



Entregável 3: Projeto do Quadro Legal que Regula o Acesso/Serviço Universal

Relatório final

24 de novembro de 2025



DIREITOS DE AUTOR

Consultoria © Salience 2025

Nome do Entregue:	Projeto do quadro legal que rege o acesso/serviço universal
Breve Descrição:	Este é o terceiro entregável substantivo no projeto WARDIP Revisão do Quadro Legal para o Acesso/Serviço Universal. O relatório inclui uma análise aprofundada das disposições legais existentes e a identificação de áreas que necessitam de atualizações ou revisões para se alinhar com um regime revisto de Acesso/Serviço Universal. O relatório também apresenta uma revisão dos Regulamentos de Acesso Universal/Desenvolvimento de Serviços, garantindo que refletem as mais recentes orientações políticas e requisitos regulamentares.
Líder do Cliente:	Robert Djono
Líder do Projeto:	Erik Whitlock

Índice

1.	INTRODUÇÃO.....	4
2.	REVISÕES AO PROJETO DE LEI DAS COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS.....	5
2.1.	Arranjos de Precedentes.....	5
2.2.	Revisões ao rascunho atual.....	5
3.	REVISÕES AO REGULAMENTO.....	7
3.1.	Disposições Gerais.....	7
3.2.	Âmbito do Acesso e Serviço Universal.....	7
3.3.	Implementação do Acesso e Serviço Universal.....	7
3.4.	Designação de Operadores responsáveis pelos Programas de UAS.....	8
3.5.	Controlo.....	9
3.6.	Tarifas e Custos para o Acesso e Serviço Universal.....	9
3.7.	Financiamento do Acesso e Serviço Universal.....	9
3.8.	Gestão de Recursos.....	11

1. Introdução

Este é o terceiro entregável substantivo no projeto WARDIP Revisão do Quadro Legal para o Acesso/Serviço Universal. O relatório inclui uma análise aprofundada das disposições legais existentes e a identificação de áreas que necessitam de atualizações ou revisões para se alinhar com um regime revisto de Acesso/Serviço Universal. O relatório também apresenta uma revisão dos Regulamentos de Acesso Universal/Desenvolvimento de Serviços, garantindo que refletem as mais recentes orientações políticas e requisitos regulamentares.

Este relatório beneficia do trabalho realizado por Katia Duhamel, que realizou uma revisão da lei fundamental sobre comunicações eletrónicas e redigiu alguns regulamentos associados em 2024 no âmbito do Programa WARDIP.¹ A Sra. Duhamel realizou uma análise abrangente do quadro legal e regulatório, incluindo temas relacionados com licenciamento e concorrência em telecomunicações, interligação e acesso, partilha de infraestruturas e construção de obras civis, proteção do consumidor, espectro e numeração, serviço universal e tributação.

No que diz respeito ao acesso universal e ao serviço em particular, o quadro existente está estabelecido nos Decretos 17/2011 e 18/2011 sobre o Serviço Universal e o Fundo de Acesso Universal (UAF), o que não seria aplicável à luz de um novo projeto de lei. De forma mais ampla, existiam fraquezas específicas no quadro existente que podem ser resolvidas através de uma revisão. A Sra. Duhamel identificou várias destas fraquezas, que incluíam:

- a ausência de um mecanismo de pagamento para a distribuição de fundos;
- ausência de procedimentos para designar o operador responsável por cumprir requisitos definidos de acesso universal e serviço;
- como devem ser calculados os subsídios a fornecer para a realização de requisitos definidos de serviço universal e acesso e os subsídios a conceder;
- Consideração insuficiente – ou pelo menos não expressa – da necessidade de investimento em fibra ótica em áreas não lucrativas; e
- um baixo nível de poderes de fiscalização previstos nos regulamentos existentes.

A Sra. Duhamel destacou a necessidade de alargar o âmbito de aplicação do regime de serviço universal para incluir infraestruturas de banda larga, a introdução de um mecanismo de "pagar ou jogar" e aumentar a transparência, supervisão e avaliação. Depois, redigiu um novo decreto a seguir ao novo projeto de lei das comunicações eletrónicas, que, segundo entendemos, foi aprovado pelo Conselho de Ministros, mas ainda não foi analisado pelo Parlamento. Tomamos os rascunhos da Sra. Duhamel como ponto de partida na nossa análise e revisões.²

¹ Este trabalho foi realizado no âmbito do compromisso "REVISÃO DA LEI DE BASE SOBRE AS COMUNICAÇÕES ELECTRÓNICAS E ELABORAÇÃO DOS RESPECTIVOS REGULAMENTOS", fornecido no âmbito do Programa Regional de Integração Digital da África Ocidental Guiné-Bissau, WARDIP - C - 17 – 2023, Empréstimo/Crédito/Doação n.o : V4620.

² "Anteprojecto de lei-quadro sobre as comunicações electrónicas na Guiné Bissau", de 3 de Fevereiro de 2025 e o documento intitulado 250203_Decret SU_Vdef_CLEAN contendo o REGULAMENTO RELATIVO AO ACESSO E SERVIÇO UNIVERSAL DE COMUNICAÇÕES ELECTRÓNICAS.

Nos capítulos seguintes, apresentamos as nossas revisões às disposições relevantes da lei e do Regulamento, respetivamente. Quando as revisões são substanciais, ou seja, não apenas esclarecem a linguagem ou tornam o texto internamente consistente, fornecemos justificação e motivação para as nossas alterações.

Os anexos 1 e 2 contêm as versões em português revistas das disposições relevantes do projeto de lei e do decreto sobre o Regulamento, respetivamente.

2. Revisões ao Projeto de Lei das Comunicações Eletrónicas

2.1. Arranjos de Precedentes

O Capítulo VIII da Lei 5/2010 - a Lei Fundamental das Telecomunicações e Tecnologias de Informação, e as disposições regulamentares do Decreto n.º 17/2011 sobre o Fundo de Acesso Universal representam o anterior quadro regulatório relevante para o acesso e serviço universais. A Lei criou a Autoridade Nacional Reguladora para Tecnologias de Informação e Comunicação (ARN). O Fundo de Acesso Universal (UAF) foi criado pelo Decreto n.º 17/2011, de 25 de fevereiro de 2011, e tornou-se uma função independente do regulador.

Como discutido no nosso relatório ³anterior, o Decreto n.º 17/2011, que definiu:

- (i) a estrutura e responsabilidades do seu órgão de governação, o Comité de Gestão,
- (ii) a obrigação financeira de todas as entidades licenciadas a operar no mercado das telecomunicações de reabastecer o fundo pagando 1% da sua receita bruta, líquido das taxas de interligação; e
- (iii) os mecanismos de salvaguarda para garantir a utilização eficaz e transparente da UAF.

A UAF enfrenta atualmente vários problemas, incluindo falta de pessoal, necessidade de atualizar a sua estrutura de governação e regulação, e orientações estratégicas pouco claras. Por isso, acreditamos que existe uma necessidade urgente de um roteiro operacional para abordar o risco relacionado com a gestão dos recursos e utilização dos fundos. A UAF também enfrentou desafios decorrentes da volatilidade política do país, levando a mudanças frequentes na liderança e na direção técnica.

Existem vários elementos estruturais estabelecidos no quadro de precedentes que merecem ser mantidos, incluindo a manutenção da responsabilidade governamental na definição da política, que é depois implementada pela ARN, e a perseguição tanto dos elementos de a) identificar e fazer cumprir um conjunto de serviços obrigatórios, bem como b) identificar, financiar e implementar programas em áreas e comunidades pouco servidas ou não servidas.

2.2. Revisões ao rascunho atual

Nesta secção explicamos as revisões que fizemos às secções relevantes do atual projeto de Lei sobre Comunicações Eletrónicas. As revisões específicas são fornecidas no Anexo 1.

³ Política e Estratégia para o Desenvolvimento do Acesso Nacional às Telecomunicações e Serviço Universal para a Guiné-Bissau: Construção de Infraestruturas Digitais Resilientes para o Crescimento Económico", 17 de março de 2025.

1. A versão atual do projeto de lei carece de definições de acesso universal e serviço universal. Fornecemos-las no Artigo 3, utilizando uma linguagem semelhante à utilizada nas diretrizes da CEDEAO sobre o serviço universal.
2. É necessário definir o Prestador de Serviços Universais, termo utilizado no Artigo 140. Adicionamos isto ao Artigo 3.
3. É necessário definir de forma mais clara o âmbito do acesso e serviços universais. O artigo 139 foi revisto para a) definir claramente o acesso universal ao serviço universal e b) apresentar a lista de atividades, para além da exigência de prestar serviços obrigatórios que possam enquadrar-se nesse âmbito.
4. Reconhecendo que este âmbito poderá ter de ser alterado no futuro para refletir as mudanças tecnológicas e a evolução do mercado, o Artigo 4.º exige a revisão regular do âmbito estabelecido nos Artigos 139.1 a 139.3.
5. O conceito de "pagar ou jogar" precisa de ser incorporado no regime. Este conceito promove flexibilidade na forma como os objetivos de acesso universal e de serviços são atingidos e evita a dupla sobrecarga dos prestadores de serviços que cumprem diretamente os prestadores de serviços universais através das suas próprias despesas. A obrigação de "pagar ou jogar" significa que os prestadores de serviços universais devem ou contribuir para o fundo universal e de acesso ("UASF"), ou "jogar" fornecendo diretamente a obrigação de serviço universal (como implementar infraestruturas em áreas não lucrativas definidas pela UASF através dos seus próprios recursos) ou uma combinação de ambos. Este conceito é introduzido no Artigo 139.8.
6. Deveria ser adicionada flexibilidade para permitir ao governo financiar programas de serviço universal, seja através do UASF ou de outra fonte de fundos, ou uma combinação de ambos. Esta flexibilidade está prevista no Artigo 139.9.
7. A exigência de realizar um processo de monitorização e avaliação para acompanhar e melhorar o desempenho da UASF no Artigo 139.10.

3. Revisões ao Regulamento

3.1. Disposições Gerais

A primeira revisão substancial do Regulamento deve ser que a terminologia correta esteja a ser utilizada relativamente às entidades relevantes sujeitas ao Regulamento. Neste caso, são os fornecedores públicos de serviços de comunicações eletrónicas, que são designados como "Operadores" no Regulamento. Isto está exposto no Artigo 3.1.

3.2. Âmbito do Acesso e Serviço Universal

- O artigo 3.º também distingue entre serviços obrigatórios, descritos no artigo 4.º, e os Programas de acesso universal e serviço ("Programas") que são realizados para prestar serviço em áreas ou comunidades não servidas ou desfavorecidas, que estão definidos no documento estratégico.
- O Artigo 3.3 descreve os tipos de atividades que podem ser incluídas nos Programas, que são detalhados no Artigo 4
- O artigo 3.4 refere-se ao documento estratégico que será adotado pelo Conselho de Ministros e está sujeito a revisão a cada 5 anos.
- O Artigo 4 detalha de forma mais clara o que são os serviços universais obrigatórios. Podem ser serviços universais (Artigo 4.1) ou acesso universal (Artigo 4.2). Em qualquer dos casos, devem ser prestadas com um nível definido de qualidade de serviço.
- O Artigo 5.º lista os tipos de medidas que podem ser incluídas nos Programas. Estes Programas podem ser financiados total ou parcialmente pelo Fundo de Acesso e Serviços Universais (UASF).
- O Artigo 6.º estabelece o processo pelo qual o âmbito do Acesso e Serviço Universal é revisto periodicamente.
- O artigo 7.º estabelece as responsabilidades do Conselho de Ministros, do Ministro responsável pelas Comunicações Eletrónicas, da NRA e do Comité de Gestão da UASF na elaboração e adoção da estratégia quinzenal para o acesso e serviço universal.

3.3. Implementação do Acesso e Serviço Universal

Esta é a secção que exigiu a reformulação mais significativa. Conforme especificado no rascunho atual, a UASF é criada como uma instituição totalmente separada da NRA. Isto é problemático pelas seguintes razões:

- Em primeiro lugar, embora seja essencial minimizar procedimentos burocráticos desnecessários e proteger a tomada de decisões da influência política, não está claro que criar uma agência teoricamente "independente" vá conseguir isso. Tal como a criação de reguladores formalmente "independentes" em muitos países não resultou necessariamente numa tomada de decisão praticamente independente.
- Em segundo lugar, alojar o fundo dentro do regulador não é atípico na prática internacional. De facto, é um modelo seguido por mais de 70 por cento dos casos em África e, em particular, nos países lusófonos como Angola e Moçambique. Noutros países como Marrocos, Malásia, Chile e Peru, o Fundo também está integrado no regulador do setor e é reconhecido como funcionando bem.
- Em terceiro lugar, o montante de fundos que provavelmente será gerado para o fundo universal de acesso e serviços da Guiné-Bissau a médio prazo será provavelmente relativamente pequeno e difícil

de justificar uma instituição separada para a sua recolha, planeamento de implementação e distribuição.

- Por fim, existem obstáculos legais para criar uma instituição separada. Criar uma organização separada exigiria um conjunto totalmente novo de regras através de uma ou mais legislações que teriam de ser redigidas. A Guiné-Bissau não tem legislação sobre a criação e gestão de fundos soberanos, nem sequer sobre fundos (de investimento) em geral. Assim, uma entidade institucional separada exigiria esforços substanciais e adicionais, o que acrescentaria riscos e atrasos na implementação. Na nossa opinião profissional, isto não seria justificado.

Assim, começamos por alterar, no Artigo 8.º, as funções da NRA relativamente ao acesso e serviço universais. Isto inclui a expansão do departamento de acesso universal e serviços com a adição de pelo menos três ou quatro técnicos qualificados para realizar as funções necessárias de planeamento, gestão de programas e projetos e monitorização da UASF. Serão geridos por um gestor técnico sénior e serão responsáveis pelo design técnico, gestão de projetos e monitorização dos projetos UASF, conforme previsto no Artigo 8.

O Departamento trabalhará em estreita colaboração com o Secretário Executivo do Comité de Gestão, que será responsável por todas as funções administrativas da UASF, bem como pela documentação final dos programas e projetos para submissão ao Comité de Gestão, incluindo a emissão de documentação de licitação, aceitação em campo e relatórios de pedidos de subsídio, que devem ser aprovados pelo Comité.

Atualmente, há sete membros com direito a voto no Comité, quatro dos quais provêm de fora do governo, incluindo a adição do representante dos interesses dos consumidores e do Secretário Executivo como membro sem direito a voto, conforme especificado no Artigo 9.

Isto aproxima a instituição da UASF da sua estrutura existente, que, como referimos noutros locais, tem a vantagem de estabelecer o Fundo como, em princípio, uma unidade autónoma mais forte, mantendo o papel administrativo do Secretário Executivo da UASF, embora com mais apoio técnico. Esta estrutura tem também a vantagem de que o pessoal técnico da organização, estando sob a NRA, pode ser reforçado conforme necessário para cobrir esforços adicionais necessários de tempos a tempos para expandir a capacidade técnica do Fundo, de modo a cumprir a visão e as funções de política, estratégia e diferentes requisitos de pessoal para a implementação. Tem também a vantagem de que o Comité de Gestão dispõe, entre os seus membros, de uma facilidade inerente para consulta regular com a indústria durante a fase de conceção e aprovação de programas e projetos.

No entanto, como também dissemos, a UASF sob a NRA não está a desempenhar o seu potencial. É por esta razão que fizemos alterações para expandir e requalificar o departamento de UAS dentro da NRA para aumentar a sua capacidade de abranger as atividades desta política e estratégia. A base para isso está prevista no Artigo 8.1.

Os papéis do Comité de Gestão, do seu Presidente e do papel ligeiramente ajustado do Secretário Executivo do Comité, bem como o recrutamento deste último, são esclarecidos nos Artigos 10-13.

Por fim, revisámos o Artigo 15 para clarificar que infraestruturas criadas ao abrigo do Artigo 5 permanecem na propriedade do Estado e quais permanecem na propriedade dos prestadores de serviços universais.

3.4. Designação de Operadores responsáveis pelos Programas de UAS

Referimos que é importante esclarecer no título que esta secção trata dos Programas de Acesso e Serviço Universais, não do acesso universal e dos serviços em geral, pois o acesso e o serviço universais também

incluem serviços obrigatórios para áreas já servidas. Esta secção trata de Programas para abordar áreas e comunidades desfavorecidas ou não servidas.

Começamos, no Artigo 16, com um esclarecimento sobre o salário ou a disposição salarial prevista no Artigo 140 da Lei Fundamental. Revisões subsequentes nas páginas 17, 18, 19, 21 e 22 têm como objetivo tornar o texto mais claro.

Fizemos alterações mais significativas ao Artigo 20, que restringe explicitamente o cálculo do Custo Líquido apenas ao acesso universal e aos serviços abrangidos pelos Programas, ou seja, não à prestação de serviços obrigatórios. O cálculo do custo líquido pode ser realizado anualmente, conforme o Artigo 20.1, ou por períodos mais longos, quando parte de um esquema de "subsídio inteligente".

3.5. Controlo

Como já discutimos noutros locais, é necessário dispor de um sistema eficaz de monitorização e avaliação para manter uma avaliação, *feedback* e controlo ativos do Acesso e Serviço Universal. A NRA irá monitorizar e manter um registo da presença atual e emergente dos operadores e dos principais Indicadores-chave de Desempenho (KPIs), enquanto a FASU utilizará estes dados, além de monitorizar os resultados de projetos de rede e serviços apoiados por acordos de subvenção e fluxos de divulgação da FASU.

O artigo 23 esclarece a base deste controlo.

3.6. Tarifas e Custos para o Acesso e Serviço Universal

No Artigo 27, revisámos significativamente as condições sob as quais os subsídios fornecidos no Contrato de Acesso e Serviço Universal podem ser revistos. Em particular, esclarece que informação o titular do contrato deve produzir regularmente que servirá de base para a revisão do subsídio e como essa informação é validada.

Importa referir que, conforme estabelecido no Artigo 27.10, ao abrigo de um processo de "subsídio inteligente", a reavaliação do subsídio não é aplicável. É importante não sobrecarregar a administração da UASF com atividades onerosas que não deveriam ser necessárias.

No Artigo 28, estabelecemos como devem ser feitos os cálculos de "pagar ou jogar" para garantir que os Operadores não paguem nem em excesso nem em menos na UASF.

3.7. Financiamento do Acesso e Serviço Universal

Referimos que é importante esclarecer no título que esta secção trata de Programas de Acesso e Serviço Universal, não de acesso universal e serviço em geral, pois o acesso e serviço universais também inclui serviços obrigatórios em áreas já servidas.

De um modo geral, as nossas alterações aqui são esclarecimentos do texto original. Existem duas exceções a isto:

- No Artigo 31, revisámos a base do cálculo da receita sujeita à taxa de serviço universal. Anteriormente, era o volume de negócios total líquido dos pagamentos de interligação. A intenção aqui é evitar a dupla contagem das receitas setoriais e os pagamentos de interligação historicamente foram a causa da dupla contagem. No entanto, não é a única fonte e, com o tempo, à medida que o tráfego de voz desaparece, pode ser a menos significativa. Por isso, adicionámos quaisquer pagamentos

interoperadores a este cálculo. Isto está registado no Artigo 31. O objetivo é sujeitar apenas as receitas de retalho do setor ao imposto.

- Especificámos um limite para quanto do total das despesas do Fundo pode ser incorrido como despesa operacional e de planeamento, ou seja, 15%. Este valor destina-se a garantir que os custos de pessoal não saiam do controlo. Este valor pode ter de ser alterado, dependendo de fatores como o financiamento da USAF recolhido e o custo dos recursos humanos para dotar adequadamente o Departamento, no entanto, é importante ter um valor que deva ser cumprido uma vez confirmado como prático.

salience

consulting

Consultoria de Saliência
Escritório 131, torre Ewan 923,
Estrada 3620, Bloco 346, Distrito Seef
Manama
Reino do Bahrein

www.salience.consulting