares para garantir a eficiência dos serviços.

No âmbito do serviço universal, tem particular destaque o estudo *SADC Toolkit on Universal Access Funding and Universal Service Fund Implementation*, de 2011, criado no quadro da HIPSSA (*Harmonization of ICT Policies in Sub-Sahara Africa*). Este relatório alerta para a necessidade de estender o serviço universal a todos os países da SADC, principalmente às zonas rurais. Apesar de os Estados se encontrarem em etapas de crescimento distintas, este relatório salienta que todos estão em condições de liberalizar os seus mercados na área das telecomunicações.

Já o **Brasil** integra o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), criado no âmbito do processo de integração regional que se iniciou em 26.03.1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai:



No âmbito das telecomunicações, foi criado, em conjunto com a UE, o projeto Mercosul Digital, com o objetivo de promover a capacitação tecnológica em recursos especializados nas TIC e criar as condições necessárias que permitam desenvolver um comércio eletrónico eficaz, fortalecendo a economia digital e trabalhando por uma simetria estrutural entre os quatro países.

Este projeto teve como foco principal as áreas de comércio eletrónico, formação continuada, desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas e temas da Sociedade de Informação, a partir de duas vertentes:

- (i) Comércio eletrónico — criação de um quadro regulatório comum e de infraestruturas tecnológicas no MERCOSUL, no concernente à certificação digital, infraestruturas de chaves públicas, proteção de dados para negociações transnacionais e desenvolvimento de uma plataforma comum para a venda de produtos e serviços focada nas micro, pequenas e médias empresas; e
- (ii) Educação continuada — implementação de uma rede de capacitação virtual que integre os países do bloco, aproveitando capacidades e laços institucionais já existentes para incrementar competências e conhecimentos na área das TIC nos sectores públicos e privados.

Os resultados do projeto foram divulgados em 2013 e afiguram-se francamente positivos, tendo contribuído para a elevação destes países do ponto de vista tecnológico, permitindo a realização de um comércio eletrónico seguro e eficiente no MERCOSUL. As principais melhorias foram, no entanto, levadas a cabo nos restantes países (Argentina, Uruguai e Paraguai), uma vez que o Brasil já possuía as infraestruturas necessárias para a promoção de negócios pela Internet no MERCOSUL. Não obstante, este projeto contribuiu em larga medida para uma maior integração entre os países do MERCOSUL na área das TIC.

Porém, no âmbito do serviço universal, não é conhecida qualquer iniciativa tendente à realização de qualquer harmonização regulatória no quadro do MERCOSUL.

Relativamente a **Cabo Verde**, **Guiné Bissau** e **Guiné Equatorial**, estes Estados integram a CEDEAO (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*) ou ECOWAS (*Economic Community of West African States*), criada em Maio de 1975 com o Tratado de Lagos:



No âmbito da CEDEAO, são várias as reformas levadas a cabo na área das telecomunicações, pelo que, em 2013, já 11 dos países da orla costeira estavam ligados a cabos submarinos. Os ministros responsáveis por esta área adotaram igualmente um protocolo para a introdução da Televisão Digital Terrestre (TDT) nos países da CEDEAO.

Uma outra componente importante do programa prende-se com a implementação da *ECOWAS Wide Area Network* (ECOWAN), e a criação de regras operacionais comuns para as infraestruturas e serviços de telecomunicações na região da CEDEAO.

No que toca a **São Tomé e Príncipe**, este país não integra nenhuma comunidade económica, e é o país da África lusófona que mais tarde instituiu uma autoridade de regulação, a qual, para além do sector das comunicações, regula ainda a energia e as águas. O caso de **Timor-Leste** é semelhante, embora seja um membro observador da *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)⁴⁰.

Por último, **Portugal** é Estado-Membro da UE, que atualmente conta com 28 membros, de acordo com a informação constante do seguinte gráfico:



Como já foi referido, em termos de serviço universal, atualmente, o instrumento mais importante é a Diretiva 2002/22/CE, que define o âmbito mínimo do serviço universal para a UE e as regras de designação dos prestadores e o respetivo financiamento.

Entre outros, esta Diretiva tem como objetivo garantir a disponibilidade, em toda a UE, de serviços acessíveis ao público de boa qualidade, e atender às situações em que as necessidades dos utilizadores finais não sejam convenientemente satisfeitas pelo regular funcionamento do mercado. No entanto, como já se referiu, há países da UE que já foram além do conjunto mínimo de serviços previsto nesta Diretiva.

A nível de projetos relevantes de universalização, remete-se para o que ficou atrás descrito a propósito do programa Agenda Digital para a Europa.

5.3 Análise ao Serviço Universal nos membros da CPLP e em Macau, China

No presente capítulo, pretende-se apresentar o estado atual do serviço universal nos vários países apresentados.

Para esse efeito, procede-se à caracterização socioeconómica dos vários países considerados no âmbito do presente estudo, bem como à análise do próprio mercado das comunicações eletrónicas, com indicação do nível de desenvolvimento do sector, principais entidades com intervenção na regulação e supervisão do mercado, principais serviços oferecidos nos vários países, níveis de penetração dos mesmos, bem como informação quanto à existência de interligação internacional e capacidade disponível para a oferta de serviços em banda larga.

Com base na informação publicamente disponível e também na fornecida pelas entidades que responderam ao questionário elaborado, procede-se igualmente à descrição do quadro regulamentar específico dos moldes em que está consagrado o acesso ou o serviço universal nos Estados-Membros da CPLP. A informação é indicada de forma sumária nos vários quadros apresentados, sendo também completada com informação mais detalhada ao longo do capítulo pertinente a cada país.

Procura-se igualmente contrapor o quadro regulamentar em vigor com o que é efetivamente o quadro da disponibilização do serviço universal, por forma a ser possível aferir em que moldes o quadro regulamentar tem sido objeto de efetiva implementação.

5.3.1 Angola

5.3.1.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁴¹



41. Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012, do MTTI / SIMTIC - dados do último Censo de Fevereiro 2015 e da investigação levada a cabo pela VdA.

Sector das Comunicações Eletrónicas

Informação Geral

A República de Angola é um país da costa ocidental africana, cujo território principal é limitado a norte e a nordeste pela República Democrática do Congo, a leste pela Zâmbia, a sul pela Namíbia e a oeste pelo Oceano Atlântico.

Língua Oficial: Português

Área Total: 1.246.700 km²

População: 24,3 milhões (Census 2014)

GDP (per capita): USD 8.185,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais⁴²: CPLP, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO / ECOWAS), Comunidade Económica dos Estados de África Central (CEEAC), União Africana, ITSO (International Telecommunications Satellite Organization), RASCOM (“*Regional African Satellite Communication Organization*”); Nações Unidas/UIT

Avaliação Global: O sector das comunicações em Angola é bastante dinâmico e com um enorme potencial no segmento móvel. O INACOM e o Ministério das Telecomunicações e Tecnologias de Informação têm neste momento em preparação um conjunto de medidas e planos estratégicos que constituirão certamente importantes eixos de crescimento do mercado.

As comunicações domésticas: O mercado fixo tem atualmente três *players* principais: a Angola Telecom (Concessionária do Serviço Público de Telecomunicações e entidade responsável pela gestão da rede básica, a Mercury/ MSTelcom e a Startel. O mercado fixo é unanimemente reconhecido por todos os *stakeholders* como um dos mercados onde é necessária uma maior intervenção e investimento, designadamente para garantir uma melhor cobertura dos serviços e a existência de infraestruturas que permitam assegurar a qualidade de serviço.

O mercado móvel em Angola tem tido um crescimento significativo e é disputado por dois operadores: a UNITEL e a Movitel, a UNITEL com mais de 70% de quota de mercado.

Taxas de penetração (dados de 2015):

- Serviço fixo de telefone: 1,12%
- Serviço móvel: 56,8%
- Internet: 15,1%
- Banda larga fixa: 3. 300 (dados de 2012)
- Banda larga móvel: n.d.

Infraestruturas de comunicações internacionais: Angola é servida por quatro cabos submarinos: o WACS (“*West Africa Cable System*”), o ACE (“*Africa Coast to Europe*”), o ADONES (“*Angola Domestic Network System*”) e o SAT-3/WASC. Está em construção o SACS (“*South Atlantic Cable System*”), que se prevê que esteja concluído em 2016.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): ainda não existe capacidade instalada fibra ótica a nível nacional para oferta de serviços de banda larga fixa e também não foi ainda disponibilizado espectro radielétrico para oferta de 4G. Espera-se que durante o ano 2015 seja levado a cabo o leilão do 4G. Adicionalmente, a UNITEL já disponibiliza nos grandes centros urbanos internet em banda larga móvel (no telemóvel e pens / routers), e a Movitel também disponibiliza internet no telemóvel 3G. por outro lado, a TV Cabo Angola já disponibiliza ofertas em fibra ótica para em Luanda e Benguela.

5.3.1.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Angola - Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Lei n.º 23/2011, de 20 de Junho	Aprova a Lei das Comunicações Eletrónicas e dos Serviços da Sociedade da Informação, a qual contém regras relevantes sobre o Serviço Universal
Decreto Presidencial n.º 225/11, de 15 de Agosto	Aprova o Regulamento Geral das Comunicações Eletrónicas, o qual determina o âmbito do Serviço Universal
Financiamento	
Decreto Presidencial n.º 261/10, de 26 de Novembro	Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento das Comunicações (FADCOM)
Despacho n.º 2656/13, do Ministério das Telecomunicações e Tecnologias de Informação	Indica os membros do Conselho de Administração do FADCOM
Outra Legislação/Documents Relevantes	
Decreto Presidencial n.º 166/14, de 10 de Julho	Aprova o Regulamento de Partilha de Infraestruturas de Comunicações Eletrónicas
Decreto Presidencial n.º 243/14, de 9 de setembro	Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Angolano das Comunicações (INACOM), Instituto Público do sector económico ou produtivo, criado para regular, fiscalizar e supervisionar o mercado das comunicações eletrónicas, o qual define as suas atribuições e regula a sua estrutura orgânica, a gestão patrimonial e financeira e o pessoal, e procede à revogação do Decreto n.º 115/08, de 7 de outubro, que aprovou o anterior Estatuto.
Plano Nacional da Sociedade da Informação (PNSI) 2013-2017	Revê e atualiza o Plano de Ação para a Sociedade da Informação desenvolvido em 2005 pelo Governo de Angola. O Plano visa reforçar o impacto das TIC no desenvolvimento económico e social para promover um país inclusivo cujos cidadãos estão ligados ao mundo, têm acesso à educação e saúde e oportunidades para desenvolverem as suas ideias e competências pessoais e profissionais.
Plano Nacional das Telecomunicações Rurais (em elaboração)	Visa levar os serviços das comunicações eletrónicas às populações rurais e que vivem em zonas remotas.
Plano Estratégico para a Governação Eletrónica (PEGE) 2013-2017	Este plano apresenta a visão e a estratégia para a utilização das TIC como instrumento para uma melhor Governação em Angola.

5.3.1.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal surge definido na lei, como o conjunto mínimo de serviços de comunicações eletrónicas, incluindo os serviços de Internet, de qualidade especificada, disponível para todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições nacionais, a um preço acessível.

O conjunto mínimo de prestações que deve estar disponível no âmbito do serviço universal é o seguinte:

- (i) Ligação à rede telefónica pública e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público, mediante terminais fixos ou móveis

Neste contexto, os prestadores do serviço universal devem satisfazer todos os pedidos razoáveis de ligação à rede telefónica pública e de acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público, os quais devem abranger as seguintes prestações: (i) conectar e utilizar equipamentos terminais adequados, (ii) receber e efetuar chamadas telefónicas locais, nacionais e internacionais, (iii) estabelecer comunicações fac-símile e (iv) estabelecer comunicações de dados com velocidade suficiente para aceder de forma funcional à Internet.

- (ii) Acesso aos serviços de Internet
- (iii) Disponibilização de um serviço de informações de listas

Neste âmbito, compete ao prestador do serviço universal colocar à disposição do público, através de um número curto, com âmbito nacional e a um preço acessível, um serviço de informações sobre os números geográficos dos assinantes.

(iv) Disponibilização de postos públicos

A prestação do serviço universal abrange a disponibilização suficiente e adequada de postos públicos

Os postos públicos a disponibilizar pelos prestadores de serviço universal devem (i) permitir efetuar chamadas gratuitas para os números de emergência definidos no Plano Nacional de Numeração, (ii) efetuar chamadas locais, nacionais e internacionais, incluindo chamadas para o serviço de informação de listas, (iii) estar disponíveis durante todo o dia, contando, no mínimo, com iluminação suficiente durante as horas noturnas, (iii) dispor, em lugar visível, de informação adequada e atualizada sobre as condições básicas de utilização do serviço, incluindo preços aplicáveis, (iv) dispor de medidas de segurança adequadas contra o vandalismo e contra a utilização indevida, devendo ser garantida a manutenção periódica dos equipamentos e instalações e (v) efetuar o retorno do saldo disponível no final da comunicação, quando esta tenha sido paga através de moedas previamente depositadas.

(v) Adoção de medidas especiais para utilizadores com deficiência

Os prestadores do serviço universal devem disponibilizar ofertas específicas de forma a garantir o acesso dos utilizadores com deficiência, de modo equivalente aos restantes utilizadores, à rede telefónica pública, aos serviços telefónicos acessíveis ao público, incluindo o acesso ao serviço de postos públicos.

As ofertas específicas podem consistir, designadamente, no seguinte: (i) disponibilização de telefones e postos públicos com texto, ou medidas equivalentes para pessoas surdas ou com deficiências de comunicação oral, (ii) prestação de serviços de informações telefónicas a título gratuito para pessoas cegas ou com deficiências visuais, (iii) disponibilização de faturação detalhada em formatos alternativos, a pedido de pessoas com deficiências visuais.

A Autoridade das Comunicações Eletrónicas pode determinar que outras prestações devem integrar-se no serviço universal.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

O serviço universal rege-se pelos princípios da objetividade, transparência, não discriminação e proporcionalidade.

Constituem objetivos específicos de intervenção pública no sector das comunicações eletrónicas a prestação do serviço universal em todo o território nacional e a adequação do seu âmbito à realidade tecnológica, social e económica de Angola em cada momento.

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

Nos termos da lei, o serviço universal pode ser prestado por mais do que uma empresa, quer distinguindo as prestações que integram este serviço, quer as zonas geográficas de prestação.

O processo de designação dos prestadores do serviço universal deve ser eficaz, objetivo, transparente e não discriminatório, assegurando-se que todas as empresas possam, à partida, ser designadas.

O procedimento para a designação dos prestadores de serviço universal pode ser através de procedimento concorrencial ou por comparação, autónomo para cada prestação ou pode agregar todas ou algumas prestações caso seja mais eficiente e eficaz em termos económicos e técnicos.

Os termos do processo devem, entre outros aspetos, respeitar as condições dispostas na lei sobre o âmbito e conceito do serviço universal, qualidade de serviço e assegurar a oferta de modo economicamente eficiente e juridicamente eficaz em todo o território nacional, assim como os mecanismos de adaptação e revisão do âmbito do serviço universal de acordo com a evolução tecnológica. Os termos do processo devem ainda prever prazos e condições de renovação da licença a atribuir e as condições técnicas, financeiras e jurídicas aplicáveis.

Apesar do disposto na lei, a tendência parece desenhar-se no sentido de desenvolver o serviço universal com base em três pilares essenciais: a imposição de obrigações de cobertura aos operadores móveis e à Angola Telecom, o financiamento de projetos concretos através do FADCOM e a promoção da partilha de infraestruturas.

Financiamento do serviço universal

O suporte financeiro para garantia da prestação do serviço universal é assegurada pelo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento das Comunicações (FADCOM), o qual é financiado por (i) uma quota das receitas do INACOM, estabelecida por diploma da Autoridade das Comunicações Eletrónicas, (ii) as receitas resultantes dos financiamentos anuais dos operadores de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, (iii) o produto de taxas de juro dos depósitos bancários e de outras aplicações financeiras, (iv) as receitas obtidas por empréstimos, bem como os rendimentos do FADCOM, (v) os saldos dos exercícios anteriores e (vi) quaisquer outras receitas que provenham da sua atividade ou que por lei ou contrato lhe venham a pertencer ou a ser atribuídos, bem como quaisquer subsídios ou outras formas de apoio financeiro.

O financiamento dos operadores de comunicações eletrónicas acessíveis ao público traduz-se numa contribuição obrigatória de montante equivalente a 1% das suas receitas brutas referentes ao exercício do ano civil anterior.

O FADCOM tem os seguintes objetivos: (i) contribuir para a promoção do acesso das populações rurais aos serviços de comunicações, (ii) contribuir para a promoção do desenvolvimento da rede básica, (iii) contribuir para a promoção da formação de quadros e a investigação científica no domínio das tecnologias de informação e comunicação e (iv) contribuir na disponibilização de recursos que assegurem a transparência e boa qualidade do serviço pelos profissionais do sector. O FADCOM tem como beneficiários os projetos de expansão da rede básica, os operadores de telecomunicações de uso público engajados em projetos de acesso universal, as instituições ou entidades cuja atividade de destine a fomentar o acesso aos serviços de comunicações às populações mais desfavorecidas, os operadores e agentes envolvidos em projetos de expansão de redes de cabinas, postos públicos e telecentros a zonas não servidas por serviços de telefonia, bem como nos locais e zonas habitadas por cidadãos de baixa renda e a administração das telecomunicações e tecnologias de informação no que se refere a programas de apoio social e desenvolvimento dos recursos humanos.

Cálculo de custos relativos ao serviço universal

Não está previsto na legislação.

Regime de preços do serviço universal

Os preços das prestações compreendidas no serviço universal são, nos termos da lei, alvo de regulação por parte do INACOM, que deve zelar para que seja garantida a acessibilidade dos preços do serviço universal, tendo em conta o índice de preços no consumidor e o rendimento nacional per capita. Para este efeito, o INACOM deve avaliar e decidir sobre os meios mais adequados à garantia da acessibilidade dos preços, podendo determinar, entre outros: (i) a disponibilização de opções ou pacotes tarifários diferentes dos oferecidos em condições de mercado normais, (ii) a imposição de limites máximos de preços e a aplicação de tarifas comuns, incluindo o nivelamento geográfico dos preços em todo o território nacional.

Garantia de qualidade de serviço

Nos termos da lei angolana, os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas públicos, incluindo os prestadores de serviço universal, são obrigados a publicar informações comparáveis, claras, completas e atualizadas sobre a qualidade do serviço que prestam.

Ao INACOM compete definir e implementar um sistema de acompanhamento e vigilância da qualidade de serviço dos operadores presentes no mercado.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

De acordo com a lei angolana, para que os assinantes possam verificar e controlar os seus encargos de utilização da rede e dos serviços telefónicos acessíveis ao público a ela associados, os prestadores do serviço universal devem disponibilizar o seguinte conjunto mínimo de recursos e mecanismos: (i) faturação detalhada, com o nível de detalhe a definir pelo INACOM, (ii) barramento seletivo e gratuito de chamadas, mediante pedido do assinante, competindo ao INACOM definir os tipos de chamadas suscetíveis de barramento, após audição dos prestadores de serviços, (iii) sistemas de pré-pagamento do acesso à rede telefónica pública e da utilização dos serviços telefónicos acessíveis ao público, (iv) pagamento escalonado do preço de ligação à rede telefónica pública e (v) outras medidas semelhantes.

Os prestadores do serviço universal devem estabelecer termos e condições de modo a assegurar que os utilizadores não são obrigados a pagar recursos ou serviços desnecessários para o serviço solicitado.

Projetos e iniciativas relacionadas com o serviço universal

Informação não disponível atualmente, embora seja intenção do Executivo preparar planos de desenvolvimento de redes de telecomunicações em zonas mais rurais.

5.3.1.4 A situação atual

Entidade Responsável por assegurar a prestação do serviço universal: Angola Telecom

Prestações que integram o serviço universal/acesso universal: as indicadas na lei, mas neste momento está em curso uma reavaliação do âmbito do serviço universal e da sua articulação com o acesso universal e o Ministério das Telecomunicações está a desenvolver um plano estratégico que visa levar os serviços de telecomunicações às zonas rurais — o Plano Nacional das Telecomunicações Rurais — e que terá certamente impacto no âmbito do serviço universal/acesso universal.

Outras obrigações adicionais: cfr ponto anterior.

Forma de designação: através de contrato de concessão.

Financiamento e contributos para o fundo: 1% das receitas brutas dos operadores de redes e prestadores de serviços de comunicações eletrónicas de uso público e financiamento público.

5.3.2 Brasil

5.3.2.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁴³



Sector das Comunicações Eletrónicas

Informação Geral

A República Federativa do Brasil é o maior país da América do Sul e da América Latina, sendo delimitado a este pelo oceano Atlântico, e a norte pela Venezuela, Guiana, Suriname e pelo departamento ultramarino francês da Guiana Francesa; a noroeste pela Colômbia; a oeste pela Bolívia e Peru; a sudoeste pela Argentina e Paraguai e ao sul pelo Uruguai. Vários arquipélagos formam parte do território brasileiro, como o Atol das Rocas, o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, Fernando de Noronha (o único destes habitado) e Trindade e Martim Vaz.

Língua Oficial: Português

Área Total: 8.515.770 km²

População: 202.656.788 (estimativas de 2014)

GDP (per capita): USD 15.200,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais⁴⁴: CPLP, Mercosul; Nações Unidas/ UIT

⁴³. Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012, e da investigação levada a cabo pela VdA.

⁴⁴. Não exaustivo.

Avaliação Global: O sector das comunicações no Brasil é bastante dinâmico e competitivo, em particular no segmento móvel. Adicionalmente, a revisão do quadro regulamentar que tem vindo a ser efetuada no mercado ao longo dos últimos 10 anos tem visado promover maior concorrência no mercado e a redução dos preços de comunicações. Adicionalmente, o Governo tem promovido diversas iniciativas tendentes ao aumento do acesso e à melhoria das comunicações, fixas e móveis, bem como determinado a abertura de mercados como o dos serviços de acesso à Internet e televisão por subscrição.

As comunicações domésticas: O mercado fixo tem atualmente 5 players principais, correspondentes às concessionárias do serviço fixo telefónico comutado: a Telemar/Oi, Telefónica, Sercomtel, Algar Telecom e Embratel. A ANATEL tem uma intervenção constante no mercado, sobretudo ao nível da regulação dos preços, e os operadores estão vinculados a diversas obrigações adicionais, como sejam a disponibilização de tarifários especiais para utilizadores de baixo rendimento ou atendimento com telefonia fixa nas áreas rurais e remotas. Não obstante as características socioeconómicas do país, o Brasil é um dos países da América Latina com a maior taxa de penetração de serviços fixos, sendo que atualmente o Governo tem promovido um conjunto de iniciativas destinadas ao alargamento de cobertura de redes fixas através do Plano Nacional de Banda Larga. Por outro lado, a implementação do Plano Geral de Metas de Competição, também veio contribuir para o acesso de mais entidades às redes existentes, o que tem permitido a disseminação da prestação de serviços por pequenos ISPs.

O mercado móvel no Brasil é bastante competitivo, demonstrado pela elevada taxa de penetração destes serviços no país. O Brasil dispõe de tecnologia 3G e em 2014 foram lançadas os primeiros serviços em LTE nas cidades que foram anfitriãs dos jogos da Copa do Mundo, esperando-se que até 2016 estes serviços já estejam bastante disseminados. Adicionalmente, a Anatel tem promovido leilões de espectro, e neste contexto têm sido impostas aos operadores obrigações de cobertura e de qualidade de serviço. Os principais operadores móveis são a Vivo, Tim, Claro, Oi, Algar e Nextel.

Em virtude do carácter remoto de muitas áreas, as comunicações por via satélite têm tido um papel importante no Brasil. A selva do Amazonas a norte possui o maior número de comunicações via satélite, em virtude da inviabilidade técnica ou financeira de se proceder à instalação de fibra ótica na vegetação densa.

Taxas de penetração (dados de 2014)⁴⁵:

- Serviço fixo de telefone: 22,1%
- Serviço móvel: 138%
- Internet: 85,6 milhões de utilizadores (dados de 2013)
- Banda larga fixa: 11.8%
- Banda larga móvel: n.d.

Infraestruturas de comunicações internacionais:

O Brasil é servido por cabos submarinos que o ligam aos EUA e aos países da América do Sul e Central e às Caraíbas. Contudo não dispõe de ligações diretas a outros continentes. Para ultrapassar este obstáculo, o Brasil confiou à empresa pública Telebrás a construção de uma rede de cabo submarino — o Atlantic Cable System (ACSea) que deverá ligar o Brasil aos EUA, Europa, África e outros países da América Latina. Também dispõe de capacidade satélite, estando previsto o lançamento, pela Telebrás, de um satélite geoestacionário do Ministério da Defesa até 2016⁴⁶ a ser utilizado para fins militares e para promover o Plano Nacional de Banda Larga do país (“PNBL”).

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): O Brasil dispõe de uma rede operada pela Telebras destinada a permitir o acesso em banda larga, dispondo também dos serviços de banda larga móvel suportados em 3G e 4G das operadoras autorizadas. O PNBL prevê a oferta retalhista de serviços de banda larga através de redes fixas, móveis e com satélite.

45. Dados obtidos a partir de <http://www.teleco.com.br/estatis.asp>

46. Informação obtida a partir de <http://www.budde.com.au/Research/Brazil-Fixed-Line-Infrastructure-Overview-Statistics-and-Market-Forecasts.html#sthash.ZXmgAZze.dpuf>

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:**ANATEL**

A Anatel integra a Administração Pública Federal indireta, estando sujeita a um regime especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, detendo autónoma administrativa e financeira autónoma, tendo como funções fiscalizar o sector das comunicações, bem como de regulamentação e supervisão do mesmo.

Website: <http://www.anatel.gov.br>

Ministério das Comunicações

Tem como missão desenvolver, de forma transparente e participativa, políticas públicas que promovam o acesso aos serviços de comunicações, contribuindo para o crescimento económico, a inovação tecnológica e a inclusão social no Brasil.

Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras)

Empresa estatal brasileira responsável principalmente pela gestão do Plano Nacional de Banda Larga e das infraestruturas de fibra ótica da Petrobras e da Eletrobras

5.3.2.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e dos projetos de universalização

Brasil - Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997	Lei Geral de Telecomunicações, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, e procede à definição de obrigações de universalização
Decreto n.º 7.512, de 30 de junho de 2011	Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) do Serviço Telefónico Fixo Comutado (STFC) Prestado no Regime Público. Este plano prevê o direito de acesso de todas as pessoas ou instituições, independentemente da sua localização, ao STFC
Resolução n.º 598, de 23 de outubro de 2012	Aprova o Regulamento de Obrigações de Universalização, o qual tem por objeto estabelecer os critérios e procedimentos para execução, acompanhamento e controlo das obrigações de universalização do STFC
Financiamento	
Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000	Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)
Decreto n.º 3.624, de 5 de outubro de 2000	Regulamenta o FUST
Lei n.º 10.052, de 28 de novembro de 2000	Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL)
Decreto n.º 3.737, de 30 de janeiro de 2001	Regulamenta o FUNTTEL
Resolução CG/FUNTTEL n.º 95, de 20 de março de 2013	Aprova o Regulamento de Arrecadação da Contribuição para o FUNTTEL
Outra Legislação/Documents Relevantes	
Decreto n.º 2.338, de 7 de outubro de 1997	Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências) e Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013 (aprova o Regimento Interno da ANATEL

5.3.2.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

A legislação brasileira não contém uma definição de serviço universal, adotando antes os conceitos de obrigações de universalização e de continuidade, as quais devem ser cumpridas pelos prestadores de serviço de telecomunicações no regime público (atualmente concessionárias do Serviço Telefónico Fixo Comutado — STFC)⁴⁷.

As **obrigações de universalização** são definidas como as que “*objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconómica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público*”.

Por outro lado, as **obrigações de continuidade** são definidas como aquelas que visam possibilitar aos usuários dos serviços a “*sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso*”.

O conjunto mínimo de prestações que deve estar disponível no âmbito do serviço universal é o seguinte:

(i) Serviço Telefónico Fixo Comutado

No âmbito da disponibilização do STFC, as operadoras devem disponibilizar o acesso dos utilizadores às seguintes modalidades de chamadas: local, longa distância nacional e longa distância internacional, inclusive com terminais coletivos adaptados a cada tipo de deficiência e um centro de atendimento especializado para deficientes auditivos e da fala.

No mercado brasileiro encontramos também obrigações de universalização no que respeita à internet em banda larga. Com efeito, o Decreto n.º 7512/2011 prevê a manutenção da oferta de backhaul como infraestrutura de suporte ao STFC (Serviço Telefónico Fixo Comutado) para prestação de serviço de banda larga, interligando as redes de acesso ao backbone da operadora⁴⁸.

(ii) Postos Públicos

Nos termos da regulamentação brasileira, a obrigação de disponibilização de uma oferta de postos públicos consiste na ativação pelas concessionárias de STFC de Posto de Serviço Multifacilidades — PSM para atender cada Unidade de Atendimento de Cooperativa — UAC localizada numa área rural, mediante solicitação do representante legal da cooperativa ou associação membro, no prazo máximo de cento e vinte dias, contado desde a data da solicitação⁴⁹.

(iii) Lista telefónica completa de assinantes⁵⁰

A Lista Telefónica Obrigatória e Gratuita (LTOG) deverá ser divulgada em formato papel e eletrónico, com o fim específico de divulgar a informação de assinantes. A edição e distribuição da LTOG são efetuadas com uma periodicidade anual, sendo que a LTOG deverá ser atualizada com informações recolhidas até 2 (dois) meses anteriores ao último dia do período de vigência imediatamente anterior⁵¹.

47. Cfr. arts. 63 §3º, 64 e 65 da LGT.

48. No contexto da obrigação de universalização dos serviços de telefonia fixa, o regulamento que trata com maior detalhe a questão do Backhaul é a Resolução n.º 598, de 23 de outubro de 2012 disponível em <http://legislacao.anatel.gov.br/legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2012/422-resolucao-598>.

49. Cfr. artigos 19 e 20 do Decreto n.º 7512/2011 disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7512.htm). Entende-se por Posto de Serviço Multifacilidades - PSM o conjunto de instalações de uso coletivo que ofereça facilidades de telecomunicações do tipo acesso de voz, acesso à internet, digitalização e transmissão de texto e imagem (inciso XVI do art. 4º do Decreto n.º 7512/2011). Entende-se por Unidade de Atendimento de Cooperativa - UAC aquela que atende efetivamente os associados de uma cooperativa, desenvolvendo atividades específicas, tais como unidades de armazenagem, embalagem, refrigeração, crédito e infraestrutura, entre outras (inciso XVIII do art. 4º do Decreto n.º 7512/2011).

50. Apesar de constituir uma obrigação regulamentar das concessionárias de STFC, esta obrigação não consta do PGMU, não integrando pois o elenco das obrigações de universalização.

51. A oferta de uma lista de assinantes completa enquadrada nas obrigações de universalização decorre do disposto no artigo 213.º da LGT, sendo que as Resoluções da ANATEL n.º 66/1998, n.º 357/2004 e n.º 439/2006 dispõem quanto aos aspetos operacionais desta componente.

(iv) Prestações adicionais

Nos termos da Resolução da Anatel nº 586, de 5 de abril de 2012, as concessionárias estão obrigadas à oferta de um serviço específico — o AICE (Acesso Individual Classe Especial) — destinado aos utilizadores com baixos rendimentos, e ao qual se aplicam regras específicas quanto a prazos de instalação, tarifário praticado, modalidades de pagamento do serviço.

Por outro lado, o Decreto nº 7512/2011 estabeleceu que, em localidades com STFC com acessos individuais, as concessionárias devem:

- priorizar o atendimento de solicitações de acesso individual de determinados estabelecimentos (escolas, instituições de saúde, de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor); e

- tornar disponíveis acessos individuais em estabelecimentos de ensino regular nos estabelecimentos acima referidos, visando permitir-lhes a comunicação por meio de voz, de outros sinais e a ligação à internet, mediante utilização do próprio STFC ou deste como suporte a acesso a outros serviços.

Também se estabelece que nas localidades atendidas com acesso individual do STFC as concessionárias do STFC na modalidade Local devem, mediante solicitação, ativar o Terminal de Uso Público (orelhões) nos estabelecimentos supra indicados, observados os critérios estabelecidos na regulamentação (Resolução nº 598, de 23 de outubro de 2012).

Adicionalmente, atualmente, a ANATEL encontra-se a trabalhar num Regulamento Geral de Acessibilidade, cujo objetivo é incorporar na regulamentação da ARN os preceitos instituídos na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁵², com o objetivo de estabelecer regras com o fim de proporcionar às pessoas com deficiência a fruição de serviços de telecomunicações e a utilização de equipamentos de telecomunicações em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, através da supressão das barreiras à comunicação e informação.

As regras em causa fazem parte de metas de universalização do STFC e da regulamentação relativa à prestação de serviços específicos, tais como o SMP (serviço móvel pessoal), o de televisão por assinatura (SeAc — Serviço de Acesso Condicionado) e o de banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia — SCM).

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

Os princípios orientadores na concretização das obrigações de universalidade e continuidade são o da universalidade, acessibilidade e continuidade.

Universal service providers and provider designation mechanisms

Ao abrigo do quadro regulamentar brasileiro, é possível proceder à designação de prestadores das várias componentes do serviço universal, podendo portanto serem designados vários prestadores para diferentes áreas geográficas.

A designação é efetuada mediante a celebração de contratos de concessão, sendo que a designação dos atuais prestadores foi efetuada por meio de leilão, no contexto do processo de privatização do sector, no final dos anos 90 do século XX, tendo o prazo máximo da concessão sido fixado em vinte anos, prorrogável uma única vez, por igual período, desde que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e manifeste expresso interesse na prorrogação, pelo menos, trinta meses antes do termo do prazo do contrato. O período correspondente ao fim do prazo das concessões termina em 31 de dezembro de 2025.

52. Promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Financiamento do serviço universal

O financiamento do Serviço Universal pode ser efetuado mediante recurso às receitas geradas pela exploração do serviço, ou com recurso a um fundo sectorial instituído pela LGT e regido pela Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000.

Compete ao Ministério das Comunicações formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do FUST, bem como definir os programas, os projetos e as atividades que serão financiados com estes recursos.

A administração e gestão do FUST compete à ANATEL, que deve publicar, no prazo máximo de sessenta dias a contar do final de cada ano, uma demonstração das receitas e das aplicações do FUST, com a indicação do nome das entidades beneficiadas e da finalidade da aplicações das verbas despendidas pelo FUST.

Os recursos do FUST não podem ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos instrumentos contratuais para exploração de serviços de telecomunicações, a própria Prestadora Contratada deva suportar.

A receita do FUST advém da contribuição de 1% (um por cento) sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, excluindo-se o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações — ICMS, o Programa de Integração Social — PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social — COFINS. Constituem também receitas do FUST, entre outras:

- (i) dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;
- (ii) preço público cobrado pela Agência Nacional de Telecomunicações, como condição para a transferência de concessão, de permissão ou de autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequências, a ser pago pela cessionária, na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, nos termos da regulamentação editada pela Agência;
- (iii) doações; e
- (iv) outras que lhe vierem a ser destinadas.

Os Planos de Metas para a Universalização que sejam financiados com recurso ao FUST devem contemplar, entre outros, os seguintes objetivos:

- (i) atender localidades com baixa densidade populacional (menos de cem habitantes) e complementar metas estabelecidas no PGMU visando o atendimento de comunidades com baixo poder de compra;
- (ii) implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefónico, em condições favorecidas, em estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde;
- (iii) implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, podendo incluir os equipamentos terminais para operação pelos utilizadores;
- (iv) redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas, referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso do público, inclusive da Internet, de forma a beneficiar, em maior percentagem, os estabelecimentos frequentados por grupos da população com carências, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo;
- (v) instalação de redes de alta velocidade destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas;
- (vi) atender áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico;
- (vii) fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a instituições de assistência a deficientes;
- (viii) implantação da telefonia rural.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

O conceito de encargo excessivo integra o léxico brasileiro em matéria de financiamento do SU. Efetivamente, o FUST tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custos exclusivamente imputáveis ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações que:

- (i) não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos da lei;
- (ii) nos termos dos contratos de concessão, não seja da responsabilidade da concessionária (nos termos previstos na lei).

Regime de preços do serviço universal

Os preços dos planos básicos do STFC são estabelecidos nos contratos de concessão do serviço, em regime de preços máximos (price cap) que podem ser praticados pelas operadoras. Os planos básicos podem ser reajustados, em períodos não inferiores a 12 meses, tendo por base a variação do índice de inflação do período descontado de um fator de produtividade (Fator X⁵³).

Já os planos alternativos do serviço de telefonia fixa devem ser apresentados à ANATEL para homologação⁵⁴.

Atendendo ao facto de terem sido definidas zonas para efeitos de outorga da concessão do STFC, os preços deste serviço podem variar de região para região, devendo contudo ser uniformes em cada uma das zonas do PGO. As tarifas reguladas devem ser uniformes na região de concessão, mas variam entre as regiões.

Garantia de qualidade de serviço

A legislação aplicável à Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefónico Fixo Comutado (“RG-Q-STFC”) estabelece diversas obrigações de qualidade relativas a parâmetros de qualidade, tais como desempenho da rede, reação do utilizador, atendimento e qualidade percebida.

Compete ao regulador monitorar o cumprimento das regras decorrentes do RGQ-STFC, sendo que em caso de incumprimento, aquele dispõe da competência para instaurar o respetivo processo sancionatório, bem como determinar às operadoras o cumprimento dos parâmetros de qualidade fixados.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

Em termos gerais, a legislação brasileira não contém normas específicas sobre mecanismos de controlo de custos pelos assinantes do STFC.

Projetos e iniciativas relacionadas com o serviço universal

No contexto dos projetos e iniciativas de universalização que têm estado a ser promovidas no Brasil com recurso a financiamento do FUST é de destacar o Projeto de Atendimento às Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva, financiado pelo FUST e que visa especificamente dotar de serviços e produtos adequados os utilizadores de serviços de telecomunicações que tenham deficiências auditivas e da fala.

53. A metodologia de cálculo do Fator X adotado pela Anatel foi estabelecida na Resolução nº 507, de 16 de julho de 2008. Na metodologia são definidos os fatores de produção e produtos utilizados nas operações da empresa e o mecanismo de cálculo, fundamentado na metodologia de produtividade total de fatores, tendo em vista calcular a produtividade no sector de prestação de serviços de telecomunicações. Para garantir a validade da metodologia, a resolução prevê a revisão da metodologia a cada 3 anos ou a título extraordinário, se forem identificadas alterações significativas nas condições económicas, quanto ao risco do negócio ou relativamente ao conjunto de informações disponíveis.

54. Cfr. Regulamento do STFC aprovado pela Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005.

5.3.2.4 A situação atual

Entidades responsáveis por assegurar a prestação do serviço universal: Oi Telemar/BR Telecom (Regiões I e II), Algar Telecom (Sectores Especiais das Regiões I, II e III), Sercomtel (Sectores Especiais da Região II), e Telefónica (Região III), sendo que a Embratel (Região IV) é a concessionária de longa distância nacional (LDN) e internacional.

Prestações que integram o Serviço Universal/Acesso Universal: (i) telefonia fixa (chamadas locais, locais nacionais de longa distância e internacionais), (ii) postos públicos/orelhões, (iii) *backhaul* de banda larga.

Outras obrigações adicionais: AICE — Acesso Individual Classe Especial e que consiste numa oferta destinada exclusivamente a assinantes com rendimentos reduzidos e que estejam registados no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal⁵⁵; prioridade no atendimento de solicitações efetuadas por entidades de interesse público ou para instalação de STFC em locais de interesse público.

Forma de designação: As obrigações de serviço universal foram cometidas às operadoras por via de contrato de concessão.

Financiamento e contributos para o fundo: 1% das receitas brutas dos operadores de redes e prestadores de serviços de comunicações eletrónicas de uso público e financiamento público.

5.3.3 Cabo Verde

5.3.3.1 Dados gerais sobre o país e sobre o sector das comunicações eletrónicas⁵⁶



55. Cfr. artigo 8.º do Decreto n.º 7512/2011.

56. Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

Informação Geral

A República de Cabo Verde é um país constituído por um arquipélago de 10 ilhas vulcânicas, localizado na região central do Oceano Atlântico a cerca de 570 quilómetros da costa da África Ocidental.

Língua Oficial: Português

Área Total: 4.033 km²

População: 538.535 (estimativa de julho de 2014)

GDP (per capita): USD 6.300,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais⁵⁷: CPLP, CEDEAO (ECOWAS), na União Africana, na Macaronésia, Nações Unidas/ UIT

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: em Cabo Verde, o sector das Comunicações tem uma relevância acrescida, por um lado pelo facto de se tratar de um país insular e arquipelágico, por outro também por ser uma nação com uma vasta diáspora dispersa por todos os continentes. A aposta terá de continuar a ser na resolução dos entraves a concorrência de forma a tornar os serviços ainda mais acessíveis para a generalidade da população, promovendo assim a competitividade do país.⁵⁸

As comunicações domésticas: O mercado do serviço fixo de telefone está relativamente estagnado e apesar da liberalização do sector ter ocorrido em 2007, e atualmente existe apenas um prestador de serviço fixo de telefone com expressão no mercado — a CV Telecom — empresa concessionária e que detém integralmente o capital social da CV Móvel e da CV Multimédia.

Na prestação dos serviços móveis existe alguma concorrência, estando autorizada a prestar este tipo de serviços, além da CV Móvel, a UNITEL T+ (com uma quota de mercado de aproximadamente 26,29% dos assinantes, de 20,85% do volume do tráfego de voz e 20,17% das receitas do tráfego de voz).⁵⁹

Taxas de penetração (dados de 2012):

- Serviço fixo de telefone: 14%
- Serviço móvel: 84%
- Banda larga fixa: 4%
- Banda larga móvel: 23%

Infraestruturas de comunicações internacionais: Cabo Verde é servido por dois cabos serviço submarinos o WACS (West Africa Cable System) e o Atlantis 2 e também existe capacidade de satélite disponível.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): Cabo verde dispõe de uma rede nacional de banda larga — e portanto inter-ilhas — com base na fibra ótica e capacidade para prestação de serviço móvel 3G.

Ainda não foram disponibilizadas frequências para prestação de serviços em 4G.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- Autoridade Reguladora Nacional: Agência Nacional das Comunicações Eletrónicas (ANAC)

ANAC é uma entidade com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tendo como funções a regulação técnica e económica, supervisão e regulamentação do sector das comunicações eletrónicas e postais.

57. Não exaustivo.

58. Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012.

59. Fonte: Sentido provável da decisão de regulação dos mercados móveis em Cabo Verde, de 30 de janeiro de 2014.

Website: <http://www.anac.cv>

- Núcleo Operacional para a sociedade da Informação

Website: <http://www.nosi.cv/>

- Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima da República de Cabo Verde

5.3.3.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Cabo Verde - Legislação Relevante	
Âmbito e Financiamento do Serviço Universal	
Decreto-Legislativo n.º 7/2005, de 24 de novembro (alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 2/2014, de 13 de outubro)	Estabelece o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos e define as competências da autoridade reguladora nacional, incluindo o âmbito do Serviço Universal e o respetivo regime de financiamento
Outra Legislação/Regulamentação e documentos Relevantes	
Lei n.º 58/VIII/2014, de 21 de março	Estabelece o regime aplicável à construção de infraestruturas adequadas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas e à instalação de redes de comunicações eletrónicas, impondo obrigações de partilha
Contrato de Concessão, de 17 de fevereiro de 1997	Define os termos e condições em que o Estado de Cabo Verde atribui à Concessionária o direito de exploração da rede básica e de prestação de determinados serviços de comunicações eletrónicas. Este contrato tem regras sobre a prestação do Serviço Universal e sobre o fundo de compensação do Serviço Universal
Outra Legislação/Regulamentação e documentos Relevantes	
Decreto-Lei n.º 31/2006, de 19 de junho	Cria a Agência Nacional das Comunicações (ANAC), e aprova os respetivos Estatutos, entidade responsável pela regulação técnica e económica, supervisão, regulamentação e representação do sector das comunicações e apoio ao Governo na coordenação, tutela e planeamento do sector das comunicações e das tecnologias da informação e comunicação, extinção do Instituto das Comunicações e das Tecnologias da Informação (ICTI)
Lei 63/VIII/2014, de 25 de abril de 2014	Autoriza o Governo a legislar para alterar o Decreto-Legislativo n.º 7/2005, no sentido de alargar o âmbito do Serviço Universal através da disponibilização da internet em Banda Larga quer fixas ou móveis
Decreto- Lei nº 13/2014, de 25 de fevereiro	Cria o Núcleo Operacional da Sociedade da Informação, Entidade Pública Empresarial (NOSI)

5.3.3.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal surge definido na lei como "o conjunto mínimo de serviços, definido (...), de qualidade especificada, disponível para todos os utilizadores, independentemente da serviço da sua localização geográfica e, em função das condições nacionais, a um preço acessível."

As prestações que integram o âmbito do serviço universal são, nos termos da referida lei, as seguintes:

- (i) *Ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo*

Os prestadores de serviço universal devem satisfazer todos os pedidos razoáveis de ligação à rede telefónica pública num local fixo e de acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo, permitindo que os utilizadores finais estabeleçam e recebam chamadas telefónicas locais, nacionais e internacionais, comunicações fac-símile e comunicações de dados, com débitos serviço suficientes para viabilizar o acesso funcional à Internet, tendo em conta as tecnologias prevaletentes utilizadas pela maioria dos assinantes e a viabilidade tecnológica.

(ii) Disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas

Constituem obrigações de serviço universal no âmbito da lista e serviço de informações: (a) elaboração, publicação e disponibilização aos utilizadores finais de uma lista telefónica completa sob a forma impressa e ou em suporte eletrónico que, sem prejuízo do disposto em matéria de privacidade e proteção de dados pessoais, abranja todos os assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público; (b) atualização e disponibilização anual da lista telefónica; c) prestação aos utilizadores finais de um serviço de informações, através de um número curto, envolvendo a divulgação dos dados constantes da lista telefónica supra mencionada; e (d) respeito do princípio da não discriminação no tratamento e apresentação das informações.

(iii) Oferta de adequada de postos públicos

Compete à Autoridade Reguladora Nacional definir, após consulta, as obrigações dos prestadores de serviço universal aplicáveis na oferta de postos públicos de modo a assegurar a satisfação das necessidades razoáveis das populações, incluindo os utilizadores finais com deficiência.

Os postos públicos oferecidos pelos prestadores de serviço universal devem permitir: (a) o acesso gratuito aos vários sistemas de emergência, através do número único de emergência nacional “112” ou de outros números de emergência e de socorro definidos no Plano Nacional de Numeração, sem necessidade de utilização de moedas, cartões ou outros meios de pagamento; e (b) o acesso a um serviço completo de informações de listas nos termos definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º.

Adicionalmente, prevê-se ainda a obrigação de os cartões telefónicos pré-comprados para acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público através de postos explorados pelos prestadores de serviço universal deverem obedecer a um único tipo, por forma a viabilizar a sua utilização em qualquer posto público explorado por aqueles prestadores.

Ainda neste contexto, os prestadores de serviço universal devem cumprir as normas técnicas sobre acessibilidade das edificações urbanas, constantes de diploma próprio, por forma a garantir o acesso ao serviço por parte de utilizadores finais com deficiência.

(iv) Disponibilização de Internet em banda larga independentemente do tipo de tecnologia de acesso

prestador de serviço universal designado deve disponibilizar aos utilizadores finais débitos binários que permitam a viabilização do acesso à Internet, sem discriminação de ordem geográfica e a um preço acessível. Compete à ARN definir o conjunto mínimo de prestação de internet em Banda Larga, tendo em consideração os débitos binários suficientes fornecidos pelos operadores, o progresso das tecnologias, o crescimento do mercado e as evoluções da procura por parte dos utilizadores.

Nos termos da lei, o âmbito de serviço universal deve evoluir por forma a acompanhar o progresso da tecnologia, o desenvolvimento do mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores, sendo o seu âmbito modificado sempre que tal evolução o justifique.

Em 25 de abril de 2014 foi publicada uma Lei — a Lei 63/VIII/2014 — que autoriza o Governo a legislar para alterar o Decreto-Legislativo n.º 7/2005, no sentido de alargar o âmbito do Serviço Universal através da disponibilização da internet em Banda Larga, quer sobre redes fixas ou móveis, de alterar a política do financiamento do Serviço Universal, dando corpo a um Fundo do Serviço Universal e desenvolvimento da Sociedade de Informação (FUSI), bem como de permitir à Autoridade Reguladora fixar, por regulamento do Conselho de Administração, o conjunto mínimo de prestação do serviço de internet em Banda Larga.

Por último, saliente-se que o Governo pode decidir que devem ser disponibilizados outros serviços, para além das obrigações de serviço universal, os quais não podem contudo ser compensados através do mecanismo de repartição do respetivo custo pelas empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

O serviço universal rege-se pelos princípios da universalidade, igualdade, continuidade e acessibilidade.

Constituem objetivos primordiais do serviço universal, num ambiente de plena concorrência e, no contexto da sociedade de informação, garantir que todos os cidadãos podem aceder a um nível básico de serviços de comunicações eletrónicas de interesse geral, e, assim, melhorar também as condições técnicas para as zonas mais desfavorecidas.

Prestadores de serviço universal e mecanismos de designação

Nos termos da lei, o serviço universal pode ser prestado por mais do que uma empresa, quer distinguindo as prestações que o integram, quer as zonas geográficas, sem prejuízo da serviço da sua prestação em todo o território nacional.

O processo de designação dos prestadores deve ser eficaz, objetivo, transparente e não discriminatório, assegurando que à partida todas as empresas possam ser designadas, competindo ao Governo, por resolução do Conselho de Ministros, designar a empresa ou empresas responsáveis pela prestação do serviço universal na sequência de concurso, cujo regulamento é aprovado por portaria dos membros do Governo com competência nas áreas das finanças e das comunicações eletrónicas.

Os termos do concurso devem assegurar a oferta do serviço universal de modo economicamente eficiente e podem ser utilizados como meio para determinar o custo líquido das obrigações de serviço universal. Os termos do concurso devem ainda prever o regime de manutenção das obrigações de serviço universal em caso de cisão, fusão ou transmissão da posição contratual do prestador.

Financiamento do serviço universal

Os mecanismos que estão previstos na lei para financiarem o serviço consistem (a) na compensação a partir de fundos públicos; e ou (b) repartição do custo pelas outras empresas que ofereçam, no território nacional, redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, neste caso através do FUSI.

O FUSI tem por objetivo garantir a prestação do serviço universal, o financiamento dos projetos e programas de desenvolvimento da sociedade de informação no território nacional a serem executados pelo prestador designado do serviço universal e ainda a compensação dos custos líquidos inerentes à prestação do serviço universal pelo prestador designado.

Encontra-se atualmente em curso a regulamentação do FUSI, não sendo ainda conhecidos os termos por que se regerá a respetiva gestão/governança.

As empresas que oferecem redes e serviços de comunicações públicas e ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público contribuem para o FUSI com uma percentagem da receita líquida, relativamente ao exercício económico do ano anterior, nos termos a serem fixados por Decreto-Regulamentar.

O Governo pode optar por dispensar de contribuírem para o FUSI as empresas que não atinjam um determinado volume de negócios ou estejam na fase inicial das suas atividades comerciais, cujo limite mínimo será conferido por diploma específico.

Os termos aplicáveis aos eventuais limites para a contribuição de cada entidade constarão igualmente de Decreto-Regulamentar.

Sempre que a ARN considere que a prestação do serviço universal, por parte do prestador designado, constitui um encargo excessivo para o respetivo prestador, calcula os custos líquidos das obrigações de serviço universal de acordo com um dos seguintes procedimentos: (a) calcular o custo líquido da obrigação de serviço universal, tendo em conta quaisquer vantagens de mercado adicionais de que

beneficiem os prestadores; e (b) recorrer ao custo líquido da prestação do serviço universal identificado no âmbito de um mecanismo de designação previsto na legislação aplicável. ARN deve definir o conceito de “encargo excessivo”, bem como os termos que regem a sua determinação, nomeadamente a periodicidade das avaliações e os critérios utilizados.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Havendo lugar ao cálculo do custo líquido, aplicam-se os seguintes pressupostos: (a) devem ser analisados todos os meios para assegurar incentivos adequados de modo que os prestadores cumpram as obrigações de serviço universal de forma economicamente eficiente; (b) o custo das obrigações do serviço universal é calculado como a diferença entre os custos líquidos, para uma organização, do funcionamento com as obrigações de serviço universal e do funcionamento sem essas obrigações, quer a rede esteja plenamente desenvolvida, quer esteja ainda em fase de desenvolvimento e expansão, havendo ainda que avaliar corretamente os custos que os prestadores teriam decidido evitar se não existisse qualquer obrigação de serviço universal; (c) devem ser tidos em conta os benefícios, incluindo os benefícios não materiais, obtidos pelos prestadores de serviço universal; (d) o cálculo do custo líquido de aspetos específicos das obrigações de serviço universal é efetuado separadamente e por forma a evitar a dupla contabilização de quaisquer benefícios e custos diretos ou indiretos; e (e) o custo líquido das obrigações de serviço universal é calculado como a soma dos custos líquidos das componentes específicas das obrigações de serviço universal.

O cálculo baseia-se nos custos imputáveis: (a) aos elementos dos serviços determinados que serão forçosamente oferecidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas práticas comerciais normais, podendo incluir, nomeadamente, o acesso a serviços telefónicos de emergência, a oferta de determinados postos públicos ou a oferta de determinados serviços e equipamentos para utilizadores com deficiência; e (b) a utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos, que, atendendo ao custo da oferta da rede e serviço especificados, às receitas geradas e ao eventual nivelamento geográfico dos preços imposto pela ARN, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas práticas comerciais normais.

Note-se que consideram-se incluídos nesta categoria os utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais que não seriam servidos por um operador comercial que não tivesse a obrigação de prestar o serviço universal.

Regime de preços do serviço universal

Compete à ARN zelar por que seja garantida a acessibilidade dos preços do serviço universal, tendo em conta em especial os preços nacionais no consumidor e o rendimento nacional. Para tal efeito, a ARN deve avaliar e decidir sobre os meios mais adequados à garantia da acessibilidade dos preços, podendo determinar: (a) a disponibilização de opções ou pacotes tarifários diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais, 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; (b) a imposição de limites máximos de preços e a aplicação de tarifas comuns, incluindo o nivelamento geográfico dos preços, em todo o território; e (c) outros regimes semelhantes.

Em Cabo Verde não existe ainda regulação dos preços praticados no âmbito do serviço universal, mas de acordo com informação disponibilizada pela ARN esta matéria poderá ser brevemente alvo de regulamentação.

Garantia de qualidade de serviço

Os prestadores de serviço universal estão obrigados a disponibilizar aos utilizadores finais, bem como à ARN, informações adequadas e atualizadas sobre o seu desempenho na prestação do serviço universal, com base nos parâmetros de qualidade do serviço, definições e métodos de medição que vierem a ser definidos em diploma específico.

A ARN pode especificar nomeadamente: (a) normas complementares de qualidade dos serviços para avaliar o desempenho dos prestadores de serviço universal na prestação de serviços aos utilizadores finais e consumidores com deficiência, nos casos em que tenham sido definidos parâmetros relevantes;

(b) o conteúdo, a forma e o modo como as informações devem ser disponibilizadas, a fim de assegurar que os utilizadores finais e os consumidores tenham acesso a informações claras, completas e comparáveis.

A ARN pode determinar auditorias independentes ou outros mecanismos de verificação do desempenho obtido pelos prestadores de serviço universal, a expensas destes, a fim de garantir a exatidão e comparabilidade dos dados disponibilizados pelos prestadores.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

A legislação cabo-verdiana contém já disposições específicas tendentes a assegurar alguns direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas enquadrados no regime do serviço universal.

Como tal, por forma a permitir que os assinantes possam verificar e controlar os seus encargos de utilização da rede telefónica pública e dos serviços telefónicos acessíveis ao público a ela associados, os prestadores de serviço universal devem disponibilizar o seguinte conjunto mínimo de recursos e mecanismos: (a) faturação detalhada; (b) barramento seletivo e gratuito de chamadas de saída de tipos ou para tipos definidos de números, mediante pedido do assinante; (c) sistemas de pré-pagamento do acesso à rede telefónica pública e da utilização dos serviços telefónicos acessíveis ao público; (d) pagamento escalonado do preço de ligação à rede telefónica pública; e (e) medidas aplicáveis às situações de não pagamento de faturas telefónicas nos termos da lei aplicável.

Projetos e iniciativas relacionadas com o serviço universal

Atualmente e sem prejuízo das obrigações de SU resultantes, para a CVTelecom, do Contrato de Concessão, encontram-se os seguintes exemplos de projetos e iniciativas relacionadas com o serviço universal:

- (i) Concurso de Patrocínio a Projetos Sociais (2013): tinha por objeto a atribuição de patrocínio a projetos sociais no âmbito das tecnologias de informação e comunicação, num valor total de 4.000.000\$00. Este concurso visava patrocinar projetos sob a responsabilidade de instituições não-governamentais e comunitários, constituídos sob as leis nacionais, sem finalidades lucrativas e com atuação no terceiro sector; e
- (ii) Concurso de Patrocínio a Projetos Sociais (2015): na sequência do concurso realizado em 2013, a ANAC lançou em 2015 um concurso público também no âmbito da atribuição de patrocínio a projetos sociais e, igualmente, com patrocínio no valor total de 4.000.000\$00. No entanto, este concurso limita-se aos projetos de acessibilidade às TIC por parte de pessoas com deficiência.

Com este concurso, a ANAC pretende promover especificamente a criação de projetos que beneficiem pessoas com necessidades especiais, reduzindo o fosso digital e incentivando a utilização de recursos e ações para que os benefícios tecnológicos se estendam ao conjunto da sociedade, independentemente do local de residência e trabalho, ou da respetiva condição socioeconómica e cultural. Não são ainda conhecidos os resultados deste concurso.

5.3.3.4 A situação atual

Entidade Responsável por assegurar a prestação do serviço universal: Concessionária do Serviço Público de Telecomunicações — a CVTelecom — ao abrigo do Contrato de concessão.

Prestações que integram o serviço universal⁶⁰: serviço fixo de telefone, serviço fixo de telex, serviço comutado de transmissão de dados.

60. Note-se porém que no contrato não é absolutamente clara a distinção entre os conceitos de: serviço universal, serviço público e serviços fundamentais.

Outras obrigações adicionais: o concedente pode impor à concessionária outras obrigações que impliquem a prestação de serviços rentáveis, desde que justificado com base em interesse público.

Forma de designação: a CVTelecom foi designada como prestadora do serviço universal ao abrigo do Contrato de Concessão.

Financiamento e contributos para o fundo: não foi até à data criado qualquer fundo e não são impostas aos operadores/prestadores de serviços quaisquer contribuições para o fundo do serviço universal.

5.3.4 Guiné Bissau

5.3.4.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁶¹



Informação Geral

A Guiné-Bissau, situada na África Ocidental, faz fronteira com o Senegal ao norte, a Guiné ao sul e leste e com o Oceano Atlântico a oeste. A capital do país é a cidade de Bissau.

Línguas Oficiais: Português / Crioulo da Guiné-Bissau

Área Total: 36.544 km²

População: 1.0704.000 (estimativa de 2013)

GDP (per capita): USD 598,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais⁶²: CPLP, União Africana, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO / ECOWAS), Organização para a Cooperação Islâmica, União Latina, Francofonia e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico sul; Nações Unidas/ UIT

⁶¹. Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

⁶². Não exaustivo.

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: Na Guiné-Bissau, o sector das comunicações foi inevitavelmente afetado pela instabilidade política que marcou o século XX e início do século XXI no país, em particular pelo golpe militar ocorrido em 2012. No entanto, as telecomunicações foram e continuam a ser um dos fatores de crescimento económico e social, tendo sido reconhecidas pelo Primeiro-Ministro do país, em 2015, como uma das principais fontes de receitas no país.

De facto, a Guiné-Bissau tem sofrido um aumento sólido no acesso e propagação das tecnologias e serviços de telecomunicações pela população, tendo o número de cartões para telemóveis ativos no país mais do que triplicado em cinco anos, passando de 332 mil em 2007 para 1,1 milhões em finais de 2012.

As comunicações domésticas: O mercado das comunicações domésticas sofreu inevitáveis danos consideráveis a nível de equipamento e infraestruturas, no decurso do processo de independência do país. De acordo com dados relativos a 2012, apenas 1 em cada 100 pessoas tem acesso a serviços de telefonia fixa, estando a taxa de penetração móvel na ordem dos 50%.

O mercado é liderado pela sul-africana MTN, com mais de metade da quota de mercado das três operadoras existentes no país. O segundo maior operador é a Orange Bissau, detida pela Orange Senegal.

O Governo de Guiné-Bissau controla a Companhia de Telecomunicações da Guiné-Bissau, a Guinetelecom, e a sua subsidiária para o sector móvel, a Guinetel. Face à degradação das redes e serviços, estas empresas estão atualmente inativas no mercado, estando projetada a venda, total ou parcial, da empresa e/ou a criação de parcerias comerciais entre o Governo e terceiros para a gestão deste operador. Para o efeito, a Secretaria de Estado das Telecomunicações criou uma Comissão para a Reestruturação da Guinetelecom e da Guinetelecom, que, por sua vez, promoveu entre março de 2015, um evento destinado a recolher manifestações de interesses de potenciais investidores nas duas empresas e apresentar a proposta dos trabalhadores para o modelo de privatização das 2 empresas.

Taxas de penetração:

- Serviço fixo de telefone: 0,3% (dados de 2010)
- Serviço móvel: 65% (dados de 2012)⁶³
- Banda larga fixa: 0,0024% (dados de 2012)⁶⁴
- Banda larga móvel: n.d.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- **Autoridade Reguladora Nacional:** Autoridade Reguladora Nacional das Tecnologias de Informação e Comunicação da Guiné-Bissau (ARC)

A ARC é um instituto público com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, de um orçamento e património próprios, que tem por objeto exercer as funções de entidade reguladora do sector das telecomunicações.

Website: <https://www.facebook.com/AutoridadeReguladoraNacional>

63. De acordo com informação disponibilizada no Relatório ARCTEL de 2012.

64. De acordo com informações disponibilizadas online, 75% deste segmento de mercado é controlado pela MTN, que contava com aproximadamente 1000 assinantes em 2008.

5.3.4.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Guiné-Bissau – Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Lei n.º 5/2010, de 27 de Maio de 2010	Lei de base das tecnologias de informação e comunicação (estabelece o conceito do serviço universal e de serviço básico de telecomunicações)
Decreto n.º 16/2010, de 22 de Setembro de 2010	Regulamento de oferta de redes e serviços de informação e comunicações
Decreto n.º 17/2011, de 25 de Fevereiro de 2011	Aprova o Regulamento do Fundo de Acesso Universal (define o conceito de acesso universal)
Financiamento	
Decreto n.º 17/2011, de 25 de Fevereiro de 2011	Aprova o Regulamento do Fundo de Acesso Universal
Outra Legislação/Regulamentação Relevante	
Lei n.º 5/2010, de 27 de Maio de 2010	Lei de base das tecnologias de informação e comunicação (estabelece o conceito do serviço universal (estabelece a Autoridade Reguladora do sector)
Decreto n.º 8/2012, de 23 de Outubro de 2012	Regulamento relativo ao acesso e oferta de redes e serviços transmitidos por cabos submarinos de fibra ótica

5.3.4.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

O enquadramento legal atual do serviço universal na Guiné-Bissau consta da Lei de base das tecnologias de informação e comunicação, que consubstancia uma transposição do quadro adotado ao nível da CEDEAO/ECOWAS⁶⁵, designadamente o Ato Adicional A/SA 6/01/07 relativo ao acesso universal/serviço universal, adotado em Ouagadougou, em 19 de janeiro de 2007, e a Diretiva n.º 04/2006/CM/UEMOA, assinada em Abidjan, em 23 de março de 2006, relativa ao serviço universal e às obrigações de desempenho da rede.

Conceito e âmbito do serviço universal

A legislação da Guiné-Bissau aplica os conceitos de acesso universal e de serviço universal, estando o primeiro, pela sua natureza, orientado para programas e projetos específicos.

Ambos os conceitos visam, no entanto a satisfação de necessidades básicas da população e têm definições praticamente iguais na lei. Para o efeito, o serviço universal é definido como o “conjunto mínimo de prestações de serviços, de qualidade especificada, disponível para todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e a um preço acessível definido pelo Governo.” Por seu turno, acesso universal é definido como o “conjunto de obrigações específicas inerentes à penetração de serviços de telecomunicações básicas de uso público, incluindo os serviços avançados de telecomunicações, a preços acessíveis, visando a satisfação de necessidades de comunicação das comunidades das zonas rurais e de periferias urbanas, assim como das atividades económicas e sociais do país, através do Fundo de Acesso Universal”⁶⁶.

65. Cfr. capítulo 4.2 supra.

66. Note-se que este conceito de acesso universal decorrente do Regulamento do Fundo de Acesso Universal (cf. alínea d) do artigo 1.º) está bastante mais densificado que o conceito vertido na Lei de Bases das Tecnologias de Informação e Comunicação, que vem definir acesso universal num sentido mais amplo, como “o conjunto mínimo definido de serviços, de qualidade especificada, acessível a todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições específicas nacionais, a um preço acessível.

A definição da política relativa ao acesso e serviço universal cabe ao membro do Governo responsável pelo sector das tecnologias da informação, constituindo atribuições da ARN colaborar com o Governo na definição dessa política, bem como assegurar o cumprimento das obrigações inerentes ao serviço universal de comunicações, cabendo a ambas as entidades, no âmbito da prossecução das respetivas atribuições, adotar as soluções mais eficientes e adequadas a assegurar a realização do serviço universal.

O conjunto mínimo de prestações a disponibilizar no âmbito do serviço universal é o seguinte:

(i) Ligação à rede pública de telecomunicações e acesso aos serviços de telecomunicações acessíveis ao público

O prestador de serviço universal deve satisfazer todos os pedidos razoáveis de ligação à rede pública de telecomunicações e de acesso aos serviços de informação e comunicações acessíveis ao público.

A ARN é responsável por definir as obrigações do prestador de serviço universal aplicáveis na oferta de postos públicos, de forma a assegurar a satisfação das necessidades da população, tendo em conta a disponibilidade de recursos e serviços comparáveis e atendendo às necessidades dos utilizadores finais em termos de dispersão geográfica, densidade populacional e qualidade de serviço.

(ii) Disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas

A este respeito, constituem obrigações de serviço universal (a) elaborar, publicar e disponibilizar gratuitamente aos utilizadores finais uma lista telefónica sob a forma impressa, sem prejuízo da privacidade e proteção de dados pessoais; (b) atualizar e disponibilizar anualmente esta lista; (c) prestar aos utilizadores finais um serviço de informações, envolvendo a divulgação dos dados constantes da referida lista telefónica; e (d) respeitar o princípio da não discriminação no tratamento e apresentação das informações que lhe são fornecidas.

(iii) Oferta adequada de postos públicos

Os postos públicos devem permitir (a) o acesso gratuito aos vários sistemas de emergência, através do número nacional de emergência e socorro definidos no Plano Nacional de Numeração, sem necessidade de utilização de moedas, cartões ou outros meios de pagamento; e (b) o acesso a um serviço completo de informações de listas.

A ARN é responsável por definir as obrigações do prestador de serviço universal aplicáveis na oferta de postos públicos, de forma a assegurar a satisfação das necessidades da população, tendo em conta a disponibilidade de recursos e serviços comparáveis e atendendo às necessidades dos utilizadores finais em termos de dispersão geográfica, densidade populacional e qualidade de serviço.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

Os princípios orientadores do serviço universal não constam da legislação nacional, contudo a Diretiva n.º 04/2006/CM/UEMOA prevê que os Estados-Membros da CEDEAO devem assegurar que a prestação do serviço universal respeite os princípios da igualdade, continuidade, universalidade e adaptabilidade.

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

Atualmente, não há um operador designado como prestador de serviço universal na Guiné-Bissau, nem estão formalmente definidos os mecanismos da respetiva designação.

Financiamento do serviço universal

De referir que a legislação adotada ao nível nacional apenas aborda o financiamento do serviço universal através de um dos seguintes mecanismos ou através de ambos: (a) compensação a partir de fundos públicos, designadamente o excedente de fundos mobilizados pela ARN no âmbito da lei de bases das telecomunicações; e (b) repartição do custo pelas empresas que ofereçam redes e serviços de informação e comunicações acessíveis ao público no território nacional. A ARN pode determinar outros critérios de repartição do custo do serviço universal entre as empresas obrigadas a contribuir, respeitando os princípios da transparência, não discriminação e proporcionalidade.

É ainda de apontar que o quadro regulamentar emanado da CEDEAO⁶⁷ prevê que as autoridades nacionais de regulação devem procurar aferir se a prestação do serviço universal representa um custo injustificado para as empresas designadas como prestadoras, e, em caso afirmativo, os Estados-Membros devem comprometer-se a promover a adoção de uma metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço universal.

O Fundo de Acesso Universal (FAU) destina-se a financiar programas, projetos e atividades do âmbito do Fundo que estejam inscritos nos planos aprovados ao abrigo do Regulamento do FAU, dando-se primazia ao atendimento às zonas rurais e periferias urbanas. A afetação de verbas do FAU aos operadores é efetuada por meio de concurso público.

O FAU constitui um fundo público com autonomia administrativa e financeira, e a sua administração está conferida ao Presidente da ARN, obedecendo o fundo de compensação no seu funcionamento aos princípios da transparência, não discriminação, proporcionalidade e mínima distorção do mercado.

No que concerne especificamente à sua governação, (i) o fundo possui contabilidade autónoma e separada da contabilidade da ARN; (ii) a ARN é responsável por organizar a contabilidade do fundo de harmonia com os princípios de gestão orçamental e contabilística das instituições do Estado; (iii) a contabilidade do Fundo está sujeita a auditoria anual a realizar por gabinetes ou consultores individuais nacionais ou estrangeiros recrutados por meio de concurso público, devendo os resultados da auditoria integrar o relatório anual de atividades e financeiro do Fundo e (v) estes documentos são publicados e enviados à apreciação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de telecomunicações e finanças.

Estão *obrigadas a contribuir* para o FAU as entidades licenciadas ou registadas no âmbito do exercício da atividade de operador e de prestação de serviços de telecomunicações de uso público, com o valor de 1% da receita bruta relativa ao ano anterior, tendo em consideração a partilha das infraestruturas de base entre as operadoras.

As contribuições serão pagas de uma só vez, até ao final do primeiro semestre, após notificação para o efeito.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Na Guiné-Bissau não foi ainda efetuado o exercício relativo ao cálculo dos custos líquidos do serviço universal.

No quadro regulamentar da CEDAO, estabelece-se que os custos líquidos correspondem à diferença entre os custos de investimento e de exploração necessários à prestação do serviço universal e as receitas relevantes (as receitas direta ou indiretamente induzidas pelo serviço universal), devendo a sua determinação ser efetuada por um órgão independente do da gestão do fundo, bem como os resultados do cálculo dos custos líquidos e as conclusões dessa verificação ser colocados à disposição do público⁶⁸.

67. Cf. Artigo 19 do Acto Adicional A/SA 06/01/07.

68. Cfr. artigo 7.º da Diretiva n.º 04/2006/CE/UEMOA.

Regime de preços do serviço universal

Na Guiné-Bissau não existe ainda um regime de regulação dos preços praticados no âmbito do serviço universal. Contudo a regulamentação da CEDEAO estabelece que a ARN deve garantir que o serviço universal é disponibilizado com condições tarifárias acessíveis à generalidade da população, podendo a ARN, a pedido do ministro responsável pelo sector, impor à(s) empresa(s) designada(s) a obrigação de oferecer aos utilizadores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais específicas tarifas opções ou outras fórmulas de tarifação distintas das condições normais de exploração do serviço com o fim primordial de garantir o serviço universal.

Garantia de qualidade de serviço

O prestador de serviço universal é obrigado a disponibilizar aos utilizadores finais, bem como à ARN, informações adequadas e atualizadas sobre o seu desempenho na prestação do serviço universal, com base nos parâmetros de qualidade do serviço, definições e métodos de medição estabelecidos pela ARN.

Nos termos da regulamentação da CEDEAO, a ARN deve estabelecer objetivos de desempenho a cumprir pelas empresas designadas para a prestação dos componentes do serviço universal, podendo as autorizações emitidas para a oferta de serviços de comunicações e sociedade da informação prever objetivos de qualidade a cumprir pelas entidades registadas.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

Esta matéria não é abrangida pela legislação e regulamentação atualmente existente.

Obrigações de universalização, projetos e iniciativas

A ARN está ainda a elaborar um projeto de programas e projetos de desenvolvimento ligados ao acesso universal, cuja finalização estava prevista para 2013, mas em relação ao qual não há atualmente informações oficiais relativas à sua implementação. Constituem objetivos destes documentos definir as orientações e prioridades da política do Governo em matéria do serviço universal das telecomunicações, bem como regulamentar a estratégia do serviço universal, no que respeita à (a) fixação das obrigações dos operadores a título de fornecimento do serviço universal das telecomunicações; (b) determinação das modalidades de extensão da cobertura do serviço universal em zonas rurais ou urbanas; (c) organização do financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Serviço Universal das Telecomunicações via contribuições financeiras dos operadores de redes e serviços de telecomunicações e via concurso de outras partes interessadas.

Em qualquer caso, a ARN tem já financiado, nos últimos anos, projetos de centros multifuncionais de Internet nalgumas escolas do país, para promover a utilização das TIC.

Adicionalmente, em janeiro e fevereiro de 2015, foram inauguradas 2 praças de acesso livre e gratuito à Internet em Bissau. A empresa Orange é contratada pelo Governo, através do FAU (Fundo de Acesso Universal) para garantir a cobertura da rede Wi-Fi de internet livre e gratuito na praça dos Heróis Nacionais e a empresa MTN na praça Titina Sila. O objetivo do Governo é desenvolver iniciativas semelhantes nas 28 sedes de localidades no interior do país.

5.3.4.4 A situação atual

Entidade Responsável por assegurar a prestação do serviço universal: N/A

Services included in the universal service: ligação à rede pública de telecomunicações e acesso aos serviços de telecomunicações acessíveis ao público; disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas; e oferta adequada de postos públicos.

Outras obrigações adicionais: obrigações relativas a cidadãos com baixos rendimentos e outras necessidades especiais

Forma de designação: Concurso público

Financiamento e contributos para o fundo: Financiamento através do FAU criado pelo Governo e gerido pela ARN. Em 2011, foi formalmente nomeado o Secretário executivo do Fundo do Acesso Universal, com o propósito de determinar as modalidades de funcionamento e de utilização dos recursos do Fundo, sem prejuízo, todavia das obrigações prescritas aos operadores, através dos respetivos cadernos de encargos e das competências da ARN para definir a execução das missões e encargos relativos ao desenvolvimento do serviço universal, no que respeita a: (a) compensação dos encargos suportados pelos operadores com obrigações de serviço universal e que não se encontram cobertos pelas receitas desse serviço; (b) subvenção ou financiamento da extensão da cobertura do serviço/acesso universal.

5.3.5 Guiné Equatorial

5.3.5.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁶⁹



Informação Geral

A Guiné Equatorial, um país dividido em sete províncias (insulares e continentais), faz fronteira com o Gabão, São Tomé e Príncipe, os Camarões e a Nigéria. A capital do país é a cidade de Malabo.

⁶⁹. Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

Línguas Oficiais: Português / Francês / Espanhol

Área Total: 28,051 km²

População: 757,000 (estimativa de 2013)

GDP (per capita): USD 25,700.00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais⁷⁰: CPLP, União Africana

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: A Guiné Equatorial tem um mercado de telecomunicações muito recente, estando a construção e desenvolvimento das infraestruturas básicas ainda em curso. O país tem vindo a dar passos importantes no desenvolvimento dos serviços e tecnologias ao dispor da população, mas ainda existem vários desafios pela frente, de forma a assegurar o crescimento do mercado móvel, fixo e de internet, conforme os objetivos fixados pelo Governo no âmbito do Programa Governamental Horizon 2020.

As comunicações domésticas: O mercado das comunicações domésticas esteve sujeito a um monopólio até a liberalização do mercado, em 2008, estando desde então em crescimento regular mas contido. Tanto o mercado fixo como o móvel têm atualmente muito espaço para desenvolvimento e crescimento, sobretudo atendendo ao quadro demográfico do país (sendo aproximadamente 40% da população constituída por jovens abaixo dos 25 anos).

De acordo com dados relativos a 2012, apenas 1 em cada 100 pessoas tem acesso a serviços de telefonia fixa, encontrando-se o mercado móvel mais massificado, com uma taxa de penetração móvel na ordem dos 70%. O mercado inclui 3 operadores móveis (Orange, Hits e Muni), tendo o Ministro das Telecomunicações declarado, em 2014, que o país não necessitava, naquele momento, de mais operadores no país, mas sim do desenvolvimento das infraestruturas, equipamentos e serviços disponíveis.

Taxas de penetração:

- Serviço fixo de telefone: 1%
- Serviço móvel (pré-pago e pós-pago): 70%⁷¹
- Banda larga fixa: 0,07%
- Banda larga móvel: n.d.

Infraestruturas de comunicações internacionais: o país dispõe, a partir de Bata e de Malabo de redes que permitem as comunicações internacionais com África e a Europa, bem como uma ligação ao satélite Intelsat, tendo ainda uma estação própria para o cabo submarino ACE, que liga a França à África do Sul.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): A Guiné Equatorial beneficia de ligação ao cabo submarino internacional ACE (Africa Coast to Europe), instalado e operado em resultado de um consórcio formado por 16 operadores internacionais. O ACE tem uma capacidade potencial de 5.12 Tbps suportada pela tecnologia WDM com comprimentos de onda a 40 Gbps e permite o aumento da capacidade à medida do surgimento das necessidades e a adaptação às últimas inovações tecnológicas.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- **Autoridade Reguladora Nacional:** Oficina Reguladora de Telecomunicaciones (ORTEL)

Website: <http://www.ortel-ge.org/>

⁷⁰. Não exaustivo.

⁷¹. De acordo com informação disponibilizada em hitstelecom.com, no website da ITU e em www.gsma.com

5.3.5.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Guiné Equatorial – Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Ordem Ministerial n.º 1/2008 de 15 Abril	Regulamento do Serviço Universal
Financiamento	
Ordem ministerial n.º 3/2008 de 15 Abril	Regulamento do Fundo de Desenvolvimento das Telecomunicações
Outra Legislação/Regulamentação Relevante	
Lei n.º 7/2005 de 7 de Novembro	Regime Geral das Telecomunicações

5.3.5.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

O regime aplicável ao serviço universal está previsto em regulamento próprio, o qual contém os princípios gerais aplicáveis ao serviço universal. No entanto, o regulamento contém apenas disposições bastante genéricas, as quais serão, em princípio, densificadas no âmbito do concurso público que venha a ser realizado para efeitos de designação do(s) prestador(es) do serviço universal, bem como em qualquer licença ou autorização emitida em resultado do concurso. De facto, o regulamento do serviço universal prevê que as autorizações a emitir no âmbito do serviço universal reflitam, entre outros termos, os métodos de cálculo dos custos do serviço universal e respetivas condições de pagamento e sanções em caso de incumprimento pelo prestador de serviço universal.

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal é definido como o conjunto mínimo de serviços de qualidade, acessível a toda a população, independentemente da respetiva localização geográfica e a um preço razoável.

O serviço universal compreende as seguintes prestações (devendo este âmbito ser revisto dentro de 3 anos):

- (i) Ligação à rede telefónica pública, em resposta a pedidos justificados para o efeito e de forma a permitir aos utilizadores realizar/receber chamadas telefónicas locais, nacionais e internacionais;
- (ii) Instalação de cabines telefónicas, em termos que assegurem que uma pessoa possa aceder às mesmas numa distância não superior a 1 km;
- (iii) Acesso aos serviços de emergência;
- (iv) Possibilidade de acesso a serviços de informação, através da rede móvel ou fixa, e a uma lista telefónica (a qual deverá ser redigida em termos a aprovar pela ORTEL);
- (v) Adoção de medidas especiais para determinados grupos sociais – os operadores com obrigações de serviço universal deverão assegurar que os utilizadores com deficiências ou condições similares e com necessidades sociais específicas deverão usufruir dos serviços telefónicos incluídos no serviço universal em termos de igualdade.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

Os princípios orientadores do serviço universal deverão constar das regras associadas ao concurso público a realizar e das autorizações emitidas em resultado do mesmo.

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

Atualmente, não há qualquer operador designado como prestador de serviço universal na Guiné Equatorial, estando previsto que o mesmo seja designado através de concurso público.

Financiamento do serviço universal

O financiamento do serviço universal (cuja gestão estará a cargo da ORTEL, juntamente com a Tesouraria Geral do Estado) será realizado através do Fundo de Desenvolvimento das Telecomunicações, cujo regulamento determina que os recursos a alocar serão os decorrentes das verbas orçamentais alocadas, doações recebidas, empréstimos e subvenções de entidades públicas ou privadas, honorários pelos serviços prestados pelo Gabinete Técnico da ORTEL e taxas aplicáveis.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Os custos do serviço universal serão calculados tendo em conta a diferença entre os custos de exploração associados à prestação do serviço universal e os proveitos direta ou indiretamente resultantes do mesmo. Para o efeito, apenas os custos líquidos serão tidos em consideração para efeitos de atribuição de compensações financeiras pelo Fundo de financiamento do serviço universal. De forma a controlar o cálculo destes custos e para evitar desequilíbrios financeiros, serão fixados mecanismos rigorosos de controlo, para efeitos de avaliação anual dos custos associados com o serviço universal. Serão alocadas contas autónomas para cada prestador de serviço universal, sendo estas auditadas anualmente pela ORTEL.

Regime de preços do serviço universal

Não está previsto na legislação.

Garantia de qualidade de serviço

Não está previsto na legislação.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

Não está previsto na legislação.

Obrigações de universalização, projetos e iniciativas

Não existe atualmente informação disponível quanto a eventuais projetos levados a cabo pelo Governo ou pela ORTEL, no âmbito do serviço universal.

5.3.5.4 A situação atual

Entidade Responsável por assegurar a prestação do serviço universal: atualmente não está designado qualquer operador para a prestação do serviço universal.

Prestações que integram o serviço universal: ligação à rede telefónica pública; instalação de cabines telefónicas; acesso aos serviços de emergência; possibilidade de acesso a serviços de informação e a lista telefónica.

Outras obrigações adicionais: adoção de medidas especiais para determinados grupos sociais.

Forma de designação: através de concurso público.

Financiamento e contributos para o fundo: atualmente encontra-se previsto em regulamento próprio a existência de um fundo de desenvolvimento das telecomunicações.

5.3.6 Macau, China

5.3.6.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁷²



Informação Geral

A Região Especial Administrativa de Macau, localizada na costa meridional da República Popular da China, é adjacente à província de Guangdong e, mais precisamente, à Zona Económica Especial de Zhuhai. Macau é uma das duas regiões administrativas especiais da República Popular da China (sendo a outra Hong Kong). Não sendo um país autónomo, não tem capital própria, apesar de gozar de um estatuto especial que lhe confere um elevado grau de autonomia na determinação de um sistema económico-financeiro, social e cultural, fiscal, de segurança e de controlo da imigração e das fronteiras.

Línguas Oficiais: Português / Chinês (Mandarim)

Área Total: 30.3 km²

População: 636.200 (estimativa de 2014)

GDP (per capita): USD 91.376,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais: Nações Unidas, Asia-Pacific Telecommunity (APT);⁷³ Nações Unidas / UIT

Note-se que Macau não é membro da CPLP.

⁷² Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela Vda.

⁷³ A "Asia-Pacific Telecommunity (APT)" foi estabelecida em Maio de 1979 e tem agora 32 Membros, 4 Membros Associados e 96 Membros Afiliados. O principal objetivo da "APT" é o de contribuir para o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações e dos recursos da sociedade da informação na região e em particular para a expansão destes serviços nos países menos desenvolvidos.

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: O mercado das comunicações eletrónicas em Macau é necessariamente balizado pela dimensão reduzida do território e da população, bem como pela localização periférica e insular da região. O sector esteve sujeito a um regime de monopólio da Companhia de Telecomunicações de Macau (“CTM”) até Dezembro de 2011. No início de 2012, a DSRT anunciou o concurso público para atribuição de mais uma licença fixa, tendo apresentado proposta apenas um concorrente — a MTel Telecommunications Co Ltd (MTel).

As novas licenças para a prestação do serviço fixo foram atribuídas em junho de 2013 à CTM e à MTel. O mercado do serviço móvel foi liberalizado em 2001.

O mercado móvel beneficiou de um crescimento significativo, sendo atualmente a taxa de penetração do serviço móvel em Macau uma das mais altas do mundo. Por seu lado, o serviço fixo atingiu o estado de saturação há alguns anos, estando atualmente em declínio a adesão a este tipo de serviço.

As comunicações domésticas: Macau dispõe de infraestruturas já modernas de telecomunicações adequadas à prestação de serviços de comunicações sofisticados. Existem dois operadores fixos — a CTM e a MTel Telecommunications Co Ltd (“MTel”). No mercado móvel atuam quatro operadores móveis — CTM, China Telecom (Macau), Limitada; Smartone — Comunicações Móveis, S.A.; Hutchison — Telefone (Macau), Limitada). Existem ainda um MVNO (Kong Seng Paging Limited), vinte prestadores de serviço de acesso à internet, um prestador de serviços de distribuição de sinal de televisão por cabo e quatro prestadores de serviços de difusão por satélite.

Penetração (dados de 2014)⁷⁴:

- Serviço fixo de telefone: 26%
- Serviço móvel: 262%
- Banda larga fixa: 27%
- Banda larga móvel: 65% (aprox)

Infraestruturas de comunicações internacionais: Macau conta com uma estação própria para o cabo SEA-ME-WE-3, que liga um total de 33 países e regiões na Europa, África e Ásia.

Capacidade para Oferta de Serviços de Banda Larga (fixa e móvel): O serviço de banda larga de alta velocidade para habitações (Fibra para o Lar) foi em lançamento em outubro de 2010, tendo a região as infraestruturas necessárias para a oferta de serviços de banda larga fixa. No que diz respeito à banda larga móvel, a entidade responsável pela regulação das telecomunicações em Macau anunciou, em março de 2015, a atribuição de licenciamento relativamente ao 4G a quatro operadores.

As regras para a atribuição desta licença implicam que as operadoras escolhidas providenciem cobertura de pelo menos 50 por cento, em 2015, valor que deverá ser sempre superado ao longo dos oito anos de duração do contrato.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- **DSRT** — Direção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações

Website: <http://www.dsrt.gov.mo/>

74. A “Asia-Pacific Telecommunity (APT)” foi estabelecida em Maio de 1979 e tem agora 32 Membros, 4 Membros Associados e 96 Membros Afiliados. O principal objetivo da “APT” é o de contribuir para o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações e dos recursos da sociedade da informação na região e em particular para a expansão destes serviços nos países menos desenvolvidos.

5.3.6.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Macau, China – Legislação Relevante	
Âmbito e Financiamento do Serviço Universal	
Lei 14/2001, de 20 de Agosto	Lei de Bases das Telecomunicações
Other Legislation / Relevant regulations	
Celebração do Contrato de Concessão dos Serviços de Telecomunicações de Uso Público com a CTM (Agosto de 1981). Revisão Intercalar do Contrato de Concessão do Serviço Público de Telecomunicações (novembro de 2009).	Contrato de Concessão do Serviço Público de Telecomunicações (válido até ao dia 31 de dezembro de 2016, e pode ser renovado por mais 5 anos).
Regulamento Administrativo n.º 5/2006	Regulamento para Organização e funcionamento da Direção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações

5.3.6.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal é definido na Lei de Bases das Telecomunicações como “o conjunto de obrigações específicas inerentes à prestação de serviços de telecomunicações de uso público (destinadas ao público em geral) visando a satisfação de necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais, em termos de igualdade, continuidade e acessibilidade, mediante adequada remuneração”⁷⁵.

De acordo com os princípios constantes da lei, o conceito de serviço universal é fixado de forma evolutiva, tendo em conta fatores como o progresso tecnológico, o desenvolvimento de mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores. Cabe ao Governo aprovar a regulamentação respeitante ao regime do Serviço Universal de Telecomunicações.

O Contrato de Concessão⁷⁶ celebrado entre Macau, China e a CTM atribui a esta empresa responsabilidades de prestação de serviço universal, estabelecendo ainda âmbito do serviço universal. Nessa medida, o serviço universal abrange o serviço fixo de telefone (i) local (serviço fixo de telefone, serviço telegráfico, serviço fixo de telex e serviço comutado de transmissão de dados); e (ii) internacional (serviço fixo de telefone, serviço telegráfico, serviço fixo de telex, desde que impliquem o endereçamento das chamadas e sejam estabelecidos em tempo real e serviço fixo comutado de transmissão de dados).

Princípios orientadores do serviço universal

Nos termos do quadro legal, o serviço universal norteia-se por princípios de igualdade, continuidade e acessibilidade, com vista a satisfazer as necessidades da população e as atividades económicas e sociais.

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

A lei prevê a possibilidade de designação de um (ou mais) prestador(es) do serviço universal, cabendo ao Governo a designação da(s) entidade(s) relevante(s), através da Direção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações, o serviço da administração pública incumbido da regulação, fiscalização, promoção e coordenação de todas as atividades relacionadas com o sector das telecomunicações.

75. Cfr. artigo 3.º.

76. Originalmente celebrado em 1999, o Contrato foi sujeito a revisões intercalares, a mais recente das quais, realizada em 2009, que estendeu a vigência do Contrato até 31 de Dezembro de 2016, renovável por mais 5 anos.

Até à data, esta questão não foi objeto de regulação própria pelo Governo, sendo os serviços incluídos no âmbito do serviço universal na Região prestados pela CTM, nos termos previstos no Contrato de Concessão.

Em qualquer caso e apesar de não haver regulamentação específica a este respeito, as licenças emitidas pelo Governo fazem referência à obrigação dos operadores, no sentido de “cumprir as obrigações de serviço universal e compartilhar nos respetivos custos, de acordo com a regulamentação específica aplicável” (a título de exemplo, cfr. Licença 2/2007 emitida a favor da “Hutchison — Telefone (Macau), Limitada” e as Licenças 1/2007 e 3/2007, emitidas a favor da “China Telecom (Macau) Limitada”).

Financiamento do serviço universal

Não estando ainda regulamentado o serviço universal, não existem atualmente regras aplicáveis a este respeito.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Não estando ainda regulamentado o serviço universal, não existem atualmente regras aplicáveis a este respeito.

Regime de preços do serviço universal/acesso universal

Os preços associados ao serviço universal são estabelecidos ao abrigo do Contrato de Concessão, podendo ser alterados por mútuo acordo entre a CTM e o Governo.

A revisão tarifária terá lugar nos termos especificamente previstos nos artigos 35º e seguintes do Contrato de Concessão, que determinam a existência de motivos justificativos para tal revisão. Para o efeito, deverão ser considerados os seguintes fatores: (i) a taxa de inflação e a evolução dos custos de produção que correspondam a um serviço eficiente com prudente administração; (ii) as taxas e tarifas praticadas por outros operadores de telecomunicações em território e países com características semelhantes às de Macau, China (designadamente, Hong Kong e Singapura); (iii) a redução dos custos devido ao desenvolvimento tecnológico; (iv) a obrigação imposta à CTM de promover o desenvolvimento regular do serviço em termos de qualidade, quantidade e diversidade e de assegurar a atualização permanente do estabelecimento; e (v) a impossibilidade de conseguir ganhos de produtividade que absorvam o aumento de custos em que se baseia o pedido de revisão.

A Direção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações tem, de acordo com o Regulamento 5/2006, competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações aplicáveis aos operadores a este respeito, dado que lhe cabe assegurar a existência e o funcionamento do serviço universal de telecomunicações.

Garantia de qualidade de serviço

A CTM tem ao abrigo do Contrato de Concessão obrigações genéricas de qualidade na prestação dos serviços.

Desde logo, a lei determina que o Governo tem o direito de tomar todas as providências que julgar convenientes para fiscalizar o cumprimento do Contrato e o de verificar, quando e como entender, a exatidão dos elementos e informações prestados pela CTM.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

Não está previsto na legislação.

Projetos e iniciativas relacionadas com o Serviço Universal/Acesso Universal

O contexto de Macau, China, as características particulares da Região — designadamente, a sua reduzida dimensão, o elevado nível médio de vida e capacidade económica e o facto de se manter uma concessão de serviço público de telecomunicações, não tem havido necessidade de desenvolver o serviço universal.

Sem prejuízo, salientamos a iniciativa WIFI Go, que permite o acesso gratuito ao serviço de banda larga sem fios. Este serviço é disponibilizado gratuitamente pelo Governo, permitindo o acesso à Internet em locais específicos da Região (por exemplo, serviços do Governo, instalações públicas e locais turísticos). A 1 de Janeiro de 2015, o número de *hot spots* abrangidos por este serviço atingia os 164, por contraste aos 486 hot spots disponibilizados, no total, pelos operadores.

5.3.6.4 A situação atual

Entidade(s) Responsável(is) por assegurar a prestação do serviço universal/acesso universal:

CTM — Companhia de Telecomunicações de Macau.

Prestações que integram o serviço universal/acesso universal: serviço fixo de telefone (i) local (serviço fixo de telefone, serviço telegráfico, serviço fixo de telex e serviço comutado de transmissão de dados); e (ii) internacional (serviço fixo de telefone, serviço telegráfico, serviço fixo de telex, desde que impliquem o endereçamento das chamadas e sejam estabelecidos em tempo real e serviço fixo comutado de transmissão de dados).

Outras obrigações adicionais: N/A

Forma que assumiu a designação: Contrato de Concessão

Financiamento e contributos para o fundo: N/A

5.3.7 Moçambique

5.3.7.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁷⁷



⁷⁷ Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 (verificadas em Maio de 2015) e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

Informação Geral

A República de Moçambique, é um país localizado no sudeste da África, banhado pelo Oceano Índico, a leste e que faz fronteira com a Tanzânia ao norte; Malawi e Zâmbia a noroeste; Zimbabwe a oeste e Suazilândia e África do Sul a sudoeste.

Língua Oficial: Português

Área Total: 799.380 km²

População: 24.692.144

GDP (per capita): USD 1.100,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais⁷⁸: CPLP, União Africana, CRASA, SADC, UPU, Nações Unidas/UIT

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: Moçambique apresenta um dos mais baixos indicadores de telecomunicações da África subsariana⁷⁹, no entanto espera-se um crescimento acentuado da riqueza do país nos próximos anos o que, naturalmente, terá impacto neste sector e mesmo na capacidade da população de adquirir novos serviços de comunicações eletrónicas. O sector das comunicações eletrónicas é — e tem potencial para o ser mais ainda — crucial no desenvolvimento socioeconómico do país e tem sido entendido como uma prioridade.

As comunicações domésticas: O mercado do serviço fixo de telefone é insipiente em Moçambique — cerca de 0,3 telefones por cada 100 habitantes⁸⁰ — com apenas um operador de telefonia fixa, a Telecomunicações de Moçambique (TDM).

Apesar de o mercado se encontrar liberalizado desde 2007, este é o único operador no mercado e nenhum outro se demonstrou interessado na prestação deste serviço.

Mesmo na telefonia móvel, a penetração não atingiu ainda os valores que tem atingido em alguns países africanos. O mercado encontra-se liberalizado desde 2001, com três prestadores de serviços em operação — a Moçambique Celular (Mcel), em operação desde 1997 com a maior quota de mercado, a Vodacom Moçambique, desde 2003, e a Movitel desde 2012 — o que tem dinamizado o mercado, embora, em 2014, ainda nenhum operador dispusesse de rede que cobrisse todo o país e os preços da telefonia móvel se mantivessem altos para o nível de vida da população.

Taxas de penetração (dados de 2013):

- Serviço fixo de telefone: 0,3%
- Serviço móvel: 48%
- Banda larga fixa: 0,08%
- Banda larga móvel: 1,78%

Infraestruturas de comunicações internacionais: Moçambique é servido por dois cabos submarinos — o Eastern Africa Submarine System (EASSy) e o SEACOM / TATA TGN-Eurásia e também existe capacidade de satélite disponível.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): A rede de banda larga em Moçambique ainda tem pouca expressividade em termos de cobertura mas é uma das apostas atuais do sector e que tem tido mais procura pela população, pelo que se espera o seu crescimento acentuado nos próximos anos.

⁷⁸. Não exaustivo.

⁷⁹. Dados de novembro de 2014.

⁸⁰. Dados retirados do relatório da Eaglestone Securities sobre o mercado moçambicano de telecomunicações, de maio de 2014.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- **Autoridade Reguladora Nacional:** Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (INCM)

O INCM é um instituto público dotado de personalidade jurídica e com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tendo como principais funções a regulação e fiscalização do mercado postal e das telecomunicações, assim como o controlo da gestão do espectro e das frequências radioelétricas.

Website: <http://www.incm.gov.mz/>

- Ministério dos Transportes e Comunicações que tutela o INCM

Website: <http://www.mtc.gov.mz/>

5.3.7.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Moçambique – Legislação Relevante	
Âmbito e Financiamento do Serviço Universal	
Lei n.º 8/2004, de 21 de julho	Aprova a Lei das Telecomunicações, definindo as bases gerais do sector das telecomunicações, de forma a assegurar a liberalização do mercado e um regime de concorrência, prevendo o serviço de acesso universal. Este diploma foi objeto de uma proposta de revisão que esteve em consulta pública em 2014. A nova versão tem como objetivo desenvolver o sector das comunicações eletrónicas, alterando especialmente as disposições relativas à defesa da concorrência, ao uso eficiente das infraestruturas, à partilha de infraestruturas e à qualidade de serviço.
Decreto n.º 69/2006, de 26 de dezembro	Aprova o Regulamento do Fundo do Serviço de Acesso Universal, estabelecendo o regime aplicável ao fundo e ao financiamento dos programas e projetos de telecomunicações no território de Moçambique
Diploma Ministerial n.º 79/2007, de 4 de julho	Define o valor com que todas as entidades licenciadas ou registadas no âmbito do exercício da atividade de prestação de serviços públicos de telecomunicações devem contribuir para o Fundo do Serviço de Acesso Universal
Âmbito e Financiamento do Serviço Universal	
Resolução n.º 54/2006, de 26 de dezembro	Aprova a Estratégia das Telecomunicações e a estratégia específica aplicável ao serviço de acesso universal às telecomunicações
Outra Legislação/Regulamentação Relevante	
Decreto n.º 33/2001, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto n.º 44/2004, de 29 de setembro	Aprova o Regulamento sobre o regime de licenciamento e registo para a prestação de serviços de telecomunicações de uso público e estabelecimento e utilização de redes públicas de telecomunicações
Decreto n.º 32/2001, de 6 de novembro	Define a forma de organização e o modo de funcionamento do Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique
Decreto n.º 6/2011, de 3 de maio	Aprova o Regulamento sobre Qualidade de Serviços Públicos de Telecomunicações

5.3.7.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal⁸¹ encontra-se previsto na Lei das Telecomunicações⁸² e na Estratégia das Telecomunicações, que o definem como o “conjunto de obrigações específicas inerentes à penetração de serviços de telecomunicações básicas de uso público, incluindo os serviços avançados de telecomunicações, a preços acessíveis, visando a satisfação de necessidades de comunicação das comunidades rurais e das atividades económicas e sociais no país, através do Fundo do Serviço Universal”.

81. Na verdade, refira-se que a legislação moçambicana define o conceito de acesso e não de serviço universal.

82. Cfr. artigos 38.º e ss.

A Lei das Telecomunicações prevê que o INCM estabeleça os objetivos anuais para os serviços a serem oferecidos, com o propósito de assegurar que o serviço público de telecomunicações (em particular o serviço telefónico básico) esteja acessível ao maior número de utentes. Para este efeito, a lei estabelece que integram o âmbito do Acesso Universal os serviços de telefonia fixa e telefonia móvel, podendo aquele ser explorado por empresas públicas ou privadas.

O INCM deve conceber projetos concretos para o acesso universal, pelo menos com periodicidade bienal, tendo em conta os seguintes pressupostos:

- (i) A instalação de sistemas de telecomunicações em áreas geográficas em que a sua operação não seja economicamente viável, a fim de atingir um nível maior de penetração na prestação de serviços de telecomunicações em todas as comunidades rurais;
- (ii) acesso público aos serviços de telecomunicações em todo o território nacional através de telecentros e outros modos de acesso;
- (iii) Os projetos para tornar o acesso aos serviços de telecomunicações disponíveis aos utentes portadores de deficiências físicas ou outras necessidades especiais;
- (iv) A criação de condições para a formação de pessoas para garantirem a manutenção do equipamento e a infraestrutura de tais projetos.

Na Estratégia das Telecomunicações de 2006 refere-se que o Governo desenvolverá um programa de acesso universal às telecomunicações, cujo objetivo fundamental é garantir que todos os cidadãos possam beneficiar do acesso aos serviços básicos de comunicação e promover o acesso progressivo a uma vasta gama de serviços de comunicação de informação, sendo complementado pelas obrigações específicas impostas aos operadores no âmbito das obrigações do serviço universal.

Independentemente das determinações legais, esta Estratégia vem definir que são considerados como serviços básicos para efeitos de programa de acesso universal os serviços de telefonia e o serviço de internet (não previsto diretamente na lei), nos seguintes termos:

(i) Serviços de telefonia

Estes serviços serão disponibilizados a dois níveis, nomeadamente, (a) acesso público direto em todas as localidades rurais e nos centros populacionais das aldeias acima do mínimo especificado de 500 habitantes e (b) acesso público alcançável dentro da distância máxima de 5 quilómetros, para todos os centros populacionais. Adicionalmente, a Estratégia prevê que seja criado um Serviço Telefónico Nacional de Emergência para facilitar a melhor resposta em casos de calamidades e emergência ao nível nacional. O INCM fica responsável por facilitar a planificação e a implementação prática deste sistema em coordenação com os operadores de rede e instituições de defesa e segurança;

(ii) Serviços de Internet

Os serviços de acesso público à internet e à informação serão disponibilizados através do estabelecimento de Pontos de Presença de Internet em todas as capitais distritais e pelo menos uma instalação de acesso público. O INCM fica responsável pela definição de indicadores e metas apropriadas para o alcance do acesso universal em todo o país dentro de um tempo razoável e, eventualmente, o alcance do serviço de acesso universal.

Assim, os serviços a prestar ao abrigo da disponibilização de acesso universal serão numa lógica de projeto / programa / atividade, desde que cumpram os requisitos de âmbito estabelecidos e que se enquadrem nestas previsões.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

Constituem objetivos primordiais do serviço universal garantir que todos os cidadãos podem aceder a um nível básico de serviços de comunicações eletrónicas e promover o acesso progressivo a uma vasta gama de serviços de comunicação de informação.

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

Nos termos da lei, o serviço universal, sendo concebido por processos / projetos / atividades, pode ser prestado por mais do que uma empresa.

O processo de designação dos prestadores é realizado através de concurso público, de forma não discriminatória, sendo que as licenças que atribuídas aos operadores de telecomunicações incluem as condições de prestação do serviço de acesso universal, desde que estas obrigações sejam proporcionais, transparentes e não discriminatórias.

Financiamento do serviço universal

O financiamento dos projetos do serviço de acesso universal é assegurado pelo Fundo do Serviço de Acesso Universal.

O Fundo do Serviço de Acesso Universal tem como objetivo único financiar os custos líquidos inerentes à prestação de serviços no âmbito da obrigatoriedade de prestação do serviço de acesso universal e da oferta de tarifas especiais para determinadas categorias de utentes, com o objetivo de garantir a sua acessibilidade aos serviços.

Todas as empresas licenciadas ou registadas no âmbito do exercício da atividade de prestação de serviços públicos de telecomunicações devem contribuir para o Fundo com até 1% da receita bruta do ano anterior, estando algumas entidades isentas do pagamento desta percentagem.

Os recursos do Fundo serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam inscritos nos planos aprovados como serviço de acesso universal, sendo privilegiados os projetos para as zonas rurais.

São elegíveis para o financiamento através do Fundo os operadores e prestadores de serviços de telecomunicações que (i) tenham efetuado as contribuições devidas, (ii) cumpram as condições definidas na licença ou registo de telecomunicações atribuído pelo INCM e (iii) não violem reiteradamente as normas regulatórias. São igualmente elegíveis jovens que iniciem atividades nesta área e estejam devidamente licenciados ou registados. A rede que seja construída por estes prestadores exclusivamente com os montantes do Fundo será considerada propriedade do Estado moçambicano, gozando o operador dos direitos de concessionário.

Constituem receitas do Fundo (a) as contribuições feitas pelos operadores e prestadores de serviços de telecomunicações; (b) dotações designadas no Orçamento do Estado; (c) os juros de depósitos; (d) os saldos do exercício do ano anterior; (e) outras doações que lhe vierem a ser destinadas.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

A legislação não estabelece regras para o cálculo dos custos relativos ao serviço de acesso universal, mencionando-se apenas que estes serão cobertos pelo Fundo do Serviço de Acesso Universal.

Regime de preços do serviço universal

A Lei estabelece que o serviço de acesso universal é prestado a preços acessíveis, não especificando, no entanto quais os mecanismos que serão utilizados para a sua definição e controlo. Todavia, a Lei estabelece que as tarifas cobradas no âmbito do serviço de acesso universal serão da competência do Governo e que os operadores e prestadores quando prestem serviços no âmbito do serviço de acesso universal de telecomunicações não podem oferecer serviços sem que as respetivas tarifas tenham sido serviço submetidas ao INCM para efeitos de análise e recomendação ao Governo para aprovação.

Refere ainda que o regime de tarifas do serviço de acesso universal de telecomunicações será objeto de regulamentação específica (embora ainda não o tenha sido).

Garantia de qualidade de serviço

O serviço de acesso universal deve ser prestado com a qualidade de serviço exigida nas respetivas licenças e regulamentação específica.

De qualquer forma, a nível geral, são definidas obrigações relativas à informação sobre os níveis de desempenho que são aplicáveis aos prestadores do serviço de acesso universal quando prestam este serviço, quer na Lei das Telecomunicações, quer no Regulamento sobre Qualidade de Serviços Públicos de Telecomunicações.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

A legislação moçambicana contém já disposições específicas tendentes a assegurar alguns direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas enquadrados no regime do serviço universal — a aprovação de regulamentos do serviço de telecomunicações prestado nos termos do serviço de acesso universal é precedida da audiência das organizações representativas dos consumidores, como medida de proteção dos direitos dos utilizadores.

De resto, a prestação de um serviço de acesso universal deve obedecer às regras gerais de proteção dos consumidores.

Projetos e iniciativas relacionadas com o serviço universal

Para efeitos do presente estudo, são de destacar os seguintes projetos:

- (i) Serviço piloto de internet (POP's) na Zambézia e em Nampula realizado pela INTRA, Lda.;
- (ii) Projeto de telefonia móvel de transmissão via satélite com uma cobertura de 5 kms desde o distrito de Matchedje até à fronteira com a Tanzânia (\$ 200.000 atribuídos a este projeto);
- (iii) Pilotos de telecentros e projeto de Pontos de Acesso Comunitários de Internet (financiados pelo Banco Mundial).

5.3.7.4 A situação atual

Entidade Responsável por assegurar a prestação do serviço universal: a Mcel é responsável pela prestação de alguns serviços em regime de acesso universal. No contexto do concurso de 2012 ganho pela Mcel para a construção de sites BTS em 14 localidades para a prestação de serviços de voz, dados e internet, e construção de postos públicos, num projeto de aproximadamente \$ 4.000.000, financiado pelo Fundo, foram impostas obrigações de universalização.

Prestações que integram o serviço de acesso unive: Serviço de telefonia em algumas partes do país, serviço telefónico nacional de emergência e serviços de internet disponibilizados através do estabelecimento de Pontos de Presença de Internet em todas as capitais distritais e pelo menos uma instalação de acesso público.

Forma de designação: através de concurso público.

Financiamento e contributos para o fundo: está implementando e em funcionamento o Fundo de Serviço de Acesso Universal, constituindo serviço universal as receitas as contribuições feitas pelos operadores e prestadores de serviços de telecomunicações, as dotações designadas no Orçamento do Estado, os juros de depósitos, os saldos do exercício do ano anterior e outras doações que lhe vierem a ser destinadas.

Other entities which have obligations/powers in respect of the universalisation of telecommunications services: N/A

5.3.8 Portugal

5.3.8.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas⁸³



Informação Geral

Portugal é um país localizado no sudoeste da Europa, cujo território se situa na zona ocidental da Península Ibérica e em arquipélagos situados na Macaronésia (Atlântico Norte). O território português é delimitado a norte e leste por Espanha e a sudoeste pelo oceano Atlântico, compreendendo uma parte continental e duas regiões autónomas: os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Língua Oficial: Português

Área Total: 92.090 km²

População: 10.375.800⁸⁴

GDP (per capita): USD 18.585⁸⁵

Principais Organizações Internacionais: UE, CPLP, Nações Unidas, OTAN, UIT, OCDE, UNESCO, OMC.

⁸³. Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

⁸⁴. População residente, de acordo com informação divulgada em 10.07.2015 pelo Eurostat.

⁸⁵. Dados publicados em maio de 2015 pelo Eurostat.

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: No contexto da região da UE, Portugal tem um mercado de telecomunicações de dimensão média, caracterizado por um segmento de serviços móveis muito forte e, nos últimos anos, por um crescimento constante da base de subscritores de serviços de banda larga fixa (suportada em cabo coaxial, fibra ótica e DSL). A relevância deste sector é evidenciada pelo facto de este contribuir em cerca de 3% para o PIB⁸⁶ nacional.

A liberalização das redes fixa e móvel e a entrada no mercado de novos operadores de telecomunicações contribuíram para o aumento da concorrência, a melhoria da qualidade de serviços e a redução das tarifas cobradas.

As Redes de Nova Geração (RNG) em fibra ótica foram consideradas em 2008 pelo Governo uma prioridade estratégica no sector das comunicações eletrónicas, verificando-se o crescente alargamento da cobertura de redes *fibre to the home/fibra até casa* (FTTH/B) que permitiu que Portugal atingisse a terceira posição no ranking da UE28 em 2013, sendo que em 2012 ocupava a quarta posição.

As comunicações domésticas: Em virtude dos movimentos de consolidação registados entre 2013 e 2015 em Portugal, existem atualmente 3 grandes grupos/empresas de telecomunicações com expressão no mercado (Grupo Altice⁸⁷, NOS, Vodafone)⁸⁸, sendo que destes 2 detêm redes fixas e móveis. As prestações do serviço universal são asseguradas pela MEO⁸⁹ e pela NOS. Portugal tem redes fixas que permitem cobrir quase todo o território e grande parte dessas redes permitem velocidades de alto débito.

Após um período de declínio, na sequência da liberalização do mercado e do surgimento de novos concorrentes, a partir de 2008 registou-se um crescimento do mercado dos acessos fixos. Este movimento decorre sobretudo do aumento das ofertas em pacote, alavancadas na oferta de serviços de televisão por subscrição, que apresentam elevadas taxas de penetração em Portugal. No entanto, e à semelhança do que se verifica no resto do mundo, também em Portugal observa-se um declínio na utilização dos serviços telefónicos fixos, sobretudo canibalizados pelos serviços de voz móvel (e mais recentemente também pelos serviços OTT⁹⁰ que permitem a realização de comunicações de voz).

No que respeita aos serviços móveis, Portugal foi o primeiro país da Europa a lançar o conceito de serviços pré-pagos móveis, e apresenta uma das mais elevadas taxas de penetração do mundo (quase 160%), sendo um mercado bastante competitivo. Existem 3 operadores com infraestrutura própria (MEO, NOS e Vodafone), bem como 3 MVNOs (CTT, LycaMobile e Mundio Mobile), falando-se da possibilidade de surgimento de um outro operador móvel virtual (ONI/Cabovisão).

Taxas de penetração (dados do 1.º trimestre de 2015)⁹¹:

- Serviço fixo de telefone: 44,6%
- Serviço móvel (pré-pago e pós-pago): 157,8%
- Banda larga fixa: 27,8%
- Banda larga móvel: 47,6%

86. Dados retirados do estudo da ANACOM sobre o Mercado das comunicações na economia nacional (2009-2013), publicado em outubro de 2014.

87. Em março de 2015, a Comissão Europeia veio manifestar a sua não oposição à venda da PT Portugal pela Oi, S.A. à Altice, mediante a imposição de compromisso traduzido na alienação das participações que a Altice detém nas empresas ONITELECOM e Cabovisão.

88. Nos dados que divulgou sobre as quotas de assinantes no 1.º trimestre de 2015 (em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1359494#Va9hmbWE5IU>), a ANACOM identifica os seguintes grupos/empresas: MEO, Grupo NOS (NOS, NOS Madeira e NOS Açores), Vodafone, Grupo Altice (Cabovisão e Onitelem) e outros.

89. Empresa que atualmente integra o Grupo Altice.

90. Services Over the Top.

91. Dados disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1359494#Vaile7WCdrM>

Infraestruturas de comunicações internacionais: Portugal é servido por vários cabos submarinos, quer internacionais, quer nacionais e também dispõe de capacidade de satélite.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): Portugal dispõe de várias redes que permitem o acesso em banda larga, fixo e móvel, incluindo redes de alto débito suportadas em fibra ótica, DOCSIS 3.0 e LTE.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) (www.anacom.pt)

A ANACOM é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, e patrimonial, tendo como atribuições a regulação técnica e económica, supervisão e regulamentação do sector das comunicações eletrónicas e postais e a coadjuvação ao Governo nestes domínios.

- Autoridade da Concorrência - <http://www.concorrenca.pt>
- Ministério da Economia e do Emprego é a entidade responsável por definir a política de comunicações para o país
- Comissão Europeia - <http://ec.europa.eu>
- DG Connect
- DG Competition

5.3.8.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Portugal — Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, e posteriormente alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro de 2014.	Estabelece o Regime Jurídico Aplicável às Redes E Serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos conexos e define as competências da autoridade reguladora nacional prevista nas diretivas da união europeia sobre aquelas matérias. Esta lei contém as regras gerais aplicáveis à prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas.
Portaria n.º 318/2012, de 18 de outubro	Aprova as peças dos procedimentos destinados à seleção do prestador ou prestadores das três componentes do serviço universal de comunicações eletrónicas.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2012, de 22 de maio, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2012, de 6 de agosto	Resolução relativa à decisão de selecionar o prestador ou prestadores do serviço universal de comunicações eletrónicas através de três concursos limitados por prévia qualificação.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 66-A/2013 de 18 de outubro, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-B/2013 de 8 de novembro) e Resolução do Conselho de Ministros n.º 32-B/2015, de 22 de maio de 2015	Diplomas que relativamente às prestações das três componentes do serviço universal — STF, postos públicos e lista telefónica completa e serviço de informações de lista, — procedem à designação dos respetivos prestadores.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 7 B/2015, de 20 de fevereiro	Decisão de abertura do procedimento para a seleção da entidade a designar para a prestação do serviço universal de disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas, mediante concurso público.
Portaria n.º 50-A/2015, de 25 de fevereiro	Aprova o programa do concurso e o caderno de encargos do concurso público para a seleção da entidade a designar para a prestação do serviço universal de disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas.

Financiamento	
Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto	Procede à criação do Fundo de Compensação do Serviço Universal de comunicações eletrónicas e fixa a determinação das entidades contribuintes e da respetiva contribuição, bem como o critério de repartição dos custos líquidos do serviço universal entre as empresas obrigadas a contribuir para o Fundo
Outra Legislação/Regulamentação Relevante	
Deliberação da ANACOM, de 09.06.2011	Deliberação relativa ao conceito de encargo excessivo e à metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço universal a ser aplicada de 2007 até ao fim da prestação do serviço universal escolhido previamente à designação de prestadores do serviço universal por concurso
Deliberação da ANACOM, de 07.02.2012	Estabelece em que moldes os valores dos CLSU que resultem de concursos associados à componente do STF e da oferta de postos públicos são considerados encargos excessivos e objeto de financiamento
Programa e-escolinha, de 2008	Projeto que envolveu a subsídio da compra de computadores portáteis por parte da população mais carenciada
Concursos públicos sobre redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade nas zonas Norte, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira	Foram lançados em 2009 cinco concursos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade em “zonas remotas” do país, financiados por auxílios comunitários
Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março	Aprova os novos estatutos da ANACOM

5.3.8.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

O enquadramento legal atual do serviço universal em Portugal consta da Lei das Comunicações Eletrónicas, que consubstancia uma transposição do quadro regulamentar adotado ao nível da União Europeia⁹², das peças que integraram os procedimentos concursais lançados em 2012, que culminaram na designação de então 3 prestadores distintos (atualmente são 2, a NOS e a MEO)⁹³ para as várias componentes do serviço universal⁹⁴, e do acervo de deliberações da ANACOM, relativamente às matérias da sua competência, que vieram regulamentar e/ou especificar determinadas matérias de serviço universal, como sejam as condições e especificações a observar na oferta das várias componentes do serviço universal e que foram vertidas nos contratos celebrados com os prestadores designados pelo Governo em finais de 2013, a definição de encargos excessivos para efeitos de cálculos líquidos do serviço universal e a respetiva metodologia de cálculo para o período entre 2007 e até meados de 2014 (data em que os prestadores designados por via concursal iniciaram a prestação do serviço universal).

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal está definido na Lei das Comunicações Eletrónicas como o *conjunto de prestações definidos [na LCE], de qualidade especificada disponível para todos os utilizadores finais, independentemente da sua localização geográfica e a um preço acessível.*

92. Cfr. capítulo 4.2 supra.

93. Em 2012 a ZON e a Optimus foram as empresas designadas como prestadoras do serviço universal para na componente do serviço telefónico em local fixo, na zona sul e ilhas (ZON) e zonas norte e centro (Optimus), as quais, na sequência de um processo de fusão ocorrido em 2013, fundiram-se numa única empresa (a NOS), e a MEO foi a empresa designada para a prestadora do serviço universal que consiste na disponibilização de uma oferta de postos públicos e também para a oferta de um serviço completo de listas telefónicas e serviços informativos de listas.

94. Em 26.02.2015 foi anunciado o procedimento concursal para a celebração do contrato para prestação do serviço universal de disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas. No âmbito deste procedimento, foi determinada a adjudicação do contrato à MEO.

Ao abrigo do quadro regulamentar vigente em Portugal, o serviço universal tem como *objetivo* garantir que todos os utilizadores finais tenham acesso a um conjunto mínimo predefinido de prestações. Este objetivo enquadra-se numa das tarefas fundamentais do Estado português, consagrada constitucionalmente e consubstanciada na promoção do bem-estar e a qualidade de vida da população⁹⁵. Neste contexto, o acesso às prestações que integram o serviço universal tem uma especial relevância na promoção de um desenvolvimento socioeconómico equilibrado, possibilitando, neste âmbito, a correção de desequilíbrios regionais. Tanto assim é que, na prossecução destes objetivos, é também assegurado que o serviço universal é prestado com uma garantia mínima de qualidade de serviço à qual o prestador se vincula.

Em Portugal, o serviço universal compreende as seguintes prestações, a disponibilizar nos seguintes moldes:

(i) Acesso/ligação à rede pública de comunicações em local fixo e serviços telefónicos em local fixo

Os prestadores de serviço universal devem satisfazer todos os pedidos razoáveis de ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e a prestação de um serviço telefónico acessível ao público através daquela ligação, que deve permitir aos utilizadores finais estabelecerem e receberem comunicações vocais, comunicações fac-símile e comunicações de dados, com débitos suficientes para viabilizar o acesso funcional à Internet, tendo em conta as tecnologias prevalentes utilizadas pela maioria dos assinantes e a viabilidade tecnológica. O serviço telefónico a disponibilizar deve permitir que assinantes e utilizadores efetuem e recebam chamadas nacionais e internacionais e acedam, através do número nacional de socorro definido no Plano Nacional de Numeração, aos vários sistemas de emergência.

Esta prestação pode ser efetuada quer recorrendo a redes de comunicações eletrónicas fixas, quer a redes de comunicações eletrónicas móveis, desde que os respetivos prestadores estejam legalmente habilitados à oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas em local fixo e reúnam os requisitos para atender a todos os pedidos razoáveis de acesso que lhes sejam dirigidos pelos utilizadores finais.

No contexto desta prestação, o prestador do serviço universal deve ainda permitir o acesso de banda estreita à Internet que possibilite um débito de dados de 56 Kbps. Este acesso à Internet deve ser disponibilizado sem qualquer custo fixo adicional de acesso à rede para além do que é cobrado a título de mensalidade pela ligação à rede de comunicações.

(ii) Oferta de postos públicos

Nos termos da lei, os prestadores desta componente do serviço universal estão obrigados a instalar e disponibilizar um parque específico de postos públicos, que deve permitir:

- estabelecimento de chamadas telefónicas locais e nacionais, envolvendo números geográficos e não geográficos, em conformidade com o Plano Nacional de Numeração, e de chamadas telefónicas internacionais;
- cesso gratuito aos vários sistemas de emergência, através do número único de emergência europeu «112» ou de outros números de emergência e de socorro definidos no Plano Nacional de Numeração, sem necessidade de utilização de moedas, cartões ou outros meios de pagamento; e
- acesso a um serviço completo de informações de listas nos termos definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 89.º da LCE.

(iii) Disponibilização de uma lista telefónica completa e de um serviço completo de informações de listas ou serviços informativos

A disponibilização desta componente do serviço universal completa integra as seguintes prestações / obrigações:

- Elaboração, publicação e disponibilização aos utilizadores finais de uma lista telefónica completa sob a forma impressa e ou em suporte eletrónico que, sem prejuízo do disposto em matéria de privacidade e proteção de dados pessoais, abranja todos os assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público;

95. Cfr. Alínea d) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa.

- Atualização e disponibilização anual da lista a que se refere a alínea anterior;
- Prestação aos utilizadores finais de um serviço de informações, através de um número curto, envolvendo a divulgação dos dados constantes da lista telefónica a que se refere a alínea (a);
- Respeito do princípio da não discriminação no tratamento e apresentação das informações que são fornecidas ao prestador do serviço universal, incluindo por outras empresas.

Recentemente, em 30.01.2015, a ANACOM aprovou um conjunto de especificações sobre esta componente do serviço universal, nas quais veio determinar a obrigação de o prestador do serviço de listas que venha a ser designado para o efeito passe a disponibilizar a lista telefónica em formato papel (segundo um modelo opt-in) e em formato eletrónico, pelo que com a entrada em vigor do contrato para a disponibilização desta componente do serviço universal os utilizadores passam a dispor da lista telefónica completa em formato eletrónico, só recebendo a lista em formato impresso caso manifestem essa pretensão junto do prestador do serviço universal dentro do período definido para o efeito em cada ano para as listas a vigorar no ano seguinte.

Adicionalmente, os prestadores do serviço universal poderão ainda ser obrigados a disponibilizar ofertas específicas por forma a permitir o acesso de cidadãos com necessidades específicas, em termos equivalentes aos dos restantes utilizadores, em cada uma das componentes que integram o serviço universal. Estas ofertas específicas destinam-se essencialmente a grupos de utilizadores com deficiências ou debilidades de natureza física e a grupos de utilizadores de baixos rendimentos.

É ainda de salientar que, nos termos da LCE “o âmbito de serviço universal deve evoluir por forma a acompanhar o progresso da tecnologia, o desenvolvimento do mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores, sendo o seu âmbito modificado sempre que tal evolução o justifique”. Assim, verificando-se a necessidade de se proceder a uma revisão do âmbito do serviço universal, e uma vez que o mesmo é emanado de diploma legislativo, a mesma só poderá ocorrer mediante ato com natureza de lei, e, face ao contexto regional em que Portugal está inserido, dentro das soluções definidas ao nível do Direito Comunitário.

De notar que o Governo e a ARN podem, na prossecução das respetivas atribuições: (i) adotar as soluções mais eficientes e adequadas para assegurar a realização do serviço universal no respeito pelos princípios da objetividade, transparência, não discriminação e proporcionalidade; e (ii) considerar que a mesma é essencial para reduzir ao mínimo as distorções de mercado, em especial a prestação de serviços a preços ou em termos e condições que se afastem das condições comerciais normais, sem prejuízo da salvaguarda do interesse público.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

As entidades que intervêm ao nível da disponibilização do serviço universal devem orientar a sua atuação tendo em conta os seguintes princípios e a respetiva densificação nos diplomas legais e na deliberação da ANACOM que regulam esta matéria:

- (i) Universalidade — o serviço universal deve estar disponível para todos os utilizadores finais, independentemente da sua localização geográfica;
- (ii) Acessibilidade — garantir que as condições tarifárias são acessíveis por parte da população;
- (iii) Não discriminação — garantir que são dadas as mesmas condições a todos os cidadãos, sem prejuízo da aplicação de medidas específicas para determinados grupos de utilizadores finais / grupos específicos (ex: reformados e pensionistas, pessoas com necessidades especiais).

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

Nos termos da Lei, o serviço universal pode ser prestado por mais do que uma empresa, quer distinguindo as prestações que o integram quer as zonas geográficas, sem prejuízo da possibilidade de prestação em todo o território nacional. O processo de designação dos prestadores deve ser eficaz, objetivo, transparente e não discriminatório, assegurando que à partida todas as empresas possam ser designadas.

Os prestadores são designados por resolução do Conselho de Ministros, na sequência de procedimento concursal promovido para o efeito, e a formalização da designação é efetuada por meio de contrato⁹⁶.

A designação de novos prestadores é sempre precedida do lançamento de novos procedimentos concursais tendo em vista a escolha dos novos prestadores.

Financiamento do serviço universal

Para que o prestador do serviço universal tenha direito a receber uma compensação pelos custos incorridos pela prestação do serviço universal é necessário que estejam preenchidos dois requisitos cumulativos: (i) a prestação do serviço universal constitua um encargo excessivo para o(s) respetivo(s) prestadore(s) e que (ii) se verifique a existência de custos líquidos do serviço universal (“CLSU”) que sejam considerados excessivos.

Quando se verifica a existência de *custos líquidos* do serviço universal que sejam considerados excessivos pela ARN, a LCE estabelece que compete ao Governo promover a compensação, alternativa ou cumulativamente através de: (i) de fundos públicos e/ou (ii) da repartição do custo pelas empresas que ofereçam no território nacional, redes de comunicações públicas e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público.

O conceito de *encargo excessivo*, que deverá tomar em conta a relação entre os custos líquidos do serviço universal e a viabilidade do negócio do(s) prestador(es) do serviço universal, também se encontra consagrado na legislação portuguesa, tendo a ANACOM aprovado uma decisão relativa ao conceito de encargo excessivo, em 09.06.2011.

A prestação do serviço universal das comunicações eletrónicas constitui um encargo excessivo para o respetivo prestador sempre que a quota de mercado em termos de receitas do STF do PSU, calculada com uma base anual, seja inferior a 80% e o montante dos CLSU apurado seja igual ou superior a 2,5 milhões de euros. No contexto da prestação do serviço universal por entidades selecionadas por via concursal a ANACOM, por deliberação de 07.02.2012 estabeleceu que os valores de CLSU resultantes dos concursos seriam considerados encargo excessivo e, como tal, objeto de financiamento.

A Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, procedeu à criação do fundo de compensação do serviço universal de comunicações eletrónicas previsto na LCE, destinado ao financiamento dos CLSU, incluindo no período anterior à designação do PSU por concurso⁹⁷.

O fundo de compensação destina-se exclusivamente ao financiamento dos custos líquidos decorrentes da prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas⁹⁸, pelo que as únicas entidades habilitadas a receber os valores do fundo de compensação são unicamente os prestadores do serviço universal que pela prestação desse serviço tenham direito a ser ressarcidos, sendo que os valores são, no período anterior à designação por concurso, os apurados a partir do ano de 2007, inclusive, em termos de custos líquidos do serviço universal e auditados e aprovados pela ANACOM, e no período posterior à designação por concurso, correspondem aos valores solicitados nesses concursos.

O fundo constitui um património público, sem personalidade jurídica, e ao abrigo do referido diploma, a sua *administração* está conferida à ANACOM, obedecendo o fundo de compensação no seu funcionamento aos *princípios* da transparência, não discriminação, proporcionalidade e mínima distorção do mercado.

96. De salientar que nos contratos celebrados em 2014, os prestadores foram designados pelo período de 5 anos para as componentes de STF e oferta de postos públicos e pelo período de 1 no, renovável por mais 6 meses (salvo indicação em contrário do contraente público) para a componente da disponibilização do serviço de listas telefónicas completas e serviço de informação de listas. Já mais recentemente, no contexto do procedimento concursal para a designação do novo prestador do serviço universal para a disponibilização do serviço de listas telefónicas completas e serviço de informação de listas, a designação foi efetuada por um período de 3 anos.

97. <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1135501#VPbf55Sy4Jek>

98. Conforme dispõe o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 35/2012.

No que concerne especificamente à sua a *governança*, (i) o fundo não responde em caso algum pelas dívidas da entidade gestora nem esta responde pelos créditos sobre o fundo; (ii) possui contabilidade autónoma e separada da contabilidade da ANACOM; (iii) a ANACOM é responsável por organizar a contabilidade do fundo de compensação de harmonia com as normas do Sistema de Normalização Contabilística (SNC); (iv) o relatório e contas do fundo de compensação são objeto de parecer elaborado por revisor oficial de contas ou por sociedade de revisores oficiais de contas e (v) estes documentos são publicados e enviados ao ministério com tutela sobre a ANACOM.

Estão *obrigadas a contribuir* para o fundo de compensação as empresas que oferecem, no território nacional, redes de comunicações públicas e ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público que, no ano civil a que respeitam os custos líquidos, tenham registado um volume de negócios elegível no sector das comunicações eletrónicas que lhes confira um peso igual ou superior a 1% do volume de negócios elegível global do sector. Para este efeito, considera-se como uma única empresa o conjunto de entidades que, embora juridicamente distintas, constituem, à data de 31 de dezembro do ano civil a que respeitam os custos líquidos, uma unidade económica ou que mantêm entre si laços de interdependência nos termos da referida lei.

Incluem-se nas empresas obrigadas a contribuir para o fundo de compensação a empresa ou empresas responsáveis pela prestação do serviço universal, desde que registem um volume de negócios elegível igual ou superior a 1 % do volume de negócios elegível global do sector.

O exercício para efeitos de determinação das contribuições é efetuado anualmente, atendendo aos prazos que a Lei n.º 35/2012 estabelece quanto ao lançamento das contribuições, pagamento pelas entidades contribuintes e transferência para os prestadores do serviço universal.

Para efeitos de determinar o volume de negócios elegível no sector das comunicações eletrónicas são tidos em conta o valor das vendas e dos serviços prestados em território nacional, deduzidos os valores correspondentes a: (a) receitas provenientes de atividades não relacionadas com a oferta de redes de comunicações públicas e ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público; (b) receitas de transações entre entidades pertencentes à mesma empresa; (c) vendas de equipamentos terminais.

O valor do montante de quem contribui é assim apurado considerando o valor de custos líquidos a serem compensados, o qual é repartido anualmente pelas empresas obrigadas a contribuir para o fundo de compensação, em função e na proporção do respetivo volume de negócios elegível realizado no ano civil a que se referem os custos.

Existe ainda um limite superior que corresponde a 3 % do volume de negócios elegível anual de cada entidade para o valor da contribuição extraordinária para o período referente aos custos líquidos do serviço universal no período anterior à prestação do serviço universal pelas entidades selecionadas por procedimento concursal.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Nos termos da lei, existem duas formas de proceder ao cálculo dos custos líquidos do serviço universal sempre que a ANACOM considere que a prestação do serviço universal pode constituir um encargo excessivo para os respetivos prestadores: (i) calcular o custo líquido da obrigação de serviço universal tendo em conta quaisquer vantagens de mercado adicionais de que beneficiem os prestadores; (ii) recorrer ao custo líquido da prestação do serviço universal identificado no âmbito de um mecanismo de designação.

No que concerne aos custos líquidos relativos ao período anterior à designação do prestador do serviço universal por concurso, os mesmos são calculados considerando quaisquer vantagens de mercado adicionais que tenham beneficiado os prestadores e seguindo a metodologia que neste âmbito foi definida pela ANACOM.

Com efeito, a ANACOM definiu por deliberação de 09.06.2011 a metodologia para o cálculo dos custos líquidos do serviço universal, a qual foi estabelecida com base nos seguintes pressupostos e critérios:

- (i) Devem ser analisados todos os meios para assegurar incentivos adequados de modo que os prestadores cumpram as obrigações de serviço universal de forma economicamente eficiente;

- (ii) custo das obrigações do serviço universal é calculado como a diferença entre os custos líquidos, para uma organização, do funcionamento com as obrigações de serviço universal e do funcionamento sem essas obrigações, quer a rede esteja plenamente desenvolvida, quer esteja ainda em fase de desenvolvimento e expansão, havendo ainda que avaliar corretamente os custos que os prestadores teriam decidido evitar se não existisse qualquer obrigação de serviço universal;
- (iii) Devem ser tidos em conta os benefícios, incluindo os benefícios não materiais, obtidos pelos prestadores de serviço universal;
- (iv) cálculo do custo líquido de aspetos específicos das obrigações de serviço universal é efetuado separadamente e por forma a evitar a dupla contabilização de quaisquer benefícios e custos diretos ou indiretos;
- (v) custo líquido das obrigações de serviço universal é calculado como a soma dos custos líquidos das componentes específicas das obrigações de serviço universal.
- (vi) cálculo baseia-se nos custos imputáveis:
 - Aos elementos dos serviços determinados que serão forçosamente oferecidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas práticas comerciais normais, podendo incluir, nomeadamente, o acesso a serviços telefónicos de emergência, a oferta de determinados postos públicos ou a oferta de determinados serviços e equipamentos para utilizadores com deficiência;
 - A utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos, que, atendendo ao custo da oferta da rede e serviço especificados, às receitas geradas e ao eventual nivelamento geográfico dos preços imposto pela ARN, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas práticas comerciais normais⁹⁹.

Os prestadores de serviço universal devem disponibilizar todas as contas e informações pertinentes para o cálculo *supra* referido, as quais são objeto de auditoria efetuada pela ARN ou por outra entidade independente das partes interessadas e posteriormente aprovadas pela ARN, sendo a ARN responsável por manter disponíveis os resultados dos cálculos e da auditoria realizada.

Quanto aos custos líquidos da prestação do serviço universal pelos prestadores designados por concurso, a ANACOM por deliberação de 07.02.2012 estabeleceu que os valores de CLSU que resultassem dos concursos associados à componente de STF e de oferta de postos públicos seriam considerados encargo excessivo e como tal seriam objeto de financiamento nos termos e condições fixados nos instrumentos do concurso e nos instrumentos de criação do fundo de compensação. Neste sentido, nos contratos celebrados com os novos prestadores encontra-se estabelecido o montante a financiar e a forma de pagamento.

Nos termos da lei, a transferência para o prestador ou prestadores do serviço universal do montante da compensação dos CLSU tem lugar até 15 meses após o termo do ano civil a que respeitam os custos, sem prejuízo do eventual retardamento decorrente do atraso no pagamento das contribuições.

Regime de preços do serviço universal

Por forma a garantir que a prestação do serviço universal é efetuada tendo em conta a necessidade de garantir a acessibilidade dos respetivos preços para os utilizadores finais do serviço, assegurando que estes não sejam impedidos de aceder a uma rede de comunicações pública num local fixo nem aos serviços telefónicos acessíveis ao público através daquela rede, em Portugal os preços do serviço universal são regulados, devendo observar-se o princípio da não discriminação na sua aplicação, garantindo a igualdade de tratamento a todos os utilizadores em igualdade de circunstâncias, bem como o princípio da uniformidade geográfica (i.e., os preços não variam nas várias áreas geográficas).

99. Para efeitos deste requisito, consideram-se incluídos nesta categoria os utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais que não seriam servidos por um operador comercial que não tivesse a obrigação de prestar o serviço universal.

A acessibilidade dos preços a praticar pelos prestadores do serviço universal decorre da LCE¹⁰⁰ e cabe à ANACOM avaliar e decidir qual os meios mais adequados à garantia dessa acessibilidade.

A deliberação da ANACOM de 07.02.2012 define as condições em termos de preços a praticar pelos prestadores do serviço universal para as componentes do serviço telefónico fixo e postos públicos¹⁰¹, sendo que é importante relevar que o ponto de partida dos preços foi fixado como sendo os preços que se encontravam a vigorar em 12.10.2012 (data de publicação dos instrumentos dos concursos).

Assim, no âmbito da disponibilização da oferta de acesso à rede pública de comunicações, serviço telefónico em local fixo e postos públicos, os prestadores do serviço universal estão vinculados ao cumprimento de *price cap* anual não superior ao índice de preços ao consumidor menos 2,75% aplicável em conjunto às componentes dos serviços prestados¹⁰².

A ANACOM pode controlar os preços praticados pelos prestadores do serviço universal na medida em que recebe periodicamente informação sobre os mesmos, nos termos das deliberações aprovadas para o efeito e que foram vertidas nos contratos celebrados com os PSU, e também pode solicitar informação ao abrigo das suas competências genéricas de supervisão.

Garantia de qualidade de serviço

O quadro regulamentar português contém mecanismos que permitem a definição de parâmetros e objetivos de qualidade a assegurar no contexto da prestação do serviço universal.

Nestes termos, a deliberação de 07.02.2012, que integrou as peças dos procedimentos concursais e foi como tal vertida nos contratos, determina os parâmetros e objetivos a observar pelos PSU na prestação dos serviços que se encontram estabelecidos nos contratos assinados entre o Estado português e as entidades selecionadas para a prestação do serviço universal.

Note-se ainda que a ANACOM monitoriza o cumprimento das obrigações de qualidade de serviço¹⁰³.

No que concerne às obrigações dos prestadores do serviço universal em matéria de qualidade, a deliberação da ANACOM de 07.02.2012 define as condições em termos de qualidade de serviço a praticar pelos prestadores do serviço universal selecionados por via concursal e que iniciaram a respetiva prestação em 2014 para as componentes do serviço telefónico fixo, postos públicos e listas telefónicas e serviço de informações de listas. A deliberação da ANACOM de 30.01.2015 veio fixar novas disposições a observar pelo PSU para a componente de listas telefónicas e serviço de informações de listas.

A qualidade dos serviços prestados em regime de serviço universal é monitorizada pela ANACOM, o qual, tendo em vista poder garantir o respeito pelas regras de qualidade fixadas, recebe periodicamente dos prestadores de serviço universal informação sobre os parâmetros e indicadores definidos, podendo o regulador efetuar auditorias caso considere que tal é necessário. Adicionalmente, os prestadores são obrigados a publicar anualmente na respetiva página de internet, no prazo máximo de um mês após o final de cada ano da prestação dos serviços, e no formato definido no contrato para a prestação de serviço universal os objetivos efetivamente cumpridos no ano anterior, os objetivos efetivamente cumpridos no ano anterior.

100. Cfr. n.º 1 do artigo 93.º.

101. No caso do serviço de listas telefónicas e serviço de informações de listas essas condições foram alteradas pela decisão de 30.01.2015, embora as novas condições só passem a vigorar a partir do início da prestação por parte de um novo prestador do serviço universal.

102. Relativamente ao STF, o cabaz inclui as componentes de instalação, mensalidade e preços das comunicações para a mesma rede. Já no que respeita à oferta de postos públicos, o cabaz inclui os preços das comunicações para a mesma rede e para outras redes fixas e móveis.

103. Cfr. n.º 6 do artigo 92.º da LCE, nos termos do qual a ARN pode determinar auditorias independentes ou outros mecanismos de verificação do desempenho obtido pelos prestadores de serviço universal, a expensas destes, a fim de garantir a exatidão e comparabilidade dos dados disponibilizados pelos prestadores.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

A legislação portuguesa estabelece que o prestador do serviço universal está obrigado a disponibilizar a todos os clientes do Tarifário do Serviço Universal um conjunto de recursos e funcionalidades, como sejam (a) faturação detalhada, com o nível de detalhe definido na lei e sem prejuízo das regas aplicáveis à proteção da privacidade dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas; (b) barramento seletivo e gratuito de chamadas de saída de tipos ou para tipos definidos de número e de SMS ou de MMS de tarifa majorada ou outros serviços ou aplicações de valor acrescentado baseados no envio de mensagens, mediante pedido do assinante; (c) sistemas de pré-pagamento do acesso à rede de comunicações pública e da utilização dos serviços telefónicos acessíveis ao público; (d) pagamento escalonado do preço de ligação à rede de comunicações pública; (e) medidas aplicáveis às situações de não pagamento de faturas telefónicas nos termos estabelecidos na lei; (f) serviço de aconselhamento tarifário que permita aos assinantes obter informação sobre eventuais tarifas alternativas inferiores ou mais vantajosas; (g) controlo de custos dos serviços telefónicos, incluindo alertas gratuitos aos consumidores que apresentem padrões de consumo anormais, que reflitam um aumento significativo dos valores de consumo médios habituais.

Projetos e iniciativas relacionadas com o serviço universal

Não foram obtidas informações sobre a existência de obrigações de universalização e, tanto quanto julgamos saber, não está prevista a respetiva implementação, nem a conceção de projetos e iniciativas dessa natureza numa lógica de serviço universal.

Contudo são de salientar algumas iniciativas promovidas pelo Governo português, tendo em vista a massificação de Serviços da Sociedade de Informação, bem como a expansão de redes de nova geração a zonas remotas do território português.

Assim, destacam-se as obrigações impostas aos operadores móveis aos quais foram atribuídas licenças de utilização de espectro na sequência do concurso UMTS lançado em 2000, e os quais aceitaram como contrapartida, promover iniciativas de atribuição de equipamentos (computadores) e compromisso de subsídio de equipamentos de acesso à internet em banda larga móvel (programa e-escolas e e-escolinhas).

Adicionalmente, o Governo definiu como prioridade estratégica para o País, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de Julho, a promoção do investimento em redes de nova geração. Para o efeito, tornou-se necessário dotar o País com redes de comunicações mais avançadas, serviços mais inovadores e modalidades diversificadas, que permitam o acesso à sociedade da informação.

Nesta sequência, em 2010 foram lançados cinco concursos para a implementação de redes de fibra ótica nas zonas rurais / remotas de Portugal Continental (zonas dos Açores, Madeira, Norte, Centro e Sul). Nestas zonas, o livre funcionamento do mercado revelou grande dificuldade em assegurar uma oferta alargada de serviços de comunicações eletrónicas, não sendo expectável que, relativamente a tais zonas, se viesse a verificar um cenário diferente.

Ao abrigo destes concursos foram impostas obrigações de cobertura e de oferta de serviços grossistas e retalhistas aos operadores aos quais foram adjudicados os projetos em causa. Estes projetos foram financiados com recurso a fundos comunitários

Os contratos das redes de nova geração entre o Estado Português e as adjudicatárias (DSTelecom Algarve e Alentejo, DSTelecom Norte e Fibroglobal) foram assinados a 31 de janeiro de 2011.

5.3.8.4 A situação atual

Entidades Responsáveis por assegurar a prestação do SU: NOS Comunicações, S.A. (“NOS”) para o STF e MEO — Serviços de Comunicações Multimédia, S.A. (“MEO”) para a oferta de postos públicos e disponibilização de lista telefónica completa e serviço de informações de listas,, ao abrigo de contratos administrativos celebrados com o Estado.

Prestações que integram o serviço universal: acesso à rede de comunicações pública num local fixo e prestação do serviço telefónico acessível ao público através daquela ligação, serviço de postos públicos, serviço de lista telefónica completa e serviço completo de informações de listas.

Outras obrigações adicionais: atualmente são disponibilizadas, a título gratuito, no âmbito da componente do serviço telefónico fixo: (a) equipamento amplificador de microtelefone, de forma a aumentar o volume de som no auscultador, (até 10 vezes) para pessoas com deficiências auditivas (no âmbito do serviço telefónico); (b) avisador luminoso de chamadas, que consiste num dispositivo que ativa um sinal visual quando o equipamento terminal recebe uma chamada; (c) fatura simples em braille; (d) linha com destino fixo, que permita o estabelecimento automático de chamadas para um determinado destino definido pelo cliente, sempre que ao ser premida a tecla de estabelecimento de chamadas ou levantado o auscultador, não seja marcado nenhum número no período de 10 segundos (no âmbito do serviço telefónico); gratuitas. Adicionalmente, o PSU desta componente deve disponibilizar aos reformados e pensionistas assinantes de uma única linha de rede analógica, cujo agregado familiar aufera um rendimento mensal igual ou inferior à retribuição mínima mensal garantida, um desconto de 50% sobre o aluguer da linha de rede.

No âmbito da prestação do serviço de informações de listas, o PSU deve assegurar a disponibilização gratuita aos utilizadores com deficiência. No âmbito do serviço de postos públicos, o PSU deve assegurar (a) que uma parte do parque total de postos públicos a instalar seja adaptado a cadeiras de rodas — 5% do total do parque a instalar em cada zona geográfica e (b) a disponibilização de 1.993 postos públicos em locais de interesse social (havendo obrigações específicas de desagregação deste parque por zonas geográficas).

Forma de designação: a NOS e a MEO foram designadas PSU na sequência de procedimento concursal estabelecido para o efeito.

Financiamento e contributos para o fundo: os custos líquidos com a prestação do SU são financiados por um fundo público, gerido pelo ICP-ANACOM e para o qual contribuem as empresas de comunicações eletrónicas que que, no ano civil a que respeitam os custos líquidos, tenham registado um volume de negócios elegível no sector das comunicações eletrónicas que lhes confira um peso igual ou superior a 1 % do volume de negócios elegível global do sector.

5.3.9 São Tomé and Príncipe

5.3.9.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas¹⁰⁴



¹⁰⁴ Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

Informação Geral

São Tomé e Príncipe, oficialmente República Democrática de São Tomé e Príncipe é um estado insular localizado no Golfo da Guiné, composto por duas ilhas principais (Ilha de São Tomé e Ilha do Príncipe) e várias ilhotas, sem fronteiras terrestres, mas situado relativamente próximo das costas do Gabão, Guiné Equatorial, Camarões e Nigéria.

Língua Oficial: Português

Área Total: 964 Km²

População: 190,428 (estimativa de julho de 2014)

GDP (per capita): USD 3.100,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais: CPLP, Nações Unidas/ UIT, União Africana, Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC)

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: Em São Tomé e Príncipe, o sector das Comunicações é particularmente relevante por se tratar de um país insular e arquipelágico. O país e o sector são de reduzida dimensão, o que, a acrescer ao reduzido nível de rendimentos da população, coloca grandes desafios aos operadores.

O sector das telecomunicações de São Tomé e Príncipe sofreu alterações profundas em 2012, decorrentes (a) da adesão de São Tomé e Príncipe ao consórcio Cabo Submarino em Fibra Ótica ACE — African Coast to Europe, processo iniciado em 2010; (b) do lançamento do Concurso Público no quadro de liberalização do sector de telecomunicações, para o estabelecimento e exploração de uma rede de telecomunicações aberta ao público, (c) da realização de um estudo de opções de conectividade para a região autónoma da ilha do Príncipe; (d) da elaboração do plano estratégico para as TIC¹⁰⁵.

As comunicações domésticas: O mercado das comunicações em São Tomé e Príncipe apresenta uma estrutura reduzida, tendo como principais operadores a CST (Companhia São Tomense de Telecomunicações) que presta serviços fixos e móveis, incluindo de acesso à Internet. Adicionalmente, em 2013 foi atribuída à Unitel STP uma licença para a prestação de serviços móveis.

Penetração (dados de 2012):

- Serviço fixo de telefone: 4,7%
- Serviço móvel: 71%
- Banda larga fixa: 900 assinaturas
- Banda larga móvel: 3.565 assinaturas

Infraestruturas de comunicações internacionais: Desde 2012 que São Tomé e Príncipe se encontra ligado ao cabo submarino implementado ao abrigo do projeto Africa Coast to Europe, que percorre a costa africana e termina na África do Sul.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): a CST dispõe de uma rede móvel 3G que cobre 90% da população e 80% do território¹⁰⁶.

105. Dados retirados do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012.

106. Fonte: Apresentação da CST "Broadband costing and pricing - The case of Sao Tome and Principe" no ITU-D Regional Economic and Financial Forum of Telecommunications / ICTs for Africa, de 03.02.2015.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- Autoridade Geral de Regulação (AGER)

A AGER é um instituto público com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, de um orçamento e património próprios, que tem por objeto exercer as funções de entidade reguladora do sector das telecomunicações.

Website: <http://www.ager-stp.org/>

5.3.9.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

São Tomé e Príncipe – Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Lei n.º 3/2004, de 2 de Julho	Lei de Bases das Telecomunicações que define as regras aplicáveis ao estabelecimento, à gestão e à exploração de redes de telecomunicações nacionais e ao fornecimento de serviços de telecomunicações, e que define o conceito de serviço universal
Decreto-Lei n.º 19/2012, de 20 de agosto	Decreto-Lei que define o âmbito do serviço universal de telecomunicações e estabelece os regimes de fixação de preços e de financiamento que lhe são aplicáveis
Financiamento	
Decreto n.º 27/2007, de 4 de setembro	Atribui licença de estabelecimento e exploração de uma rede telefónica fixa à CST, e define as contribuições desta para os custos de acesso e de serviço universal, bem como as restrições à liberdade tarifária no contexto da prestação de serviços em regime não concorrencial
Decreto-Lei n.º 19/2012, de 20 de agosto	Decreto-Lei que define o âmbito do serviço universal de telecomunicações e estabelece os regimes de fixação de preços e de financiamento que lhe são aplicáveis
Outra Legislação/Regulamentação Relevante	
Decreto-Lei n.º 14/2005, de 24 de agosto	Cria a Autoridade Geral de Regulação da República Democrática de São Tomé e Príncipe (AGER) e aprova os respetivos Estatutos

5.3.9.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

O serviço universal é definido como o fornecimento a todos de um serviço telefónico de qualidade a um preço acessível, e assegura o encaminhamento das comunicações telefónicas provenientes ou destinadas a assinantes, bem como o encaminhamento gratuito de chamadas de urgência, o fornecimento de um serviço de informações e de uma lista de assinantes e a ligação do território nacional em cabines telefónicas instaladas em locais abertos ao público.

Estão, assim, incluídas no âmbito do serviço universal as seguintes prestações (devendo este conteúdo mínimo evoluir sempre que tal se justifique por forma a acompanhar o progresso da tecnologia, o desenvolvimento do mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores):

- (i) Ligação à rede telefónica fixa, num local fixo, e acesso ao serviço fixo de telefone a todos os utilizadores que o solicitem;
- (ii) Oferta de postos públicos, em número suficiente, nas vias públicas e em locais públicos, de acordo com critérios fixados e publicados anualmente pela AGER para cada área geográfica (enquanto considerar que os postos públicos não se encontram amplamente disponíveis);

- (iii) Disponibilização de listas telefónicas e de um serviço informativo, que incluam os números de assinantes do serviço fixo de telefone e do serviço telefónico móvel.
- (iv) Adoção de medidas especiais para determinados grupos sociais — os operadores com obrigações de serviço universal deverão assegurar que os utilizadores com necessidades especiais tenham acesso ao serviço de postos públicos incluído no serviço universal.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

O serviço universal deve reger-se por princípios de universalidade, igualdade, continuidade e acessibilidade de preços, e constituir, num ambiente de plena concorrência e no contexto da sociedade de informação, a garantia de que todos os cidadãos podem aceder a um nível básico de serviços de telecomunicações de interesse geral, melhorando também as condições técnicas para as zonas mais desfavorecidas. A lei tem especial enfoque no acesso universal em zonas mais desfavorecidas, cabendo à AGER definir os moldes de obrigações tendentes a assegurar a cobertura do país.

Adicionalmente, a AGER poderá proceder à elaboração de uma lista com identificação de necessidades que identifica as localidades do país, por forma a ser possível identificar aquelas que ainda não beneficiam do serviço universal (total ou parcialmente). A AGER poderá elaborar um plano trienal de coberturas que podem ser inscritas para concorrer aos recursos disponíveis ou previsíveis do Fundo do Serviço Universal (FSUT).

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

Atualmente, está designada como prestador do serviço universal a CST, pelo prazo de vigência do contrato de concessão de serviço público de telecomunicações, isto é, até 1 de março de 2017.

Findo o prazo acima referido, o prestador do serviço universal passa a ser designado por meio de concurso, sendo que compete ao membro do Governo responsável pela área das comunicações designar a entidade ou entidades responsáveis pela prestação do serviço universal de telecomunicações na sequência de concurso.

Financiamento do serviço universal

Ainda não está implementado em São Tomé e Príncipe um fundo destinado à compensação dos custos do serviço universal.

A Lei prevê que, para efeitos de compensação das margens negativas decorrentes do serviço universal, pode ser criado um Fundo do Serviço Universal das Telecomunicações (FSUT), o qual será gerido por entidade independente a designar pelo ministro responsável pela área das comunicações.

Para o FSUT deverão contribuir as entidades que exploram redes públicas de telecomunicações de uso público e os prestadores de serviço telefónico fixo e móvel, designadamente a CST, as quais poderão ficar sujeitas a uma contribuição financeira anual até ao limite de 1,5% (um e meio por cento) da receita bruta do exercício do ano anterior, realizada a título de exercício da atividade objeto da licença ou registo, deduzida de taxas e ou contribuições cobradas pela AGER e outras pagas a favor de outros operadores ou prestadores de serviços de telecomunicações, nomeadamente interligação ou outros similares

Podem ainda contribuir para o Fundo (a) os doadores de fundos, públicos ou privados, interessados em contribuir para o desenvolvimento do serviço de telecomunicações em zonas desfavorecidas, etc.; (b) as coletividades territoriais interessadas em favorecer o desenvolvimento das telecomunicações nas respetivas circunscrições; (c) doações consignadas no OGE — Orçamento Geral do Estado; (d) os juros de depósitos de aplicações; e (d) outras doações que lhe vierem a ser destinadas.

Os recursos do FSUT serão aplicados, na medida das disponibilidades existentes, em programas, projetos e atividades que estejam inscritos nos planos aprovados nos termos do regulamento do FSUT, e a alocação dos recursos do FSUT será efetuada por concurso público.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Os custos das obrigações do serviço universal serão calculados tendo em conta a diferença entre os custos líquidos, para uma organização, do funcionamento com as obrigações de serviço universal e do funcionamento sem essas obrigações. Para o efeito, apenas serão considerados os elementos de serviços forçosamente oferecidos e os serviços prestados a utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos que apenas podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas normas comerciais normais, atendendo ao custo da oferta da rede e serviço especificados, às receitas geradas e ao eventual nivelamento geográfico dos preços imposto pelo Estado.

Regime de preços do serviço universal

O regime de preços a adotar deve, tendo em conta o ajustamento progressivo dos preços aos custos, garantir a acessibilidade do serviço universal de telecomunicações e é estabelecido mediante convenção a celebrar entre a administração central, representada pela AGER — Autoridade Geral de Regulação e o prestador ou prestadores do serviço universal. A convenção pode estabelecer um sistema de preços máximos ou de ponderação geográfica ou outros semelhantes.

Garantia de qualidade de serviço

Não foi possível obter informação sobre eventuais níveis de qualidade a assegurar no contexto do serviço universal.

Em todo o caso, a lei estabelece que os prestadores do serviço universal de telecomunicações devem cumprir os indicadores de qualidade e objetivos de desempenho aplicáveis às respetivas prestações, os quais deverão ser definidos e publicados anualmente pela AGER.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

Não está previsto na legislação.

Obrigações de universalização, projetos e iniciativas

Não são conhecidos casos em que tenham sido impostas obrigações de universalização, bem como projetos e iniciativas de universalização.

5.3.9.4 A situação atual

Entidade Responsável por assegurar a prestação do serviço universal: CST — Companhia Santomense de Telecomunicações.

Prestações que integram o serviço universal: ligação à rede telefónica fixa e acesso ao serviço fixo de telefone, oferta de postos públicos e disponibilização de listas telefónicas e de um serviço informativo, que incluam os números de assinantes do serviço fixo de telefone e do serviço telefónico móvel.

Outras obrigações adicionais: A CST pode ter que disponibilizar o acesso aos serviços de postos públicos a utilizadores com necessidades especiais.

Forma de designação: Atualmente, a CST atua ao abrigo de um contrato de concessão, válido até 1 de março de 2027. Contudo, a lei prevê que finda a concessão a designação de novo(s) prestador(es) seja efetuada por meio de concurso público.

Financiamento e contributos para o fundo: não foi até à data criado qualquer fundo embora a sua criação esteja prevista na lei. O fundo do serviço universal do serviço de telecomunicações será composto por contribuições cobradas aos operadores de serviços móveis e fixos que reúnam determinados requisitos, por coletividades que pretendam melhorar os serviços de telecomunicações nas suas circunscrições, por doações consignadas do orçamento geral do Estado, subsídios e donativos e juros de depósitos. Para o efeito, a entidade independente a designada pelo membro do governo responsável pela área das telecomunicações estabelecer e cobrar contribuições anuais a pagar pelos operadores registados, sob a forma de uma percentagem das respetivas receitas brutas — a contribuição fixada para cada operador não poderá exceder, em caso algum, o limite de 1,5% (um e meio por cento) da sua receita bruta.

5.3.10 Timor-Leste

5.3.10.1 Dados Gerais sobre o país e o sector das comunicações eletrónicas¹⁰⁷



Informação Geral

Timor-Leste, situado no sudeste Asiático, ocupa a parte oriental da ilha de Timor, além de alguns territórios insulares e enclaves da zona, fazendo fronteira terrestre com a Indonésia e fronteira marítima com a Austrália. A capital é Díli.

Línguas Oficiais: Português / Tétum

Área Total: 14.874 Km²

População: 1.172.390 (estimativa de 2013)

GDP (per capita): USD 6.794,00 (estimativa de 2014)

Principais Organizações Internacionais: CPLP, Nações Unidas / International Telecommunications Union (ITU)

Sector das Comunicações Eletrónicas

Avaliação Global: Em Timor-Leste, o sector das Comunicações é particularmente relevante, não só por se tratar de um país insular e arquipelágico, mas também atendendo ao papel fundamental das telecomunicações na reconstrução e crescimento do país, no rescaldo da guerra civil e da declaração de independência. O sector das telecomunicações de Timor-Leste sofreu profundas reformas em 2012, com a entrada em vigor de um novo panorama legal e regulatório para o sector, que visa contribuir para o aumento do acesso ao mercado da telefonia móvel, da internet e de outros serviços que permitam o aumento da qualidade de vida da população e o aumento da competitividade do país.¹⁰⁸

^{107.} Dados retirados do World Fact Book e que correspondem em geral a estimativas de 2014 e Observatório da ARCTEL-CPLP (dados de 2012), do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012 e da investigação levada a cabo pela VdA.

^{108.} Conforme página para Timor-leste no World Factbook.

As comunicações domésticas: O mercado das comunicações domésticas sofreu danos inevitáveis e consideráveis ao nível dos equipamentos e infraestruturas, no decurso do processo de independência do país.

Na sequência da liberalização do sector em 2012 e de um procedimento concorrencial levado a cabo para o efeito, foram atribuídos títulos a três operadores, habilitando os mesmos à prestação do serviço de telefonia móvel e fixa, e internet: a Timor Telecom, a Digicel Pacific Limited (operador que entretanto se retirou do mercado timorense) e a PT Telekomunikasi Indonesia International (Telin). Na sequência da desistência da Digicel Pacific Limited, foi atribuído o terceiro título a um outro operador: ao Grupo Viettel que criou o atual operador existente no mercado, a Viettel Telemor, S.A. (Telemor).

Ainda que o mercado da telefonia fixa não tenha sofrido grandes ajustes ou um crescimento acentuado ao longo dos recentes anos, o mercado móvel tem crescido progressivamente, tendo aumentado de 473.020 assinaturas em 2010, para 621.000 em 2012.¹⁰⁹

Penetração (dados de 2014):

- Serviço fixo de telefone: 0,3%;
- Serviço móvel: 63%;
- Banda larga fixa: dados indisponíveis¹¹⁰;
- Banda larga móvel: 600 assinaturas (dados de 2012).

Infraestruturas de comunicações internacionais: O país não tem ligação a qualquer cabo submarino, sendo a única ligação de fibra ótica disponível por via terrestre, através da Indonésia (país que, na mesma ilha, dispõe de uma ligação de cabo submarino). As ligações internacionais são efetuadas através de satélite.

Capacidade para oferta de serviços de banda larga (fixa e móvel): existe um *backbone* de fibra ótica na cidade de Díli e já existem alguns sites da rede móvel a operar em 3G (mas ainda não existe capacidade instalada 4G). Existem ainda, em construção e finalização por parte do operador Telemor, traçados de fibra ótica em toda a ilha de Timor-Leste, com o objetivo de completar três anéis principais (Oeste, Central e Este), com branches para sites mais desviados do traçado da rede.

Entidades Públicas com relevância no Sector das comunicações eletrónicas:

- **Autoridade Reguladora Nacional:** Autoridade Nacional das Comunicações (ANC)

ANC is a public institution with legal personality and administrative and financial autonomy, its own budget and assets, whose purpose is to exercise the functions of regulatory authority in the telecommunications sector.

Website: não disponível

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Especialmente antes da tomada de posse da ANC, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações desempenhou um papel fundamental na relação entre os operadores e na verificação do equilíbrio do mercado.

Website: não disponível

¹⁰⁹ Dados retirados do Anuário das Comunicações ARCTEL-CPLP 2012.

¹¹⁰ A banda larga fixa e móvel em Timor-Leste sofreu alterações significativas nos últimos tempos, as quais não estão ainda refletidas em termos estatísticos: a Timor Telecom e a O3B anunciaram em Maio de 2014 um acordo para fornecimento de internet de alto débito e baixa latência, permitindo à Timor Telecom oferecer largura de banda de alta velocidade. A banda larga fixa aumentou significativamente em resultado a implementação de novas tecnologias e produtos implementados pela Timor Telecom ainda durante a vigência do contrato de concessão entretanto terminado (passando de 71 assinaturas em 2008, para 600 assinaturas, em 2012).

5.3.10.2 Legislação/regulamentação relevante para a caracterização do serviço universal e projetos de universalização

Timor-Leste — Legislação Relevante	
Âmbito do Serviço Universal	
Decreto-Lei n.º 15/2012, de 28 de março	Regulamentação do sector das telecomunicações (“DL das Telecomunicações”), o qual contém regras sobre a introdução, gestão e financiamento do programa de acesso universal no país
Financiamento	
Decreto-Lei n.º 15/2012, de 28 de março	Prevê a criação de um fundo de compensação do acesso universal, para efeitos de financiamento do acesso universal, composto por contribuições cobradas aos operadores de serviços de telecomunicações
Outra Legislação/Regulamentação Relevante	
Resolução do Governo n.º 9/2012, de 28 de março	Aprova o acordo de transação entre o Estado e a Timor Telecom, na sequência da cessação antecipada do contrato de concessão anteriormente celebrado com a Timor Telecom

5.3.10.3 Enquadramento legal e regulamentar do serviço universal e projetos em curso

Conceito e âmbito do serviço universal

O quadro legal em vigor (i.e. o DL das Telecomunicações) não define o conceito de serviço universal, aliás não é utilizada a expressão “serviço universal”, mas antes “acesso universal”.

Também não é definido no DL das Telecomunicações o âmbito do acesso universal, optando-se ao invés por indicar que será criado um programa de acesso universal, onde este tema será devidamente concretizado.

Com efeito, prevê-se no DL das Telecomunicações que, tendo em vista a introdução de um programa de acesso universal, logo que seja possível, mas nunca antes de decorrido um prazo de dois anos sobre a data de entrada em vigor da regulamentação (i.e. nunca antes de 29 março de 2014), a ANC deve levar a cabo um estudo para definir um programa de acesso universal, o qual é publicado e, posteriormente, objeto de revisão periódica em intervalos não superiores a três anos. Acresce que se prevê que antes da publicação ou revisão de um programa de acesso universal, a ANC consulte os operadores, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e os membros do Governo responsáveis pelas áreas de desenvolvimento rural, educação e saúde, entre outros.

O programa de acesso universal define: (a) os objetivos do programa; (b) as áreas geográficas abrangidas pelo acesso universal; (c) os grupos sociais, económicos ou demográficos elegíveis para apoio no âmbito do programa, tendo em conta a sua procura, atual e futura, de serviços de telecomunicações; (d) os serviços de telecomunicações incluídos no programa de acesso universal e uma avaliação da sua disponibilidade e acessibilidade em termos económicos, atual e futura, tendo em conta quaisquer estrangulamentos da procura desses serviços de telecomunicações, e (e) o processo concorrencial para a seleção dos operadores que devem receber financiamento e assumir as obrigações de acesso universal.

O programa de acesso universal dá prioridade a (a) serviços de telecomunicações de voz, através de redes fixas ou móveis; (b) serviços de telecomunicações acessível a utilizadores com necessidades especiais; (c) acesso à internet a velocidades adequadas; e (d) quaisquer outros serviços de telecomunicações que a ANC considere apropriados, tendo em conta os objetivos de regulação do sector, as tecnologias e serviços de telecomunicações que possam estar disponíveis.

Concretização dos princípios orientadores do serviço universal

Não estão definidos os princípios orientadores do acesso universal, devendo tais princípios constar do programa de acesso universal a definir pela Autoridade.

Em qualquer caso, a definição do programa de acesso universal e as obrigações a fixar aos operadores neste âmbito serão necessariamente balizadas pelos princípios gerais de regulação, que visam a promoção do bem-estar económico e social duradouro da população e assegurar a disponibilização, acessibilidade e qualidade dos serviços de telecomunicações.

Prestadores de serviço universal e mecanismos da respetiva designação

No que concerne à “designação” do(s) prestador(es) dos serviços que concretizarão o programa de acesso universal, a lei prevê os mesmos sejam designados, ou melhor selecionados, por procedimento concorrencial.

Com efeito, nos termos da lei, a ANC estabelece, após consulta ao Ministério das Finanças, procedimentos, normas e diretrizes para os processos de seleção concorrencial, incluindo: (a) o processo de seleção de projetos de acesso universal; (b) o processo de seleção para a distribuição do financiamento, abrangendo as propostas de subsídio mais baixas; (c) o processo para solicitar a apresentação de propostas; d) os critérios de elegibilidade; (e) os requisitos do projeto (incluindo fiscalização contínua), etc.

Na seleção de um operador destinatário do financiamento de acesso universal, a Autoridade tem em consideração: (a) se a proposta assegura a prestação de um serviço de telecomunicações na área geográfica indicada, ou para o grupo social, económico ou demográfico em causa; (b) o valor do financiamento que o operador necessita do Fundo de Compensação de Acesso Universal de modo a implementar a sua proposta; e (c) a capacidade financeira, técnica e operacional do operador para implementar a proposta.

Financiamento do serviço universal

A Autoridade deve criar um fundo de compensação do acesso universal para efeitos de financiamento e manter esse fundo separado, em todos os aspetos, dos demais mecanismos de financiamento da Autoridade.

O fundo de compensação é composto por (a) contribuições cobradas pela ANC, (b) empréstimos, subsídios e donativos feitos ao fundo de compensação do acesso universal, e (c) valores adequados do fundo consolidado de Timor-Leste.

A Autoridade poderá estabelecer e cobrar contribuições anuais a pagar pelos operadores registados, sob a forma de uma percentagem das respetivas receitas brutas — percentagem ajustada anualmente, se necessário, para o cumprimento do programa de acesso universal do ano seguinte.

Note-se que as contribuições só poderiam ser cobradas depois do termo do segundo ano a contar da data de entrada em vigor da legislação (i.e. depois de 29 março de 2014) e, em qualquer caso, a ANC só determina a cobrança das mesmas caso considere que constituem um meio economicamente eficiente para alcançar os objetivos de acesso universal definidos no programa aprovado.

A contribuição fixada não deverá exceder, em caso algum, 1% das receitas brutas de cada operador. A ANC poderá isentar qualquer operador do pagamento da respetiva contribuição, se as receitas brutas provenientes da prestação de serviços de telecomunicações forem inferiores a \$ 10 000.

A lei prevê que os valores do fundo de compensação de acesso universal serão utilizados para financiar os operadores que se comprometam a usar esses fundos para o cumprimento das respetivas obrigações de acesso universal, a especificar de acordo com o programa de acesso universal, bem como os honorários dos consultores externos relacionados com o programa de acesso universal.

A lei estabelece ainda que não deve ser atribuído financiamento para acesso universal a serviços de telecomunicações se estiverem disponíveis serviços de telecomunicações considerados substitutos ou for expectável que tais serviços venham a ser disponibilizados.

Cálculo de custos relativos ao Serviço Universal

Em Timor-Leste este conceito não está previsto no quadro legal em vigor.

Regime de preços do serviço universal

Em Timor-Leste não existe ainda regulação dos preços praticados no âmbito do serviço universal/ acesso universal.

Garantia de qualidade de serviço

Os critérios de qualidade dos serviços a disponibilizar no âmbito do programa de acesso universal, bem como os termos da respetiva verificação, supervisão e monitorização pela ANC, deverão ser determinados no âmbito do programa de acesso universal.

Direitos dos consumidores abrangidos pelo serviço universal

A legislação não contém disposições específicas tendentes a assegurar os direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas especificamente enquadrados num regime de acesso universal (atendendo a que tais direitos e o respetivo enquadramento dependerá grandemente do âmbito e escopo definidos no programa de acesso universal).

Em qualquer caso, existem disposições legais gerais de proteção dos consumidores, que serão aplicáveis também no âmbito da aplicação do programa de acesso universal, a saber: a transparência e facilidade de acesso a informação quanto aos serviços prestados, através da disponibilização de informação clara quanto (i) às ofertas de referência dos operadores, (ii) aos respetivos preços de retalho, (iii) às faturas relativas aos serviços pós-pagos e pré-pagos, (iv) à disponibilização de acesso gratuito aos serviços de emergência; (v) à disponibilização de serviços de assistência ao utilizador (incluindo a criação de uma linha de atendimento telefónico ao assinante para receção de reclamações e pronta assistência na contratação de serviços, faturação e cobrança).

A Autoridade poderá também impor requisitos de qualidade de serviço e parâmetros quanto à forma e tipo de informações a disponibilizar, tendo em conta os mercados e público abrangidos e de forma a facilitar a fácil compreensão e fiabilidade da informação a prestar. Mas mais uma vez estes requisitos não são específicos do regime de acesso universal.

Obrigações de universalização, projetos e iniciativas

Não estando ainda definido o programa de acesso universal, não é possível indicar obrigações de universalização, projetos e iniciativas desenvolvidas ao abrigo da legislação em vigor.

Em qualquer caso, atualmente, a Timor Telecom, bem como outros operadores, levam a cabo várias iniciativas de promoção do acesso aos serviços de telecomunicações a comunidades de menor poder financeiro e/ou geograficamente afastadas dos grandes centros urbanos. Existe ainda uma empresa, a Catalpa International que, por sua iniciativa ou em parceria com os operadores, tem desenvolvido projetos que relacionam as necessidades sociais do país e as comunicações eletrónicas.

Entre outros exemplos de projetos em vigor, podem elencar-se os exemplos dos CCIs ou Centros Comunitários de Internet (centros equipados com computadores com acesso à Internet — como o exemplo do Largo de Lecidere — disponibilizados gratuitamente a toda a população, em parceria com Instituições Religiosas, empreendedores nacionais e o Conselho Nacional da Juventude de Timor-Leste¹¹¹), o projeto Liga Inan (uma parceria entre a Timor Telecom e a Catalpa International que permite às grávidas timorenses de 3 distritos do país estarem em contacto permanente com parteiras que acompanham a sua gravidez — através do envio de mensagens sobre as melhores práticas e as necessidades inerentes ao tempo de gravidez —, o momento do parto e quaisquer necessidades existentes em ambas as fases), o projeto Alfela (um banco de dados online no qual são colocados os dados de mulheres e crianças que necessitam de apoio legal por abuso e maus tratos e que permitem às equipas de apoio chegar a estas pessoas), entre outros.

111. Informação disponível em <http://www.timortelecom.tl/>

5.3.10.4 A situação atual

Estando a concretização do serviço universal/acesso universal assente num programa que será definido pela ANC e não estando este ainda definido, não existe neste momento uma política de acesso universal em Timor-Leste.

Entidade(s) Responsável(is) por assegurar a prestação do serviço universal: Não designada(s)

Prestações que integram o Serviço Universal¹¹²: Ainda não identificadas

Outras obrigações adicionais: N/A

Forma que assumiu a designação: N/A

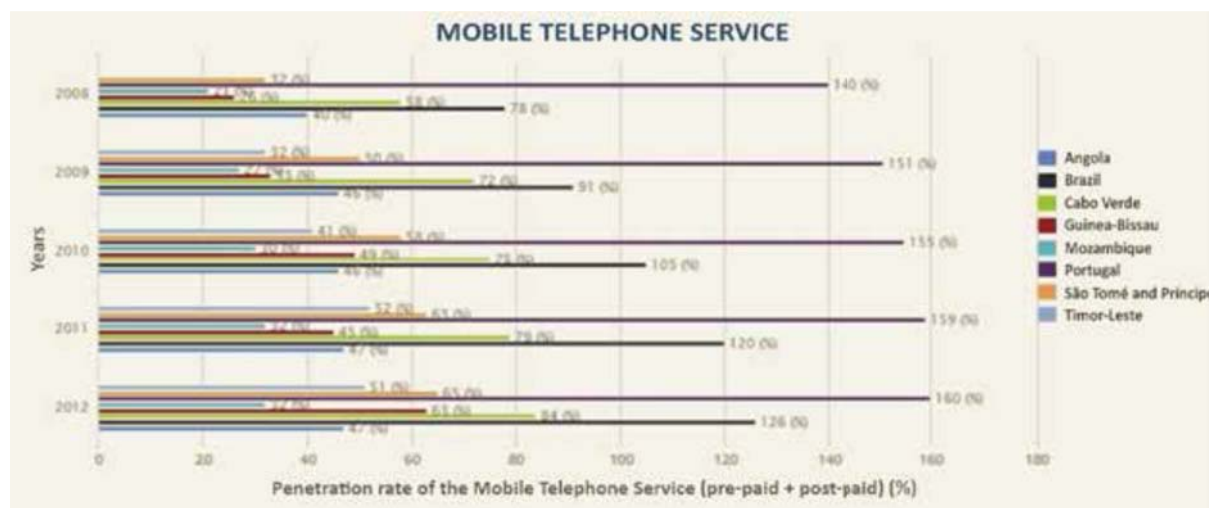
Financiamento e contributos para o fundo: não foi até à data criado qualquer fundo e não são impostas aos operadores/prestadores de serviços quaisquer contribuições para o fundo do acesso universal.

5.4 Indicadores específicos relevantes¹¹³

Um último ponto neste capítulo serve para salientar alguns indicadores relevantes dos países da CPLP, no domínio do serviço telefónico fixo e móvel, acesso à Internet e televisão por subscrição. Embora se tratem de estatísticas de 2012 (e, portanto, algumas já estejam desatualizadas) os dados disponíveis permitem estabelecer comparações interessantes entre os países da CPLP.

5.4.1 Serviço telefónico

Figura 1



112. A lei não define o serviço universal, focando-se ao invés no conceito de acesso universal, a fixar através de programa próprio a definir pela ANC.

113. Todos os gráficos deste capítulo foram retirados do Observatório das Telecomunicações, disponível no sítio eletrónico da ARCTEL (<http://www.arctel-cplp.org/observatorio>) e note-se que não incluem Macau.

Figura 2



Figura 3

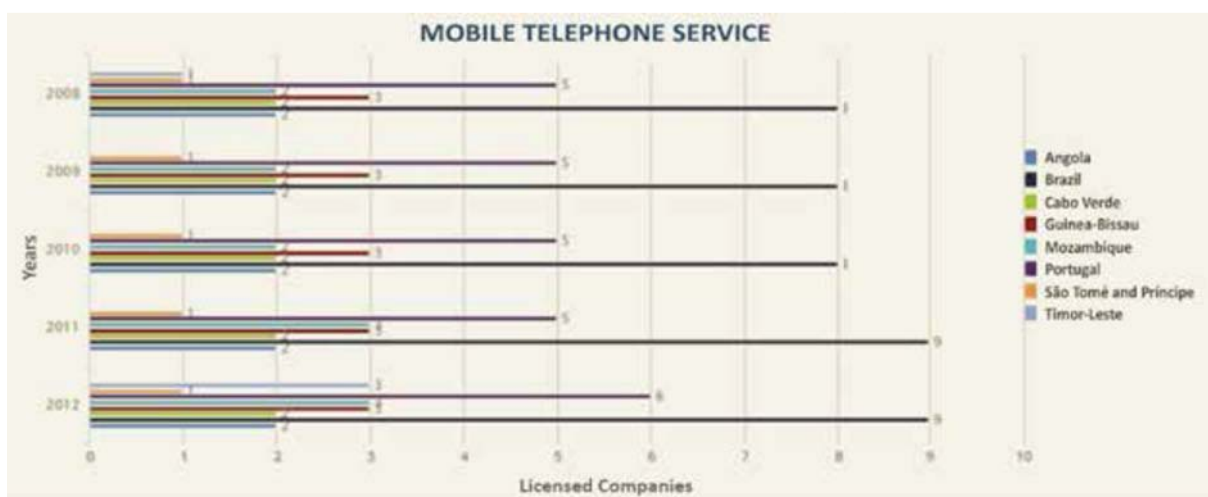
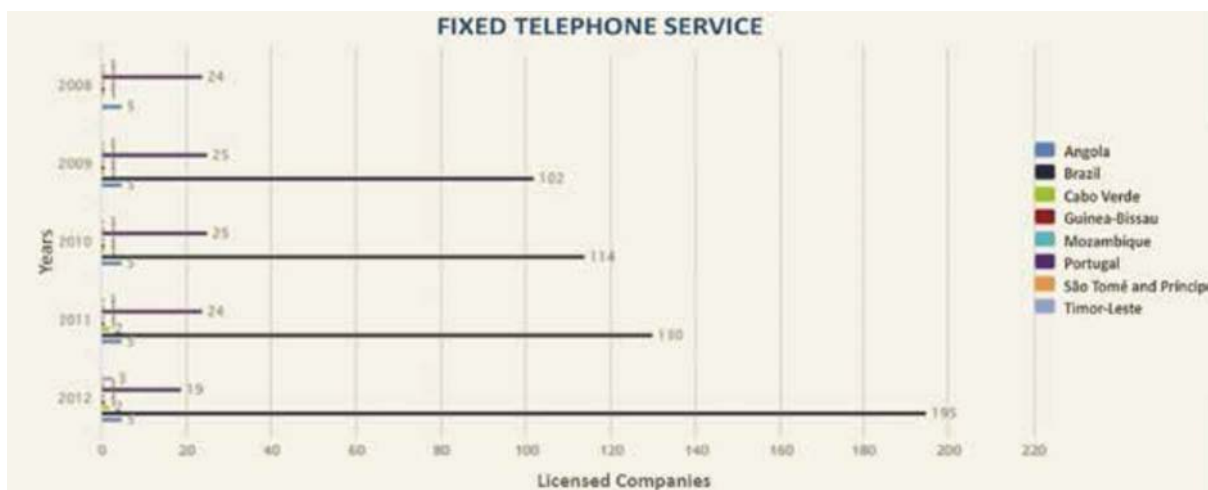


Figura 4



No que toca ao serviço telefónico, a rede móvel (Fig. 1) assume uma penetração bastante superior em comparação à rede fixa (Fig. 2), com Portugal a demonstrar as maiores taxas de penetração da CPLP¹¹⁴ (160% serviço telefónico móvel; 43% serviço telefónico fixo, em 2012), e o Brasil a manifestar o maior crescimento da rede móvel entre 2008 e 2012 (48%). Destaque para os crescimentos igualmente significativos no que toca à penetração da rede móvel na Guiné-Bissau (37%) e em São Tomé e Príncipe (33%).

Relativamente ao número de empresas, Portugal, Brasil e Angola revelam um maior número de operadores na rede fixa (Fig. 4), enquanto nos restantes países a situação é inversa, verificando-se uma prevalência dos operadores móveis (Fig. 3)

5.4.2 Internet

Figura 5

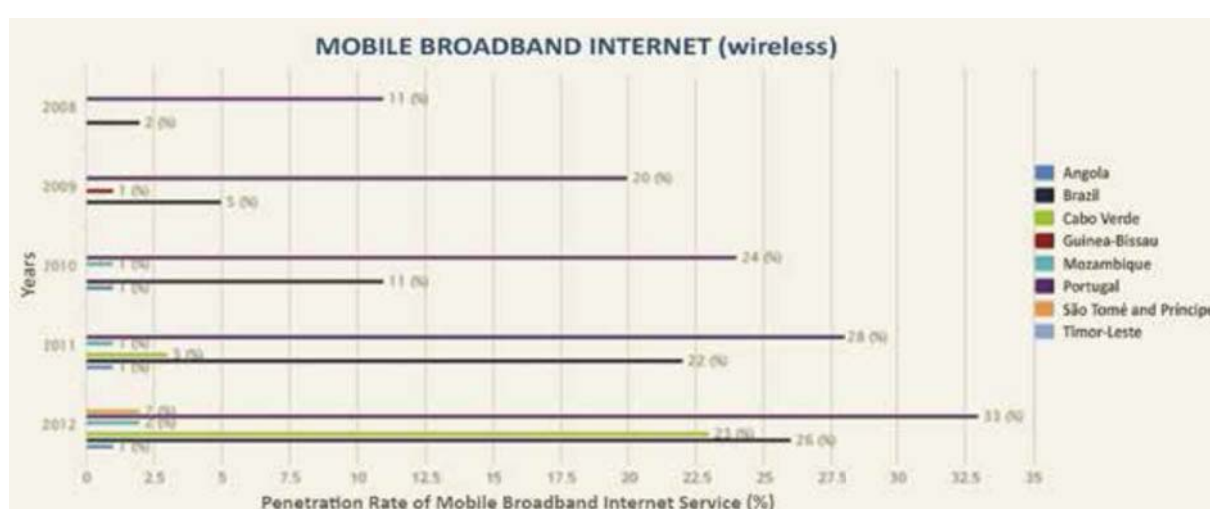
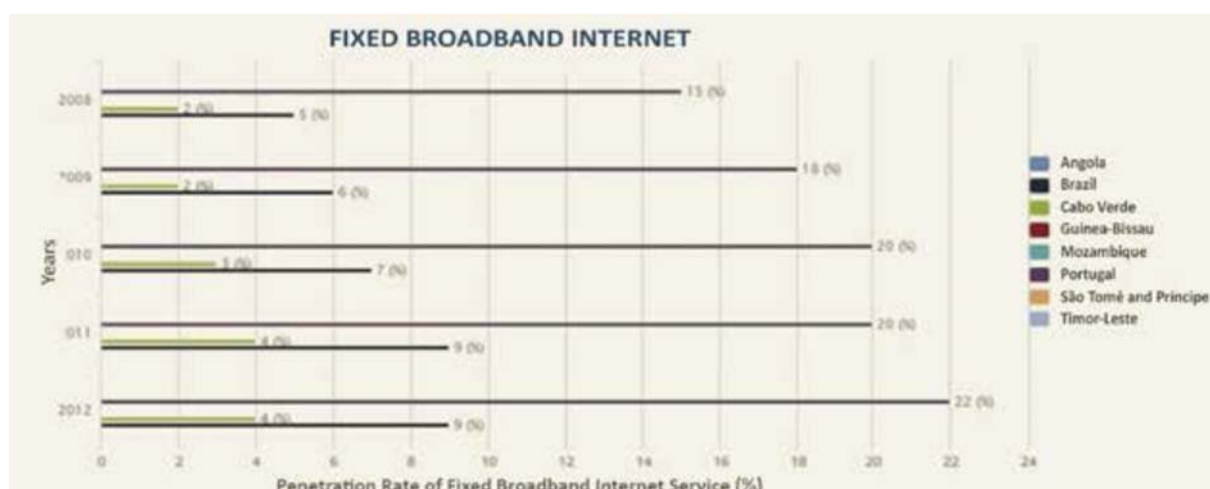


Figura 6



¹¹⁴. Isto porque Macau não está considerado, já que, como referido, Macau tem uma das maiores taxas de penetração de serviços móveis do mundo — 262%.

Figura 7

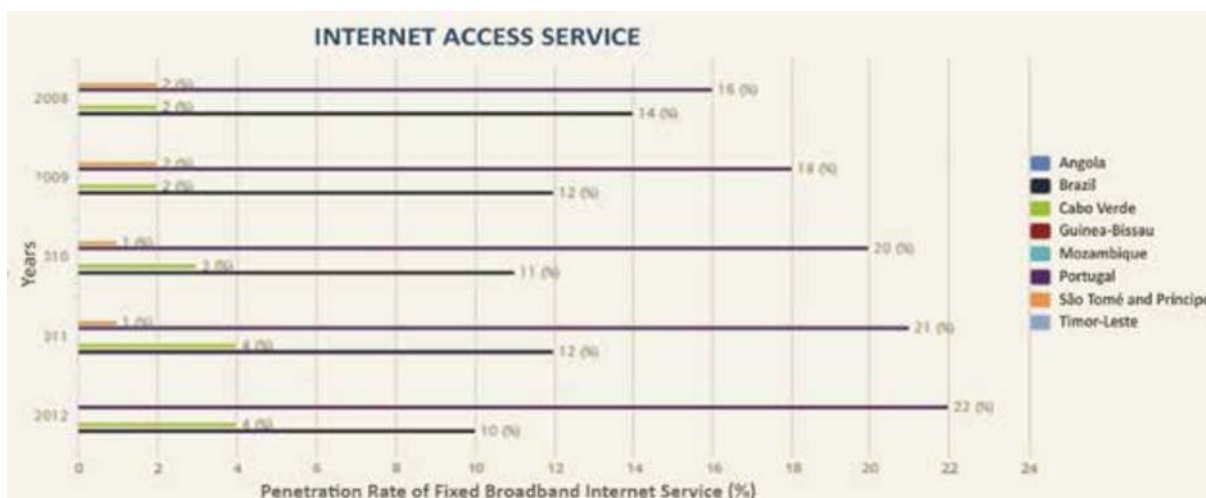
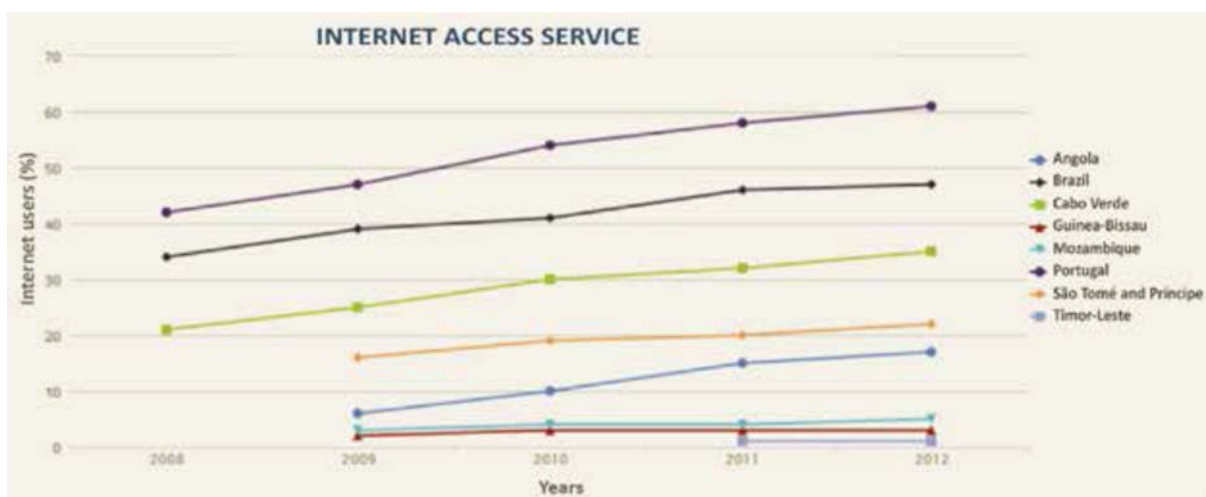


Figura 8



No que diz respeito ao serviço de acesso à Internet, a banda larga móvel (Fig. 6) registou um crescimento bastante significativo, com o Brasil (24%), Portugal (22%) e Cabo Verde (20%), a revelarem as maiores subidas nas taxas de penetração entre 2008 e 2012. A banda larga fixa (Fig. 5) registou, no entanto, crescimentos muito inferiores, de 7% em Portugal, 4% no Brasil e 2% em Cabo Verde.

No que toca à taxa de penetração do serviço de Internet Fixo (Fig. 7), apenas se verificaram subidas em Portugal (16% para 22%) e Cabo Verde (2% para 4%). Nos restantes países, o registo entre 2008 e 2012 foi negativo, com o Brasil a registar uma descida de 4% e Cabo Verde 2%.

Finalmente, tendo em consideração a percentagem de utilizadores de Internet (Fig. 8), Portugal regista o maior índice, tendo esta percentagem subido de 40% para 60% entre 2008 e 2012. Destaque para as subidas em Cabo Verde (14%), Brasil (14%) e Angola (11%).

5.4.3 Televisão

Figura 9

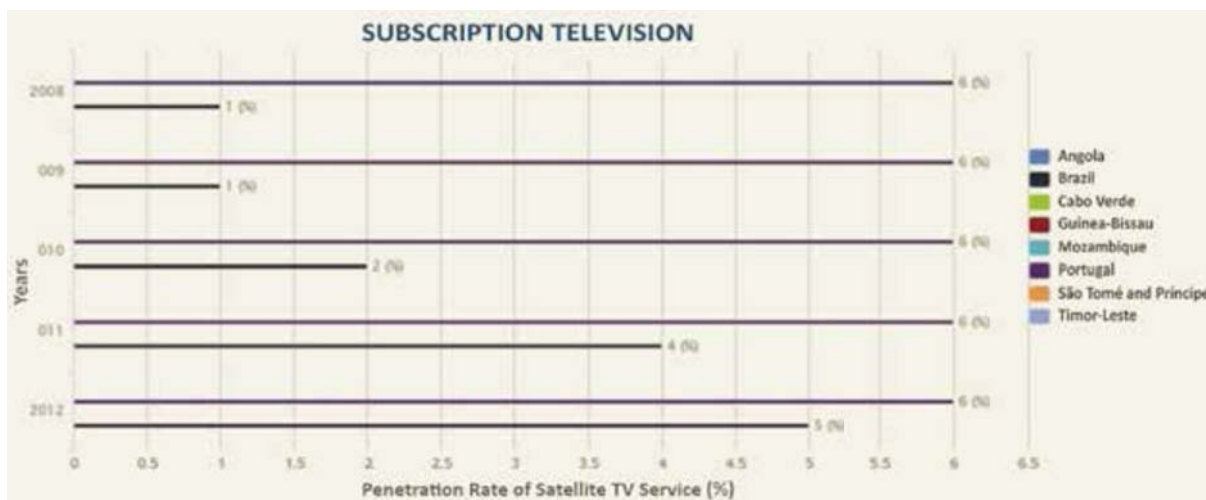
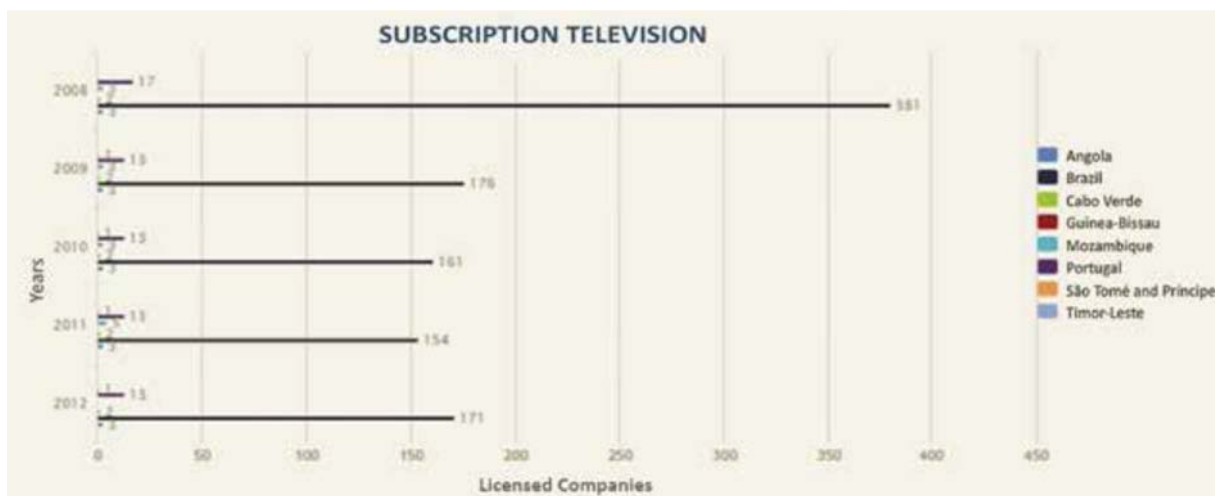


Figura 10



Na televisão por assinatura, apenas relativamente a Portugal e ao Brasil foram obtidos dados quanto à taxa de penetração do serviço de TV por satélite (Fig. 9), tendo Portugal mantido uma taxa de 6% e o Brasil registado um crescimento de 4% entre 2008 e 2012. No que concerne ao número de empresas licenciadas (Fig. 10), o Brasil passou de 381 a 171 empresas entre 2008 e 2012, apesar de ainda assim registar o maior número de operadores neste sector. Há que considerar, neste caso, a população do Brasil como principal justificação para um avultado número de empresas licenciadas.

6. Análise comparativa do Serviço Universal na CPLP e em Macau, China

6.1 Introdução

Tendo presente a informação constante do capítulo anterior, constitui objetivo do presente analisar, de forma comparativa, o “estado da arte” do serviço universal nos Estados-Membros da CPLP e em Macau, China.

Desde logo, com base na informação recolhida, é possível concluir que os vários países da CPLP não apresentam disparidades no que concerne à definição de um quadro legal e regulamentar destinado a regular as questões essenciais relativas à prestação do serviço universal tabela abaixo é ilustrativa desta realidade (tabela 1).

Encontramos, assim, diferenças assinaláveis na forma de concretização e implementação das diversas soluções legislativas e regulamentares, o que, estamos em crer, não pode ser dissociado, por um lado, do próprio grau de desenvolvimento e maturidade do mercado das telecomunicações, e por outro, das circunstâncias socioeconómicas de cada um dos países da CPLP.

Por outro lado, o próprio contexto regional em que se inserem os vários países objeto do estudo tem influência determinante na forma de conceção e implementação de políticas de serviço ou acesso universal.

Tabela 1: Quadro legal / regulamentar em vigor nos países da CPLP e Macau¹¹⁵

País	Conceito / Âmbito	Princípios do serviço universal	Conteúdo/ Prestações	Forma de designação Prestadores	Financiamento	Fundo	Mecanismos de controlo de preços do serviço universal	Uniformidade tarifária	Garantia de qualidade	Obrigações de universalização
Angola	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cabo Verde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
Guiné Equatorial	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
Guiné-Bissau	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x
Macau, China	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	x
Moçambique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
São Tomé e Príncipe	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
Timor Leste	x	x	x	✓	✓	✓	x	x	x	x

¹¹⁵. Esta tabela compara os tipos de matérias relacionadas com o Serviço Universal/Acesso Universal previstas na legislação de que cada um dos países da CPLP e Macau.

Com efeito, já no que respeita à concretização do serviço universal nos vários países da CPLP, se atentarmos à forma como o mesmo é executado, incluindo o respetivo financiamento e a existência de obrigações ou projetos de universalização adotadas ou em vias de implementação, com recurso aos fundos implementados ou criados, é possível observar o seguinte:

Tabela 2: Situação de facto

País	Designação PSU	Identificação prestações serviço universal	Implementação de fundo	Atribuição de compensações	Obrigações / Projetos de universalização
Angola	√	√	√	x	√
Brasil	√	√	√	x	√
Cabo Verde	√	√	x	x	x
Guiné Equatorial	x	x	x	x	x
Guiné-Bissau	x	√	√	x	√
Macau, China	√	√	x	x	x
Moçambique	√	√	√	√	√
Portugal	√	√	√	√	√
São Tomé e Príncipe	√	√	x	x	x
Timor Leste	x	x	x	x	x

Analisando o quadro acima, nota-se que, como regra geral, nos países da CPLP há lugar à designação do prestador do Serviço Universal.

Só assim não sucede relativamente à Guiné-Bissau, a Guiné Equatorial e Timor-Leste, o que, considerando a análise efetuada no capítulo 5, somos levados a concluir pode estar relacionado com o caráter relativamente recente do quadro regulamentar. Adicionalmente, o facto de se tratar de países com uma população de número reduzido e com mais do que um operador móvel presente no mercado também poderá contribuir para a perceção, pelas entidades responsáveis pela condução da política de comunicações, de não se afigurar premente a designação de um PSU para a satisfação das necessidades de comunicações dos utilizadores finais.

Note-se ainda que noutros países, como é o caso de Macau, China, apesar de existir prestador de serviço universal designado, as obrigações de serviço universal não assumem uma visibilidade expressiva. No caso de Macau, China, claramente, estamos perante uma situação em que o contexto do país e do sector das telecomunicações em geral não o justifica.

Aprofundando a análise da situação de facto nas várias geografias da CPLP, as disparidades aumentam se atentarmos no aspeto relativo ao financiamento das obrigações de acesso ou serviço universal. Com efeito, pese embora o mesmo esteja previsto no quadro regulamentar de quase todos os países analisados, apenas 40% do universo objeto do nosso estudo logrou criar um fundo para o financiamento do serviço universal. Por outro lado, nos casos em que tal se verifica, não são conhecidas iniciativas integradas no âmbito do serviço universal que tenham sido financiadas com recurso aos mesmos.

Até à data, apenas dois países da CPLP procederam à atribuição de compensações / financiamentos ao serviço universal / projetos de acesso universal.

Foi o caso do Fundo do Serviço de Acesso Universal (FSAU) de Moçambique, que assegurou o financiamento de um projeto, no valor total de USD 1.750.274,55, para a prestação de comunicações, telefónicas a 22 localidades para benefício total de um universo de 353.000 habitantes. O outro caso é o de Portugal em que foram compensados os custos líquidos do serviço universal.

A este respeito, cumpre salientar que existe neste momento uma tendência para reequacionar os princípios e mesmo a necessidade de implementação destes fundos, tendo em consideração o facto de os mesmos serem suscetíveis originar encargos adicionais desproporcionais e desadequados para os operadores que preencham os critérios de elegibilidade para contribuir para o fundo. Com efeito, este tema tem vindo a ser discutido, por exemplo, em vários países da América Latina, aliás, os percussores na implementação destes mecanismos de financiamento e em estágio mais avançado na curva de aprendizagem relativa à utilização destes mecanismos).

6.2 Âmbito

No que concerne ao âmbito do serviço universal, observa-se, em termos comparativos, que a maior parte dos países da CPLP procederam, sempre que aplicável, à definição, quer do respetivo conteúdo mínimo, quer de outras prestações adicionais.

No que respeita ao estado da efetiva disponibilização das várias componentes aos utilizadores finais, verifica-se que, nos diversos países, as várias ofertas que integram o âmbito do serviço universal nos mercados de telecomunicações na CPLP são as seguintes:

Tabela 3: Âmbito do serviço universal

País	Ligação à rede pública de comunicações	Serviços telefónicos	Postos Públicos	Serviços de Listas/ de Informações	Acesso à Internet / dados	Banda larga	Medidas para utilizadores com necessidades especiais
Angola	√	√	√	√	√	x	√
Brasil	√	√	√	√	√	√	√
Cabo Verde	√	√	√	√	√	√	√
Guiné Equatorial	√	√	√	√	x	x	√
Guiné-Bissau	√	√	√	√	√	x	x
Macau, China	√	√	x	x	√	x	x
Moçambique	√	√	√	x	√	x	x
Portugal	√	√	√	√	√	x	√
São Tomé e Príncipe	√	√	√	√	x	x	√
Timor Leste	x	x	x	x	x	x	x

Constatamos, pois, que na generalidade dos países da CPLP, o acesso a redes públicas de comunicações e serviços prestados sobre essas redes constitui um elemento essencial do serviço universal como forma de suprir as necessidades de comunicações da sociedade em cada um desses países.

O mesmo sucede relativamente à oferta de postos públicos, ou a ofertas que possam reconduzir-se a esta componente em termos de semelhança de características, donde é igualmente possível inferir que nos países da CPLP a existência de telefones públicos / comunitários ou partilhados continua a ser percecionada pelos decisores de políticas relativas ao acesso universal como essencial para as populações. Esta última necessidade poderá estar associada, em particular, às características geográficas e socioeconómicas dos países, especialmente se atentarmos à concretização do conteúdo desta obrigação no contexto do quadro regulamentar vigente em cada país.

Nestes termos, atentando no conteúdo desta prestação em Portugal, constata-se, por exemplo, que o Estado teve a preocupação de especificar o número de postos públicos a instalar nas várias áreas geográficas pelo prestador do serviço universal. Adicionalmente, o Estado impôs ainda ao prestador desta componente do serviço universal a obrigação de disponibilizar 1 ou mais postos públicos consoante as localidades a atender tenham mais de 1000 habitantes, sendo igualmente de constatar a preocupação de assegurar que uma percentagem dos postos públicos a instalar (correspondente a aproximadamente 20% do parque a instalar a nível nacional) seja instalado em locais de interesse social. Assim, atualmente o prestador do serviço universal de postos públicos tem a obrigação de disponibilizar um total de 1.993 postos públicos em locais de interesse social¹¹⁶ (havendo obrigações específicas de desagregação deste parque por zonas geográficas).

O Brasil densifica esta obrigação de forma semelhante à adotada pelo legislador português, ao estabelecer que nas localidades atendidas com acesso individual do STFC, as concessionárias do STFC na modalidade Local devem, mediante solicitação, ativar o Terminal de Uso Público (orelhões, “TUP”) em determinados estabelecimentos que possuam interesse social¹¹⁷. Adicionalmente, as concessionárias do STFC devem assegurar que são atendidos com TUP, instalado em local acessível vinte e quatro horas por dia, mediante solicitação, os seguintes locais situados em áreas rurais: escolas públicas; postos de saúde públicos; comunidades remanescentes de quilombos ou quilombolas, devidamente certificadas; populações tradicionais e extrativistas fixadas nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; assentamentos de trabalhadores rurais; aldeias indígenas; organizações militares das Forças Armadas; postos da Polícia Rodoviária Federal; e aeródromos públicos¹¹⁸.

São Tomé e Príncipe também prevê, no seu quadro regulamentar, a oferta de postos públicos, em número suficiente, nas vias públicas e em locais públicos, de acordo com critérios fixados e publicados anualmente pela AGER para cada área geográfica (enquanto considerar que os postos públicos não se encontram amplamente disponíveis).

Num momento em que verifica o declínio generalizado da utilização de serviços telefónicos em local fixo, a que se contrapõem elevadas taxas de penetração dos serviços telefónicos móveis (ou o seu crescimento acentuado) em cada um dos continentes nos quais estão inseridos os países supra identificados, poderá colocar-se a questão de saber se faz sentido manter esta obrigação no âmbito do serviço universal.

Se considerarmos o contexto socioeconómico de Portugal, um país desenvolvido em que a população tem um nível de rendimentos anual acima da média observada nos outros países da CPLP, bem como a maturidade dos mercados dos serviços telefónicos móveis, em que se verifica uma das mais elevadas taxas de penetração no mundo, valeria a pena ponderar por que motivo se continua a manter a obrigação de uma oferta de postos públicos em regime de serviço universal¹¹⁹.

A resposta não é unívoca, mas um dos ângulos a explorar é o de saber se a entrada de novas tecnologias deve determinar, por si, o abandono de tecnologias mais antigas ou se esta opção não é suscetível de criar desigualdades, na medida em que nem todos os utilizadores tenderão a optar / poder optar pelas novas tecnologias, desde logo considerando os custos de mudança.

116. Nos termos do contrato celebrado, constituem locais de interesse social para efeitos de instalação de postos públicos: (i) aeroportos; (ii) estabelecimentos de ensino; (iii) estabelecimentos prisionais; (iv) estações de metropolitano; (v) hospitais e centros de saúde; (vi) terminais ferroviários; (vii) terminais rodoviários; (viii) tribunais; (ix) lojas do cidadão.

117. Estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, observados os critérios estabelecidos na regulamentação (Resolução n.º 598, de 23 de outubro de 2012).

118. Cfr. artigo 16.º do PGMU.

119. Naturalmente compreende-se que o facto de a mesma integrar o conteúdo mínimo do âmbito do serviço universal, tal como definido na Diretiva 2002/22/CE constitui uma limitação relevante a este exercício.

Assim, numa perspetiva em que se concebe o serviço universal como um instrumento destinado a promover o acesso de toda a população a serviços básicos de comunicação, compreende-se que exista ainda alguma uniformidade de políticas de serviço universal no sentido de se perpetuar a oferta de postos públicos num contexto de serviço universal, por forma a mitigar a exclusão dos grupos de utilizadores que não queiram / não reúnem as condições para transitar para as novas tecnologias.

Quanto ao serviço de listas e serviço de informação de listas, constata-se que na maioria dos países da CPLP, os mesmos continuam a ser considerados parte integrante do serviço universal.

Pese embora esta componente não constitua um verdadeiro serviço de telecomunicações, podendo, de facto, ser reconduzido a um serviço da sociedade da informação, infere-se que, em muitos estados da CPLP, e mesmo no advento das tecnologias da informação e com um elevado nível de disseminação generalizado, a entidade responsável pela definição de políticas de acesso universal continua a considerar relevante para o desenvolvimento do mercado e da sociedade o acesso à informação de assinantes por parte de todos os cidadãos e utilizadores finais.

Para tal poderá contribuir, em especial, o facto de, na grande maioria dos países da CPLP, a taxa de penetração de equipamentos informáticos ser relativamente reduzida, o que determina a necessidade de nos mesmos ser imposta a obrigação de edição e distribuição das listas em suporte papel, tornando assim esta prestação deficitária, dados os elevados custos associados e o seu carácter gratuito, e consequentemente pouco atrativa ao investimento privado.

No que concerne ao serviço de acesso à Internet / transmissão de dados comutados, verifica-se que o mesmo também integra, de forma generalizada, o âmbito do serviço universal no espaço da CPLP. Contudo também se verifica que na grande maioria dos casos, o acesso imposto é em banda estreita ou o dito acesso funcional, com velocidades que podem mediar entre os 56 Kbps e os 64 Kbps. Só assim não sucede relativamente ao Brasil, que no âmbito de programas tendentes à ampliação¹²⁰ do acesso em banda larga, veio determinar velocidades de referência de 1 Mbps.

Por último, verifica-se que nem todos os países da CPLP abordam da mesma forma a necessidade de garantir o acesso universal de todos os utilizadores finais.

Com efeito, verifica-se que apenas em cerca de metade dos países objeto do presente estudo é prevista a possibilidade de imposição de prestações adicionais, integrantes do regime do serviço universal, tendentes a garantir o acesso de utilizadores finais com necessidades específicas, como utilizadores com deficiências visuais ou auditivas, ou cidadãos em situação de vulnerabilidade económica, como reformados e pensionistas ou com rendimentos reduzidos, em termos equivalentes aos dos restantes utilizadores finais, às prestações que integram o serviço universal.

Não obstante, refira-se que a implementação destas obrigações também não se verifica em todos os países que a contemplam no respetivo quadro regulamentar. Efetivamente, em relação a Cabo Verde, verifica-se que não obstante a legislação o prever, o princípio da acessibilidade ainda não é plenamente observado, porquanto não foram ainda adotados tarifários sociais concretos oferecidos a grupos concretos de utilizadores ou outros mecanismos específicos para dar resposta a determinados utilizadores, tais como, por exemplo, reformados e pensionistas, desempregados ou cidadãos com deficiência (física, visual, auditiva ou cognitiva). Já no que respeita às obrigações de cobertura do território e de garantia de determinados níveis de serviços, as mesmas estão associadas ao serviço universal, mas são também impostas a qualquer operador/prestador de serviços de comunicações eletrónicas.

Quanto à matéria da garantia da universalidade em Cabo Verde, na vertente de disponibilização em locais específicos como escolas, hospitais, aeroportos, etc., a definição de obrigações de universalização dos serviços de comunicações eletrónicas em lugares concretos encontra-se em fase de regulamentação.

Por contraposição, no Brasil existem diversas normas em diversos regulamentos que tratam da questão da acessibilidade dos serviços de telecomunicações. Atualmente, a ANATEL encontra-se a trabalhar num Regulamento Geral de Acessibilidade, cujo objetivo é incorporar na regulamentação da ARN os preceitos instituídos na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹²¹, com o objetivo de estabelecer regras visando proporcionar às pessoas com deficiência a fruição de serviços de telecomunicações e a utilização de equipamentos de telecomunicações em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, através da supressão das barreiras à comunicação e informação.

¹²⁰. Conceitualmente o termo universalização aplica-se exclusivamente ao STFC.

¹²¹. Promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

As regras em causa fazem parte de metas de universalização do STFC e da regulamentação relativa à prestação de serviços específicos, tais como o SMP (Serviço Móvel Pessoal), o de televisão por assinatura (SeAc — Serviço de Acesso Condicionado) e o de banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimédia — SCM).

Por outro lado, a acessibilidade e a universalidade são também garantidas no contexto do STFC, pois nesse âmbito está prevista a meta que se traduz na oferta de um plano de serviço específico, designado AICE — Acesso Individual Classe Especial e que consiste na oferta destinada exclusivamente as Assinantes de Baixa Renda. Esta oferta, que integra o STFC, tem por finalidade a progressiva universalização do acesso individualizado a este serviço através do estabelecimento de condições específicas para a sua oferta, utilização, aplicação de tarifas, forma de pagamento, tratamento das chamadas, qualidade e sua função social a pessoas com baixos rendimentos e que estejam registadas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal¹²².

No que concerne aos princípios orientadores da disponibilização do serviço universal no espaço da CPLP, pode falar-se numa certa homogeneidade na sua adoção nas várias geografias objeto do presente estudo:

Tabela 4: Princípios orientadores

País	Universalidade / Igualdade	Acessibilidade	Não discriminação	Continuidade
Angola	√	√	√	√
Brasil	√	√	√	√
Cabo Verde	√	√	√	√
Guiné Equatorial	√	√	√	√
Guiné-Bissau	√	√	√	√
Macau, China	√	√	-	x
Moçambique	√	√	√	x
Portugal	√	√	√	√
São Tomé e Príncipe	√	√	√	√
Timor Leste	-	-	-	-

Um aspeto que será correto inferir relativamente à homogeneidade de princípios orientadores é o facto de a mesma decorrer possivelmente da influência das experiências de disponibilização do serviço universal em países mais desenvolvidos, como é o caso de países que integram a Europa e dos EUA, nos países de outras regiões do globo.

Por outro lado, o facto de a maior parte dos Estados da CPLP comungar de princípios constitucionais relativos às tarefas fundamentais do Estado, em particular no que respeita à disponibilização de bens considerados essenciais ao desenvolvimento dos cidadãos e da sociedade, como é o caso das telecomunicações, também poderá ser determinante para registarmos uma adoção generalizada de princípios comuns orientadores nesta matéria.

De salientar que a tabela supra apenas reflete os princípios orientadores relativamente aos quais se verifica serem adotados quase de forma transversal em toda a CPLP.

Todavia, podem ser destacados mais princípios orientadores do serviço universal, como sejam o da transparência (Angola e Moçambique), objetividade e proporcionalidade (Angola), legalidade, independência, disponibilidade, avaliação periódica dos objetivos e obrigações do serviço universal, coordenação de políticas, liberalização do sector, separação de contas (Moçambique), os quais também podem ser perspetivados, no fundo, como desdobramentos ou subprincípios decorrentes dos princípios mais genéricos (ex.: o caso dos princípios da objetividade e proporcionalidade, que constituem, no fundo, subprincípios ou materializações do princípio mais genérico da igualdade).

Ainda que não constitua propriamente um princípio orientador da disponibilização do serviço universal, é igualmente possível falar na evolução ou adaptação (como é o caso da Guiné-Bissau) como princípio que deverá nortear as políticas de serviço universal: efetivamente, da análise da legislação apreciada, retira-se a preocupação do legislador em consagrar na lei que (a) o conceito de serviço universal (e por inerência, o seu âmbito) é fixado de forma evolutiva, tendo em conta diversos fatores, como o progresso tecnológico, o desenvolvimento de mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores (ex.: caso de Portugal, Macau, China e São Tomé e Príncipe), ou (b) os membros do Governo responsáveis pelo sector podem modificar o âmbito ou o conceito de serviço universal quando tal se justifique (ex: Moçambique) e ainda, em alguns casos, (c) o regulador (ex: Timor Leste e Cabo Verde). Ou seja, sendo o serviço universal perspetivado como um serviço público, a adaptação enquanto princípio subjacente à sua disponibilização permite acomodar a necessidade de ajustar o mesmo em função da tecnologia, em rápida mutação, e também garantir que em caso da evolução das exigências do interesse o serviço universal adapta-se às mesmas¹²³.

6.3 Objetivos

No que concerne aos objetivos, de uma forma genérica, constatamos que nos vários países analisados, as políticas de serviço universal definidas visam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição, incluindo de interesse público, a serviços de telecomunicações básicas, de forma contínua e com qualidade garantida.

Observamos também a preocupação de se procurar garantir que o serviço universal constituirá um mecanismo eficaz destinado à prossecução de uma das tarefas fundamentais do Estado e traduzida na promoção do desenvolvimento social e económico dos cidadãos. Por este motivo, a regulamentação do serviço universal nos países estudados prevê expressamente que este deverá também satisfazer as necessidades de comunicação de zonas rurais / remotas e da população que aí se encontra, e bem assim das atividades económicas e sociais dos países, por forma a corrigir desequilíbrios / assimetrias entre áreas geográficas do mesmo país e com impacto no bem-estar económico e social dos cidadãos e entidades que integram o tecido empresarial.

Verificamos também a preocupação de inclusão de grupos de utilizadores específicos. Assim, em Portugal verifica-se a necessidade de a oferta de postos públicos deve estar também acessível a pessoas com deficiências motoras ou, como também se verifica no Brasil, a necessidade de os telefones públicos serem instalados em locais de interesse público, como escolas, hospitais, estabelecimentos prisionais, etc.

123. A este propósito, é de salientar que as constantes evoluções da tecnologia, do mercado e das necessidades sociais têm tido consequências ao nível da concretização do princípio da adaptação no plano jurídico, no qual muitas vezes a concretização do mesmo traduz-se na criação ou supressão de prestações no âmbito do serviço público, in casu do serviço universal. Com efeito, alguma doutrina entende que o serviço universal enquanto serviço público não tem carácter permanente e a sua relevância, depende em grande parte, das escolhas das autoridades públicas responsáveis pela sua definição e implementação. Nesse sentido, não é possível extrair como corolário deste princípio, ao contrário do que sucede com outros princípios que norteiam as políticas de serviço universal, um dever para as entidades envolvidas na gestão do serviço universal que terá como reverso direitos específicos para os utilizadores. Quanto muito, poderá extrair-se deste princípio para as entidades responsáveis pela definição e implementação de políticas de serviço universal a obrigação de considerarem as evoluções ocorridas e a adaptação de tais políticas às mudanças verificadas no interesse geral.

Outro exemplo são as obrigações / prestações adicionais relativas à disponibilização de equipamentos específicos para utilizadores com deficiências visuais e auditivas impostas aos prestadores das várias componentes do serviço universal, designadamente em Portugal.

A preocupação quanto à inclusão de grupos de cidadãos com rendimentos baixos é também patente na imposição de obrigações de ofertas destinadas a reformados, pensionistas ou cidadão de renda reduzida.

6.4 Características

Tendo presente a descrição constante do capítulo anterior (Capítulo 5), observa-se que na generalidade das situações analisadas, o serviço universal compreende o acesso à rede pública de telecomunicações e ao serviço telefónico, o acesso a postos públicos e, em alguns casos, a oferta de um serviço de listas e/ ou serviços de informações de listas.

Em termos gerais, os preços praticados pelos prestadores do serviço universal devem permitir a acessibilidade dos utilizadores finais, estando, por isso, implementados mecanismos de controlo de preços em muitas geografias. Como tal, verifica-se que, nos termos dos contratos celebrados, em Portugal os preços de retalho cobrados no contexto da disponibilização das componentes de ligação à rede pública de comunicações, STF e postos públicos estão sujeitos a uma regra de price cap. Já no Brasil, os contratos de concessão existentes também preveem preços máximos que podem ser cobrados pelas prestadoras, estando estes preços sujeitos a homologação da ANATEL.

Por outro lado, observamos também uniformidade tarifária nos preços do serviço universal decorrentes da legislação das várias áreas geográficas identificadas designadamente em Angola, Moçambique e Portugal.

Constitui também preocupação da maioria dos legisladores da CPLP assegurar que os serviços são prestados com uma garantia mínima de qualidade de serviço. Nestes termos, em Portugal, os prestadores do serviço universal estão obrigados a garantir os parâmetros de qualidade de serviço definidos a nível contratual, devendo publicar informações claras, transparentes e comparáveis sobre os parâmetros que praticam, incluindo os objetivos atingidos em cada ano e os objetivos que se propõem atingir para o ano seguinte.

No Brasil, observamos que as concessionárias estão também vinculadas a níveis mínimos de qualidade de serviço, tendo a obrigação de reporte quase constante do cumprimento destas obrigações à ANATEL. Em relação a este país, é igualmente interessante assinalar que as obrigações de qualidade de serviço, designadamente em termos de cobertura geográfica, também são impostas às operadoras do SMP (Serviço Móvel Pessoal), SCM (Serviço de Comunicação Multimidia) e TVA (TV por assinatura), sendo este um exemplo que é seguido também noutros países, como é o caso de Angola.

Como principal característica do serviço universal em algumas geografias da CPLP, assinala-se também o estabelecimento de mecanismos de defesa do consumidor, tendentes a assegurar que estes dispõem de meios efetivos de controlo dos custos com a utilização das componentes do serviço universal. Tais mecanismos ou funcionalidades podem consistir na faturação detalhada, barramento seletivo de chamadas, pagamento escalonado do acesso à rede, critérios para suspensão dos serviços em caso de não pagamento atempado, etc. e os mesmos encontram-se previstos na legislação de Angola, Brasil, Cabo-Verde, Moçambique e Portugal.

6.5 Prestadores

No que respeita à designação dos prestadores do serviço universal e à respetiva formalização no quadro da CPLP, observam-se três tendências claras:

- (i) Designação no contexto de procedimento concursal;
- (ii) Designação ou seleção por entidade competente para a definição das políticas de serviço universal ou responsável pelo sector das telecomunicações ao nível governamental, por meio de contrato de concessão.

De relevar que, muitas vezes, a escolha por um ou outro modelo não pode ser dissociada do grau de maturidade do mercado no qual se pretende designar o prestador de serviço universal. Na verdade, num mercado fechado e/ou de reduzida dimensão, em que o número de operadores é claramente diminuto, fácil será constatar que apenas uma entidade possui a capacidade técnica e financeira para suportar a prestação do serviço universal, caso em que o Estado opta por promover um procedimento administrativo tendente à celebração de um contrato de concessão com aquela entidade.

Assim se constata relativamente a Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, em que, na altura da designação do prestador, apenas as entidades designadas possuíam infraestrutura e capacidade para assumir obrigações de serviço universal. Com o rápido crescimento das redes móveis, verifica-se a inversão desta tendência, sendo que, por exemplo, em Angola e Moçambique já são impostas aos operadores móveis obrigações de universalização em termos de cobertura geográfica. Por outro lado, em Cabo Verde está prevista a transição para um modelo de designação através de procedimento concursal, terminada que esteja a concessão da CV Telecom (assume-se), o mesmo se verificando em relação a São Tomé e Príncipe.

No Brasil, também se verifica a existência de contratos de concessão, sendo que se assiste a uma heterogeneidade de prestadores, distribuídos por 4 regiões do Brasil, conforme o Plano Geral de Outorgas. De salientar que a indicação destes prestadores ocorreu na sequência da liberalização do mercado, já em finais dos anos 90, em virtude da reorganização da estrutura da anterior concessionária estatal, a TELEBRÁS.

Portugal já procedeu à designação de prestadores de serviço universal recorrendo à figura do concurso público.

A legislação dos países analisados que contempla a designação por procedimento concursal estabelece que a designação dos prestadores pode ser feita para toda a extensão do território ou para partes do mesmo (lotes), podendo ser escolhido 1 ou mais prestadores para as várias componentes que irão integrar o serviço universal.

6.6 Modelos de financiamento

No espaço da CPLP é possível constatar que, idealmente, o financiamento do serviço universal deverá ser efetuado com recurso a fundos específicos criados para o efeito.

De facto, da análise realizada é possível concluir que, de forma geral, todos os Estados que integram a CPLP (com a exceção de Macau, China), preveem o financiamento do serviço universal com recurso aos seguintes mecanismos (que podem existir isoladamente ou em conjunto): (a) financiamento a partir de fundos públicos; e (b) financiamento a partir de um fundo específico para o desenvolvimento de atividades relacionadas com a disponibilização de serviço universal, caso em que devem contribuir para esse fundo as empresas de telecomunicações no território em causa, que poderão preencher determinados requisitos em termos de volume de receitas e / ou quota de mercado para serem contribuintes para o fundo.

Adicionalmente, poderão ainda constituir receitas dos fundos dotações orçamentais, outros fundos públicos e juros de depósitos.

O modelo de financiamento traduzido na repartição dos custos de serviço universal pelas empresas de telecomunicações num dado mercado merece consagração na generalidade das áreas geográficas que integram o objeto do presente estudo, estando formalmente instituídos esses fundos em Angola, Brasil, Guiné-Bissau, Moçambique, e Portugal.

Neste ponto, merece especial destaque a solução prevista na legislação de Timor-Leste. Neste país, o regulador tem primeiro que identificar as necessidades de financiamento e só depois de aprovado um plano devidamente justificado e apuradas as respetivas necessidades de financiamento é que pode exigir contribuições aos operadores. O valor da contribuição varia em função das necessidades de investimento identificadas no plano.

Em muitos países, como é o caso do Brasil e de Portugal, o financiamento pressupõe que a prestação do serviço universal constitua um encargo excessivo (sendo que apenas em Portugal se verifica existir uma densificação deste conceito), o qual é tomado em consideração para efeitos de cálculo do custo líquido do serviço universal invocados pelo prestador, quais são calculados de acordo com a metodologia constante da lei ou das deliberações do órgão regulador.

6.7 Gestão do financiamento

No que concerne ao modelo de governação do financiamento do serviço universal na CPLP, em relação a fundos já implementados, constata-se que o fundo deve obedecer aos princípios da independência, transparência, não discriminação, proporcionalidade e mínima distorção do mercado.

Nos países que já procederam à implementação de fundos para o financiamento do serviço universal, constata-se que os mesmos constituem patrimónios autónomos e, no espaço da CPLP, prevê-se que os fundos são (ou venham a ser) geridos / administrados pelas entidades reguladoras (ex.: caso do Brasil, Guiné-Bissau, Portugal e São Tomé e Príncipe) ou são uma instituição autónoma, como é o caso do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento das Comunicações (FADCOM) de Angola.

O caso do Brasil apresenta algumas particularidades, porquanto nas regras de governação do FUST, é estabelecido que relativamente à sua gestão, compete ao Ministério das Comunicações formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do Fundo, bem como definir os programas, os projetos e as atividades que serão financiados com estes recursos. Quanto à sua administração e governação, a ANATEL deve publicar, no prazo máximo de sessenta dias a contar do final de cada ano, uma demonstração das receitas e das aplicações do FUST, com a indicação do nome das entidades beneficiadas e da finalidade das aplicações das verbas despendidas pelo FUST.

Adicionalmente, no seu funcionamento, estes fundos devem estar sujeitos às regras de gestão orçamental e contabilística das instituições do Estado, devendo possuir contabilidade separada da entidade reguladora, a qual fica sujeita a auditorias.

6.8 Outros aspetos que impactam no Serviço Universal

Com base na informação recolhida, quer através de análise de literatura, quer através da informação disponibilizada na interação com as ARN de alguns países, é possível apontar como aspetos que impactam no serviço universal os seguintes:

- (i) Cobertura inexpressiva de redes fixas oneradas com tarefas de serviço universal;
- (ii) Incumprimento das obrigações de universalização fixadas em licenças atribuídas a operadores móveis, em particular para as áreas rurais / fora dos grandes centros urbanos¹²⁴;
- (iii) Problemas de cobertura, sobretudo nas zonas de difícil acesso, e também problemas ao nível da qualidade de serviços (ex.: Moçambique).

Tratam-se, assim, de fatores que obstam ao acesso universal das populações a serviços de telecomunicações e suscetíveis de impactar negativamente o desenvolvimento socioeconómico dos países.

7. Um novo paradigma de universalização para a CPLP e em Macau, China

7.1 Perspetivas de abordagem

Ao repensar o conceito de serviço universal ou o paradigma de universalização nos países da CPLP e em Macau, China é importante considerar que essa evolução pode assumir uma perspetiva reativa ou proactiva:

- (i) No primeiro caso (*reativa*), essa reavaliação é feita tradicionalmente depois de se ter permitido ao mercado funcionar sem quaisquer interferências, sendo assim mais fácil verificar quais os serviços que são disponibilizados de forma comercial e em que zonas. Neste cenário, as medidas de universalização são definidas de modo a apenas abranger aquelas prestações/serviços que, manifestamente, não são garantidos pelo funcionamento normal do mercado e cuja ausência de disponibilização pode implicar situações de exclusão social;

¹²⁴ A este propósito refira-se que, de acordo com informação do INACOM, 70% dos serviços de comunicações eletrónicas estão concentrados na capital do país (Luanda), existindo diversas áreas sem cobertura de rede móvel de um ou dos dois operadores presentes no mercado.

- (ii) No segundo caso (*proactiva*) essa reavaliação assume como objetivo principal antecipar algumas tendências de mercado e/ou estimular/reforçar a expansão de certos serviços considerados essenciais para a sociedade ou para economia, ainda que se tratem de novos serviços ou serviços que já são disponibilizados de forma comercial.

Qualquer uma destas perspectivas apresenta vantagens e desvantagens. No *primeiro caso*, uma vez que as medidas de universalização se focam apenas naquelas áreas ou serviços que não são efetivamente disponibilizados pelo mercado, a principal vantagem traduz-se na redução de custos incorridos e no nível de financiamento necessário para atingir os objetivos pretendidos.

No *segundo caso*, a principal vantagem respeita ao tempo de implementação de determinados serviços na globalidade do território, que pode ser encurtado de forma significativa através da sua inclusão no âmbito do serviço universal, traduzindo-se assim em benefícios que serão mais rapidamente apropriados pela generalidade da população. Este cenário pode, no entanto, ter algum impacto ao nível da distorção das condições de concorrência, sobretudo, por implicar a existência de medidas de promoção que vão para além do funcionamento normal do mercado.

Atendendo à diversidade de realidades que encontramos nos países da CPLP, a reavaliação do conceito de serviço universal poderá assumir uma perspectiva reativa em determinados países, como é o caso de Portugal e do Brasil, que se encontram num estágio de desenvolvimento do sector das telecomunicações mais completo e, como tal, podem adequar as necessidades de intervenção pública. No entanto, para a larga maioria dos países da CPLP será de ponderar se essa reavaliação não deve assumir uma perspectiva *proactiva*, procurando-se através de medidas de universalização antecipar tendências, massificar a prestação de determinados serviços e ultrapassar alguns défices de penetração e de cobertura que já estão detetados.

7.2 Modelo concetual proposto

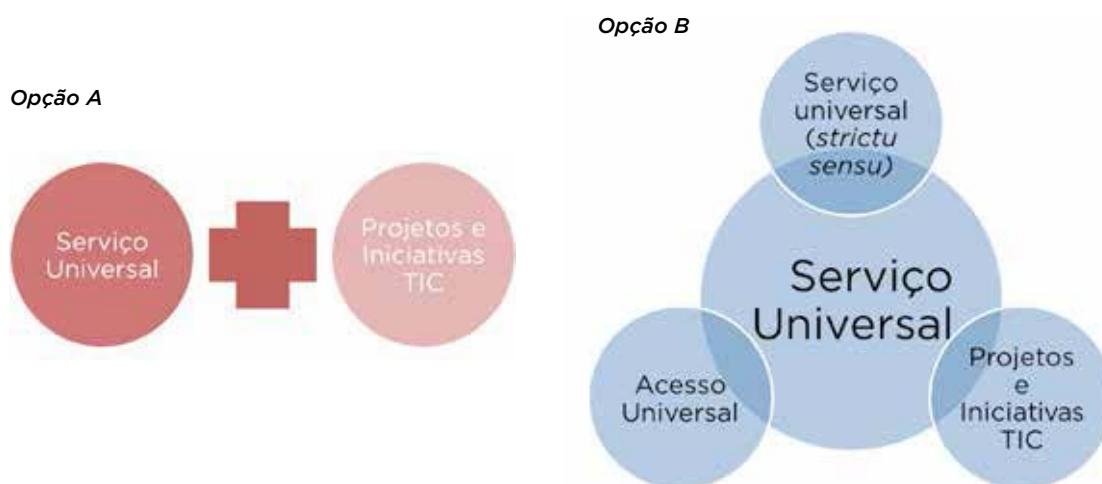
Existing literature and international trends seem to point clearly to the need to rethink the universal A literatura existente e as tendências internacionais parecem apontar de forma clara para a necessidade de repensar o serviço universal, no sentido de tornar os objetivos que lhe subjazem mais ambiciosos, mais convergentes e mais integrados, de forma a adequar este mecanismo aos desafios do século XXI. Esta necessidade de evolução e de reponderação dos tradicionais limites do serviço universal é ditada por várias razões.

Em *primeiro lugar*, a evolução tecnológica e o crescimento do mercado permitem neste momento disponibilizar vários serviços de comunicações eletrónicas a todos os cidadãos, a preços mais acessíveis e com controlo de qualidade. Em *segundo lugar*, o enfoque nos tradicionais serviços de voz, pese embora tenha sido muito importante para o desenvolvimento económico e social das últimas décadas, não está alinhado com as necessidades de crescimento das modernas sociedades no século XXI. Em *terceiro lugar*, é reconhecido que os objetivos de universalização em cada país não devem estar desligados das aplicações e serviços TIC, pelo que cada vez mais se tende a definir políticas convergentes e integradas em termos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas e conteúdos TIC.

Pese embora seja praticamente consensual que o serviço universal deve ser reponderado e alinhado aos objetivos do século XXI, não é inteiramente claro e evidente qual a forma mais adequada para acomodar essa necessidade de evolução.

No fundo, por outras palavras, a questão que aqui se levanta é saber se o futuro conceito e âmbito de serviço universal deve ser alargado, de forma a albergar todas as diversas medidas, projetos e iniciativas de universalização no domínio ou relativas às TIC, ou se, pelo contrário, as suas fronteiras mais tradicionais (historicamente ligadas à definição de um conjunto mínimo de serviços de telecomunicações) devem ser mantidas, ainda que com atualização do seu âmbito, ou seja, dos serviços que o compõem. Uma última opção a considerar poderia ser abolir completamente o conceito de serviço universal, passando a apenas falar em medidas de universalização, independentemente da forma que assumissem, enquadrando essas medidas essencialmente ao abrigo dos mecanismos de financiamento.

Concettualmente, as opções em causa mais relevantes são as seguintes:



Esta questão não é de somenos importância. Qualquer uma destas perspetivas ou opções pode e terá certamente impacto em todo o edifício jurídico e regulamentar que será necessário para assegurar a adequada transição para um serviço universal do século XXI, pelo que é necessário tomar uma posição sobre o tema, ainda que, no momento, meramente perfunctória.

Embora se pudesse ponderar a *Opção B*, no sentido de passar a incluir no âmbito do serviço universal as várias iniciativas e projetos TIC, transformando assim este conceito e erigindo-o como o tronco comum para as várias iniciativas de universalização, nesta fase, considera-se mais prudente e adequado eleger a *Opção A* como a mais adequada, mantendo assim o conceito de serviço universal alinhado com a perspetiva mais tradicional, ou seja, enquanto conjunto mínimo de serviços de telecomunicações considerados essenciais para a vida em sociedade e para o desenvolvimento económico em cada momento. Esta abordagem funda-se no seguinte conjunto de razões:

- (i) Uma opção mais integradora poderia ser demasiado disruptiva, desconsiderando o lastro histórico que está associado ao conceito de serviço universal há várias décadas, implicando que este conceito passasse a abranger realidades que desde sempre estiveram fora do serviço universal e que não dizem propriamente respeito ao sector das telecomunicações;
- (ii) Uma opção mais arrojada nesta matéria poderia implicar alterações profundas na legislação em vigor, implicando modificações em diplomas de vários sectores, assim como uma adequada coordenação e/ou extinção de determinados organismos (e em alguns casos não se revelaria possível);
- (iii) Determinados projetos ou iniciativas de universalização, ainda que relacionados com o serviço universal, podem não partilhar das mesmas características que estão associadas a este serviço, pelo que poderia não ser concettualmente correto integrá-las num conceito com características historicamente definidas;
- (iv) Face à natureza mutável dos projetos e iniciativas TIC, poderia ser desadequado fixar a sua integração no âmbito de um único conceito, o que poderia limitar e reduzir a flexibilidade que é necessário manter para adequar os projetos a lançar às necessidades sentidas em cada momento;
- (v) Acresce que seria difícil definir com exatidão as fronteiras do serviço universal, que passariam a ser fluidas e pouco transparentes, contribuindo assim com insegurança e incerteza jurídica no acompanhamento da sua implementação e delimitação das responsabilidades das entidades sobre as quais recairia a sua disponibilização;
- (vi) A abolição do conceito de serviço universal também está para além do objeto deste estudo, que visa precisamente garantir a manutenção do conceito, ainda que revisto e adaptado à realidade do século XXI.

Em suma, para além de potenciais dificuldades de operacionalização, do ponto de vista mais concetual, considera-se que é mais adequado manter o conceito de serviço universal alinhado com a sua perspetiva mais tradicional. Tal não significa, de maneira nenhuma, menorizar os vários projetos e iniciativas TIC com objetivos de universalização, mas tão só considerar que **o serviço universal deve continuar a ser concebido como um patamar mínimo de serviços de telecomunicações essencial à vida em sociedade e não como um conceito aglutinador de todo e qualquer projeto com impacto, direto, indireto ou reflexo, no sector.**

Não obstante, reconhece-se que os vários projetos e iniciativas que vão para além do âmbito do serviço universal contribuem, cada vez mais, e de forma relevante, para os objetivos de universalização e de inclusão digital de cada país, tornando-se, assim, uma realidade incontornável. Por esta razão, tais projetos e iniciativas devem continuar a ser disponibilizados e seria importante estabelecer condições legais que definissem o seu enquadramento e promovessem a sua massificação, sobretudo, ao nível dos mecanismos de financiamento. Mais à frente detalharemos a nossa perspetiva nesta matéria.

Com base no exposto, a proposta de abordagem para um novo paradigma de universalização nos países da CPLP passa por procurar integrar, sob um conceito comum de *universalização e de inclusão digital*, as seguintes realidades, conceptualmente distintas:



Esta proposta implica densificar cada uma destas realidades, procurando dar-lhes um significado próprio, relevante e atual nas modernas sociedades. O facto de autonomizarmos o conceito de serviço universal não significa que não possa existir uma integração com os projetos e iniciativas TIC. Pelo contrário, tal integração é desejável e deve ser procurada, do ponto de vista legislativo, regulamentar e financeiro.

7.3 Modelo de universalização e inclusão digital

De acordo com o modelo atrás proposto, as medidas de universalização e de inclusão digital no século XXI devem ser essencialmente prosseguidas através do serviço universal e, ainda, de medidas e iniciativas TIC específicas, assegurando-se a necessária integração destas duas realidades. Este aspeto constitui uma novidade, já que os vários estudos existentes propõem um modelo concetual sem uma clara distinção entre o que é o serviço universal e o que são outras iniciativas paralelas.

Neste estudo reconhece-se a importância destes dois meios de universalização e pretende-se definir um contexto específico que permita agregar estas realidades, ainda que se mantenham separadas em termos conceituais.

7.3.1 Serviço universal

Tal como exposto, consideramos que o conceito de serviço universal deve continuar a manter as suas vestes tradicionais. Tal não significa, de todo, que o serviço universal não possa evoluir, ser repensado e adaptado ao século XXI. Tal é o que nos ocupará nos próximos pontos.

7.3.1.1 Conceito de serviço universal

Um dos aspetos mais relevantes neste estudo respeita à possível definição de um conceito harmonizado de serviço universal para os países da CPLP. Sabemos já que a maioria dos Estados-Membros desta organização utiliza este conceito (ou o conceito de acesso universal) na sua legislação, embora a definição legal que é dada não seja inteiramente coincidente entre os vários países.

Assim, considera-se que poderia ser relevante os países da CPLP adotarem um conceito harmonizado e comum de serviço universal, que traçasse as características fundamentais deste mecanismo de regulação social. Com base no levantamento feito e considerando a proposta de abordagem atrás referida, entende-se que essa definição poderia ser a seguinte:

“O serviço universal das comunicações eletrónicas consiste no conjunto mínimo de prestações consideradas essenciais para o desenvolvimento económico e social, disponível para todos os cidadãos e empresas, independentemente da sua localização geográfica, de qualidade especificada e a um preço acessível.”

Esta definição consagra as três características principais que tradicionalmente são apontadas ao serviço universal:

- (i) *Universalidade*, no sentido em que o conjunto mínimo de serviços ou prestações deve estar disponível em todo o território nacional, quer seja através de meios públicos, comunitários ou privados, para qualquer utilizador;
- (ii) *Qualidade*: o serviço é disponibilizado com base num quadro de qualidade mínima;
- (iii) *Acessibilidade*: o serviço é prestado a um preço acessível atendendo à realidade socioeconómica de cada país.

A definição de um conceito harmonizado de serviço universal não impede que cada Estado-Membro decida prosseguir objetivos diferentes de universalização em cada momento. Considera-se relevante, porém, colocar no próprio conceito o objetivo central do serviço universal, e que é assegurar o desenvolvimento social e económico, reduzindo assim as assimetrias e assegurando um aumento da equidade, coesão e identidade nacional.

Acresce que esta definição do conceito de serviço universal em nada prejudica as diversas formas que podem ser implementadas para prosseguir os objetivos subjacentes ao serviço universal, ou seja, designação de determinados prestadores, projetos específicos ou imposição de obrigações de universalização.

7.3.1.2 Âmbito do Serviço Universal nos países da CPLP

Para além do conceito, a questão mais relevante neste momento está em saber como deve ser definido, em cada momento, o conjunto mínimo de prestações a incluir no serviço universal. A título de enquadramento, há alguns aspetos que importa salientar a este propósito:

Em *primeiro lugar*, considera-se que o âmbito preciso do serviço universal em cada momento não deve ficar definido na legislação. A legislação apenas deve conter o conceito basilar de serviço universal, no sentido atrás exposto. Neste contexto, crê-se que é fundamental assegurar que o âmbito do serviço universal seja evolutivo, o que implica que a legislação deixe margem suficiente para que o serviço universal possa abranger os serviços que se considerem essenciais, em cada momento, para a inclusão social, coesão territorial e desenvolvimento económico.

A definição do conjunto mínimo de prestações incluídas no serviço universal na própria legislação retira flexibilidade ao conceito e tende a cristalizar a sua definição, já que qualquer mudança implica, inevitavelmente, uma alteração legislativa, o que, em algumas circunstâncias, em função do contexto geopolítico dos Estados-Membros da CPLP, acarreta processos decisórios muito burocráticos ou mesmo supranacionais. É claramente preferível deixar a concretização do conjunto mínimo de serviços para um ato de valor infralegal, seja ao nível governativo ou ao nível da entidade reguladora. O importante é que se trate de um ato passível de atualização em cada momento, de forma célere e não burocrática.

É certo que este aspeto pode, à partida, implicar uma menor harmonização do conjunto mínimo de serviços a disponibilizar no âmbito do serviço universal. No entanto, nada impede que essa harmonização seja conseguida por outras vias, por exemplo, através da adoção de medidas ao nível da CPLP para implementação pelos Estado-Membros. De qualquer modo, note-se que não nos parece adequado propor uma total harmonização do âmbito do serviço universal, desde logo porque o sector das telecomunicações dos vários países da CPLP se encontra em diferentes fases de evolução.

Em *segundo lugar*, a definição das prestações a incluir em cada momento no âmbito do serviço universal deve ser adotada tendo por base um conjunto de critérios claros, transparentes e rigorosos. Tal como acima referido, seria importante considerar as questões apontadas no capítulo 2.4.1., ou seja, questionar, em cada momento, se:

- (i) serviço em causa é essencial, face à evolução económica, social e tecnológica, para assegurar o desenvolvimento económico e aumentar a qualidade de vida dos cidadãos?
- (ii) serviço em causa foi subscrito por uma parte substancial de clientes, de tal forma que a não disponibilização do serviço a determinadas pessoas ou territórios pode gerar um problema de exclusão social?
- (iii) serviço em causa pode ser assegurado pelas tradicionais forças de mercado?
- (iv) A inclusão desse serviço no âmbito do serviço universal é a melhor forma de assegurar a sua promoção ou se existem meios alternativos menos intrusivos?

Com base nestes elementos, importa agora avaliar se as prestações que atualmente integram o serviço universal na generalidade dos países da CPLP se devem manter e em que termos, e quais os serviços candidatos que podem passar a integrar o âmbito do serviço universal.

7.3.1.3 Serviços atualmente integrados no âmbito do serviço universal

De acordo com o apontado no capítulo 0, o âmbito do serviço universal dos países analisados neste estudo é o seguinte:

Tabela 5: Âmbito do serviço universal

Pais	Ligação à rede pública de comunicações	Serviços telefónicos	Postos Públicos	Serviços de Listas/ de Informações	Acesso à Internet / dados	Banda larga	Medidas para utilizadores com necessidades especiais
Angola	√	√	√	√	√	x	√
Brasil	√	√	√	√	√	√	√
Cabo Verde	√	√	√	√	√	√	√
Guiné Equatorial	√	√	√	√	x	x	x
Guiné-Bissau	√	√	√	√	√	x	x
Macau, China	√	√	√	x	√	x	x
Moçambique	√	√	√	x	√	x	x
Portugal	√	√	√	√	√	x	√
São Tomé e Príncipe	√	√	√	√	x	x	√
Timor Leste	x	x	x	x	x	x	x

Tal como se procurou apontar no capítulo atrás referido, é questionável, face à evolução tecnológica e à evolução do mercado, que o presente conjunto de prestações deva continuar a fazer parte do âmbito do serviço universal.

Ligação à rede pública de comunicações

O acesso à rede pública de comunicações tem estado historicamente ligada à disponibilização de uma ligação telefónica num local fixo (usualmente na residência do utilizador) que permitisse receber e efetuar chamadas de voz.

Esta prestação foi muito importante num contexto histórico para países como Portugal, já que potenciou a expansão das infraestruturas de telecomunicações a todo o território e a sua disponibilização nas casas dos utilizadores. No entanto, é questionável que faça sentido em países com reduzida ou insignificante taxa de penetração de serviços fixos, que acabam por ser a maioria dos países da CPLP. Aliás, apesar de esta prestação estar incluída no serviço universal nestes países, tal não tem tido qualquer efeito de promoção da expansão destes serviços fixos.

Acresce que na maioria dos países da CPLP, atendendo às suas características socioeconómicas e geográficas, as redes móveis perfilam-se como as mais adequadas para atingir os objetivos de universalização. Por conseguinte, ainda que se considere que esta prestação deve continuar a fazer parte do serviço universal, é fundamental flexibilizar a sua disponibilização, permitindo a utilização de qualquer tipo de tecnologia e infraestrutura, incluindo as redes móveis.

Serviços telefónicos

No que diz respeito aos serviços telefónicos, é interessante notar que alguns países exigem, em paralelo aos serviços de voz, a disponibilização de comunicações fac-símile. É o caso, por exemplo, de Portugal e Cabo Verde. Trata-se de uma prestação anacrónica que não se justifica a partir do momento em que o acesso à Internet está assegurado, pelo que se sugere a eliminação das comunicações fac-símile do âmbito do serviço universal.

Noutro prisma, uma das prestações incluídas no conceito de serviços telefónicos diz respeito ao acesso aos serviços de emergência. Trata-se de um aspeto fundamental do serviço universal que tem de continuar a ser mantido. Justificar-se-á, porventura, procurar disponibilizar outro tipo de meios para o acesso a sistemas de emergência, como, por exemplo, sms.

Postos públicos

A circunstância de o serviço de postos públicos estar incluído no âmbito do serviço universal na maioria dos países analisados mostra que continua a ser importante disponibilizar meios partilhados para acesso a serviços básicos.

Em países com pouca expressão em termos de serviços fixos e com carências ao nível do serviço móvel, parece continuar a ter toda a justificação continuar a manter o serviço de postos públicos no âmbito do serviço universal. Em todo o caso, este aspeto deve ser reavaliado periodicamente, já que em países com elevadas taxas de penetração do serviço móvel e acesso à Internet poderá não ser justificado continuar a disponibilizar o serviço de postos públicos no âmbito do serviço universal.

Acresce que a disponibilização do serviço de postos públicos deve ser flexibilizada, permitindo-se a utilização de qualquer tipo de tecnologia.

Serviços de listas e de informações

A disponibilização de um serviço de listas telefónicas no âmbito do serviço universal é cada vez mais questionável. Para além dos elevados custos financeiros e ambientais envolvidos na impressão de milhares de listas telefónicas, a evolução do mercado e o crescimento do acesso à Internet depõem claramente no sentido de eliminar esta prestação do âmbito do serviço universal.

No que diz respeito ao serviço de informações telefónicas sobre dados de utilizadores, é de questionar também a sua relevância para fazer parte do serviço universal. De facto, este serviço não parecer preencher os exigentes requisitos que justificam a inclusão, em cada momento, de determinados serviços básicos de telecomunicações no âmbito do serviço universal, razão pela qual se sugere a sua eliminação.

Quando se considere relevante esta prestação, o que pode suceder em determinados países como maiores carências no acesso a dados e à informação, dever-se-á ponderar a sua disponibilização através de medidas paralelas ao serviço universal.

Acesso à Internet / dados

No que diz respeito ao acesso à Internet / dados, salvo algumas exceções, a maior parte dos países analisados associa a disponibilização de acesso à Internet com a disponibilização de uma velocidade de acesso funcional, ou seja, de banda estreita. Estando atualmente em discussão a inclusão no âmbito do serviço universal da banda larga, esta prestação perde naturalmente relevância, deixando-se para o ponto seguinte a avaliação do caso do serviço de banda larga.

Medidas para utilizadores com necessidades especiais

As medidas para utilizadores com necessidades especiais constituem um aspeto fundamental do serviço universal. Elas dizem respeito a aspetos de justiça e de equidade social no acesso e utilização de serviços básicos de telecomunicações essenciais à vida em sociedade, pelo que é fundamental assegurar que estas medidas continuam a fazer parte do âmbito do serviço universal.

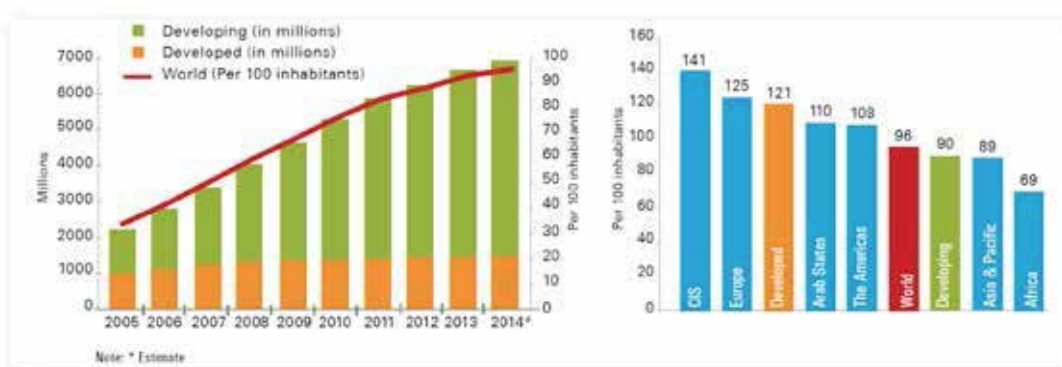
7.3.1.4 Serviços candidatos a integrar o âmbito do serviço universal

Atendendo às discussões atualmente em vigor em vários foros internacionais, há três serviços candidatos a integrar o âmbito do serviço universal: (a) o serviço telefónico móvel; (b) o serviço de acesso em banda larga a dados e à Internet e (c) o serviço de difusão do sinal televisivo. Naturalmente, face às diferenças socioeconómicas entre os vários Estados-Membros da CPLP e aos diferentes estágios de desenvolvimento do sector das telecomunicações, é evidente que a inclusão de alguns destes serviços pode ter mais sentido nos países da CPLP com maiores atrasos de desenvolvimento.

Em todo o caso, avaliaremos individualmente cada um destes serviços.

Serviço telefónico móvel

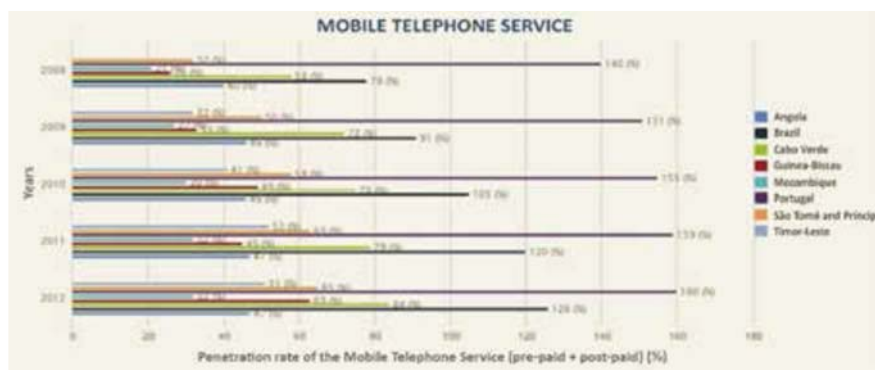
A nível internacional, os dados mais recentes da UIT mostram uma clara tendência de crescimento deste serviço, que já conta com cerca de 7 biliões de utilizadores em todo o mundo: e:



Fonte: ICT Facts & Figuras, 2014, ITU²⁵

É interessante notar que cerca de 2/3 de todos os utilizadores do serviço móvel terrestre encontram-se em países em vias de desenvolvimento, sendo que África e a Ásia são as regiões que apresentam taxas de crescimento mais elevadas.

Em relação aos países da CPLP existem diferenças significativas nas taxas de penetração do serviço móvel terrestre, conforme gráfico seguinte:



Fonte: ARCTEL 2012²⁶

125. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>.

126. <http://www.arctel-cplp.org/observatorio>.

Há países com taxas acima dos 100% (casos de Portugal e Brasil e ainda Macau, China, embora não conste do quadro supra) e países com taxas ainda muito baixas, como é o caso de Moçambique (32%), Timor-Leste (47%) e Angola (51%). Outros países apresentam já taxas de penetração relevantes, como sejam São Tomé e Príncipe (65%) e Cabo Verde (84%), mas estão ainda longe de uma penetração de 100% da população.

Daqui parece decorrer que existem potencialidades por aproveitar, ao nível do serviço telefónico móvel, na generalidade dos Estados-Membros da CPLP, existindo o risco de exclusão social de uma parte significativa da população no acesso a um serviço que, fruto das características associadas à implementação de redes móveis¹²⁷, tem vindo a ser considerado indispensável para aumentar a qualidade de vida da população e assegurar a sua inclusão social.

A generalidade dos países da CPLP conta com vários prestadores do serviço telefónico móvel que oferecem comercialmente este serviço há vários anos, não tendo, porém, sido capazes de assegurar a sua utilização pela totalidade da população. Daqui parece decorrer que o mercado não é capaz de assegurar a universalização deste serviço, provavelmente porque existem zonas geográficas ou grupos populacionais cuja prestação do serviço não é economicamente razoável nem eficiente.

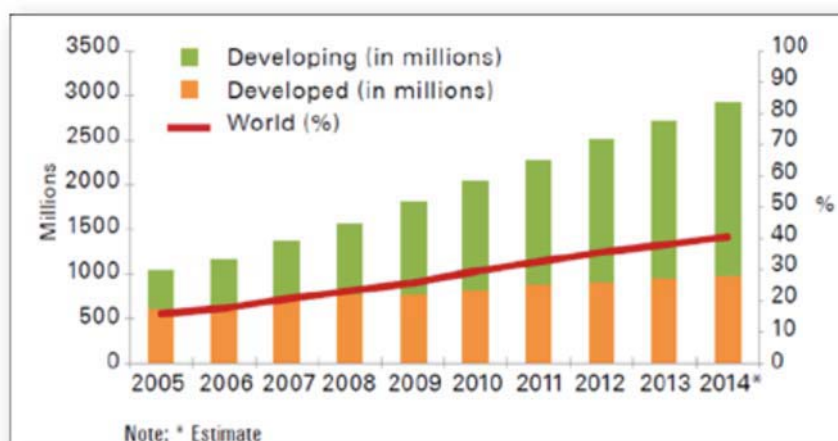
A inclusão do serviço telefónico móvel no âmbito do serviço universal poderá, eventualmente, colmatar esta falha e reduzir as assimetrias ou deficiências de penetração que ainda se verificam na generalidade dos países da CPLP.

Assim, **considera-se que em alguns países poderá ser vantajosa a inclusão do serviço telefónico móvel no âmbito do serviço universal, visando assegurar que qualquer pessoa, independentemente da sua localização, disponha de acesso a uma rede móvel para utilização de serviços de voz.**

Serviço de acesso em banda larga

A profusão de literatura sobre o tema mostra, sem sombra para dúvidas, que o futuro do serviço universal não pode deixar de passar pela disponibilização do serviço de banda larga de transmissão de dados e de acesso à Internet. A evolução das últimas décadas, ligada à digitalização de conteúdos, o crescimento exponencial da utilização da Internet e os avanços tecnológicos na prestação de serviços de comunicações eletrónicas, tornam o acesso em banda larga um dos principais motores de crescimento da economia e de inclusão social. Os indicadores neste aspeto são expressivos e conclusivos.

De facto, segundo dados recentes da UIT, mais de 3.2 mil milhões de pessoas utilizam a Internet, ou seja, cerca de 40% da população mundial:

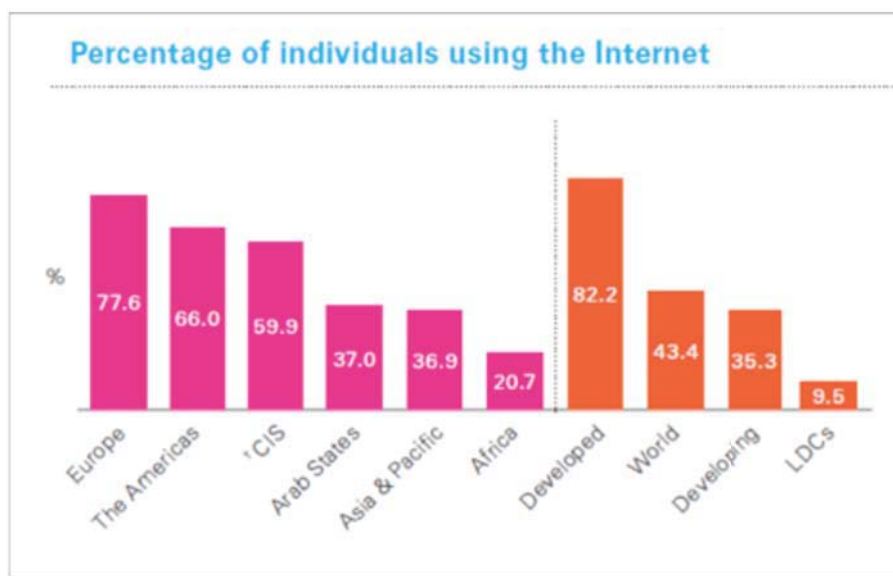


Fonte: : ICT Facts & Figuras, 2014, ITU¹²⁸

127. Ou seja, custos de investimento comparativamente mais baixos do que nas redes fixas e rapidez de roll-out.

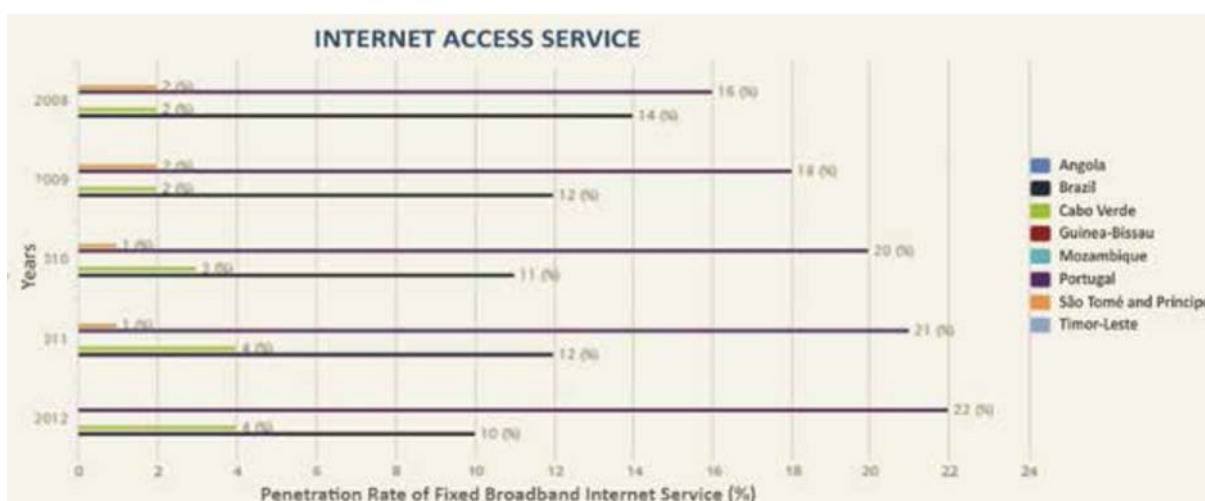
128. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>.

É interessante destacar que mais de 2/3 de utilizadores da Internet estão atualmente localizados em países em vias de desenvolvimento ou em economias emergentes. No entanto, os dados de penetração deste serviço nestes países estão ainda longe de constituir uma realidade expressiva (32%), embora apresentem uma taxa de crescimento de cerca de 8.7%. Segundo a UIT, em termos globais, há ainda cerca de 4 mil milhões de pessoas sem acesso à Internet. As maiores carências são sentidas em África, conforme gráfico seguinte:



Fonte: : ICT Facts & Figuras, 2014, ITU¹²⁹

No caso dos Estados-Membros da CPLP, os (poucos) dados gerais disponíveis mostram algumas carências neste âmbito, com a maior parte dos países com uma percentagem de utilizadores da Internet abaixo dos 25%:



Fonte: ARCTEL 2012¹³⁰

129. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>.

130. <http://www.arctel-cplp.org/observatorio>.

Mesmo nos países com maiores índices de utilização da Internet, as taxas de penetração do serviço de acesso em banda larga não atingem valores significativos, o que significa que continua a existir uma elevada percentagem da população sem acesso a este serviço, apesar de o acesso em banda larga ser reconhecidamente apontado como um direito fundamental¹³¹ e um dos serviços com maior importância e relevo para o desenvolvimento social e económico do século XXI.

Acresce que os indicadores atrás descritos demonstram que o mercado não é capaz de disponibilizar este serviço à generalidade da população e do território, pelo que a ausência de medidas de promoção pode aumentar as assimetrias tecnológicas existentes e gerar problemas de exclusão social.

Assim, atendendo: (a) à importância crescente do serviço de acesso à Internet em banda larga, (b) às estimativas de crescimento a nível internacional e (c) às carências sentidas na generalidade dos países da CPLP no que diz respeito à disponibilização deste serviço, **considera-se, como princípio, adequado que o âmbito de serviço universal proposto passe a abranger o serviço de transmissão de dados e de acesso à Internet em banda larga.**

Suscitam-se, porém, três questões relevantes neste domínio que passamos agora a descrever.

A *primeira* diz respeito a potenciais lacunas no acesso ao serviço de conectividade internacional que é fundamental para permitir um acesso adequado à Internet, sendo certo que alguns dos países da CPLP mostram lacunas neste âmbito. Todavia, este aspeto está fora do escopo da nossa análise, embora seja muito relevante.

A *segunda* está relacionada com a definição da velocidade de transmissão de dados necessária para a prossecução dos objetivos visados. Face às diferentes características dos países da CPLP, não nos parece recomendável que seja definido um valor específico em termos de velocidade de transmissão. Esse valor deve ser definido caso a caso, dependendo da evolução de cada país, das necessidades sociais e de outros objetivos a prosseguir, sendo recomendável que essa avaliação seja periodicamente revista pelo regulador, ao qual competiria avaliar o progresso tecnológico, o crescimento do mercado e a procura por parte dos utilizadores.

Embora não se devam fixar débitos binários fixos, é recomendável que existam alguns valores de referência. A este respeito, existem várias experiências relevantes. Com efeito, alguns países impuseram velocidades de acesso acima dos 256 Kbps e outras velocidades acima de 1 Mbps.

Por fim, uma *terceira* questão diz respeito à tecnologia ou infraestrutura de suporte a este serviço. As boas práticas recomendam que este serviço deverá ser prestado de forma neutra em termos tecnológicos e em termos infraestruturais. Pese embora não se deva limitar o recurso a determinadas infraestruturas, a realidade socioeconómica, bem como as condições geográficas da maioria dos países da CPLP (vastas extensões de território com muitas áreas rurais e remotas, com população dispersa), recomenda a consideração de dois tipos de infraestruturas que asseguram maior mobilidade e maior capacidade de penetração:

Por um lado, as *redes móveis terrestres* assumem-se como o veículo por excelência para disponibilizar banda larga móvel em alguns países. Na maior parte dos países da CPLP, a penetração dos serviços fixos é nula ou mínima, e as próprias condições topográficas tornam a implementação de redes fixas economicamente ineficiente, pelo que associar a disponibilização de banda larga à infraestrutura fixa afigura-se como desprovida de atratividade na perspetiva do investimento privado. Por outro lado, financiar as redes fixas de banda larga com recurso a fundos públicos também se pode revelar inviável, do ponto de vista de finanças públicas e de acordo com princípios de eficiência e racionalidade económica, que devem nortear a alocação destas verbas¹³².

Ao exposto acresce que a expansão de uma rede fixa para disponibilizar o acesso em banda larga, com carácter universal, não pode ser desligada de outros aspetos técnicos que devem constituir condição preliminar para garantir o acesso com níveis mínimos de qualidade. Na verdade, a ausência em muitos países da CPLP de normas e prescrições técnicas harmonizadas aplicáveis às condições que as redes individuais dos utilizadores devem reunir¹³³ impacta substancialmente no acesso efetivo, com carácter universal, ao serviço de acesso à Internet em banda larga suportada numa rede fixa.

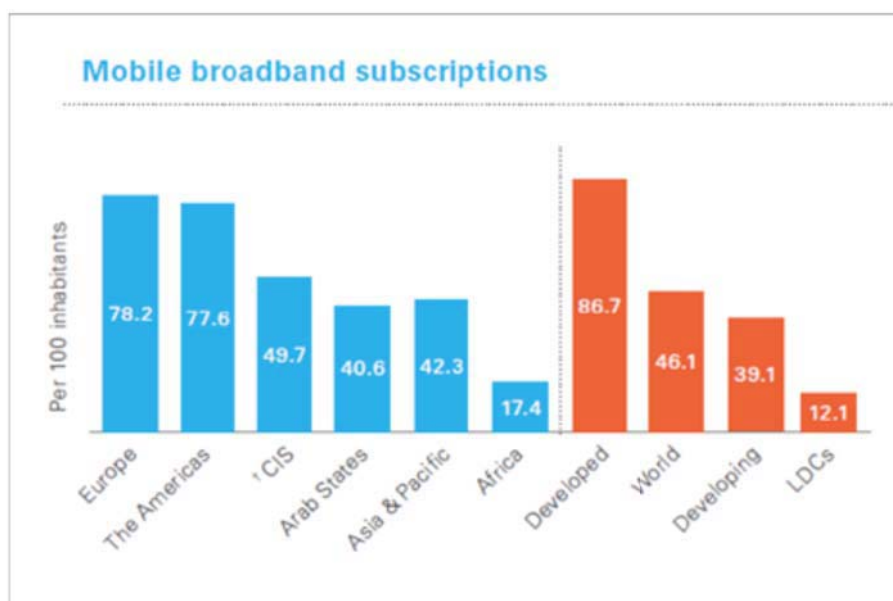
131. Já foi assim decidido em França.

132. Esta consideração não contradiz, todavia, as correntes que defendem a implementação de redes de nova geração fixas, por exemplo, na medida em que uma rede móvel será tanto mais robusta quanto mais robusto for o core da rede.

133. Ausência essa que para ser colmatada implica necessariamente a articulação das políticas das TIC com outros sectores, designadamente com o sector do urbanismo, e a adoção no seio deste de regulamentação incidente sobre as atividades de urbanização e edificação.

Outro aspeto a considerar respeita ao custo dos equipamentos a disponibilizar aos utilizadores finais que permitam beneficiar do acesso em banda larga, os quais também impactam nos custos de disponibilização do serviço no seu todo. Atualmente, os equipamentos associados à banda larga móvel afiguram-se de custo mais reduzido e mesmo mais atrativos do ponto de vista da sua portabilidade pelos utilizadores.

Para além destes aspetos mais técnicos, é inegável que as redes móveis terrestres têm vindo a ser cada vez mais usadas para prestar serviços de banda larga. Atualmente, o número de utilizadores do serviço suportados nessas redes já ascende a 2.3 mil milhões, com cerca de 55% de utilizadores em países em vias de desenvolvimento ou em economias emergentes. Aliás, a banda larga móvel continua a ser o segmento de mercado com taxas de crescimento mais acentuadas, sendo aqui de destacar a situação em África, que lidera em termos de crescimento, aproximando-se de uma taxa de 20% em 2014 quando em 2010 era de apenas 2%:



Fonte: : ICT Facts & Figuras 2015, ITU¹³⁴

O crescimento das redes móveis e do serviço de banda larga móvel contrasta, de forma positiva, com a situação estacionária que se verifica no serviço de banda larga fixa, que, salvo algumas exceções decorrentes da expansão de redes FTTx e conseqüente aumento das taxas de penetração de ofertas em pacote suportadas em tais redes, permanece com taxas inferiores e sem uma clara tendência em termos de crescimento.

Face ao exposto, tudo indica que as redes do serviço móvel terrestre se afiguram como a infraestrutura de suporte mais apta à disponibilização universal do serviço de acesso em banda larga a serviços de transmissão de dados e à Internet nos países da CPLP.

Por outro lado, a prestação de serviços de comunicações *via satélite* pode constituir uma aposta indispensável para os países africanos na garantia da prestação do serviço universal. Desde logo, os serviços *via satélite* dispensam o investimento em infraestruturas de rede que se podem revelar muito onerosas, permitindo aproveitar a *pegada* dos satélites — as quais usualmente abrangem largas extensões territoriais. É, adicionalmente, uma aposta com elevado interesse para zonas remotas com reduzida densidade populacional, sendo certo que os satélites desempenham um papel cada vez mais relevante na prossecução e promoção de um vasto conjunto de atividades económicas essenciais à vida em sociedade¹³⁵.

Pelo menos dois países africanos de língua oficial portuguesa estão já a “olhar” para o espaço, procurando investir no lançamento de satélites e/ou nas atividades no espaço. É o caso de Angola, com o lançamento do satélite ANGOSAT previsto para 2017, e Cabo Verde, com o lançamento de um concurso público para elaboração da política espacial cabo-verdiana em 2014.

Dado que todos os países têm posições orbitais pré-alocadas pela UIT, e podem, adicionalmente, ser escolhidos como jurisdição para as empresas colocarem os seus pedidos de atribuição de posições orbitais para ocupação por satélites, o investimento no lançamento de satélites ou na atribuição de posições orbitais para satélites privados podem representar oportunidades inestimáveis, não só para a promoção das comunicações nas zonas rurais ou para populações mais carenciadas, mas igualmente para o desenvolvimento económico do país.

Serviço de difusão do sinal televisivo

Discute-se ainda se o âmbito do serviço universal deveria abranger ou não o serviço de difusão do sinal televisivo. Tradicionalmente, este serviço nunca fez parte do âmbito do serviço universal, mas atendendo à convergência de tecnologias e de serviços, em alguns países tem-se discutido se esta integração teria sentido.

Todavia, esta hipótese levanta várias questões. Desde logo, poderá não ser adequada para países que definiram quadros legais e autoridades de supervisão diferentes para o sector das telecomunicações e para o sector da televisão, ainda que seja sempre possível o recurso a mecanismos legais que garantam a articulação e a cooperação institucional. Acresce que a maior parte dos países decidiram endereçar o tema da difusão do sinal televisivo de forma específica, elaborando planos de transição para a televisão digital terrestre que implicam a designação ou a escolha de operadores específicos para assegurar esse serviço, pelo que qualquer alteração tendente a assegurar a ligação dos dois quadros regulatórios poderia dificultar a respetiva implementação em termos de eficácia e eficiência das soluções a adotar.

Poderá questionar-se também o racional subjacente à inclusão do serviço de distribuição de sinal televisivo no âmbito do serviço universal. De facto, se atentarmos na revolução a que temos assistido no domínio do audiovisual, a questão central a ponderar para efeitos de uma nova conceção de serviço universal poderá radicar mais em aferir se não deve ser garantido o direito de os utilizadores poderem aceder, de forma genérica, a todos os conteúdos, ao invés de restringir o acesso a conteúdos disponibilizados apenas por operadores de televisão.


A este respeito, pugna-se já pela inclusão do acesso em banda larga no âmbito do serviço universal, fica desde já salvaguarda a possibilidade de garantir que os utilizadores dispõem de meios para aceder a todos os conteúdos disponíveis online, o que permitirá contribuir para a redução das assimetrias digitais detetadas entre algumas regiões da CPLP.

Assim, atendendo aos critérios atrás indicados, considera-se **que este serviço não preenche os requisitos necessários para ser incluído no âmbito do serviço universal proposto para a CPLP.**

¹³⁵. As Nações Unidas têm destacado regularmente a relevância das aplicações espaciais na promoção do desenvolvimento: a Declaração de Viena sobre o Espaço e Desenvolvimento Humano de 1999 (“The Space Millennium: Vienna Declaration on Space and Human Development”, adotada pela Terceira Conferência da COPUOS – “United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space” (UNISPACE III), na sua 10.ª reunião plenária, a 30 de Julho de 1999) constitui um marco relevante a este respeito e, mais recentemente, a Resolução das Nações Unidas 66/1 de Janeiro de 2012 (A/RES/66/71, UNGA, 12 de Janeiro de 2012) reconheceu que a ciência e tecnologia espaciais, bem como as suas aplicações, representam contribuições importantes para o desenvolvimento e bem-estar económico, social e cultural, enquadrando-se assim plenamente nos objetivos associados ao serviço universal.

7.3.1.5 Proposta de prestações a incluir no âmbito do serviço universal da CPLP

Face ao exposto nos pontos anteriores, propõe-se o seguinte conjunto mínimo de prestações a incluir no serviço universal de telecomunicações da CPLP:



Ligação a uma rede telefónica pública (fixa ou móvel) com suporte de serviços de voz, incluindo comunicações nacionais e internacionais
Serviço de transmissão de dados e de acesso à Internet em banda larga (fixa ou móvel), com velocidades de transmissão adequadas aos objectivos a atingir
Serviços de postos públicos, através de tecnologias fixas ou móveis
Chamadas e SMS gratuitos para serviços de emergência, incluindo a obtenção de informações sobre a localização da linha chamadora
Medidas adequadas para utilizadores com necessidades especiais

7.3.2 Projetos e iniciativas TIC

Tal como apresentado na proposta de abordagem acima descrita, o segundo tronco de iniciativas de universalização que nos parece relevante detalhar neste estudo respeita aos projetos e iniciativas TIC. Como já foi referido, em regra, estes projetos funcionam em paralelo ao serviço universal, mas visam atingir os mesmos objetivos e finalidades. Acresce que têm vindo a ganhar relevância num contexto de cada vez maior convergência e integração de serviços e infraestruturas.

Por esta razão, é importante assegurar que tais projetos e iniciativas podem efetivamente fazer a diferença nos países da CPLP, eliminando as assimetrias que ainda se verificam em termos de inclusão digital.

Ao contrário do que sucede com o serviço universal, o que caracteriza estes projetos e iniciativas é a sua flexibilidade e a possibilidade de misturarem várias prestações, serviços ou bens, visando satisfazer necessidades concretas, não necessariamente respeitantes ao sector das telecomunicações. Por esta razão, não é fácil apontar e densificar um conceito comum que possa abranger as diferentes abordagens e realidades de cada um desses projetos e iniciativas.

Tais projetos podem abranger várias áreas e temas distintos, respeitantes a:



Mais em detalhe, estes projetos e medidas visam atingir um ou mais dos seguintes objetivos:

- (i) Instalação e/ou modernização de infraestruturas de telecomunicações em determinadas zonas ou de fornecimento de equipamentos de telecomunicações, numa lógica individual (ex: telemóveis) ou coletiva (ex: telecentros), em especial para as zonas mais remotas ou mais carenciadas ou para grupos de pessoas mais desfavorecidas;
- (ii) Capacitação de instituições públicas, como sejam escolas, colégios, universidades, centros de saúde, hospitais, museus, bibliotecas e outras entidades, com equipamentos de transmissão de dados e acesso à Internet em banda larga;
- (iii) Capacitação dos cidadãos e formação de recursos humanos, através de projetos de literacia digital, focados em grupos de pessoas mais vulneráveis ou com maiores necessidades em termos de inclusão digital, em especial idosos, mulheres, crianças, grávidas e as pessoas com algum tipo de deficiência;
- (iv) Subsídio no acesso a determinados equipamentos ou a serviços de comunicações eletrónicas, disponibilizados a preços ou tarifas especiais que não correspondem às práticas comerciais normais;
- (v) Desenvolvimento de programas de criação de conteúdos e aplicações relativos às TIC, sobretudo as que visem promover a capacitação, a literacia e a formação digital de grupos de pessoas mais vulneráveis;
- (vi) Prestação de serviços TIC, incluindo aplicações virtuais, como os serviços cloud;
- (vii) Promoção de serviços *e-health*, *e-education*, *e-government* e *e-banking*.

Como regra, estes projetos são lançados através de concurso público, tendo como entidades adjudicantes o Governo, o Regulador ou outras entidades públicas. As entidades beneficiárias podem variar, mas, em geral, cingem-se aos operadores de telecomunicações, sobretudo, porque alguns projetos implicam a prestação de um ou mais serviços de comunicações eletrónicas.

Face à diversidade dos projetos e iniciativas neste âmbito, as redes de telecomunicações assumem, muitas vezes, um mero papel de veículos ou de infraestruturas de base, que suportam determinados serviços. No entanto, tais projetos têm um impacto reflexo ou indireto relevante no domínio das telecomunicações, melhorando a expansão de infraestruturas, a capacitação de recursos humanos e a penetração de determinados serviços.

É inegável que estes projetos e iniciativas são indispensáveis para atingir objetivos de universalização no domínio das TIC e das telecomunicações. No entanto, é igualmente inegável que, em grande parte dos casos, este domínio não tem tido um enquadramento legislativo detalhado, que sirva para promover mais projetos e iniciativas, assegurando o necessário financiamento. Assim, considera-se fundamental elaborar um quadro legislativo que promova e favoreça estas iniciativas.

Neste sentido, crê-se que, a par do serviço universal, a legislação dos vários países da CPLP deveria ainda estabelecer um enquadramento favorável para estas medidas e iniciativas TIC, estabelecendo regras quanto ao lançamento de concursos, aos objetivos a atingir, à escolha das entidades beneficiárias, à fiscalização dos projetos e ao respetivo financiamento. A existência deste enquadramento permitiria, por um lado, atingir um mínimo de harmonização numa matéria sensível e multidisciplinar e, por outro lado, promover a realização e mais projetos e iniciativas, assegurando o necessário financiamento.

7.3.3 Obrigações de universalização

Pese embora se reconheça que os objetivos de universalização e de inclusão digital devam ser prosseguidos, essencialmente, através do serviço universal e das medidas e iniciativas TIC, não se deve desconsiderar a importância das obrigações de universalização.

Como foi referido, as obrigações de universalização podem ser impostas a todos os operadores, em especial aos operadores concorrentes em determinado procedimento. Nalguns países, como é o caso de Cabo Verde, têm mesmo sido utilizadas para prosseguir objetivos de universalização e de inclusão digital, indo além das fronteiras mais tradicionais do serviço universal. Por essa razão, são consideradas como meios alternativos ao serviço universal, embora visando atingir os mesmos fins.

Seria importante que o regime legal em cada país da CPLP permitisse a imposição de obrigações de universalização, quer ao abrigo de regras de acesso ao mercado, quer ao abrigo de regras de atribuição de recursos escassos, como as frequências do espectro radioelétrico. Seria uma forma de permitir colmatar alguns défices de universalização ou ir além do âmbito que se prevê em termos legislativos, em especial para o serviço universal.

Embora alguns países da CPLP já tenham tradição neste domínio, seria importante densificar o regime legal nesta matéria, definindo as condições em que as obrigações de universalização poderiam ser impostas e qual o seu âmbito. Naturalmente, a haver imposição de obrigações de universalização, as mesmas devem ser consideradas na definição do serviço universal e na elaboração de projetos e medidas TIC.

7.3.4 Políticas e medidas adjacentes

Neste ponto pretende-se alertar para a necessidade de considerar as medidas de universalização e de inclusão digital numa perspetiva integrada com outros sectores de atividade.

Assumem aqui especial relevância as atividades no sector postal. De facto, as telecomunicações e o sector postal são atividades muito próximas e que dependem, cada vez mais, de um funcionamento comum. Do lado das telecomunicações, a utilização das redes e o crescimento do comércio eletrónico necessitam de regras em vigor que garantam a entrega das encomendas ao utilizador final em determinados prazos. Por outro lado, os serviços postais dependem cada vez mais do funcionamento das redes de telecomunicações para crescerem em termos de serviços e em qualidade.

Por conseguinte, existem alguns estudos que procuram analisar melhor esta realidade, no sentido de garantir maior coordenação e integração entre o serviço universal das telecomunicações e o serviço universal do sector postal. Mais do que definir um conceito comum, os estudos apontam para a necessidade de prever regras comuns que permitam retirar o máximo de ambos os sectores.

Outra área onde pode existir uma aproximação é a energia, uma vez que as telecomunicações funcionam como meios de segurança e controlo para as redes de energia e podem ajudar a tornar mais eficientes determinados processos.

7.4 Implementação do modelo

Em termos de implementação do modelo atrás proposto, há variadíssimas questões que devem ser ponderadas e analisadas e que têm impacto na proposta de abordagem sugerida. Apontam-se de seguida algumas delas.

7.4.1 Alteração do quadro e regime legal

A implementação da proposta de abordagem detalhada no capítulo anterior implica a introdução de alterações legislativas ao regime em vigor. Tal sucede, desde logo, porque na maioria dos países analisados neste estudo, o conceito e âmbito de serviço universal estão definidos na própria lei.

A necessidade de modificar o regime em vigor coloca a questão de saber qual deve ser o nível de intensidade da intervenção legislativa. A nosso ver, teria todo o sentido criar um regime único e harmonizado para as medidas de universalização e de inclusão digital, ou seja, por um lado, serviço universal e, por outro, medidas e projetos TIC. Isso implicaria suprimir as regras sobre serviço universal dos diplomas específicos do sector das telecomunicações.

Uma integração legislativa fundamenta-se no facto de o serviço universal, embora deva manter a sua autonomia conceptual, estar hoje integrado numa lógica mais vasta de medidas de universalização, reconhecendo-se o seu papel como mecanismo de disponibilização dos serviços considerados essenciais para a vida em sociedade e para o desenvolvimento económico, essenciais para as várias medidas e iniciativas TIC desenvolvidas.

A existência de um diploma único poderia permitir criar regras mais harmonizadas e estabelecer ligações e regras mais efetivas entre o serviço universal e as demais iniciativas e medidas TIC que funcionam em paralelo. Além disto, o diploma único trataria da matéria fundamental do financiamento, prevendo regras comuns tanto para o suporte financeiro do serviço universal, como regras para o financiamento das medidas e iniciativas TIC.

Esquemáticamente, o que se pretende é o seguinte:



Os objetivos e finalidades a atingir irão certamente variar de país para país e devem ser adaptados em cada momento. No entanto, em termos gerais, e de acordo com o exposto acima, reconhece-se que tais medidas podem prosseguir um ou mais dos seguintes objetivos:

- (i) A expansão de infraestruturas de telecomunicações a todo o território nacional;
- (ii) A modernização e atualização tecnológica das infraestruturas de telecomunicações existentes;
- (iii) A promoção do acesso à informação e ao conhecimento por parte de todos os cidadãos, reduzindo as desigualdades sociais e a infoexclusão;
- (iv) A disponibilização de serviços a cidadãos que não dispõem de recursos necessários para contratar os referidos serviços nas condições de mercado, em alojamentos familiares ou em pontos públicos de acesso;
- (v) A promoção do acesso à Internet e ao mundo digital em alojamentos familiares ou em pontos públicos de acesso;
- (vi) fomento da literacia digital de todos os cidadãos, abrangendo, entre outras, as vertentes da educação, a criação de competências de pesquisa e de utilização de ferramentas eletrónicas;
- (vii) A salvaguarda das necessidades especiais dos cidadãos portadores de deficiências físicas ou outras necessidades especiais;
- (viii) A minimização das assimetrias regionais;
- (ix) O estímulo à investigação e ao desenvolvimento de novos serviços e conteúdos;
- (x) O acesso a novas formas de acesso a serviços TIC.

Estes objetivos e finalidades serão prosseguidos, consoante os casos, através do serviço universal e/ou através de medidas e iniciativas TIC.

7.4.2 Conceitos e âmbitos

Como já foi acima referido, considera-se que a legislação apenas deve prever o conceito do serviço universal, deixando a definição do respetivo âmbito para um ato de valor infralegal, como uma decisão ministerial ou um ato próprio da entidade reguladora. Em todo o caso, já atrás se sugeriu um conteúdo mínimo para o âmbito do serviço universal nos países da CPLP.

No que diz respeito às medidas e iniciativas TIC, mais importante do que apresentar um conceito comum, importa apenas prever na legislação, de forma exemplificativa, as várias formas que podem assumir, estabelecendo assim um conjunto mínimo harmonizado.

7.4.3 Forma de disponibilização

Uma das questões mais importantes diz respeito à forma como deve ser disponibilizado tanto o serviço universal, como as medidas e iniciativas TIC.

No que diz respeito ao serviço universal, essencialmente, a questão que aqui se levanta é saber se o serviço universal deve ter uma finalidade preventiva e geral ou uma finalidade reativa e focada. No primeiro caso (perspetiva preventiva) a forma de disponibilização mais comum passa pela designação prévia de uma ou mais entidades específicas que ficam incumbidas de disponibilizar, na globalidade do território, as prestações do serviço universal. É, como se sabe, o modelo vigente na União Europeia. No segundo caso (perspetiva reativa) as prestações associadas ao serviço universal são disponibilizadas numa lógica de projetos e iniciativas pontuais, sendo concebidas para dar resposta a necessidades e carências específicas. Corresponde ao modelo vigente nos EUA.

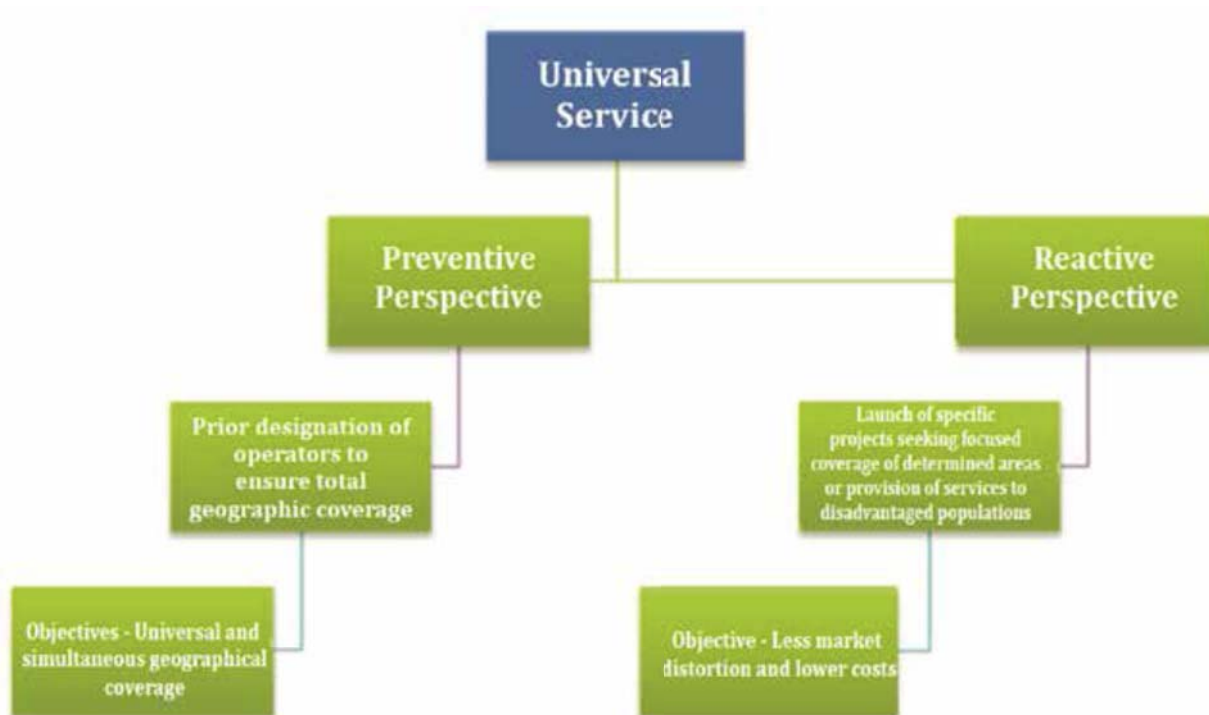
Qualquer uma destas perspetivas é válida e apresenta vantagens e desvantagens. Na perspetiva preventiva o que se pretende é, essencialmente, assegurar rapidamente uma cobertura geográfica total para determinados serviços básicos, tornando assim mais fácil e expedito o acesso aos mesmos por parte dos utilizadores. Contudo, este modelo acaba por impor a prestação de serviços em zonas e a populações que já estão suficientemente servidas por ofertas comerciais ou obrigar a instalar rede em zonas que não carecem de qualquer cobertura. Já na perspetiva reativa reconhece-se que há determinadas zonas e populações que já são suficientemente servidas pelo mercado ou cuja cobertura não é relevante, optando-se assim por focar a disponibilização do serviço universal em zonas territoriais delimitadas ou a grupos populacionais mais carenciados.

Dependendo do estágio de desenvolvimento do sector das telecomunicações e, em particular, do nível de penetração dos serviços básicos do serviço universal, poderá ter sentido optar por um ou outra solução.

No caso dos países da CPLP, é importante admitir esta abertura, atendendo às diferenças existentes em termos de evolução do sector, que podem justificar que determinados países privilegiem a cobertura total do território em detrimento de outras opções mais reativas. No entanto, não se deve ignorar que os impactos a nível financeiro de uma ou outra perspetiva podem ser muito relevantes. No primeiro cenário, obrigando a uma cobertura tendencialmente total do território, os custos envolvidos podem ser enormes, ainda que através de tecnologia móvel, causando assim um impacto muito significativo ao nível dos mecanismos de financiamento, públicos ou privados. Por outro lado, este cenário potencia situações de financiamento injustificado, já que o prestador designado pode solicitar financiamento em relação a clientes que não geram quaisquer custos.

Sem prejuízo do acima referido, a propósito das diferenças existentes nos países da CPLP, em termos gerais, decorre da avaliação efetuada que a perspetiva reativa parece ser a preferível, já que, à partida, limita as necessidades de financiamento e é menos intrusiva no funcionamento do mercado. Assim, sugere-se que o paradigma da prestação do serviço universal evolua de um mecanismo que assentava, 87 para um mecanismo que está dependente da identificação de necessidades concretas, surgindo assim com um intuito mais reativo do que preventivo.

No entanto, as duas opções devem ficar em aberto, de acordo com o seguinte esquema:



De notar que esta perspetiva não conflitua com a característica de universalidade que está ínsita ao serviço universal. De facto, esta característica não exige que todos os serviços básicos de telecomunicações sejam disponibilizados através de obrigações de serviço universal. Pelo contrário, o conceito admite que o próprio mercado ou outras formas privadas contribuam para a disponibilização dos serviços básicos. O importante é que os mesmos estejam acessíveis em qualquer ponto do território.

Em relação às medidas e iniciativas TIC, não vemos nenhuma razão para sugerir um mecanismo de disponibilização diferente do praticado atualmente, devendo continuar a funcionar numa lógica de projetos específicos e focados nas necessidades sentidas pelo mercado.

Adicionalmente, em termos gerais, os projetos de serviço universal e de medidas e iniciativas TIC devem ser adjudicados através de procedimentos transparentes e não discriminatórios, surgindo aqui o concurso público como o meio mais adequado neste âmbito, permitindo assim assegurar concorrência e, à partida, diminuir os custos de financiamento necessários.

7.4.4 Financiamento

O financiamento do serviço universal e das medidas TIC é, porventura, o tema com maior atualidade e relevância hoje em dia. Praticamente todos os países da CPLP dispõem ou pensam em criar mecanismos de financiamento, sobretudo através de um fundo de universalização, que surge como o mecanismo mais tradicional de financiamento.

A temática do financiamento e, em particular, dos fundos de universalização ou do serviço universal, levanta inúmeras questões que, só por si, poderiam justificar um estudo autónomo. Neste documento pretende-se apenas focar algumas questões mais concretas e que nos parecem relevantes, finalizando com a apresentação de algumas boas práticas.

Âmbito

Considerando os objetivos ambiciosos apresentados neste estudo, é nosso entendimento que os fundos de universalização devem servir para financiar tanto os custos do serviço universal como os custos das medidas e iniciativas TIC. As regras a implementar devem assim prever a possibilidade de financiamento, total ou parcial, dos custos associados às medidas de universalização e de inclusão digital.

Assumindo que o fundo será um meio privilegiado para financiar estes projetos, desde logo importará repensar o seu próprio nome, isto é, se o mesmo não deve ser generalizado, passando a chamar-se “*fundo de universalização*”.

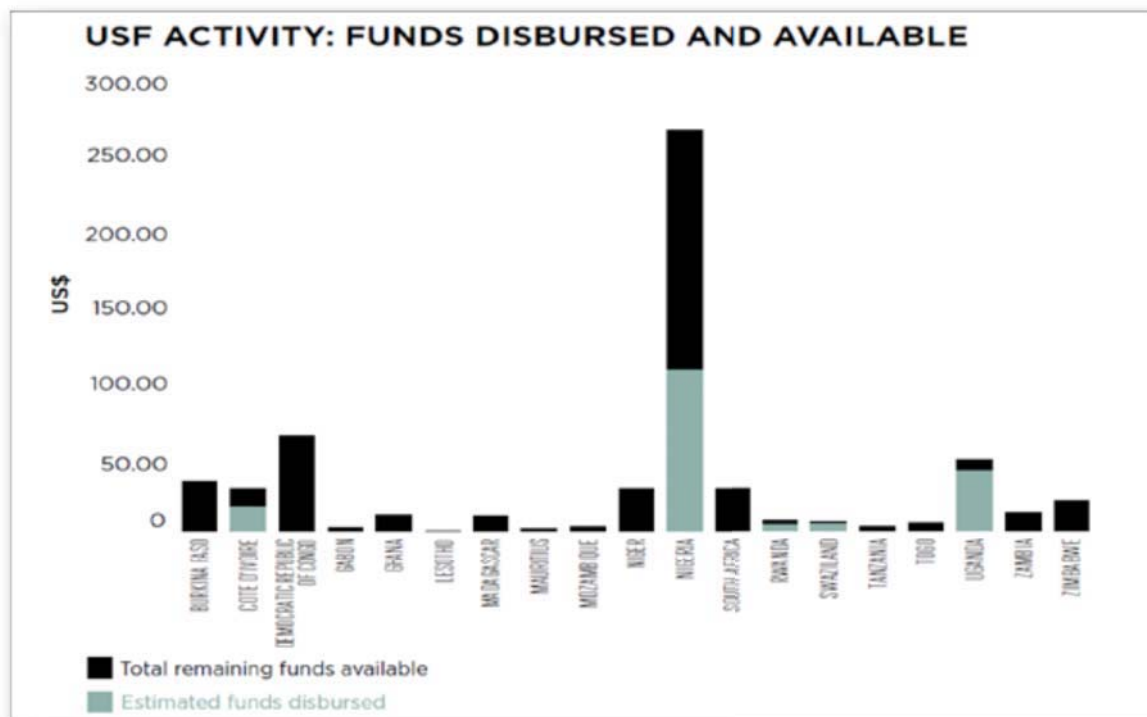
Contribuições

A forma como se determinam os contribuintes para o fundo e o montante da contribuição levanta várias questões, sendo aqui de destacar as mais importantes:

A primeira diz respeito às obrigações de contribuição para o fundo. Os operadores de telecomunicações continuam a ser os candidatos mais adequados, devendo continuar a prever-se mecanismos que asseguram que estes operadores financiam medidas e projetos de universalização. Sendo claro que os operadores devem continuar a estar obrigados a contribuir para o fundo, a grande questão que se levanta diz respeito à forma de fixar o quantum das contribuições em cada momento. Existem aqui duas alternativas possíveis: (a) fixar o valor da contribuição apenas depois de apurados os custos das medidas de universalização ou (b) fixar antecipadamente a contribuição. Cada uma destas alternativas apresenta vantagens e desvantagens.

A primeira alternativa tem como vantagem principal adequar o valor da compensação exatamente ao valor de financiamento que é necessário, evitando assim sobrecarregar os operadores com obrigações de contribuição cujos valores podem não ser utilizados. Apresenta, contudo, uma importante desvantagem, que é o facto de não dotar o fundo com valores que podem ser importantes para permitir, em determinados casos, financiar imediatamente projetos de universalização.

Já a segunda alternativa tem como principal vantagem, precisamente, dotar o fundo de um volume de receitas suficiente que pode ir sendo gerido para fazer face a novos projetos de universalização. A sua principal desvantagem, no entanto, é o facto de que, muitas vezes, os fundos disponíveis não são completamente esgotados, sem que isso implique um atenuar ou mesmo uma suspensão das obrigações de contribuição. A este propósito, vários estudos mostram que existe uma desadequação entre os montantes disponíveis no fundo e os montantes efetivamente utilizados em projetos de universalização, conforme gráfico abaixo:



Fonte : GSMA, Sub-Saharan Africa - Universal Service Fund Study, 2014¹³⁶

Do gráfico anterior resulta que dos 23 países analisados neste estudo por parte da GSMA, no final de 2011, existiam cerca de \$400 milhões disponíveis que continuavam por distribuir, ou seja, esse valor não tinha sido utilizado para financiar qualquer tipo de projeto de universalização. Ainda segundo a GSMA, a maior parte dos fundos analisados não tinha ainda distribuído qualquer valor, embora continuassem a recolher as contribuições impostas aos operadores.

Face ao exposto, é importante ter estes aspetos em considerações ao rever/criar o fundo de universalização, desde logo, através de duas medidas concretas.

Primeiro — o montante das contribuições deve ser fixado tendo por base um determinado intervalo (ex: 1 a 5% das receitas brutas dos operadores), devendo esse intervalo ser fixado consoante as necessidades de financiamento do fundo e os projetos a subsidiar. A este propósito, podem criar-se limites de financiamento para determinados projetos que tenham certa continuidade, limitando-se assim as necessidades de financiamento do fundo.

Segundo — devem ser previstas regras que assegurem uma suspensão das obrigações de contribuição quando não existam necessidades de financiamento ou quando o fundo já disponha de meios suficiente para assegurar os projetos de universalização a prosseguir em determinado ano.

136. <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/sub-saharan-africa-universal-service-fund-study>.

Terceiro — devem prever-se regras que isentem determinados operadores da obrigação de contribuição, em especial quando não tenham um peso significativo no mercado e a contribuição em causa possa ser considerada um encargo excessivo sobre a sua atividade.

Adicionalmente, ainda em matéria de contribuição, devem ser previstas outras fontes de receitas, como fundos públicos e donativos de entidades privadas e públicas. Não será ainda despidendo considerar a hipótese de prever uma contribuição específica por parte dos próprios utilizadores, que poderia ser definida como uma percentagem a acrescer aos preços dos serviços de telecomunicações, a incluir na fatura, no caso de serviço pós-pagos, ou no valor de carregamento, no caso de serviços pré-pagos.

Disponibilização de fundos e objetivos

É importante assegurar que os objetivos de universalização a prosseguir sejam suficientemente flexíveis para permitir que os fundos disponíveis possam abranger vários serviços / projetos, permitindo assim que as entidades que mais contribuem para o fundo possam igualmente ser candidatas a prestar o serviço universal ou a concorrer a determinados projetos TIC.

Um dos principais problemas detetados nos estudos existentes demonstra que a falta de flexibilidade no tipo de medidas que podem ser apoiadas pelos fundos está na raiz do facto de alguns fundos continuarem sem disponibilizar os meios financeiros disponíveis. Assim, deve ficar claro que o fundo deve poder apoiar projetos de serviço universal e projetos TIC que se integrem nos objetivos de universalização.

À partida, os valores a financiar devem ser os que resultarem dos procedimentos concursais lançados para adjudicação dos vários projetos, não sendo assim necessário apurar os custos líquidos incorridos com a disponibilização dos mesmos. Em todo o caso, é fundamental que sejam criados mecanismos de fiscalização que permitam acompanhar a implementação do projeto e a disponibilização de serviços.

Gestão do fundo

Aspeto também bastante importante diz respeito às regras de gestão e administração do fundo, que devem ser transparentes, claras e assegurar a necessária autonomia face aos operadores e às entidades públicas.

(Algumas) boas práticas a nível de fundos de universalização

Com base no estudo *Universal Service Fund and Digital Inclusion for All*, de 2013, da UIT¹³⁷, podemos apontar algumas das boas práticas que são ali sugeridas, levando também em conta as *SADC Guidelines on Universal Access and Service*, de 2011¹³⁸:

- (i) Integração e coordenação com as políticas de universalização, devendo ser definidas periodicamente (ex: anualmente) os objetivos e metas de universalização a atingir, em articulação com o sector privado, envolvendo assim consultas públicas prévias;
- (ii) Projetos a apoiar devem ser flexíveis e tecnologicamente neutrais, abrangendo serviços de telecomunicações e medidas TIC;
- (iii) Possibilidade de ajustar as obrigações de contribuição em linha com as necessidades de financiamento em cada momento;
- (iv) Fundos devem ser alocados através de regras transparentes e competitivas, como o concurso público;
- (v) Previsão de incentivos para aumento da participação nos processos (ex: de ordem fiscal ou mesmo em termos de futuras contribuições para o fundo);

137. http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Documents/USF_final-en.pdf.

138. <http://www.crasa.org/crasa-publications-details/id/60/sadc-guidelines-on-universal-access-and-service-2011/>.

- (vi) Estabelecimento de uma entidade juridicamente autónoma responsável pela administração do fundo;
- (vii) Fundos devem ser geridos através de contas autónomas do Governo e do Regulador;
- (viii) Definição de regras claras quando à entidade responsável pela gestão do fundo, incluindo regras de governance e responsabilidade social;
- (ix) Previsão de regras que garantam a transparência do funcionamento do fundo, por exemplo, através de relatórios anuais e através de disponibilização de informação num sítio eletrónico específico;
- (x) Definição de linhas de orientação para a interação do fundo com outros meios de financiamento, públicos (ex: Banco Mundial) ou privados (ex: PPP).

Alguns dos países analisados neste estudo respeitam e implementam estas boas práticas, sendo, importante, contudo, assegurar um maior alinhamento em termos de CPLP, já que existem diferenças significativas.

7.4.5 Outras regras

Uma nota final ainda a este propósito para salientar a importância do regime legal prever regras específicas que assegurem a qualidade do serviço e a acessibilidade de preços. A capacidade do Regulador para assegurar a fiscalização dos projetos de universalização deve ser garantida, atribuindo-lhe as necessárias atribuições neste domínio.

Além disto, é ainda importante prever regras específicas quanto à utilização e destino das infraestruturas e instalações subsidiadas ao abrigo do fundo de universalização, garantindo-se que podem continuar a ser utilizadas, findo o termo do projeto em causa.

8. Recomendações

As tendências internacionais apontam de forma clara para a necessidade de repensar e reavaliar o serviço universal, no sentido de tornar os objetivos que lhe subjazem mais ambiciosos, mais convergentes e mais integrados, adequando este mecanismo de regulação aos desafios do século XXI. Neste contexto, apresentam-se as seguintes recomendações gerais para os países da CPLP e Macau, China.

Modelo de Universalização

RECOMENDAÇÃO 1: *Reconhecendo a importância de manter concetualmente distintos o serviço universal e as medidas e iniciativas TIC, propõe-se um novo paradigma de universalização que passe por integrar estas realidades num conceito comum de universalização e de inclusão digital.*

RECOMENDAÇÃO 2: *Devem ser periodicamente definidas políticas de universalização e de inclusão digital, estabelecendo-se os objetivos ou metas a atingir: (i) através do serviço universal e (ii) de medidas e iniciativas TIC, em articulação com o setor privado.*

RECOMENDAÇÃO 3: *A implementação do modelo proposto implica uma alteração legislativa, sendo sugerido criar um regime único e harmonizado para as medidas de universalização e de inclusão digital que abranja, por um lado, o serviço universal e, por outro, as medidas e projetos TIC, prevendo regras mais harmonizadas sobre procedimentos de universalização, financiamento, prestação e fiscalização.*

RECOMENDAÇÃO 4: *Como alternativa ao serviço universal e às medidas e iniciativas TIC — que devem ser os veículos por excelência para atingir os objetivos de universalização e de inclusão digital — o regime legal deverá ainda prever a imposição de obrigações de universalização a todo e qualquer operador, ao abrigo das regras de acesso ao mercado ou de atribuição de recursos escassos, contribuindo assim para reforçar, em especial, os índices de cobertura das redes de telecomunicações ao longo do território.*

RECOMENDAÇÃO 5: *As medidas de universalização e de inclusão digital devem ser repensadas numa perspetiva integrada com outros setores de atividade, nomeadamente o setor postal e o setor energético.*

Serviço Universal

RECOMENDAÇÃO 6: *Concetualmente, o serviço universal deve manter a sua caracterização mais tradicional, ou seja, enquanto conjunto mínimo de serviços de telecomunicações considerados essenciais para a vida em sociedade e para o desenvolvimento económico em cada momento.*

RECOMENDAÇÃO 7: *O âmbito do serviço universal não deve ficar definido na legislação, mas sim ser remetido para um ato de valor infralegal, permitindo assim maior flexibilidade para incluir no respetivo âmbito os serviços que se considerem essenciais, em cada momento, para a inclusão social, a coesão territorial e o desenvolvimento económico.*

RECOMENDAÇÃO 8: *As prestações a incluir em cada momento no âmbito do serviço universal devem ser concretizadas através de um conjunto de critérios claros, transparentes e rigorosos.*

RECOMENDAÇÃO 9: *A análise ao âmbito atual do serviço universal nos países analisados neste estudo e a avaliação dos serviços candidatos, atendendo às discussões internacionais sobre o tema, justificam a seguinte proposta para um novo âmbito do serviço universal:*

- Ligação a uma rede telefónica pública (fixa ou móvel) com suporte de serviços de voz, incluindo comunicações nacionais e internacionais;
- Serviço de transmissão de dados e de acesso à Internet em banda larga (fixa ou móvel), com velocidades de transmissão adequadas aos objetivos a atingir;
- Serviço de postos públicos, através de tecnologias fixas ou móveis;
- Chamadas e SMS gratuitos para serviços de emergência, incluindo a obtenção de informações sobre a localização da linha chamadora; e
- Medidas adequadas para utilizadores com necessidades especiais.

RECOMENDAÇÃO 10: *O serviço de acesso em banda larga deve ser disponibilizado de forma neutral em termos tecnológicos e de infraestrutura, mas a realidade dos países analisados recomenda a consideração das redes do serviço móvel terrestre e das redes de satélite como infraestruturas de suporte à imposição de obrigações de serviço universal.*

RECOMENDAÇÃO 11: *A velocidade de transmissão de dados e de acesso à Internet deve ser definida caso a caso, dependendo da evolução de cada país, das necessidades sociais e de outros objetivos a prosseguir, sendo recomendável que essa avaliação seja periodicamente revista.*

RECOMENDAÇÃO 12: *Em termos gerais, e dependendo do estágio de evolução dos vários países analisados, o paradigma de prestação do serviço universal deve evoluir de um mecanismo que assentava, sobretudo, numa designação preventiva de determinados prestadores para cobrir a totalidade do território, para um mecanismo que visa essencialmente endereçar necessidades concretas, de determinadas localidades ou de determinados grupos de pessoas. O serviço universal deve passar a funcionar numa lógica de projetos de universalização, sendo esta a perspetiva que mitiga as necessidades de financiamento e é menos intrusiva no funcionamento do mercado.*

Medidas e Iniciativas TIC

RECOMENDAÇÃO 13: Sugere-se a criação de um enquadramento legislativo favorável para as medidas e iniciativas TIC, estabelecendo-se regras quanto ao lançamento de concursos, à escolha das entidades beneficiárias, à fiscalização dos projetos e ao respetivo financiamento.

RECOMENDAÇÃO 14: As medidas e iniciativas TIC devem continuar a funcionar numa lógica de projetos específicos, focados nas necessidades do mercado.

RECOMENDAÇÃO 15: O que caracteriza estes projetos e iniciativas é a sua flexibilidade e a possibilidade de misturarem várias prestações, serviços ou bens, visando satisfazer necessidades concretas, não necessariamente respeitantes ao sector das telecomunicações, sendo fundamental que o regime legal permita acomodar estas várias realidades e financiar os vários projetos neste âmbito.

Implementação, Financiamento e Gestão

RECOMENDAÇÃO 16: Os projetos de serviço universal e de medidas e iniciativas TIC devem ser adjudicados através de procedimentos transparentes e não discriminatórios, nomeadamente através de concursos públicos.

RECOMENDAÇÃO 17: O regime legal deve prever regras específicas que assegurem a qualidade de serviço e a acessibilidade de preços dos projetos de universalização, reforçando a capacidade do Regulador para fiscalizar a execução de tais projetos, prevendo-se ainda regras para a continuidade de utilização das infraestruturas e instalações subsidiadas ao abrigo do fundo de universalização.

RECOMENDAÇÃO 18: Devem ser criados mecanismos de financiamento, nomeadamente um fundo de universalização, que sirvam para financiar tanto a prestação do serviço universal como as medidas e iniciativas TIC.

RECOMENDAÇÃO 19: As fontes de receitas dos fundos de universalização devem ser diversificadas, prevendo-se não apenas as contribuições dos operadores de telecomunicações, mas também a existência de dotações orçamentais dos respetivos Estados, donativos de entidades privadas e públicas e, ainda, contribuições específicas por parte dos próprios utilizadores, que podem ser definidas como uma percentagem a crescer ao preço dos serviços de telecomunicações.

RECOMENDAÇÃO 20: O montante das contribuições dos operadores de telecomunicações deve ter por base um determinado intervalo (entre 1 a 5% das receitas brutas), devendo o montante concreto ser fixado consoante as necessidades de financiamento do fundo e os projetos a subsidiar em cada momento, em conformidade com as políticas de universalização aprovadas.

RECOMENDAÇÃO 21: As obrigações de contribuição devem ser suspensas quando não existam necessidades de financiamento ou quando o fundo tenha meios disponíveis que permitam assegurar as políticas de universalização a prosseguir em cada momento.

RECOMENDAÇÃO 22: As regras de gestão e de administração do fundo devem ser transparentes, claras e assegurar a necessária autonomia face aos operadores e às entidades públicas com responsabilidades sobre a matéria, promovendo-se a publicação de relatórios anuais sobre a atividade do fundo e a disponibilização de informações completas num sítio eletrónico.

RECOMENDAÇÃO 23: A contabilidade do fundo e as receitas disponíveis devem ser geridas de forma autónoma da contabilidade do Estado e do Regulador.

RECOMENDAÇÃO 24: É sugerida a definição de uma política de incentivos à participação dos operadores em projetos de universalização, prevendo-se benefícios de índole fiscal ou mesmo em termos de futuras contribuições para o fundo.

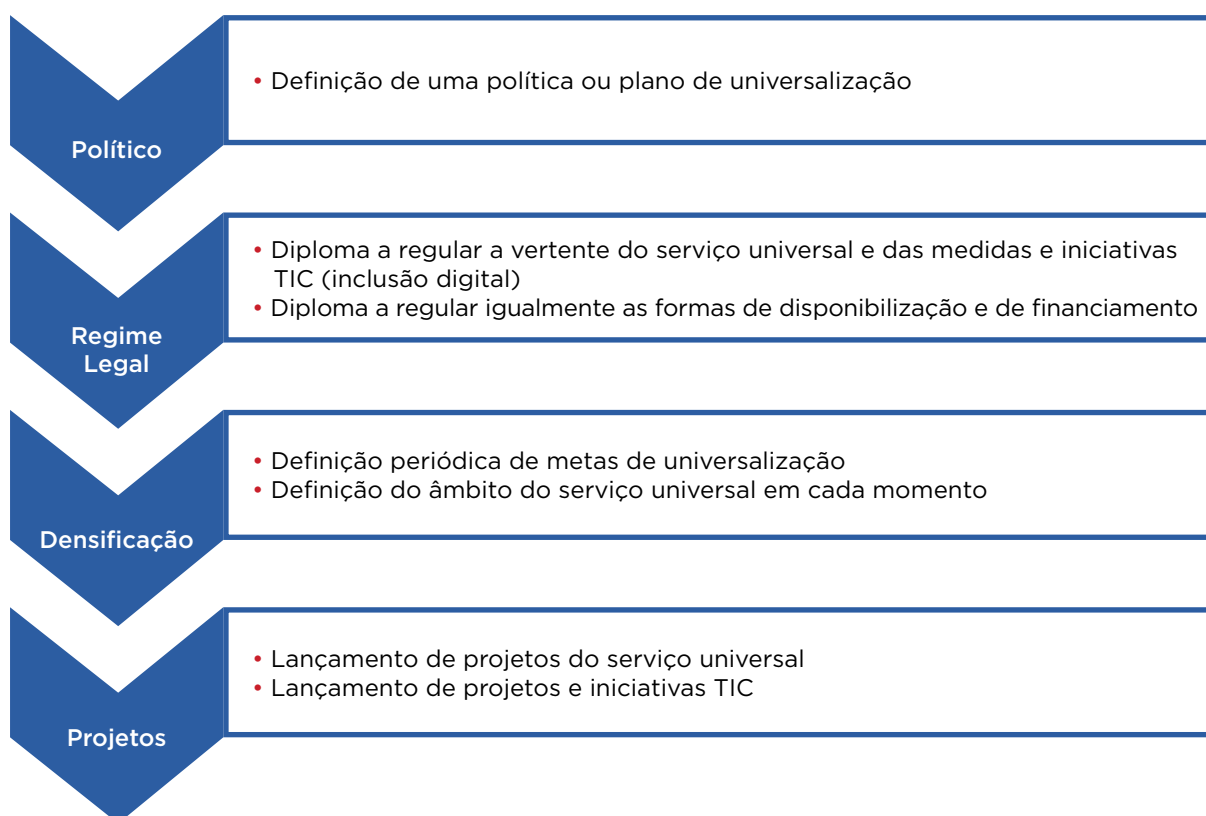
9. Apetos de implementação

A implementação do modelo de abordagem atrás detalhado caberá, desde logo, aos Estados-Membros da CPLP, sendo da responsabilidade de cada Estado definir as condições e meios a utilizar para rever o conceito e o âmbito do serviço universal e as medidas e iniciativas TIC.

À partida, embora não seja essencial, poderia ser vantajosa a criação de uma plataforma comum ao nível da CPLP e de Macau, China a propósito de algumas das recomendações deste estudo, desde logo para assegurar a partilha de experiências e assim cada um dos países poder beneficiar de experiências mútuas. Propõe-se assim que seja criado ao nível da CPLP e de Macau, China um observatório das políticas de medidas de universalização e de inclusão digital e definida uma carta de princípios e boas práticas neste âmbito.

Os países que decidam adotar tais princípios e boas práticas devem começar por aprovar uma política de universalização e de inclusão digital que dê o necessário enquadramento para as alterações a introduzir e a implementar.

Esquemáticamente, consideramos que a implementação do modelo sugerido exigirá os seguintes níveis de intervenção:



Lista de principais siglas e abreviaturas

AGER

Autoridade Geral de Regulação (São Tomé and Príncipe)

ANAC

Agência Nacional das Comunicações (Cabo Verde)

ANACOM

Autoridade Nacional de Comunicações (Portugal)

ANATEL

Agência Nacional das Telecomunicações (Brasil)

ANC

Autoridade Nacional das Comunicações (Timor-Leste)

ARCTEL

Associação de Associação de Reguladores de Comunicações e Telecomunicações da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

ARN-TIC

Autoridade Reguladora Nacional das Tecnologias de Informação e Comunicação da Guiné Bissau

CEI

Comunidade de Estados Independentes

CPLP

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

DSRT

Direção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações (Macau, China)

FUST

Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

GTSU

Grupo de Trabalho do Serviço Universal

INACOM

Instituto Angolano das Comunicações

INCM

Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique

ORTEL

Órgano Regulador de las Telecomunicaciones (Guiné Equatorial)

TIC

Tecnologias de Informação e Comunicação

VdA

Vieira de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados, R.L.

UIT

União Internacional das Telecomunicações

Bibliografia geral

Estudos Gerais

- Acceso Universal en Latinoamérica: Situación y desafíos*, ITU (2006)
- BEREC Report on Universal Service – Reflections for the Future* (2010)
- ICT Regulation Toolkit – Universal Access and Service*, ITU
- New Models for Universal Access to Telecommunications in Latin America*
- Report on Universal Service Fund and Digital Inclusion for All*, ITU (2013)
- Reporte post Cumbre Conectar las Américas Visión General de la Banda Ancha en América*, ITU (2014)
- SADC Guidelines on Universal Access and Service*, SADC (2011)
- SADC Toolkit on Universal Access Funding and Universal Service Fund Implementation*, SADC (2011)
- Sub-Saharan Africa – Universal Service Fund Study*, GSMA (2014)
- Survey of Universal Service Funds – Key Findings*, GSMA (2013)
- Symposium on African ICT roadmap to achieve nepad objectives Arusha, Tanzania, 1-3 April 2003 - Assessment of telecommunication and ICT infrastructure in Africa*, ITU (2003)
- The Benefits of Applying Universal Service Funds to Support ICT/Broadband Programs*, Intel (2011)
- Universal Access and Service Funds*, Intelecon (2009)

Artigos e Apresentações

- ALLEMAN, James, *Universal Service*
- CALVO, A.G., *Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans*, OECD Digital Economy Papers no. 203 (2012)
- CALANDRO, Enrico / MOYO, Mpho, *Is the Universal Access Fund in Africa creating an enabling environment for ICT infrastructure investment in rural and perceived uneconomic areas?*, Research ITC Africa (2011)
- DYMOND, Andrew, *Universal Service: The Trends, Opportunities and Best Practices for Universal Access to Broadband Services*, Intelecon
- GOSPIĆ, Nataša / BOGOJEVIĆ, Dragan / MURIC, Goran, *Broadband Universal Services and Access: Opportunities for Broadband for All* (2012)
- MARCELLE, Gillian M., *Universal Service in Africa: Solving the Dilemma*, Published paper for Session S.2. Financiamento Strategies getting the mix right between local and international investment, ITU Africa Telecom 98 (1998)

