

Presidente da Comissão Executiva da Portugal Telecom, SA

RECOMENDAÇÃO N.º 5/ A/99

Proc.R-826/98

1999.01.21

Área: A2

Assunto: Consumo. Portugal Telecom SA. Novo tarifário. Taxa de activação de chamada. Suspensão

Sequência: Parcialmente acatada

Foram recebidas nesta Provedoria, entre Janeiro e Julho de 1998, várias queixas relacionadas com o assunto identificado em epígrafe, de entre as quais se destaca, pelo volume de documentação de suporte que a acompanhava, a que foi apresentada pela Comissão de Utentes contra a Taxa de Activação e os Aumentos nos Telefones, cujos representantes foram por mim recebidos em audiência em 2.06.98.

Criticando de uma forma genérica os traços fundamentais do tarifário aprovado pela Portugal Telecom em 1998, na sequência da Convenção de preços para o sector celebrada entre essa Empresa, a Direcção- Geral do Comércio e da Concorrência e o Instituto das Comunicações de Portugal (para vigorar no triénio 1998-2000), muito embora reconheçam que o mesmo contem alguns aspectos positivos, os reclamantes mostram-se, no entanto, especialmente inconformados com a introdução no preço das chamadas do denominado "custo de activação de chamada" (também conhecido por "taxa de activação" e correspondente ao custo de ligação quando a chamada é atendida pelo destinatário).

A instrução dos processos abertos na Provedoria de Justiça para apreciação deste assunto teve por objectivo não só a análise da questão, sem dúvida fulcral, do custo de activação de chamada, como ainda a apreciação do impacto do novo tarifário junto dos diferentes tipos de clientes do Serviço Fixo de Telefone.

I Custo de activação de chamada

1. Consideram os queixosos que o "custo de activação de chamada", para além de prejudicar essencialmente os utentes residenciais que efectuam chamadas de curta duração (que são em grande número), se consubstancia na imposição de um consumo mínimo, em violação do disposto no art. 8º da Lei nº 23/96, de 26 de Julho.
2. Tendo em vista reunir elementos suficientes para poder tomar posição sobre esta questão, solicitei, quer a essa Empresa, quer ao Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), através de officios datados de 6.03.98, os esclarecimentos havidos por convenientes (os esclarecimentos solicitados ao Instituto das Comunicações de Portugal foram idênticos aos solicitados a V. Exa. através dos Pontos 1, 2 e 3 do meu officio nº 4284, de 6.03.98).
3. As respostas obtidas permitiram concluir pela existência de uma identidade de pontos de vista entre essa Empresa e o ICP no que toca às principais questões colocadas.
4. O custo de activação de chamada não é considerado como imposição e cobrança de um consumo mínimo, por corresponder a um custo real suportado por essa Empresa sempre que uma chamada é efectivamente realizada, ou seja, sempre que é atendida pelo destinatário. A activação encontrará a sua razão de ser, segundo me foi transmitido por V. Exa., através do officio nº 70524, de 27.04.98, no facto de existirem custos (suportados pela Portugal Telecom) não relacionados com a duração das comunicações e, portanto, independentes dessa mesma duração.
5. O ICP entendeu mesmo chamar especialmente a atenção para o facto da introdução no preço das chamadas do custo de activação resultar da necessidade de dar cumprimento ao princípio da orientação para os custos, previsto na supra mencionada Convenção de Preços para o período 1998-2000.
6. Essa Empresa, por seu turno, entendeu dever realçar que o custo de activação não tinha de estar especificamente previsto na Convenção, uma vez que esta não é um tarifário, limitando-se a fixar os princípios gerais e os requisitos a que deverá obedecer o sistema de preços do Serviço Fixo de Telefone.
7. Posteriormente, em officio datado de 27.07.98, veio V. Exa. prestar esclarecimento sobre a diferença existente entre os custos reflectidos pela assinatura mensal, que têm a ver com o facto de um cliente se encontrar acessível ou poder aceder ao serviço fixo telefónico, independentemente de realizar ou não chamadas, e os custos reflectidos pelo preço da activação, que são aqueles que se encontram associados à

realização das chamadas.

8. No mesmo ofício de 27.07.98 é feita uma chamada de atenção para as razões de justiça que levaram a Portugal Telecom a optar pela introdução de um preço de activação de chamada. Refere V. Exa. que se trata de um sistema mais justo e orientado para os custos, fazendo relacionar de forma mais correcta os custos das chamadas com a sua duração. É ainda salientado que desta forma se tornou possível reduzir o preço do impulso em cerca de 27%.

9. Um dos principais objectivos da activação da chamada será, segundo V. Exa., não penalizar determinados segmentos de mercado que realizam chamadas de maior duração, sendo as famílias apresentadas como exemplo desses mesmos segmentos.

10. Quanto aos motivos pelos quais foi tomada a opção de introduzir o preço de activação de chamada sem que estivessem reunidas as condições técnicas para a implementação da facturação ao segundo, realçou V. Exa. os aspectos relacionados com a justificação económica da activação de chamada, baseada em custos efectivamente suportados (considerando-se o conceito de activação totalmente dissociável da introdução do sistema de facturação ao segundo), bem como o princípio da orientação dos preços para os custos respectivos, consagrado na Convenção de Preços 1998-2000.

11. Por fim, afirma V. Exa. ser intenção dessa Empresa introduzir o sistema de facturação ao segundo durante o corrente ano de 1999, logo que tal se torne tecnicamente possível.

12. Concordo com V. Exa. quando afirma que o custo de activação de chamada não consubstancia a imposição e cobrança de um consumo mínimo, para efeitos do disposto no artigo 8º da Lei nº 23/96, de 26 de Julho. Parecem-me também aceitáveis os argumentos avançados no sentido de justificar a desnecessidade de expressa previsão do custo de activação de chamada na Convenção acima mencionada.

13. Subscrevo ainda as conclusões alcançadas quanto à diferente natureza dos custos suportados pela assinatura mensal e pelo preço de activação.

14. Três motivos me levam, porém, a discordar de V. Exa. no que diz respeito à bondade da cobrança de activação de chamada:

a) Não creio que o custo de activação de chamada introduza um factor de justiça no sistema.

Com efeito, não compreendo como se pode considerar justa uma medida que penaliza de forma nítida o grande número de clientes do Serviço Fixo de Telefone que realiza predominantemente chamadas locais de curta duração - segundo números fornecidos pela própria Portugal Telecom, do total de chamadas locais realizadas em Março de 1998, por clientes residenciais, em período normal, 66,9% foram de duração não superior a 180 segundos. Ora, são precisamente essas chamadas aquelas em que o encargo acrescido resultante do preço de activação se repercute com maior intensidade.

Nesse sentido, aliás, aponta o relatório da Comissão Parlamentar de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente, no qual se afirma que o impulso de activação "penaliza claramente todas as chamadas de curta duração" e ainda que "o efeito mais negativo se verificará nas chamadas locais de um só impulso, cujo custo global aumenta efectivamente em 47,4% o seu preço, e também que, quem faz habitualmente chamadas longas, e em grande quantidade, beneficiará do efeito positivo, tão mais visível quanto maior for a duração dessas chamadas".

b) Não me parece de forma alguma evidente que as chamadas de longa duração sejam essencial e predominantemente imputáveis às famílias.

Se é certo que algumas famílias efectuem, habitualmente, chamadas de longa duração, muitas outras não o farão por regra. Tanto assim é, que os dados numéricos fornecidos pela Portugal Telecom em nenhum ponto revelam que os segmentos de mercado que mais realizam tal tipo de chamadas sejam segmentos maioritários. Pelo contrário, o que resulta evidente é o elevado número de chamadas de curta duração (i.e., de duração não superior a 3 minutos) efectuadas pelos vários tipos de assinantes - v., por ex., quadros anexos aos v/ ofícios nºs 70524 e 75063, de 27.04.1998 e 27.07.1998, respectivamente.

c) Saliento que a Convenção de Preços, como a Portugal Telecom e o ICP têm vindo a frisar, não faz qualquer referência ao custo de activação de chamada, quando, no seu ponto 2.3., o poderia ter feito, ao indicar os meios de prossecução dos princípios por que se rege o sistema de preços, designadamente o princípio da orientação para os custos.

Atente-se, a este respeito, no teor do supra citado ponto 2.3. da Convenção:

"Para assegurar a prossecução dos princípios previstos nos números anteriores [orientação para os custos, não discriminação e transparência], a PT obriga-se a:

a) Manter um sistema de contabilidade analítica que permita a determinação dos custos associados a cada serviço, e, dentro de um serviço, os custos associados a cada forma de prestação.

b) Publicitar adequadamente os tarifários em vigor, as condições de aplicação dos mesmos, bem como as

situações previstas na Subsecção II da Secção II do Capítulo II."

Parece-me lícito, pois, concluir que o custo de activação de chamada e o princípio da orientação para os custos constituem realidades perfeitamente dissociáveis, sendo indubitavelmente possível respeitar este princípio sem recorrer à imposição daquele custo.

Assim sendo, e porque já se constatou ser a activação de chamada um dos principais motivos de agravamento dos encargos a suportar pelos utentes do Serviço Fixo de Telefone, não se vislumbram motivos para a sua manutenção, pelo menos enquanto os seus efeitos negativos não puderem ser atenuados pela introdução da facturação ao segundo.

É, aliás, constatável uma evidente incoerência na decisão de introduzir um sistema de cobrança do custo de activação de chamada que não seja acompanhado pela facturação ao segundo, uma vez que, na minha óptica, a orientação para os custos deverá ser assumida em toda a sua plenitude, e não apenas parcialmente, numa vertente que serve os interesses da Portugal Telecom (cobrança do preço de activação), ficando em suspenso a aplicação de um mecanismo (a facturação ao segundo) que, imputando a cada utente o custo exacto daquilo que ele efectivamente consumiu, contribui de igual forma para a prossecução do princípio da orientação para os custos, com a vantagem de, na perspectiva do utente, compensar o acréscimo de encargos resultante da cobrança do preço de activação de chamada.

A respeito da facturação ao segundo, não posso deixar de manifestar alguma preocupação relativamente às informações recentemente veiculadas pela comunicação social, segundo as quais a Portugal Telecom, embora se tenha comprometido a introduzir a mencionada facturação a partir do segundo semestre do corrente ano, encontrar-se-á ainda a ponderar a possibilidade de o novo sistema de contagem ter início após 30 segundos de conversação ou apenas após 60 segundos de duração de chamada.

A meu ver, quanto menor for o período a partir do qual tem início a facturação ao segundo, maior será o rigor colocado no apuramento do custo efectivo de cada comunicação.

Imputar a uma chamada com duração de 15 segundos, por exemplo, o mesmo custo que é imputado a uma chamada de 59 segundos, desvirtua, sem dúvida, o objectivo que se pretende atingir com o sistema de tarifação ao segundo.

Concluo, em suma, que apesar da dissociabilidade destas 3 realidades (princípio da orientação para os custos, activação de chamada e facturação ao segundo), serão mais justos os resultados alcançados através de uma aplicação simultânea do sistema de facturação ao segundo e da activação de chamada do que aqueles a que se chegou através do actual sistema, que, adiando a facturação ao segundo, opta apenas por introduzir a activação de chamada, justificando-a através do princípio da orientação para os custos.

Decorrido praticamente um ano sobre a introdução da activação de chamada, e após análise cuidada da verdadeira extensão da influência exercida por este mecanismo sobre a globalidade do tarifário, dúvidas não restam sobre a sua natureza fortemente penalizante para importantes segmentos de consumidores, o que contribuiu para uma forte contestação popular a um tarifário que, não sofrendo a repercussão do preço de activação, seria até de uma forma geral bem aceite pela maioria dos utentes do Serviço Fixo de Telefone.

II Impacto do novo tarifário. Alterações introduzidas em 1998 e propostas de alteração para 1999.

1. A fim de melhor quantificar o impacto do novo tarifário (ainda sem as alterações propostas para 1999), sobre a facturação mensalmente apresentada aos consumidores, solicitei e obtive Parecer elaborado por professora catedrática do Departamento de Estatística da Faculdade de Ciências de Lisboa.
2. Este Parecer teve por base os dados que a Portugal Telecom pôde disponibilizar, relativos ao tipo de chamadas realizadas pelos clientes da Portugal Telecom, aos diferentes tipos de assinantes e aos diferentes períodos utilizados para a realização dessas mesmas chamadas.
3. Recentemente, apreciei ainda as conclusões do Parecer obtido pela Portugal Telecom junto do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa.
4. Desta análise estatística resultam, desde logo, algumas contradições entre os resultados a que chegaram cada uma das entidades que se pronunciaram sobre o assunto: enquanto que o estudo do ISEG conclui que "cerca de 58% dos clientes profissionais têm variações inferiores à inflação estimada" e que "cerca de 79% dos clientes residenciais têm variações inferiores à inflação estimada" (página 28 do referido estudo), o Parecer obtido pela Provedoria de Justiça conclui por uma penalização maior dos clientes residenciais, relativamente aos empresariais ou profissionais.
5. Com efeito, as conclusões do Parecer facultado a este órgão do Estado indicam que cerca de 46% dos clientes residenciais terão sofrido aumentos percentuais superiores à inflação, enquanto que dos clientes

clientes residenciais terão sofrido aumentos percentuais superiores à inflação, enquanto que dos clientes empresariais, apenas cerca de 26% terão sofrido o mesmo tipo de aumento, embora tais percentagens possam sofrer variações para menos, se forem adoptadas estratégias restritivas do número de chamadas locais e do período horário.

6. Não pretendendo reduzir a apreciação desta questão a uma mera análise estatística, sempre gostaria de salientar a observação que, no Parecer pedido pela Provedoria de Justiça, é feita acerca da metodologia utilizada por essa Empresa na comparação a que procede entre o tarifário de 1997 e o que foi aprovado para vigorar em 1998: ao tomar por base as chamadas efectuadas em Março de 1998 (para lhes aplicar o tarifário de 1997 e apurar a diferença relativamente ao custo das mesmas chamadas segundo o novo tarifário), a Portugal Telecom introduziu no cálculo um factor de distorção. É que, o utente que realiza determinadas chamadas em Março de 1998, adopta um comportamento já influenciado pelos termos do actual tarifário, sendo portanto natural que este se revele mais favorável do que o anterior quando aplicado à mesma situação.

7. Do mesmo modo, não posso deixar de chamar a atenção para o facto de a análise da distribuição da variação da facturação constante do estudo do ISEG (página 28) não ter levado em consideração uma realidade que já antes havia sido reconhecida - a de que 10% dos clientes da Portugal Telecom são responsáveis por 50% da facturação total da Empresa (cfr. pág. 11 do mesmo estudo).

8. Ao referir-se, naquele estudo, que "cerca de 79% dos clientes residenciais têm variações inferiores à inflação estimada", foi tida como ponto de referência a totalidade dos clientes residenciais da empresa, não sendo por isso possível saber exactamente quais, de entre aqueles cerca de 79%, não foram prejudicados pela referida variação.

9. O mesmo é dizer que, dentro da percentagem acima referida, se incluem, indistintamente, grandes e pequenos clientes residenciais (em termos de facturação) e utentes de maiores e menores níveis de rendimento.

10. As alterações tarifárias recentemente propostas por essa Empresa para vigorar a partir do dia 1 de Fevereiro do corrente ano, vêm, por seu turno, confirmar a tendência, expressa no Parecer obtido por este órgão do Estado, para um agravamento dos custos suportados pelos clientes residenciais (estas alterações prevêem, recorde-se, um aumento de cerca de 8% nas chamadas locais, sendo certo que é este o tipo de chamadas mais frequentemente realizado pelos clientes residenciais).

11. Criticável me parece o facto de esta nova proposta, acompanhando a tendência já delineada no tarifário de 1998, acentuar a penalização da grande percentagem de utentes que realiza maioritariamente chamadas locais de curta duração, para poder beneficiar aqueles que efectuam com frequência ligações internacionais e nacionais de maior duração.

12. A redução global de preços prevista na Convenção, embora alcançada, não o terá sido, em minha opinião, pela forma mais adequada.

13. Enquanto entidade prestadora de um serviço público essencial, a Portugal Telecom não deverá esquecer princípios fundamentais de justiça social que sempre deverão nortear a sua actividade.

14. Se é verdade que o "pacote económico" que acompanhou a aprovação do tarifário de 1998 teve como objectivo atenuar os efeitos negativos que o mesmo originou junto de determinados segmentos de mercado, designadamente junto dos clientes residenciais de baixo consumo, certo é também que, na prática, se revelou, na minha opinião, insuficiente para alcançar tal desiderato de forma satisfatória.

15. Sendo certo que as regalias constantes da convenção e consagradas no novo tarifário relativamente a assinantes reformados e pensionistas já existiam, o "pacote económico" mais não fez do que contribuir em escassa medida para compensar o grande acréscimo de encargos induzido pelo aumento da assinatura mensal e, muito especialmente, pela introdução do custo de activação de chamada.

16. Perante o já mencionado aumento das chamadas locais proposto para 1999, sou levado a concluir que só um alargamento substancial do âmbito do "pacote económico" poderia compensar os encargos adicionais que recairão sobre os consumidores.

Em face do exposto, e porque se me afigura essencial atenuar os efeitos injustos da aplicação do tarifário de 1998, bem como das alterações previstas para 1999, junto dos clientes que efectuam maioritariamente chamadas locais de curta duração, designadamente dos pequenos clientes residenciais; porque me parecem no mínimo bastante duvidosas as virtualidades de um sistema de cobrança de activação de chamada que não seja acompanhado por facturação ao segundo, não se configurando razoável a perspectiva de uma prossecução do princípio da orientação para os custos que seja feita de uma forma parcial, tendo apenas em atenção a óptica da Empresa e esquecendo os legítimos interesses dos utentes; e, ainda, porque importa ter sempre presente a dimensão social de que se reveste a prestação do Serviço Fixo de Telefone, RECOMENDO

1. Que seja de imediato suspensa a cobrança do preço de activação de chamada, devendo tal suspensão ser

- mantida enquanto não estiverem reunidas as condições que permitam introduzir a facturação ao segundo.
2. Que, no mais curto espaço de tempo possível, seja introduzida a tarifação ao segundo, sistema de contagem que deverá ter início imediatamente após o estabelecimento da ligação e que não deverá acarretar, para os consumidores, quaisquer encargos adicionais, sob pena de se assistir a uma diminuição indesejável do seu conteúdo útil.
 3. Que, caso estas medidas se revelem ainda insuficientes para reduzir o impacto negativo do novo tarifário sobre a facturação dos pequenos clientes residenciais da Portugal Telecom, em especial dos de menores recursos, seja cumulativamente introduzida no "pacote económico" uma vertente social que actualmente se lhe não reconhece, já que os clientes são por ele abrangidos de acordo com critérios que têm somente a ver com o respectivo nível de facturação, sem que se tenha em conta os rendimentos auferidos.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Menéres Pimentel