ANACOM 25 anos

Painel: **A regulação das telecomunicações 25 anos após o início do processo de liberalização**

Há 25 anos a ANACOM foi criada num momento de viragem nos mercados de comunicações portugueses e europeus. A digitalização das redes fixas em curso e o início dos serviços celulares móveis, logo no início da década de 1990, foram uma expressão das mudanças tecnológicas então em curso. Entretanto, projetavam-se os processos de privatização das administrações postais e de telecomunicações e de liberalização dos mercados a nível europeu, estando aliás já em curso uma experiência limitada no Reino Unido. Começava-se a falar da garantia à população de acessibilidade aos serviços, que veio a ser dada entre nós em 1995, através do contrato de concessão entre o Estado e a Portugal Telecom (PT). Perspetivavam-se ainda processos de internacionalização das empresas portuguesas, e acolhiam-se os primeiros projetos de investimento estrangeiro que marcaram as comunicações móveis.

Em 1989, a constituição do ICP - Instituto das Comunicações de Portugal foi uma resposta institucional às mudanças tecnológicas e de mercado. Transferiram-se para um instituto público, o ICP, dotado de significativa autonomia financeira e administrativa, funções do Estado desempenhadas até então pelos CTT - Correios de Portugal (CTT), designadamente em matéria de gestão do espectro e de normalização. Às competências próprias do novo Instituto nesta matéria, acrescentavam-se funções de assessoria e de representação internacional do Estado, também tradicionalmente desempenhadas pelos CTT.

Ao longo da década de 1990 alargaram-se as atribuições do ICP. Tornou-se mais complexa a intervenção do Estado no mercado, com as várias licenças para serviços móveis, as autorizações das redes de distribuição por cabo e o contrato de concessão de 1995. Também nas suas funções de assessoria e de representação internacional do Estado o ICP teve que contribuir para a resolução de problemas de complexidade crescente, relacionados com o desenvolvimento da regulamentação internacional e com a criação e implementação interna do quadro regulamentar europeu. Em boa medida como resultado da evolução europeia, mas também com opções políticas internas, aumentou o âmbito das competências próprias do ICP para o estabelecimento de preços e de níveis de qualidade num número crescente de serviços cuja regulação era exigida para o sucesso da liberalização e promoção da concorrência.

O ICP tornou-se assim cada vez mais independente, na sua expressão mais essencial, e os Estatutos de 2001, constituindo o ICP-ANACOM, consagraram o que, em boa medida, era já um facto, reforçando-se essa independência com algumas garantias formais, relacionadas com o princípio da inamovibilidade nos cargos e com a possibilidade de alterações no sistema de remunerações, necessárias para se conseguir a retenção de quadros qualificados, que na altura era um problema muito significativo.

E foi assim, com capacidades institucionais reforçadas, que o ICP-ANACOM veio a implementar as Diretivas da Revisão de 2002, com as alterações de 2009. E, mais rapidamente ou mais lentamente, consoante os casos, implementou também as Recomendações sobre os mercados relevantes de 2003 e de 2007 e dessa forma definiu as regras fundamentais para o

desenvolvimento da concorrência, dos novos serviços de banda larga e o início dos investimentos em redes de nova geração. No processo, deu sequência a algumas inovações que vinham da década anterior, designadamente em matéria de segmentação geográfica dos mercados, que veio a constituir um dado estruturante da concorrência na banda larga. E foram implementados os princípios legais existentes em matéria de serviço universal.

Atualmente estamos num novo ponto de viragem.

Pela primeira vez desde, pelo menos, 1882, não há concessões de redes e serviços. Isto é uma amostra do sucesso da liberalização. O serviço universal é agora prestado a partir da seleção dos prestadores por concurso público. Mas é basicamente um serviço universal de voz. É notório que as necessidades sociais vão atualmente bem além do acesso a uma rede de telefonia vocal, sendo cada vez mais necessária a conectividade em banda larga. Ora, será de esperar que a concorrência seja suficiente para acolher as necessidades de acesso a serviços de banda larga por parte de todos, sem prejuízo dos investimentos públicos já realizados?

Do ponto de vista de mercado, salienta-se o papel do investimento estrangeiro nos principais operadores nos mercados de telecomunicações: um operador luso angolano, um operador que se poderá considerar luso-brasileiro, um operador inglês e um francês.

É uma situação inédita na história das telecomunicações em Portugal e inverte o que foi um projeto do século XX, o da formação de uma grande empresa de base nacional, ou na década de 1990, de duas grandes empresas de base nacional. Terá consequências? Ou ainda: a fusão Oi/PT e o fim do ciclo de investimento da PT em Portugal e a sua muito maior preocupação com o mercado brasileiro vai ou não levar a que o até agora operador incumbente deixe de o ser ou não? E em caso positivo o regulador vai alterar o seu relacionamento com os outros operadores?

Do ponto de vista da regulação, a intervenção reguladora na ótica de promoção da concorrência é cada vez mais especializada, no sentido de se dever dirigir a situações específicas em que haja distorções, ou em que os interesses dos consumidores não estejam adequadamente defendidos. Importa definir um quadro regulamentar que compatibilize a sã concorrência com as necessidades de investimento, designadamente em redes de nova geração, em novos serviços, na inovação em geral. Acrescem novas necessidades, por exemplo, quanto ao papel da ANACOM na cibersegurança. Ora, daqui resulta a necessidade de pensar a regulação nesta nova fase do mercado. Entre outras, e sem preocupações de exaustividade, salientam-se questões como as seguintes:

- A intensidade da concorrência, e em particular a agressividade nas promoções dos operadores de telecomunicações deve levar à intervenção do regulador quando algumas dessas guerras conduzem a um tal esmagamento de preços que possam dificultar a criação do músculo financeiro necessário para futuros investimentos?
- Como se perspetiva a evolução das funções de promoção da concorrência e do investimento, num mercado liberalizado, competitivo, mas sempre em grande transformação tecnológica? Devem continuar a ser utilizados os instrumentos regulativos da última década, seja no que diz respeito aos mercados abrangidos, seja no que se relaciona com as técnicas de regulação utilizadas?

- E num prazo mais longo, com a consolidação da concorrência, como se vê o papel futuro das autoridades reguladoras nos mercados de telecomunicações e também postais?

Na sociedade portuguesa evoluiu entretanto o papel das autoridades independentes. A nova Lei-quadro, na sua forma final pelo menos, sugere alguma estabilização dos poderes de regulação independente em vários sectores de atividade, que importará consolidar nos Estatutos. Ao mesmo tempo, ficaram excluídos o Banco de Portugal e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Todo o processo de elaboração da nova Lei-quadro evidenciou diversidade de posições e até de sentimentos sobre a regulação independente em Portugal.

- A Lei-quadro inicia um período diferente de relacionamento entre o Governo e os reguladores? Haverá modificações a esperar, em geral, ou no sector de comunicações?
- Podemos dizer que, na diversidade dos sectores em que existiu, a regulação independente cumpriu até agora os seus objetivos e correspondeu ao que a sociedade dela esperava? As competências próprias dos reguladores foram exercidas de forma geral com independência, em relação ao Governo e em relação aos diferentes interesses sectoriais que sempre se manifestam?
- E no sector de comunicações, como se vê a aceitação social do papel da ANACOM ao longo dos anos?
- No quadro da nova lei, e do que a sociedade espera dos serviços de comunicações eletrónicas e postais, como vê a necessidade de regulação independente no sector de comunicações?

João Confraria

Nicolau Santos