

SPECTRU

BOLETIM MENSAL
EDIÇÃO
ESPECIAL

Mais informações em: www.anacom.pt



25 ANOS DE COMPROMISSO
COM O FUTURO

A PALAVRA QUE MELHOR DESCREVE A ANACOM É EXCELÊNCIA

Fátima Barros

Presidente do Conselho de Administração da ANACOM

Há dois anos que assumiu as funções de Presidente da ANACOM? O que a levou a aceitar o lugar?

Depois de 20 anos de carreira universitária, o convite para ser Presidente da ANACOM surgiu como uma oportunidade para uma experiência profissional radicalmente diferente. Apesar de ser um grande desafio passar do mundo académico, na esfera privada, para um órgão regulador, na esfera pública, tinha imensa curiosidade em conhecer um dos sectores mais dinâmicos e sofisticados da nossa economia. Dado que parte dos meus trabalhos de investigação incidiram sobre temas de regulação e concorrência, assumir o cargo de regulador do sector das comunicações constituía uma excelente ocasião para compreender melhor o funcionamento dos mercados. Por outro lado, enquanto Diretora da CATÓLICA LISBON School of Business and Economics tive mais de 8 anos de experiência de gestão de uma organização que se revelam muito úteis para o desempenho destas funções. Mas sem dúvida que o fator decisivo para eu ter aceite foi a circunstância excepcional que me foi proporcionada de poder escolher a minha equipa no Conselho de Administração.

O que encontrou correspondeu às expectativas que tinha? O que mais a surpreendeu?

Sem dúvida que a maior surpresa foi o dinamismo deste mercado que, sobretudo em Portugal, tem sofrido alterações vertiginosas nos últimos dois anos. Por outro lado, ao nível da organização interna da ANACOM, fiquei muito surpreendida com a enorme qualidade, profissionalismo e dedicação dos colaboradores.

Dois anos depois que balanço faz do seu mandato?

Como referi anteriormente, o sector das comunicações em Portugal mudou substancialmente desde que eu e os meus colegas assumimos funções no Conselho de Administração: assistimos à revogação do contrato de concessão da Portugal Telecom (PT) enquanto prestadora do serviço universal de comunicações eletrónicas, à privatização dos CTT, assistimos à fusão entre a ZON e a Optimus, entre a Cabovisão e a ONI, ao processo de fusão entre a PT a Oi e, mais recentemente, ao inesperado anúncio de partilha de fibra da PT e da

Vodafone. Tivemos do lado de Bruxelas novas recomendações com grande impacto na regulação como, por exemplo, a dos novos mercados relevantes. E não podemos esquecer toda a discussão que foi gerada pela controversa regulamentação conhecida por *Connected Continent*. Tivemos por isso dois anos de grande turbulência e muito trabalho para podermos ajustar as nossas decisões ao dinamismo do mercado. A decisão dos mercados 4 e 5, por exemplo, teve que ser sucessivamente adiada para se ajustar, primeiro, à recomendação da Comissão Europeia sobre não discriminação, depois à alteração da estrutura de mercado que resultou da fusão da ZON e da Optimus e, posteriormente, ao acordo de partilha da fibra entre a PT e a Vodafone.

Ao nível da regulação foram tomadas diversas medidas mas, dado o seu carácter muito técnico, são menos visíveis para o público em geral.

O programa de sondas recentemente instaladas para monitorizar em contínuo o sinal de transmissão da PTC numa tentativa de dar uma resposta aos problemas que ainda existem em relação à TDT, ou o lançamento do NET.mede, a aplicação disponibilizada aos utilizadores que permite medir a velocidade da Internet e a existência de *traffic shapping*, são outros exemplos do amplo espectro de intervenção da ANACOM.

A proteção dos consumidores é sempre um elemento central da nossa atuação e destaque aqui, a título de exemplo, a proibição de serem anunciadas como ilimitadas ofertas de produtos e serviços que afinal tinham limites ou a preocupação com a transparência nos contratos.

Do ponto de vista interno iniciámos o nosso mandato com uma reestruturação ao nível dos custos, tendo sido revistos vários processos e renegociados vários contratos que permitiram economias de custos muito significativas, próximas dos 20%. Também tivemos uma grande preocupação com a formação das pessoas e iniciámos por isso um importante programa de liderança para os diretores e chefias e desenvolvemos um programa estruturado de desenvolvimento de pessoas que está em fase de implementação.

Olhando para trás considero que estes dois anos foram muito produtivos mas estamos também conscientes do muito que há para fazer.

Considera que a ANACOM é uma organização eficiente, motivada, capaz de dar resposta a todas as solicitações que lhe são dirigidas ou é preciso mudar algo para lhe dar força anímica, para a «rejuvenescer» uma vez que já conta com um quarto de século de idade?

A palavra que melhor descreve a ANACOM é Excelência. Há uma enorme preocupação e motivação em fazer um trabalho de excelência e isso é transversal a todas as direções. Há também um sentimento de orgulho pelo trabalho feito na instituição e por aquilo que ela representa que é amplamente partilhado pelos colaboradores. Contudo, a ANACOM é uma



instituição com uma estrutura hierárquica muito rígida, que muitas vezes não se adequa à agilização dos processos nem se enquadra facilmente nos modelos de gestão moderna. Por outro lado é uma instituição em que a média de idade se aproxima dos 49 anos. Se a idade é, por um lado, sinónimo de experiência e conhecimento, por outro lado, não facilita processos de mudança.

Chegou à ANACOM no momento difícil em que o Governo tinha imposto cortes salariais e supressão de subsídios, não era possível fazer contratações. Isto trouxe dificuldades ao funcionamento da ANACOM? À mobilização dos colaboradores?

Naturalmente o impacto de cortes salariais e eliminação da possibilidade de promoções e progressão nas carreiras criou um ambiente de incerteza, preocupação e ansiedade dentro da organização. Mas em momento nenhum sentimos que havia uma interferência na dedicação e empenho dos colaboradores. Nestes dois anos houve períodos de imenso trabalho e muitos colaboradores fizeram um enorme esforço para dar resposta às múltiplas solicitações, apesar de conscientes de que a Administração não tinha forma de os recompensar. A maior dificuldade com que a ANACOM se tem defrontado é a dificuldade em reter os mais jovens que, face aos cortes salariais, à falta de perspectivas de evolução na carreira e de progressão salarial optaram por outras alternativas profissionais. Esta situação é particularmente preocupante devido à elevada média etária dos recursos humanos que exige a preparação de uma nova geração. A saída dos mais jovens e a dificuldade de recrutamento vai agravar este problema. Não podemos esquecer que a qualidade do trabalho produzido na ANACOM depende exclusivamente da qualidade do seu capital humano.

Na qualidade de vice-presidente do BEREC tem contactos frequentes com outros reguladores europeus. Qual é a imagem da ANACOM junto dos seus congéneres?

É uma imagem de grande profissionalismo e qualidade em tudo aquilo em que tem participado ativamente ao longo dos anos. Posso dizer que devemos estar todos muito orgulhosos porque a ANACOM goza de uma excelente reputação junto dos membros do BEREC.



Que relevância tem para a ANACOM e para Portugal o facto de irmos assumir a presidência do BEREC em 2015, com a vice-presidência em 2014 e 2016?

Ao assumirmos a responsabilidade da Presidência do BEREC estávamos conscientes da importância que este cargo pode ter para Portugal, apesar do esforço acrescido que vai exigir a toda a organização. Podermos estar a dirigir os trabalhos, sobretudo num ano em que a Comissão vai iniciar a discussão do novo quadro regulamentar europeu para as comunicações eletrónicas, dá-nos uma enorme relevância, em especial porque temos a possibilidade de alertar a Comissão Europeia para as questões mais sensíveis para o sector em geral mas também para os países mais pequenos e mais periféricos.

Para a ANACOM penso que também é muito importante porque, por um lado, a eleição por unanimidade para esta posição reflete a confiança que os membros do BEREC têm na nossa equipa e, por outro lado, o prestígio que esta posição confere é também uma forma de premiar os nossos colaboradores.

O funcionamento do mercado levou aos recentes movimentos de consolidação. Não acabará este processo por reduzir a concorrência e ter efeitos nefastos para os consumidores? Como é que a regulação sectorial se pode posicionar para o impedir?

Curiosamente os movimentos de consolidação a que assistimos no sector em Portugal vieram dar origem a uma intensificação da concorrência que se tem refletido numa descida dos preços dos pacotes.

Mas, obviamente, o aumento de consolidação é sempre um fator de alerta para o regulador sobretudo porque a prazo pode resultar numa diminuição da concorrência. E não podemos esquecer que a concorrência é o motor para a inovação e o investimento permitindo melhores acessos e mais escolhas para os consumidores.

O sector das telecomunicações evolui muito rapidamente, dada a sucessão de tecnologias que permitem o desenvolvimento de novos negócios. A voz e a interligação perdem relevância e há que apostar em produtos e serviços de mais valor. Há cada vez mais apetite do público por novas aplicações, o que tem levado ao aparecimento de operadores OTT, alguns com grande sucesso.

Neste contexto, que papel deve ter o regulador? Como é que os reguladores poderão endereçar o tema dos OTT?

Este tema de grande complexidade e controvérsia faz parte do programa de trabalho do BEREC que propomos para 2015. Dado que hoje os OTT e os operadores de comunicações eletrónicas fazem parte do mesmo ecossistema, não podem continuar a ser ignorados em questões fundamentais como, por exemplo, as análises de mercado. Há por isso que fazer uma reflexão aprofundada sobre qual é o modelo de regulação que se adapta a este novo contexto.

A nova lei-quadro poderá reforçar o papel da ANACOM? Qual o impacto que está a ter na vida da ANACOM? Trouxe um reforço da independência?

Até agora a nova lei-quadro não teve impactos significativos na atividade da ANACOM. Também não podemos dizer que trouxe um reforço da independência porque continuamos a estar sujeitos às restrições impostas pela lei do orçamento que se traduzem nos cortes salariais e nas restrições de contratação. Estes fatores são certamente os mais restritivos para a capacidade da ANACOM atrair e reter talento e não podemos esquecer que os recursos humanos são o elemento crítico para o sucesso da nossa atividade.

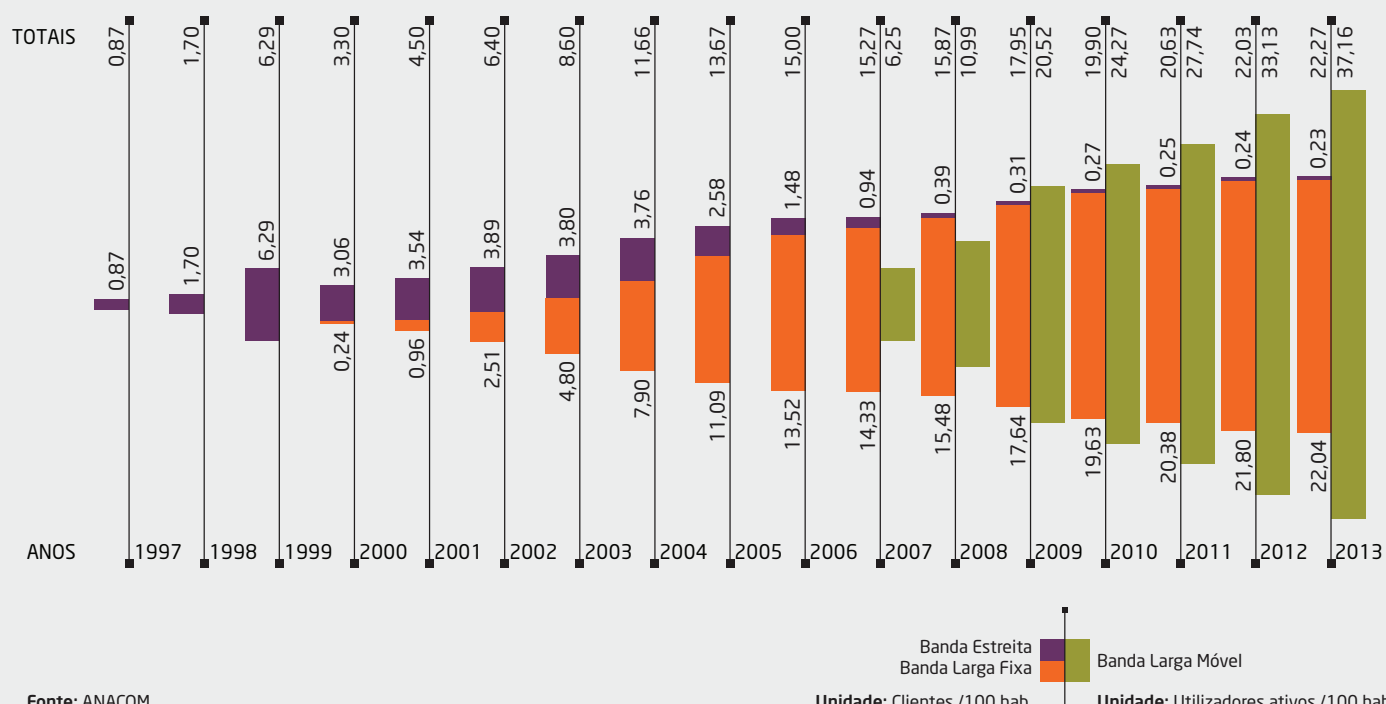
Quais os principais desafios que se perspetivam para o regulador?

O modelo de regulação, tal como o conhecemos, já não se adapta à realidade de um sector que se caracteriza hoje pela convergência fixo-móvel, pelo aparecimento de novos *players* como é o caso dos OTT, em que o mundo vai estar cada vez mais conectado, em que terá que lidar com os desafios do M2M e da Internet das Coisas, e onde a cybergurança e a proteção dos dados vão assumir um papel cada vez mais

relevante. Os reguladores vão ter que encontrar um novo paradigma para a regulação e vão ter que ganhar agilidade nas suas decisões para poderem acompanhar o desenvolvimento dos mercados. Mas o princípio que eu defendo é que os reguladores têm que ser mais *forward-looking*, têm que tentar antecipar o futuro para poderem tomar decisões que garantam o princípio da eficiência dinâmica. Num sector marcado por uma forte turbulência de mudança esta será, talvez, uma missão impossível.

25 ANOS EM NÚMEROS

SERVIÇO DE ACESSO À INTERNET



Fonte: ANACOM

O SETOR DAS COMUNICAÇÕES: CONQUISTAS E NOVOS RUMOS

Sérgio Monteiro

Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações

A longo do seu mandato, este Governo tem dirigido esforços à criação das condições necessárias ao desenvolvimento do setor das comunicações, nomeadamente através da redefinição do papel do Estado no setor e do aprofundamento das bases para uma maior concorrência, em benefício dos consumidores. Neste sentido, nas comunicações eletrónicas, assegurou a supressão dos direitos especiais do Estado que ainda existiam relativamente ao operador histórico, promoveu a realização do leilão de espectro que abriu portas à introdução das ofertas 4G em Portugal, e concluiu os concursos para a designação dos novos prestadores do serviço universal, que culminaram com a atribuição da prestação do serviço a diferentes operadores, pondo fim a um processo de incumprimento que durava há longos anos. Na área postal, os esforços concentraram-se na liberalização plena do setor e na privatização dos CTT, ao mesmo tempo que se reviu as bases da concessão do serviço postal universal.

Reunidas que estão as condições para o reforço da competitividade e para o crescimento saudável do setor, importa focarmo-nos na reflexão sobre as tendências que marcam a atualidade, para melhor preparar o futuro.

Nos últimos tempos, temos assistido a transformações significativas no setor: consolidação do mercado, crescente convergência de redes e de serviços, operação comercial a uma escala que cada vez mais se afirma como "global".

Nas comunicações eletrónicas, a evolução tecnológica e a procura de serviços inovadores e cada vez mais velozes têm conduzido a importantes investimentos em redes de nova geração e apelam a uma oferta convergente e diversificada por parte dos operadores. Esta realidade explica, em alguma medida, a tendência de consolidação que se vem verificando um pouco por todo o mundo e também em Portugal. De facto, no plano nacional, os dois últimos anos ficaram marcados

por operações de fusão ou aquisição que vieram alterar a configuração do mercado e que poderão ter impacto do ponto de vista da regulação do setor.

A consolidação do mercado e a evolução tecnológica colocam novos desafios a que decisores e regulador terão que dar resposta adequada. Em algumas situações, a resposta tem partido do próprio mercado, como o ilustra o acordo para a partilha de rede de fibra ótica firmado este ano entre dois operadores presentes no mercado nacional. Este acordo representa um sinal positivo na abordagem às questões levantadas pelas redes de nova geração e evidencia que é possível cooperar em prol de uma concorrência saudável.

Papel relevante na abordagem às questões colocadas pela evolução do mercado assume também a discussão da proposta apresentada pela Comissão Europeia em 2013 para reforma do quadro regulamentar das comunicações eletrónicas, que visa precisamente criar condições para a consolidação do mercado digital único europeu, aproximando-o em termos de dimensão aos mercados dos EUA ou da China. Os objetivos da proposta da Comissão - consolidação do mercado único, reforço da competitividade europeia, promoção do investimento e da inovação e criação de emprego - são naturalmente de acolher. No entanto, as soluções técnicas preconizadas pela Comissão têm suscitado alguma preocupação em parte dos Estados-Membros da União Europeia, que questionam se tais soluções se adequam aos objetivos pretendidos, temendo que possam aumentar a complexidade e o fardo administrativo que pesa sobre operadores e reguladores, e colocar em causa a estabilidade regulatória, o investimento e a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos.

Neste domínio, importa ter em conta que o reforço dos direitos dos utilizadores, a eliminação de encargos

desnecessários e a manutenção de uma internet aberta são princípios fundamentais a promover. No entanto, é também relevante ter presente que um quadro regulamentar estável e equilibrado é condição fulcral para o investimento e a inovação e que soluções demasiado abruptas poderão ter um efeito disruptivo. Na discussão da nova proposta, deverá ainda merecer atenção o equilíbrio de poderes entre Comissão, Estados-Membros e reguladores. Neste campo, convém que não sejam indevidamente descuradas as especificidades dos diversos países e que não se comprometa a necessária autonomia na gestão dos recursos nacionais.

No setor postal são porventura ainda maiores os desafios, sobretudo devido à crescente substituição do correio tradicional pelas novas formas de comunicação. Este Governo empenhou-se na criação de um quadro legal capaz de fomentar a concorrência e na eliminação da presença do Estado no capital social do operador histórico, por estar convicto de que é esta a via para o reforço da competitividade e o aumento da eficiência. Concluídas que estão, por um lado, a libera-

lização do mercado, e por outro, a privatização dos CTT, importa agora que os operadores saibam trilhar novos caminhos que criem valor para o setor e para a economia, tirando partido das características singulares das redes e serviços postais e aproveitando as oportunidades que a evolução tecnológica traz, em particular as ligadas ao comércio eletrónico. Outros desafios se colocam neste âmbito, como os relacionados com o financiamento do custo líquido do serviço universal ou com o eventual acesso às redes postais, que exigirão a atenção de decisores, regulador e mercado. Importa estarmos conscientes que é da capacidade de dar resposta adequada a estas questões que depende em grande medida a sustentabilidade e o crescimento do setor.

Não posso concluir sem uma palavra especialmente dirigida ao regulador, que agora celebra 25 anos de existência e que acompanhou a radical evolução do setor em Portugal desde 1989 até aos nossos dias. Num setor plenamente liberalizado, como é o nosso, mas sujeito a importantes transformações, um regulador forte e independente, como é sem dúvida a ANACOM, é a pedra de toque para assegurar uma concorrência saudável e garantir o respeito pelos direitos dos cidadãos. Com a ampla competência técnica e a vasta experiência que detém, a que se alia uma liderança muito capaz, estou certo de que o regulador saberá enfrentar com determinação os novos desafios, em prol de um setor na dianteira da competitividade e de uma economia mais robusta.



REGULAÇÃO INDEPENDENTE?*

J. M. Amado da Silva

Presidente da ANACOM 2006-2012

Quando se põe a questão da evolução da regulação das telecomunicações nos últimos 25 anos, creio que a primeira e mais objectiva imagem que ocorre de imediato é a matéria da regulação, ela própria naturalmente configurada pela espantosa evolução tecnológica cujo ponto focal é, em meu entender, a convergência e a intermutabilidade de “sistemas” que pareciam isolados uns dos outros.

Essa evolução parece-me sugerir que decisões regulatórias assumidas há 15 ou 20 anos, baseadas numa perspectiva de evolução coetânea instantaneamente consistente, rapidamente se mostraram desconformes com as necessidades dinâmicas, pondo em causa a “velha” exigência da previsibilidade da regulação. Lembra-me, com alguma ironia, “exigências” que numa reunião foram sugeridas como características de um Regulador, entre as quais duas incompatíveis: previsibilidade de atuação e inovação.

É que só se inova quando se faz ou cria algo não previsto... e lá se vai a previsibilidade. A meu ver o importante é garantir consistência dinâmica ou intertemporal. Isso quase permite reconciliar a previsibilidade com a inovação, através do uso da gradualidade da aplicação das decisões, materializada no *glide path*, eventualmente esquecido pelos decisores políticos no âmbito da actual crise.

Compreende-se a preocupação pela previsibilidade e tanto mais quanto é certo que a crise evidenciou a necessidade (esquecida porquê?) de análises de risco, em que uma das componentes é, nas áreas reguladas, o que se designa por “risco regulatório” que abordarei mais adiante.

Mantendo-me, ainda, no objecto da regulação, valerá a pena reflectir sobre as mudanças das definições dos mercados relevantes, sobre a separação dos diversos mercados, sobre o esquecido papel da separação vertical, sobre a *ladder of investment*, uma panaceia para procurar garantir um mercado mais atomizado, contrariando a natureza dos monopólios ou, no mínimo, oligopólios naturais, como a actual fase de consolidação releva ou como o “fantasma” que assola a Comissão Europeia quanto ao número de operadores também traduz.

Contudo, creio bem que a visibilidade do objecto e da sua mutação permanente tem ofuscado um outro, a meu ver não menos relevante no que toca a uma boa “performance” da regulação: a estrutura do Regulador e a sua governação.

Sendo a regulação um processo de intervenção do Estado, no seu sentido mais amplo tem, necessariamente, uma componente política e, conseqüentemente, uma exigência inalienável de legitimidade democrática que deve presidir quer à sua estruturação, quer, sobretudo, à sua atuação. Esta última levanta o magno e subtil problema de conciliação entre atividade de regulação e a definição das políticas.

Ao Regulador não cabe, por certo, definir os objetivos políticos, devendo, por respeito à legitimidade democrática, exercer a sua atividade no respeito pelos princípios políticos legitimamente traçados.

Qual, então, o seu papel e onde vai buscar o fundamento para o desempenhar?

Esta é uma preocupação que me tem acompanhado, que deve ser desenvolvida no seio da ciência política e que, infelizmente, não tem tido o que considero um aprofundamento desejável.

Revejo-me, contudo, na abordagem de Pierre Rosanvallon¹ que aborda os problemas de legitimidade democrática das autoridades administrativas independentes e, em particular, dos reguladores, buscando a sua fundamentação histórica na decisão de corrigir os erros do que denominou “a deriva dos sistemas dos partidos” nos EUA, com evidência específica na necessidade de regular os caminhos de ferro dos EUA, nos finais do século XIX, invocando “a necessidade absoluta de «subtrair às influências políticas» a regulação de um setor vital para a defesa do interesse geral”.



* versão integral disponível em www.anacom.pt

Mas esse argumento “político” não foi o único. Três elementos pesaram igualmente de modo significativo:

- A necessidade de formar uma instituição dotada de um alto grau de “expertise”;
- A necessidade de instituir formas de regulação evolutivas, flexíveis e reativas, distanciando-se das conceções mecânicas da gestão burocrática tradicional;
- Pôr de pé uma estrutura com uma capacidade arbitral.

A partir daqui desenvolveu uma conceção que o leva a assumir que esta “nova legitimidade” tem de assentar em três características essenciais na estruturação e no comportamento desse tipo de instituições: imparcialidade, reflexão e proximidade.

O leitor mais cauteloso poderá pensar (e bem!) que a independência não aparece entre as identificadas como necessárias ao Regulador. E tem razão, não está! Será um equívoco? Não é! É que há lá outra característica que é ainda mais exigente que esta: a “imparcialidade”. Só é imparcial quem tiver em atenção todas as partes e não favorecer nenhuma. Para o ser tem de

ser independente de todas elas. A condição de independência passa, então, a ser necessária, mas não suficiente (e por aí deve ser também julgado o Regulador) para ser imparcial.

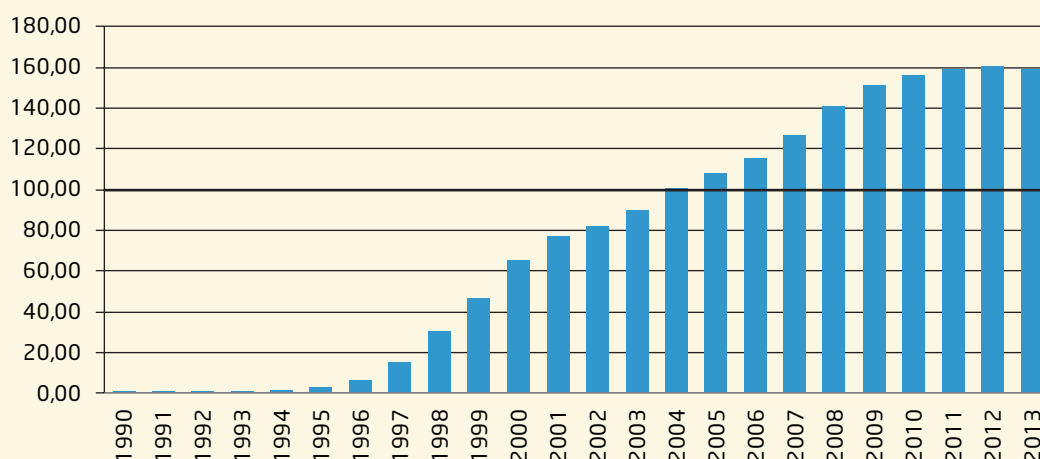
A recente proposta da CE é uma ameaça gravíssima à independência do Regulador, como o são, aliás, diplomas e decisões recentes da legislação portuguesa e de relatórios de entidades do Estado, estas porque ainda põem em causa a capacidade de “expertise” e de reflexão.

Muito havia a dizer nestes campos, mas o espaço é limitado. Seja-me permitido, ainda, abordar o problema do chamado “risco regulatório”. É uma designação completamente equívoca. Literalmente, ela significa o risco de decisões inesperadas do Regulador, quando, ao lermos as motivações, vemos que o que está subjacente é o “risco político”, isto é, de decisões inesperadas e discricionárias do poder político que o Regulador tem de aplicar. Como conciliar isto com a responsabilidade de regulação imparcial?

¹ “La légitimité démocratique - Impartialité, réflexivité, proximité”, Paris: Ed. du Seuil, 2008.

25 ANOS EM NÚMEROS

SERVIÇO TELEFÓNICO MÓVEL



Unidade:
Assinantes
por 100 habitantes

Fonte:
ANACOM

UM QUARTO DE SÉCULO A REGULAR

Álvaro Dâmaso

Presidente da ANACOM 2002-2004

Telecommunications is the most critical area for influencing the "nervous system" of modern society
- in COM(87) 290 final

Recorrendo a um exemplo do quotidiano alimentar, que ficou memorável, Adam Smith, economista e filósofo, procurou demonstrar o valor inigualável da prossecução do interesse individual - essência da concorrência - para o progresso geral. Procurando o melhor para si próprio, cada indivíduo estará a realizar de forma racional e eficiente o interesse económico geral.

Alan Greenspan, economista e regulador, na sua recente obra, *The Map and the Territory*, tendo como pano de fundo a crise financeira de 2007-2009, que ainda hoje persiste no regaço de vários Estados, confessa ter sido sempre, e assim permanecer, um grande defensor do capitalismo de mercado livre, advertindo, todavia, que a defesa que faz não se baseia na convicção de que os participantes no mercado atuem sempre e exclusivamente no seu próprio interesse, racionalmente definido. Explica a seguir que as aberrações ou desvios da racionalidade e da eficiência, efeito do *espírito animal*, são pouco frequentes e casuais, e não significam mais do que *ruído económico*.

Descontada a empírica, mas também algo emotiva distinção entre "espírito animal" e "ruído económico", é na intersecção do axioma de Smith e da observação de Greenspan que se encontra

a razão de ser da regulação, pois na verdade sem liberdade individual não há progresso porquanto a criatividade não desponta, e nem sempre o indivíduo age sozinho e segundo a razão, mesmo no seu próprio interesse.

A regulação depende do que se pretende ou deve regular. Os caminhos da regulação, garantia de um mercado livre sustentável, equilibrado, eficiente e justo, são vários,

longos, repletos de escolhos, com muitos desfiladeiros. São frequentes as emboscadas destinadas a capturar os reguladores. Por isso, o regulador tem de ser uma entidade competente e verdadeiramente independente do Estado e dos Regulados.

O ICP-ANACOM, que tem a natureza jurídico-constitucional de uma entidade administrativa independente, intervém no mercado e condiciona a liberdade dos operadores em ordem a assegurar a qualidade e diversificação da oferta, o investimento necessário e a acessibilidade a serviços e redes.

No sector das comunicações, electrónicas e postais, a regulação assume algumas especificidades que a distingue, em extensão e profundidade, dos demais sectores. Não se confina, por exemplo, em prevenir e punir comportamentos lesivos do interesse do cidadão consumidor, da lei e regulamentos, garantir a qualidade da informação prestada ou assegurar o cumprimento de normas e regras prudenciais.

A ação regulatória do ICP-ANACOM estende-se, para além das referidas, por áreas tão diferenciadas como:

- Condições de entrada e manutenção no mercado de operadores e a eliminação dos obstáculos
- Garantia de acesso dos operadores de comunicações às redes, em condições de transparência e igualdade, consequentemente a interligação e a interoperabilidade de serviços e redes
- Análise e definição de mercados relevantes assim como das obrigações inerentes
- Defesa efetiva do interesse público no que concerne ao serviço universal de comunicações electrónicas e postal
- Atribuição, planificação e gestão do espectro radioelétrico e dos recursos de numeração, a coordenação entre as comunicações civis, militares e paramilitares
- Promoção da competitividade e o desenvolvimento nos mercados das comunicações
- Avaliação da conformidade de equipamentos e materiais, bem como a definição dos requisitos necessários para a sua comercialização
- Normalização técnica no sector das comunicações e áreas relacionadas



Percorrendo, desde a sua constituição, essa larga e extensa avenida de atribuições e com as “pedras que foi juntando pelo caminho”, o ICP-ANACOM construiu o edifício regulatório de que hoje todos os colaboradores e dirigentes se podem orgulhar. Assentou-o em três pilares: a maior diversidade, a melhor qualidade e o preço mais adequado de serviços, em busca da satisfação dos interesses presentes do cidadão consumidor.

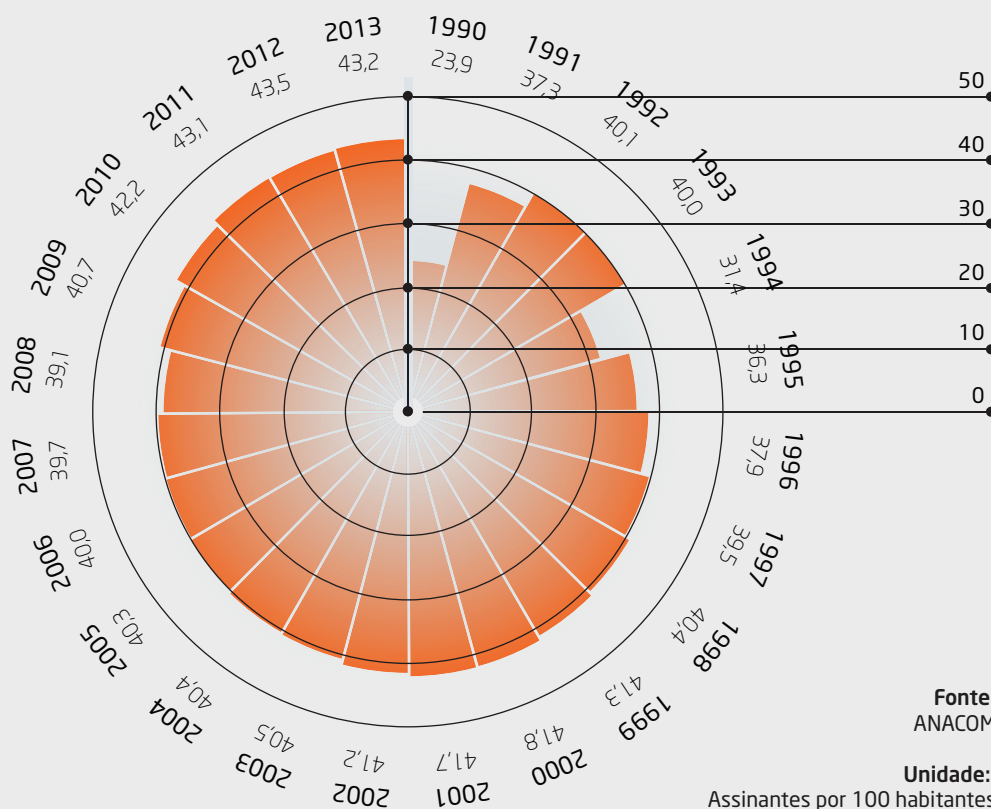
Em dia de aniversário e antes que se soprem as velas seja permitido formular três desejos:

1. Rapidez na tomada de decisão
2. Audição prévia dos interessados na medida regulatória
3. Recomendações para boa execução

Parabéns ao ICP-ANACOM por esse quarto de século de regulação que cumpre!

25 ANOS EM NÚMEROS

SERVIÇO TELEFÓNICO FIXO



EUROPA CAMINHA PARA ATUAÇÃO MAIS LEVE AO NÍVEL DA REGULÇÃO

Luís Nazaré

Presidente da ANACOM 1998-2002

Luís Nazaré foi presidente da ANACOM entre junho de 1998 e julho de 2002. Considera que ao nível da regulação o trabalho mais duro já está feito e que agora assistiremos a menos decisões regulatórias. Porque os mercados estão mais maduros e porque na Europa a tendência é para uma regulação mais leve. Também considera que as autoridades reguladoras já se sentiram mais livres.

Foi presidente da ANACOM entre 1998 e 2002, quais foram os principais desafios com que se deparou? A liberalização do sector?

Foi um período muito importante, porque foi o período em que o mercado abriu. A abertura do serviço fixo à concorrência em janeiro de 2000, que era o serviço mais importante à época, foi de facto o desafio mais importante. Houve um trabalho intensíssimo do conselho consultivo da ANACOM, que reunia todos os meses, às vezes mais do que uma vez por mês, com diferentes grupos de trabalho que integravam os diferentes interesses em presença e que tinha por incumbência apresentar projetos de toda a regulamentação para enquadrar o mercado aberto das telecomunicações. Toda a regulamentação foi gerada no conselho consultivo. Foi um período muito vivo, muito interessante, com muita luta.

Os novos operadores tentavam encontrar o maior número de brechas possível e acautelar o seu espaço em sede legislativa e em sede regulatória. Nessa altura as atenções estavam viradas para as regras de interligação, para as condições de acesso ao lacete local, quer no serviço telefónico fixo clássico, quer nos dados. Foi um período extremamente vivo, por vezes muito difícil, porque havia que contrariar os diferentes interesses em presença, sobretudo combater ou contrariar a posição histórica da PT, sólida, bem instalada no mercado e no contexto político. E abrir o caminho, ajudar os novos operadores, no campo legal e regulatório, para que eles pudessem ter o seu próprio espaço e não vissem as condições do seu funcionamento, da economia do seu negócio, estranguladas por condições de acesso inatingíveis.

Todos os dias se tinha que contrariar e aguentar a pressão dos diferentes interesses e essa pressão às vezes era muito forte, sobretudo por parte da PT.

Um desses desafios terá sido a passagem de ICP para ANACOM? Ou foi simples?

Essa passagem foi feita no meu mandato mas foi fácil. Havia

entendimento com o governo no sentido de ser necessário um novo estatuto que alinhasse o ICP com aquilo que eram as melhores práticas em termos de independência. A independência já existia, mas era importante consagrá-la estatutariamente. O trabalho de produção dos novos estatutos foi bem conduzido pelo Professor Vital Moreira e o Governo aprovou. Na prática não mudou nada, a casa não passou a sentir-se ou a funcionar de forma mais independente do que funcionava, as estruturas mantiveram-se mais ou menos as mesmas, as mudanças foram o nome e o facto de alguns preceitos terem passado a estar presentes formalmente nos estatutos mas, no concreto, não houve grandes mudanças.

Foi adotada pelo atual governo uma lei-quadro dos reguladores, tem opinião sobre ela e sobre o impacto que tem ao nível da independência da ANACOM?

O que se tem passado nos últimos anos na relação Estado/Governo e entidades reguladoras não é muito abonatório. O Governo não se refere muito às questões da regulação porque é um tema que lhe é um bocadinho incómodo, limita-se a afirmar que as entidades reguladoras têm a sua autonomia e a sua independência, etc.

Mas aquilo a que tenho assistido nos últimos anos é que as autoridades reguladoras se sentem um pouco mais presas do que se sentiram no passado. Houve momentos em que se sentiram mais à vontade, mais livres e menos sujeitas ao poder de observação, quando não ao poder legal. Vejo hoje uma maior inibição por parte das entidades reguladoras em geral e uma maior preocupação com aquilo que vai na cabeça de governantes. Isso não acho positivo, mas provavelmente é sinal dos tempos e será o efeito da mudança de regras sobre sistemas remuneratórios, regimes de contratação a que as entidades reguladoras têm vindo a ser sujeitas, etc. A liberdade de ação das entidades reguladoras é menor hoje do que foi no passado, passou a estar sujeita aos constrangimentos da função pública, com impacto na gestão. Isso perturba.

Esses constrangimentos podem levar a uma degradação da qualidade da regulação?

Assistimos a uma regulação mais constrangida e menos ágil do que já foi.

Porque é que lhe parece que a evolução está a acontecer neste sentido?

Isto resulta do ambiente geral, que é um ambiente controlado

e burocrático. Eu tomo em conta o período de austeridade e as regras a que passámos a estar sujeitos, mas há aqui uma dislexia total do Governo relativamente ao modo como o Estado deve funcionar. Rigor não significa controleirismo ou centralismo ou burocracia, mas o poder entende que sim e essa mesma lógica leva-o a pretender ter mão próxima relativamente às entidades reguladoras. Quero pensar, e desejo, que esta mentalidade desapareça o mais rapidamente possível.

Esta tendência só existe agora? Referiu atrás que existiram imensas pressões sobre o regulador por parte dos novos operadores e do incumbente. Não existiram pressões do Governo?

Nunca tive qualquer pressão por parte do Governo. Naturalmente conversava regularmente com a tutela e com outras áreas da regulação mas nunca senti qualquer pressão, sobre mim ou sobre os meus colegas. Nunca nos forçou a ir por determinado caminho, nunca nos empurrou numa determinada direção. Trocávamos impressões, falávamos sobre o que a regulação devia fazer, punhamos o Governo ao corrente, mas nunca houve pressão. Nada! E foram tempos difíceis, de partir a ordem existente e criar uma nova. Da parte dos operadores, sobretudo da PT, sim, existiram pressões.

Como vê evolução do sector?

Há a destacar a grande evolução em termos de oferta e de variedade de serviços, a par da extraordinária evolução tecnológica. Temos assistido a importantes alterações ao nível da estrutura do mercado, que hoje apresenta maior concentração. Desapareceu um naipe de pequenos players, que tinham aproximações de nicho e que acabaram por ser engolidos e agora houve uma concentração maior, como se adivinhava, em torno de dois grandes operadores. Este é um cenário que vai dominar os próximos anos.

E essa concentração começa a ser preocupante para os consumidores?

É sempre preocupante assistirmos a uma redução do número de players ativos com presença generalizada em todos os segmentos. Quando há maior concentração surge alguma acalmia, situações de conluio tácito... É assim na generalidade dos mercados mas, nas telecomunicações, não creio que isso vá acontecer, a

própria natureza da indústria leva a que a rivalidade se mantenha e perdure e isso é uma boa notícia.

O movimento de consolidação que tem existido é consequência da regulação que temos tido? A regulação poderia ter conduzido a um resultado diferente?

Difícilmente teríamos uma situação diferente. Independentemente de o regulador ter um papel importante no desenho do sector, dificilmente o resultado seria muito diferente do que temos agora. Sempre houve uma dinâmica própria. O regulador sempre teve um papel importante e um bom papel no sector - penso que é uma das regulações verticais de que o País se pode orgulhar. Mas, em geral, o que temos é o resultado da interação das forças vivas do mercado, caldeada pelas decisões regulatórias que se impunham, mais no passado do que agora. Hoje o acervo de decisões que o regulador tem que tomar é menor do que no passado, porque no passado tratava-se de abrir tudo. Só houve um ponto em que o regulador poderia ter feito mais: na televisão digital terrestre (TDT). Aqui a ANACOM falhou, não analisou bem o mercado, o contexto concorrencial, e permitiu que se chegasse à situação que existe, que é uma situação de quase coisa nenhuma.

O sector caracteriza-se pela rápida evolução de novas tecnologias, novos serviços e produtos. A ANACOM tem tido a capacidade de antecipar esses desenvolvimentos, de tomar atempadamente as medidas que se impõem?

Penso que sim. Mas, num sector com uma forte dose de tecnologia, tem que agir com um pouco de atraso por duas razões: os *players* mais ativos, para quem a tecnologia é a alma do negócio, são os agentes económicos e são os primeiros a ter acesso à inovação, a introduzi-la e a lançá-la no mercado, é normal que o regulador acompanhe com algum diferimento temporal, até para ver os efeitos. Além disso, na ausência de evidência de perturbação das condições de funcionamento normal



dos mercados a regulação deve ser o mais leve possível. Por isso é normal que o regulador, se tiver que agir, e na maior parte das vezes não tem, se limite a acompanhar, a monitorizar, a medir os efeitos que a alteração do quadro tecnológico e concorrencial vai provocando no mercado. É normal que haja *ex-post*.

Como perspectiva o futuro da regulação, designadamente no que respeita à relação com outros reguladores sectoriais e com o regulador transversal?

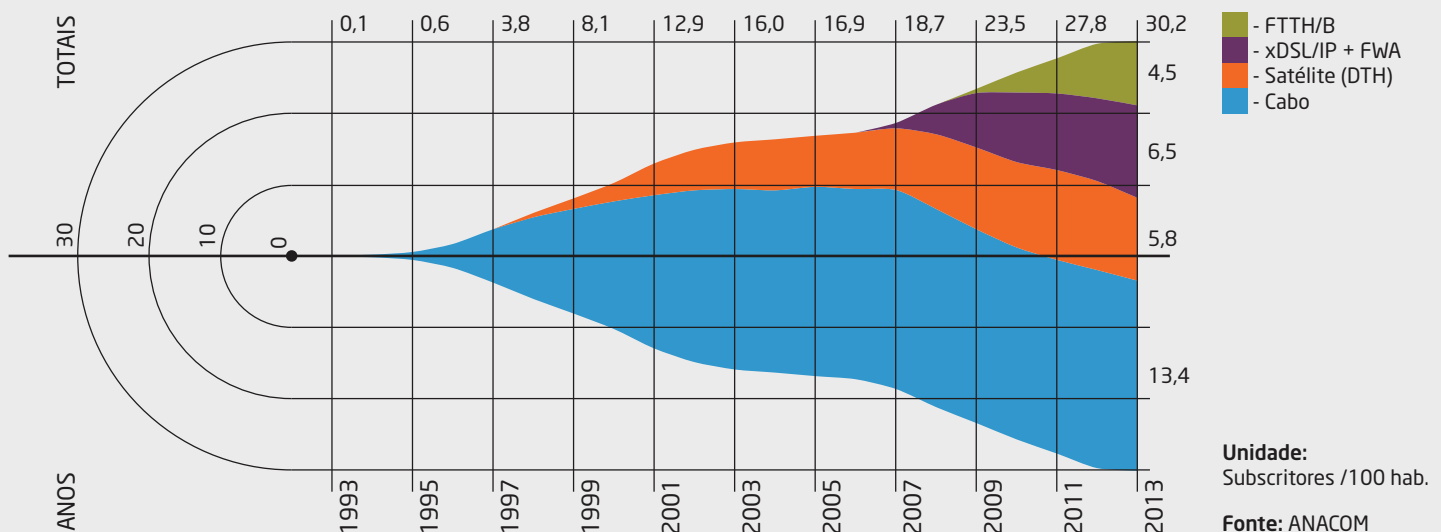
Sempre pensei que nos sectores com regulação vertical a aplicação das regras da concorrência deve ser feita pelo regulador vertical, porque é quem conhece melhor os temas da área que regula, porque é mais rápido a agir. Um dos problemas da Autoridade da Concorrência (AdC) é o tempo exasperante da sua decisão. Veja-se o tempo que demorou a falhada OPA da Sonae sobre a PT. É inconcebível demorar aquele tempo todo.

Uma decisão regulatória não é uma decisão que tenha que se pautar pelos critérios científicos da academia ou que deva em primeiro lugar agradar aos anseios de investigação das pessoas que estão diretamente envolvidas. A regulação pretende-se ágil, rápida, rigorosa, fundamentada, sustentada e isso milita a favor de um reforço dos poderes dos reguladores verticais. Sei que não tem sido essa a roda da história, duvido que volte a ser. A AdC existe, duvido que se volte atrás.

No futuro, o número de decisões das entidades reguladoras tenderá a ser menor, porque os mercados estão mais maduros, as regras estão instituídas, porque as expressões de maior conflito estão resolvidas ou estabilizadas. Porque há uma aprendizagem e uma experiência de largos anos. Os operadores já sabem o que podem e não podem fazer. E porque a onda regulatória em toda a Europa é para uma onda *light*, para uma atuação mais leve, uma vez que o trabalho duro já foi feito.

25 ANOS EM NÚMEROS

SERVIÇO DE TELEVISÃO POR SUBSCRIÇÃO



UM QUARTO DE SÉCULO DE ATIVIDADE INTERNACIONAL

Ao longo destes 25 anos, a ANACOM tem sido um membro interessado e ativo junto das organizações internacionais do sector das comunicações, assegurando não só a representação técnica do Estado Português, como também procurando promover e otimizar o relacionamento com outras entidades reguladoras, organismos comunitários e internacionais.

UNIÃO EUROPEIA

A nível europeu, a ANACOM tem estado plenamente envolvida nos trabalhos dos principais intervenientes, caso do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (BEREC) e Grupo de Reguladores Independentes (IRG), participando ativamente em todas as reuniões plenárias e da rede de contactos, bem como na grande maioria das reuniões dos grupos de trabalho de peritos. Neste contexto, a ANACOM promoveu também a organização de algumas das reuniões, incluindo plenárias e de preparação das mesmas, em Portugal.

A ANACOM tem ainda aprofundado o seu envolvimento na elaboração dos documentos produzidos pelo BEREC que suscitam um maior impacto nos consumidores e operadores nacionais. Em geral, a ANACOM tem assim também assumido o papel de redatora na preparação das opiniões do BEREC a propostas de recomendações ou de legislação apresentadas pela Comissão Europeia (CE), bem como na preparação da estratégia de médio prazo do BEREC.

Dada a importância do trabalho desenvolvido por estas entidades e como culminar do crescente reconhecimento do papel do regulador português nas mesmas, a ANACOM foi eleita para a presidência do

BEREC e do IRG, em 2015, o que implicou, já em 2014, a assunção da vice-presidência, com responsabilidades acrescidas na gestão da agência europeia (BEREC Office) que presta apoio ao BEREC.



Por outro lado e no âmbito da presidência portuguesa do Conselho Europeu, em 2000, a ANACOM (à data ainda ICP), em conjunto com o Instituto da Comunicação Social, realizou uma Conferência sobre Televisão Digital Terrestre. Portugal exerceu novamente a Presidência da União Europeia, no segundo semestre de 2007. Nesse período, destacam-se os seguintes assuntos: a discussão da Diretiva Postal e aprovação da sua revisão com o acordo da generalidade dos Estados Membros. Esta Diretiva liberalizou o sector em 2011, contemplando ao mesmo tempo garantias suficientes de financiamento do Serviço Universal. Na área das comunicações eletrónicas, foram apresentadas as propostas legislativas da Comissão para a revisão do quadro regulamentar das comunicações eletrónicas. Ainda no âmbito da presidência portuguesa da UE, em 2007, realizou-se a Conferência da ANACOM "Regulação da Convergência - Convergência da Regulação", em Lisboa. Esta Conferência constituiu uma oportunidade singular para promover o debate alargado sobre os desafios para a regulação resultantes da diversidade de temas do momento: a antecipação da implementação e do acesso a redes de nova geração, a concorrência nos mercados emergentes, o desenvolvimento de modelos de negócio diversificados, a eventual aplicação de

novos modelos institucionais de regulação, assim como as políticas do espectro radioelétrico e as implicações das novas realidades para os cidadãos em geral, nomeadamente no âmbito da prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas.

MEDITERRÂNEO, AMÉRICA LATINA E EUROPA DE LESTE

A ANACOM é membro fundador do Grupo de Reguladores Euro-Mediterrânicos (EMERG), oficialmente criado em 1 de julho de 2008, em Malta, reunindo representantes dos reguladores do sector das comunicações eletrónicas da região do Mediterrâneo, nomeadamente, dos membros do IRG, do Norte de África e do Médio Oriente.

O EMERG pretende assim responder às oportunidades e desafios regulatórios similares, através de uma abordagem comum baseada na promoção da concorrência e estabilidade nos mercados de comunicações eletrónicas, no desenvolvimento de novas tecnologias e na superação do fosso digital, tornando os benefícios da sociedade de informação disponíveis a todos. Como culminar de um envolvimento interessado, que passou igualmente pela organização de *workshops* técnicos em Portugal, a ANACOM assumiu a presidência do EMERG, durante 2013, batendo-se pela definição do futuro do EMERG (consolidação da estrutura interna e promoção de visibilidade externa), a continuação do financiamento da Comissão Europeia no novo quadro financeiro plurianual 2014-2020 e a definição do plano de trabalho para 2013. No âmbito da presidência da ANACOM, tiveram lugar em Lisboa as reuniões da Rede de Contactos e a Plenária do EMERG. Ainda em 2013, teve lugar em Atenas (Grécia), a primeira reunião sobre o

diálogo no sul do Mediterrâneo ao nível das comunicações eletrónicas e sociedade de informação, evento organizado pela CE.

No âmbito da cooperação com entidades homólogas da região latino-americana, a ANACOM participa, desde 2005, no Fórum Latino-americano de Autoridades Reguladoras das Telecomunicações (Regulatel), cujos principais objetivos se prendem com o intercâmbio de informação sobre quadros regulamentares e com a harmonização de regras e atividades das autoridades reguladoras, a fim de contribuir para uma maior identificação e defesa dos interesses regionais e a adoção de posições comuns a nível internacional. Neste contexto, a ANACOM promoveu a organização da Cimeira IRG-Regulatel, em Sintra, em 2005.

Reconhecendo o trabalho positivo desenvolvido neste Fórum e tomando-o como charneira para o estreitamento da cooperação Europa-América Latina, a ANACOM, em conjunto com a congénere espanhola, promoveu, desde 2012, intensos contactos com a CE, no sentido de debater as perspetivas futuras de apoio europeu a um fórum único como a Regulatel é, no contexto em que se insere.

A ANACOM mantém-se ainda como membro observador do Grupo de Reguladores das Comunicações Eletrónicas, constituído no contexto da European Eastern Partnership (EaP), parceria informal da UE com países da Europa Oriental e do Sul do Cáucaso, estabelecida em 2009.

AÇÃO INTERNACIONAL

A nível internacional, destaca-se a participação de Portugal na União Internacional das Telecomunicações (UIT), tendo o nosso país sido um dos membros fundadores, em 1865, desta agência especializada das Nações Unidas para as telecomunicações e sociedade da informação, sediada em Genebra.

A participação da administração portuguesa na UIT intensificou-se a partir de 1994, com a eleição de Portugal para o Conselho da UIT (de que apenas havia sido membro anteriormente por um mandato, entre 1947 e 1952), órgão responsável pela gestão corrente da Organização entre Conferências de Plenipotenciários (órgão máximo da UIT), dando resposta ativa ao ambiente de mudança do sector, tendo assumido particular destaque em 2002/ 2003 com a presidência, assegurada pela ANACOM, daquele importante órgão da UIT.

Importa ainda mencionar que, após a eleição em 1994, Portugal cumpriu quatro mandatos como membro do Conselho, já que foi reeleito em 1998, 2002 e 2006 (mandato terminou em 2010). Em 2009, Portugal voltou a destacar-se ao organizar em Lisboa o 5.º Fórum Mundial de Políticas de Telecomunicações da UIT (WTPF). O evento, que contou com uma participação de alto nível sem precedentes, aprovou o “Consenso de Lisboa”, um conjunto de opiniões sobre temas como a convergência, assuntos de políticas públicas relacionadas com a Internet,

redes de nova geração e a revisão do Regulamento das Telecomunicações Internacionais (ITR), um tratado internacional adotado em 1988 e que estabelece os princípios gerais para a prestação e operacionalização das telecomunicações internacionais.

Tal como recomendado no “Consenso de Lisboa”, em 2012 viria a realizar-se a Conferência Mundial das Telecomunicações Internacionais (WCIT12), que teve como intuito rever o ITR. Portugal teve um papel de destaque nesta Conferência, atendendo a que a ANACOM assumiu a Vice-presidência da mesma, em representação da Europa. A atribuição desta Vice-presidência resultou do facto de Portugal ter assegurado a coordenação da preparação europeia para a WCIT12, no seio da Conferência Europeia das Administrações de Correios e Telecomunicações (CEPT).

A participação de Portugal na União Postal Universal (originalmente União Geral dos Correios) remonta também ao século XIX (1875), enquanto membro fundador da segunda organização internacional mais antiga, a seguir à UIT. Sediada em Berna, a UPU, graças aos seus 192 países membros, constitui o principal fórum de cooperação entre os atores do setor postal. A ANACOM assumiu, recentemente, um papel mais ativo com a eleição de Portugal, no Congresso de Doha de 2012, para o Conselho de Administração (de que já havia sido membro entre 2004 e 2008), órgão que assegura a continuidade dos trabalhos da UPU entre os Congressos e analisa, entre outras, as questões regulamentares e jurídicas.

No CEPT, a Administração portuguesa (papel presentemente assumido pela ANACOM) foi



também uma das 19 Administrações que estiveram na origem da sua fundação, em 1959. A CEPT, atualmente composta por 48 Estados europeus, e estendendo-se até à Rússia e Turquia, coordena e prepara as posições da Europa para os principais eventos e discussões mundiais sobre correios e telecomunicações, no âmbito da UPU e UIT. Também nesta organização a ANACOM tem assegurado uma representação ativa, que se traduziu designadamente pelo assumir da presidência anual da organização em 2002/2003 e se faz sentir igualmente ao nível dos três Comitês da CEPT - Comité das Comunicações Electrónicas (ECC), Comité Europeu de Regulação Postal (CERP) e Comité para a Política da UIT (Com-ITU) - nomeadamente pelo desempenho de funções de liderança (presidência ou vice-presidência) nalguns dos seus órgãos.

Derealçar o papel dinâmico de Portugal, ainda, nas diferentes reestruturações de que a CEPT foi alvo, em particular na criação do seu secretariado permanente, em Copenhaga - presentemente designado Gabinete Europeu de Comunicações (ECO). Portugal através da ANACOM assegura, desde 2013, a Vice-Presidência do Conselho do ECO, que monitoriza a estratégia e gestão do Gabinete.

A ANACOM tem assumido também a representação nas organizações intergovernamentais de satélites de que Portugal é membro - Organização Internacional das Telecomunicações por Satélite (ITSO), sediada em Washington; Organização Internacional de Comunicações Móveis via Satélite (IMSO), sediada em Londres, e Organização Europeia de Telecomunicações por Satélite (EUTELSAT), sediada em Paris - de

forma ativa, em particular durante os processos de reestruturação porque passaram a três no virar do século e que culminou com a privatização dos operadores de satélites associados a cada uma delas, mas também organizando reuniões em Portugal e assumindo funções de liderança nos órgãos das mesmas.



COOPERAÇÃO

No âmbito da cooperação bilateral, a ANACOM tem relações privilegiadas com a Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) reguladas por diversos protocolos de cooperação, ao abrigo dos quais são organizados seminários ou ações de formação e de troca de informações nas áreas de competência da ANACOM, para além da realização de missões técnicas e da promoção de encontros de coordenação de alto nível. Destas salienta-se as relações com o regulador brasileiro, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com o qual se mantêm reuniões anuais de alto nível, que têm contribuído de forma bastante efetiva para o aprofundamento dos conhecimentos em torno da atividade de regulação.

Considerando as relações com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) prioritárias e agregadoras da maioria das iniciativas de cooperação, a ANACOM tem definido, em conjunto com os países recetores, atividades, devidamente calendarizadas, que asseguram uma partilha de responsabilidades e o estabelecimento de metas e objetivos que permitem uma correta monitori-

zação e avaliação dos resultados a alcançar de forma mais eficiente e eficaz, tanto qualitativamente como quantitativamente.

A par deste eixo estratégico, foram ao longo dos últimos 25 anos estabelecidos diversos protocolos de cooperação bilateral seja por razões de coordenação de frequências como é o caso de Espanha e Marrocos, neste último caso também extensível ao domínio das telecomunicações, quer ainda no quadro do apoio ao desenvolvimento do setor, como sejam os países da bacia do mediterrâneo ou ainda os Estados que aderiram à União Europeia nos últimos anos. Por razões de ordem formal foram igualmente estabelecidos novos instrumentos de trabalho com as autoridades reguladoras da Região Especial Administrativa da República Popular da China de Macau cujo enquadramento de cooperação mudou a partir de 1999.

No âmbito multilateral, a ANACOM tem apoiado e participado em iniciativas que procuram promover uma cultura comum e de solidariedade entre os países lusófonos, destacando-se a participação, em 2008, na criação da Associação de Reguladores de Comunicações e Telecomunicações da CPLP (ARCTEL-CPLP), na qual o regulador português assume o Secretariado. Saliente-se ainda que neste quadro, nos últimos 5 anos, uma parte significativa dos recursos da cooperação da ANACOM têm-se concentrado no trabalho desenvolvido ao nível da ARCTEL, permitindo uma maior racionalização dos mesmos e uma maior amplitude nos resultados em virtude do alargamento do leque de beneficiários, mas também, de intervenientes como sejam o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Mundial ou a União Internacional das Telecomunicações.

25 ANOS ANACOM

	1989	
	1990	Instituto das Comunicações de Portugal (ICP) inicia atividade a 6 de novembro
Nomeação do Conselho Fiscal e do Conselho Consultivo do ICP Criado serviço de atendimento ao público do ICP		Lançamento do serviço móvel terrestre, em tecnologia analógica: consórcio CTT e TLP que deu origem à TMN
ICP recebe funções de representação do Estado, gestão do espectro e homologação e aprovação de equipamentos e materiais	1991	
	1992	A telefonia móvel terrestre é a primeira área a abrir à concorrência. A segunda licença GSM é atribuída à Telecel (atual Vodafone).
Abertura da delegação do ICP na Madeira	1993	
Início de atividade do segundo operador móvel: Telecel (atual Vodafone)		Abertura da delegação do ICP nos Açores
Entrada em funcionamento da rede GSM		Serviço de atendimento do ICP ganha prémio de qualidade em serviço público
	1994	
Autorizadas redes de distribuição por cabo a sete empresas regionais da TV Cabo Portugal e à Bragatel	1995	
		Inauguradas novas instalações do ICP no Funchal (delegação da Madeira) e no Porto (delegação Norte). Início da publicação do Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (QNAF)
	1996	
Implementação do Número Azul, com o indicativo 0808	1997	
	1998	Inaugurado sítio do ICP na Internet
Início de atividade do terceiro operador móvel: Optimus		
União Europeia aprova calendário da liberalização do sector das telecomunicações	1999	
	2000	Primeira fase da liberalização do serviço postal Introdução do Plano Nacional de Numeração (PNN) Publicada a primeira Lei de Bases do Serviço Postal
Liberalização do serviço fixo de telefone Primeiro estudo do ICP sobre qualidade dos serviços móveis	2001	
Atribuição das quatro licenças para sistemas de telecomunicações móveis internacionais (UMTS): Telecel, TMN, Oniway e Optimus		Autorizados serviços postais não reservados e não abrangidos pelo serviço universal Introdução da portabilidade de operador na rede fixa
	2002	O acesso aos números de audiotexto passa a ser barrado por defeito
Entrada em vigor dos estatutos da ANACOM Introdução da portabilidade de operador na rede móvel		

2003

Informação sobre a portabilidade de números móveis passa a ser obrigatória.

2004

Publicada a Lei das Comunicações Eletrónicas, que define as competências da autoridade reguladora nacional (ANACOM) neste domínio

2005

A 31 de Dezembro, com 15 processos completados, Portugal mantinha-se no grupo de países com maior número de mercados de comunicações eletrónicas notificados à Comissão Europeia

Alargamento das atribuições da ANACOM ao comércio eletrónico
Eleição de Portugal, representado pela ANACOM, para o conselho de administração da União Postal Universal (UPU)

2006

2007

Designação da gama de numeração "92" para o serviço telefónico móvel
Lançamento do 1.º operador móvel virtual (MVNO) pelos CTT

ANACOM realiza 1.º estudo de aferição da qualidade do serviço de acesso à Internet

2008

2009

20.º aniversário da ANACOM
Concurso público para redes de nova geração
1.º leilão de frequências (banda larga via rádio - BWA)

Concursos públicos relativos à televisão digital terrestre (TDT)

2010

2011

TDT inicia emissões em 3 zonas piloto: Alenquer, Cacém e Nazaré
2.º leilão de frequências - multifaixa
ANACOM lança campanha informativa sobre TDT
ANACOM lança Portal do Consumidor

Criação de uma área dirigida ao consumidor no site da ANACOM
Campanha informativa sobre serviços de valor acrescentado
ANACOM define calendário de fecho da TV analógica

2012

2013

Privatização dos CTT - Correios de Portugal
Designados novos prestadores do serviço universal (comunicações eletrónicas)
ANACOM lança o NET.mede, medidor de velocidade de acesso à Internet
Lei-quadro dos reguladores
Portugal atinge 2,6 milhões de acessos fixos à Internet e cerca de 4,7 milhões de utilizadores efetivos de banda larga móvel

TDT chega a todos os portugueses - conclusão do desligamento da TV analógica
Leilão multifaixa (4G) - licenças atribuídas: Optimus, TMN e Vodafone
Aprovação da nova Lei Postal
ANACOM lança campanha informativa sobre as novas regras da portabilidade

2014

Terminam serviços públicos de telex, de dados e telegráfico

25.º aniversário da ANACOM

QUE INDEPENDÊNCIA REGULADORA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE?

Robert Madelin

Diretor-geral, DG CONNECT (Comissão Europeia)

A introdução e implementação a partir de 2002 do quadro regulamentar das telecomunicações, permitiu à Europa aumentar a competitividade dos mercados do setor com grandes benefícios para consumidores e negócios.

Apesar da concorrência acrescida nestes mercados nos últimos anos, com alguns mercados já desregulamentados, a Europa é ainda constituída por 28 mercados nacionais diferentes, o que dá origem a custos de oportunidade elevados e a uma limitação da competitividade do ecossistema digital europeu.

Um genuíno mercado único das telecomunicações é a meta para a qual a Comissão Europeia se tem esforçado nos últimos anos. Isso envolve, essencialmente, a supressão progressiva dos entraves nacionais à concorrência transfronteiras, incluindo as diferentes regulamentações dos setores nacionais, os vários direitos nacionais do consumidor relacionados com contratos de telecomunicações e as diferentes condições nacionais para atribuir e repartir o espetro. Também envolve um quadro mais coerente, estável, juridicamente seguro e competitivo, com um maior grau de harmonização, mais propício ao investimento e portanto fomentando uma maior escolha, banda larga mais rápida e melhores serviços transfronteiras.

É evidente que as autoridades reguladoras nacionais desempenham um papel importante para garantir o bom funcionamento dos mercados a nível nacional, contribuindo através do BEREC para o desenvolvimento de mercados verdadeiramente europeus.

Para cumprir este objetivo precisamos de uma comunidade reguladora europeia forte e independente. Só dotados de uma rede de perícia e de autoridade mais unificada, e de recursos humanos e financeiros suficientes, os reguladores podem exercer as suas funções.

A independência, juntamente com a capacidade reguladora adequada, constituem os princípios fundamentais do quadro regulamentar da UE e são decisivas para assegurar uma regulamentação eficaz e desinteressada, conduzindo a mercados competitivos. Não será possível estabelecer uma cultura reguladora europeia forte sem que os Estados-Membros respeitem o espírito da letra da legislação relevante da UE nesta matéria. Os governos

nacionais devem garantir que as autoridades reguladoras nacionais funcionem de maneira independente: um regulador ineficaz orienta-se cada vez mais para preocupações nacionais e políticas e, em consequência, o mercado único fragmenta-se ainda mais.

A revisão de 2009 fortaleceu o princípio de independência das autoridades reguladoras nacionais para assegurar a aplicação mais eficaz do quadro regulamentar e aumentar a autoridade dos reguladores e a previsibilidade das suas decisões.

Mais concretamente, o requisito de independência compreende a proibição de dar ou receber instruções, a proteção contra a demissão arbitrária e a exigência de que só instâncias de recurso ou tribunais possam rever as decisões dos reguladores. Uma das condições fundamentais para a independência dos reguladores é a de que devem estar dotados com todos os recursos necessários em termos de pessoal, conhecimentos específicos e meios financeiros para desempenharem as suas funções. Especialmente decisiva é a sua autonomia financeira, para assim poderem contratar e reter um número suficiente de empregados qualificados e cumprirem devidamente as tarefas que lhes são atribuídas. Esta independência política reforçada caminha de mãos dadas com uma responsabilização acrescida. Os Estados-Membros podem, portanto, fiscalizar os reguladores de acordo com o seu direito constitucional. Nos termos da legislação da UE, os Estados-Membros podem não só nomear e demitir os presidentes e membros do Conselho dos Reguladores, mas também impor-lhes diversas obrigações de prestação de informação. Porém, outras competências de supervisão, como por exemplo o poder de anular ou suspender decisões, são expressamente excluídas pelo quadro regulamentar.

Nestes tempos de austeridade e consolidação fiscal, os Estados-Membros tentam ultrapassar os efeitos do abrandamento da economia, tomando medidas adequadas, tais como a racionalização das despesas públicas. O setor das telecomunicações não escapou a esta tendência: os Estados-Membros têm vindo a tentar reduzir o custo de regulamentação, nalguns casos em detrimento da sua qualidade. Todos temos vindo a testemunhar uma tendência para a reestruturação e reorganização das diferentes entidades do setor numa única entidade transversal, muitas vezes acompanhada por uma redução significativa dos recursos humanos e financeiros. Con-

sequentemente, as competências atribuídas aos reguladores de telecomunicações “aumentam”, enquanto que os seus orçamentos e pessoal “diminuem”.

Obviamente, em tempos de austeridade, todas as entidades públicas precisam de ser mais eficientes. A comunidade reguladora não pode ser uma exceção. Não ponho em causa o princípio da autonomia nacional em procedimentos e organização. Há agora uma tendência, geralmente imposta por estrangimentos orçamentais e consolidação fiscal, que implica a redução dos orçamentos dos reguladores e também dos recursos humanos. Os Estados-Membros tentam ultrapassar os efeitos do abrandamento da economia com medidas pertinentes, como ações para racionalizar a despesa pública.

A pesar de tudo isto ser compreensível, não nos devemos esquecer de que os reguladores são em grande parte financiados pelo setor e não são um encargo para o Orçamento do Estado. O feedback que recebemos por parte dos interessados indica que os prestadores necessitam de um serviço de alta qualidade, fornecido pelos reguladores, e que estes estão dispostos a pagar o preço correspondente. Querem reguladores que tomem atempadamente decisões de elevada qualidade, que façam cumprir as suas decisões e que exerçam as suas competências. A defesa do consumidor, que igualmente sofre as consequências das limitações financeiras, assume também um papel necessário para a confiança nos mercados das telecomunicações.

A independência não é apenas um assunto nacional. Os reguladores não podem trabalhar sem uma cooperação eficaz. O BEREC é a chave para assegurar a aplicação coerente do quadro regulamentar da UE em todos os Estados-Membros. É um fórum institucional exclusivo que promove a cooperação entre reguladores e entre os reguladores e a Comissão, no desempenho de todos os domínios das suas competências, isto dentro do quadro regulamentar da UE, para garantir a aplicação coerente do mesmo em todos os Estados-Membros, contribuindo assim para a evolução do mercado interno.

Uma avaliação do BEREC realizada em 2012 concluiu que era possível melhorar a sua independência. Segundo o relatório, o BEREC deveria assumir mais frequentemente a visão da UE, em vez de uma visão de tendência nacional: as determinações do

BEREC deveriam ilustrar uma perspetiva da UE e favorecer uma abordagem pan-europeia para os assuntos tratados. Como entidade única, deveria concentrar-se mais nas tarefas relacionadas com o desenvolvimento do mercado interno e com a capacitação dos consumidores na UE, mantendo-se independente de qualquer governo ou parte interessada. Para cumprir este objetivo, é preciso que cada regulador do BEREC exerça as suas funções de maneira independente a nível nacional.

O facto de que os reguladores estejam atualmente juridicamente obrigados a cooperar, tanto entre si como com a Comissão, dentro do quadro do BEREC e de maneira transparente e desinteressada, responsabiliza-os perante as instituições da UE bem como perante outros reguladores e políticas locais.

O trabalho do BEREC, no qual todos os seus membros, em paridade, trocam pontos de vista e respondem aos desafios regulamentares, aumenta o rendimento de cada regulador e também reforça implicitamente a sua independência.

Para os que, como eu, acreditam na independência reguladora, é reconfortante notar que a necessidade de ter competências reguladoras fortes é também sublinhada na discussão atual sobre o regulamento do “Continente Conectado”. A resolução adotada em primeira leitura pelo Parlamento Europeu propõe reforçar as competências dos reguladores independentes, definindo um conjunto específico de competências que cada regulador independente deveria ter. O debate continua. Entretanto, creio fortemente que a independência dos reguladores e competências abrangentes são uma necessidade para que possam cumprir as suas tarefas, individual, coletivamente e dentro do quadro do BEREC, assegurando assim que os consumidores europeus beneficiem de serviços digitais competitivos, avançados e de alta qualidade.



25 ANOS DE REGULADOR, 15 ANOS DE LIBERALIZAÇÃO*

Daniela Antão

Secretária-Geral da Associação dos Operadores de Telecomunicações (APRITEL)

Pensadores filósofos, sociólogos ou historiadores, todos estes têm produzido ao longo dos séculos 'ferramentas' de organização do pensamento, tanto para a compreensão como para a explicação da realidade.

A dialéctica, na sua génese e etimologia, traz-nos uma ideia de método de diálogo através da contraposição e contradição de ideias que por contraste vão originar novas ideias. Já noutra perspectiva, enquanto instrumento de compreensão da realidade e de organização do pensamento, a dialéctica oferece uma visão do mundo socialmente organizado explicando a sua evolução ao longo dos tempos.

A evolução observável do processo de Liberalização das Telecomunicações parece corroborar a bondade da nossa opção: a sucessão monopólio, liberalização e agora a nova visão do *Telecoms Single Market* (TSM), que representa a marcha para a frente desencadeada pelas tensões ínsitas nos dois primeiros momentos, parecem ter plena correspondência com a sucessão dialéctica da Tese, Antítese e Síntese. É assim com este mapa conceptual que vamos prosseguir esta reflexão.

O monopólio correspondeu ao estado do Ser porque era o que existia (ainda que já numa forma temperada) há quinze anos, momento a que se reporta o corte temporal desta nossa análise.

Por serem tão cruciais à normalidade da vida organizada, as telecomunicações deviam estar acometidas ao Estado, única entidade vista como fiável para assegurar a continuidade dos serviços. Por vingar também o entendimento de que nenhum cidadão podia ficar sem acesso a telecomunicações consideradas essenciais ao limiar mínimo de uma existência condigna - Universalidade - teria que ser o Estado a assegurar essa Universalidade por inaptidão do sector privado para ser inclusivo por iniciativa própria de serviços não lucrativos.

Mas a prossecução destes interesses entrou a dado passo em colisão com a evolução desejada para o sector, em inovação tecnológica, níveis de preços, qualidade dos serviços de atendimento dos clientes...

Foi preciso negar este modelo de monopólio para resolver esta contradição.

A Antítese do monopólio, enquanto intenção e acção normativa, foi a Liberalização. A Liberalização fez-se nos últimos 15 anos pela soma de dois movimentos: um convite legislativo ao investimento privado e a resposta positiva a esse convite pelo sector privado.

As medidas legislativas de Liberalização actuaram nas primeiras quatro (das cinco) fases de vida que identifiquei nesta indústria: entrada, estabelecimento, competição e crescimento. A quinta fase é a da 'saída' do mercado porque a 'morte' é necessária para haver 'vida'; porque a 'saída' é necessária para haver 'entrada'. Mas da regulação desta, da saída, a Liberalização não cuidou. Ainda. Porque regular a saída não é regular a Liberalização: é regular a Consolidação.

Creemos poder afirmar que na regulação dos produtos grossistas a autoridade reguladora é amiúde chamada a tomar posição sobre o grau de concentração do mercado. Estes são seguramente desafios importantes que tornam a função de regular mercados uma actividade volitiva e imbricada.

Desde sempre os mercados das telecomunicações se moldaram à vontade dos governantes: assim foi com a decisão pelo monopólio, assim foi com a decisão de liberalizar. Quinze anos volvidos da Negação do monopólio, um novo desígnio normativo emerge: o TSM, *Telecoms Single Market*.

Se o método dialéctico proceder, o TSM deverá corresponder à superação do que existe de contraditório entre o monopólio e o mercado fragmentado.

O monopólio deu os argumentos para a liberalização. Esta oposição deve ser resolvida numa síntese compreensiva que promova uma ideia nova que reúna o conteúdo das duas outras no que cada uma tem de melhor. A Síntese deverá fazer então uma aproximação a um óptimo de Pareto.

* versão integral disponível em www.anacom.pt

Esta crise económica, financeira e política na Europa catalisou um sentimento de urgência no desmantelamento das fronteiras nacionais regulatórias e comerciais que se interpoem ao desenvolvimento de um mercado global que se acredita poder trazer ganhos no PIB da União na ordem dos 110 biliões de euros por ano. Acredita-se que deverá ganhar com este *Connected Continent* todo o tecido económico que se desenvolve sobre infra-estruturas, serviços e aplicações das Tecnologias da Informação e do Conhecimento (TIC).

O discurso de regulação de preços deste acesso vai mais moderado que o discurso da antiga liberalização: a regulação do acesso deve representar um 'estímulo ao investimento', expressão que se usa pleonasticamente nesta indústria para referir que se pretende permitir manter os preços de acesso acima do custo marginal. Aligeira-se esta regulação de preços e faz-se uma orientação ao custo eficiente. A interligação para ligar assinantes no *Connected Continent* tem agora uma nova dimensão: promovem-se acordos de *roaming* para extensão de cobertura além fronteiras e o *roaming* gratuito na Europa para os clientes europeus.

Para a realização deste novo desígnio, o crescimento é crítico. A regulação de preços põe em evidência a dualidade atômidade e eficiência: quando é que as vantagens da primeira deixam de superar os ganhos da segunda? Então, que escala vai ser exigida como limiar de operações viáveis para expansão além das fronteiras nacionais? E deverá assumir-se como tarefa pública intervir na calibragem do mercado escolhendo e promovendo o ponto óptimo entre atômidade e eficiência?

Ganhar dimensão tem um caminho clássico chamado consolidação. O TSM promoverá saídas (quinta fase) nos mercados nacionais e deverá fomentar oportunidades de crescimento.

As saídas do mercado podem ser bons ou maus negócios para os investidores, os trabalhadores, os consumidores: podem gerar prosperidade no balanço atômidade-eficiência, na mobilidade de empregos e nas vantagens para os clientes; ou podem gerar desperdício dificilmente recuperável,

perdas de talento e redução de possibilidades de escolha e qualidade para os consumidores.

A indústria portuguesa das comunicações electrónicas pode ambicionar crescer neste novo *Connected Continent*. Os nossos empresários, gestores, engenheiros, *marketeers* e tantos outros actores da nossa indústria em Portugal têm dado provas nestes quinze anos de saber-fazer muito avançado na construção de redes, na formulação de serviços, no desenvolvimento de produtos com qualidade e inovação.

Na esfera de actuação da União importa evitar que directórios decisoriais e excessos de centralismo criem discriminações que minam a capacidade de concorrer num mercado pan-europeu.

TSM: progresso ou retrocesso? Ameaça ou oportunidade? Dependerá de como for construído esse *Telecommunications Single Market*.



25 ANOS DE COOPERAÇÃO NA DEFESA DO CONSUMIDOR DE COMUNICAÇÕES

Teresa Moreira

Diretora-geral do Consumidor

Decorridos 25 anos da aprovação do Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de agosto, em face das profundas alterações registadas no sector das comunicações eletrónicas em Portugal ao longo desse período, com grande impacto nas empresas, nos hábitos dos cidadãos e no próprio relacionamento social, é indispensável reconhecer o contributo da ação da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), para a concorrência, a inovação e a modernização deste sector.

A atual Lei de Defesa do Consumidor - Lei n.º 24/96, de 31 de julho - quase coincidiu com a consagração, pela primeira vez, da proteção dos utentes de serviços públicos essenciais pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, a qual incluiu no seu quadro o “serviço de telefone”, garantindo ainda o “direito de participação” das organizações representativas dos utentes, consagrando o “dever de informação” a cargo dos prestadores desses serviços e impondo determinadas regras em matéria de suspensão do serviço e da sua faturação.

A aprovação deste importante regime, a par das garantias associadas ao serviço público - universalidade, igualdade, continuidade e acessibilidade de preços - exigiu maior atenção e resposta do então Instituto do Consumidor e desencadeou uma cooperação mais estreita com o Instituto de Comunicações de Portugal (ICP).



O quadro estatutário de 2001 do ICP previu expressamente a proteção dos interesses dos consumidores, sendo-lhe conferida a missão de “Proteger os interesses dos consumidores, especialmente os utentes do serviço universal, em coordenação com as entidades competentes, promovendo designadamente o esclarecimento dos consumidores, assegurando a divulgação de informação inerente ao uso público das comunicações”. E contemplou ainda o poder de

inspecionar os registos das queixas e reclamações dos consumidores e de recomendar ou determinar aos operadores económicos do sector as providências necessárias à reparação das justas queixas dos utentes previstos nos novos estatutos, no domínio dos seus amplos poderes e capacidade de intervenção no sector.

Desde o início do funcionamento do ICP foi estabelecida a representação dos consumidores (utentes dos serviços de comunicações) no respetivo Conselho Consultivo, sendo desde então percorrido um longo caminho na defesa dos interesses dos consumidores dos serviços de comunicações eletrónicas, num mercado totalmente liberalizado, fortemente concorrencial e muito marcado por modificações tecnológicas, que impôs enormes desafios de identificação dos interesses dos consumidores e de resposta às suas inquietações, dúvidas e reclamações.

Nesta sequência, a colaboração entre o Instituto do Consumidor, que antecedeu a Direção-Geral do Consumidor, e o ICP-ANACOM foi-se desenvolvendo e aperfeiçoando à medida da evolução do mercado e da permanente necessidade de acautelar os direitos dos consumidores à luz dos textos legais em vigor.

A Lei das Comunicações Eletrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro) institucionalizou essa cooperação ao determinar o envio dos contratos de adesão das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas ao ICP-ANACOM, a quem compete aprová-los após parecer do Instituto do Consumidor.

Também a implementação do livro de reclamações na generalidade dos setores de atividade económica permitiu à Direção-Geral do Consumidor, enquanto entidade pública competente para a elaboração e execução da política de defesa do consumidor, bem como às diversas entidades reguladoras, entre as quais, a ANACOM, identificar e compreender a natureza da conflitualidade de consumo em Portugal.

Hoje é possível concluir que o setor das comunicações eletrónicas é um dos setores mais reclamados, sendo necessário continuar a identificar os aspetos que impõem uma atuação coordenada com vista a salvaguardar os direitos e os legítimos interesses dos consumidores.

A criação de um “Portal do Consumidor” integrado na página eletrónica da ANACOM, a disponibilização de simuladores que permitem aos consumidores escolher de entre as múltiplas ofertas comerciais dos operadores, a resposta a pedidos de informação e às reclamações, bem como a imposição aos operadores de políticas e instrumentos de serviço e informação ao consumidor e de sistemas de recolha, tratamento e resolução de reclamações de consumo, são bem ilustrativas da atenção reservada aos consumidores por esta entidade reguladora.

Merecem ainda especial destaque as iniciativas de informação e formação desenvolvidas em conjunto com a Direção-Geral do Consumidor e dirigidas a parceiros públicos e privados - municípios, associações de consumidores, centros de arbitragem de conflitos de consumo - sobre temas como o da Televisão Digital Terrestre, ou sobre os diferentes serviços de comunicações eletrónicas.

Esta ainda um domínio no qual é ainda necessário intervir, o da resolução extrajudicial de conflitos de consumo, estudada que foi a criação de um mecanismo especializado nas comunicações eletrónicas, solução inequivocamente positiva na perspetiva dos direitos do consumidor. A arbitragem obrigatória legalmente estabelecida para os conflitos de consumo relativos a serviços públicos essenciais como é o caso, representou um passo importante para os consumidores por garantir o recurso

aos mecanismos extrajudiciais de litígios mas não assegura uma avaliação especializada.

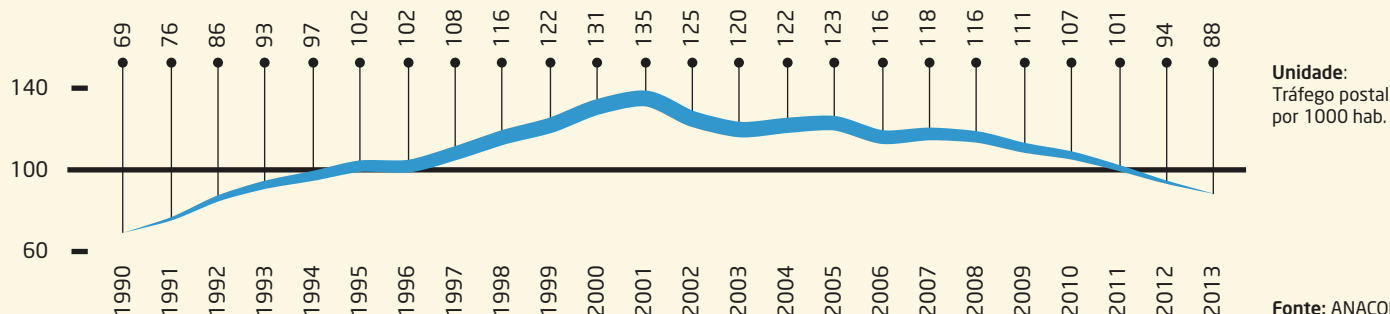
Recentemente, a Lei-quadro das entidades reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) atribui clara responsabilidade às entidades reguladoras em matéria de resolução de conflitos de consumo, entre outros, o que é particularmente expressivo no sector das comunicações eletrónicas pelo facto de ser aquele que maior número de reclamações dos consumidores regista.

O contínuo progresso tecnológico registado nesta área, o crescimento do comércio eletrónico e dos produtos digitais e a generalização dos pagamentos móveis exigem uma particular consideração e crescente cooperação entre a ANACOM, entidade reguladora sectorial e a Direção-Geral do Consumidor na capacitação e na defesa dos direitos e dos interesses dos consumidores face aos operadores económicos com vista à resposta às dificuldades e questões sentidas pelos consumidores.

Nessa medida, tal como nos últimos 25 anos, a Direção-Geral do Consumidor está pronta e disponível para uma plena colaboração com a ANACOM, trabalhando em conjunto pelo progresso tecnológico, pelo desenvolvimento económico e pela proteção dos consumidores.

25 ANOS EM NÚMEROS

SERVIÇOS POSTAIS



NO MERCADO DAS TIC E MEDIA: UM QUARTO DE SÉCULO DE DESAFIOS

Rogério Carapuça

Presidente da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações

A ANACOM celebra este ano 25 anos. Algo muito raro no contexto internacional dos reguladores sectoriais das comunicações. A APDC associa-se a esta efeméride, felicita todos quantos trabalharam e trabalham no regulador e deseja as maiores felicidades para o futuro, numa altura de grandes desafios para o sector e para a regulação.

A APDC assume-se como uma plataforma de desenvolvimento do sector das Comunicações, Tecnologias de Informação e *New Media*. Um sector cada vez mais integrado, onde as fronteiras entre os players e os negócios se atenuam cada vez mais. É uma associação vocacionada para a promoção do sector, a valorização dos seus associados, o debate, troca de ideias e *networking* entre os mesmos, com vista a desenvolver o ambiente de negócios.

Neste contexto, a APDC reconhece e valoriza muito a importância dos restantes sectores da atividade económica, uma vez que as TIC e *New Media* são um instrumento de modernização de todos, sem exceção. E são um fator muito relevante para o incremento da produtividade e da eficiência e para a criação de novas oportunidades para a economia portuguesa. Da mesma forma, as TIC e *New Media* são hoje incontornáveis para os consumidores finais, em termos de acesso a novos produtos e serviços, a mais e melhor informação, a uma maior participação cívica e uma melhor qualificação. Com o incremento de participação

dos consumidores, assiste-se hoje à transformação da noção tradicional de consumidor rumo a um novo conceito de "consumidor/produzidor".

PAPEL DO REGULADOR É FUNDAMENTAL

Na área das Comunicações, o elevado nível de concorrência no mercado nacional potenciou a criação de novas ofertas e promoveu um forte investimento em infraestruturas de nova geração. O que permitiu uma elevada cobertura e qualidade das redes,

colocando o País na vanguarda da inovação e dando corpo à visão de Portugal como um autêntico laboratório do sector. Como consequência, assistiu-se ao aumento das opções para os consumidores e à descida dos preços. E os operadores continuam a propor novas ofertas passíveis de exploração noutras zonas do mundo. Subsiste no entanto uma discrepância significativa entre a oferta disponível, em termos de redes, e a procura do mercado. O reduzido poder de compra, corolário de uma conjuntura económica e de uma demografia adversas e de um grau de literacia digital ainda baixo nas faixas etárias mais elevadas da população explica esta situação.

Mas o papel fundamental do regulador sectorial, no âmbito dos objetivos de promoção de mercados abertos e concorrenciais e de proteção dos consumidores, ganha um maior relevo. São crescentes os desafios face a um mercado em mudança acelerada em termos tecnológicos, de ofertas e de perfil dos consumidores. Crescente mobilidade, reforço da largura de banda das redes, crescimento explosivo do tráfego de dados, convergência entre plataformas, modelos disruptivos de competição assentes na internet (OTT) e desenvolvimento de áreas como o *cloud*, impõem à ANACOM uma regulação cada vez mais proactiva, ágil e com capacidade de adaptação, antecipando as mudanças, reduzindo a incerteza regulatória e procurando assegurar a defesa e proteção dos consumidores e garantir um *levelled playing field* entre os diversos tipos de operadores.

DESAFIOS

DO NOVO PACOTE EUROPEU

Os desafios do regulador vão ainda mais longe. O novo pacote regulatório promovido pela Comissão Europeia, que ainda segue o seu caminho nas instituições da União, visa criar um mercado único harmonizado no sector. As medidas propostas são múltiplas e o seu impacto enorme. Os Estados-Membros parecem convergir com o Parlamento na necessidade de rever profundamente o pacote. Mas a CE pretende colocar algumas das medidas em vigor já em 2015. Tudo dependerá agora das decisões tomadas ao nível comunitário e da nova CE.

Os operadores têm, naturalmente, visões diferentes do impacto do pacote. Faz-se notar, por um lado, o excesso de regulação e da concentração de poderes na CE até à falta de atenção às



particularidades dos Estados-Membros, e por outro, o impacto negativo na rentabilidade dos operadores. São várias as preocupações assinaladas num pacote que significa um enorme desafio para as empresas e reguladores nacionais. Sendo algumas medidas importantes do ponto de vista do consumidor, há que ter em atenção o valor do benefício face ao potencial impacto negativo no negócio dos operadores. Tudo isto num cenário de baixa concentração no mercado europeu e de crescente pressão competitiva dos *players* fora da alçada dos reguladores.

O mercado Postal é também intérprete de inúmeras mudanças. A privatização do operador histórico CTT e a desregulação vão mudar a face do sector. Assiste-se ainda a um aumento da concorrência nos negócios que estão cada vez mais interligados com o comércio eletrónico e a utilização crescente da internet para executar transações que geram entregas físicas.

No que respeita ao mercado de Media importa referir os novos desafios regulatórios. Vão desde os que estão a surgir com a contínua inovação nas áreas da televisão digital terrestre e da

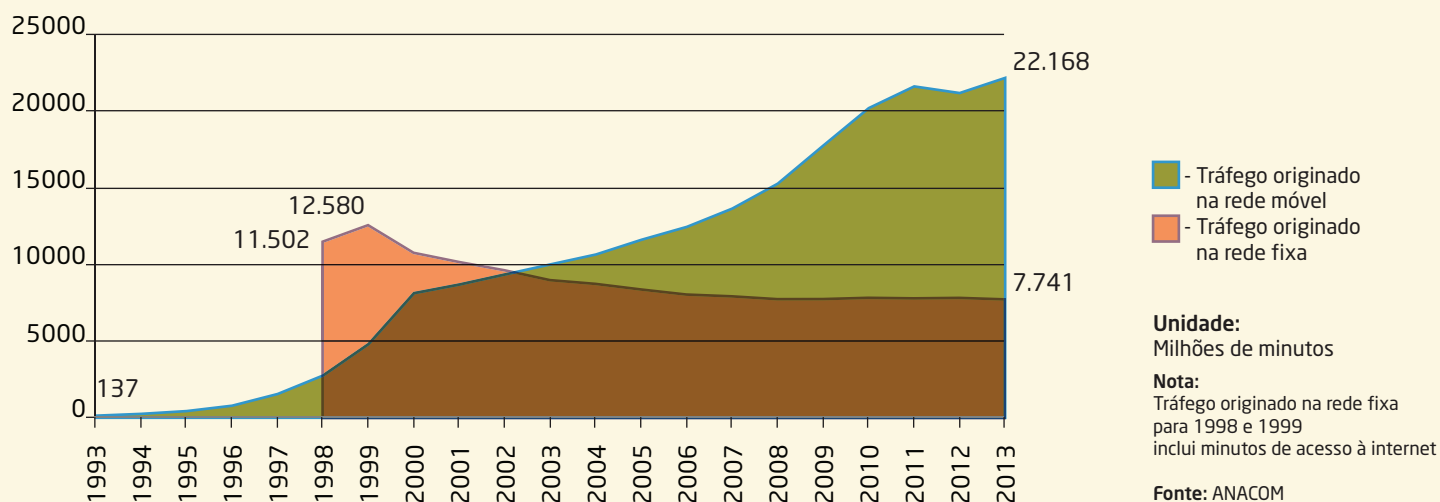
televisão assente na internet até à decisão sobre a alocação do espectro na banda dos 700 MHz.

Os desafios para os reguladores nacionais são pois enormes. Como conciliar a criação de medidas favoráveis aos consumidores sem destruir a capacidade competitiva dos operadores? Como promover a eficiência dinâmica dos mercados e a sua sustentabilidade a longo prazo? Como continuar a assegurar uma regulação mais ágil e adaptada a um sector cada vez mais sofisticado com os meios que um organismo como a ANACOM consegue mobilizar? Como garantir a eficiente gestão dos recursos públicos, numa perspetiva de desenvolvimento do mercado único europeu? Como demonstrar às autoridades europeias as especificidades de um mercado como o Português?

Estas são algumas das muito difíceis missões da ANACOM que é dos reguladores mais antigos a nível mundial. Da sua prossecução com sucesso dependem os interesses dos consumidores, a sustentabilidade do negócio dos operadores e de toda a cadeia de valor do sector.

25 ANOS EM NÚMEROS

TRÁFEGO TELEFÓNICO DE VOZ - MINUTOS



TEMPOS INTERESSANTES NAS TELECOMUNICAÇÕES

Steffen Hoernig

Professor Nova School of Business and Economics

Foi com prazer que aceitei o desafio de escrever umas palavras sobre os últimos 25 anos e o futuro do setor das comunicações em Portugal. Logo, lembrei-me de que só cheguei a este país há 15 anos e, portanto, tinha perdido os primeiros 10 anos da existência do ICP-ANACOM, celebrados nesta edição especial da Spectru. (Vou restringir-me a comentar o mercado das telecomunicações, já que não sigo o setor postal).

Olhando para trás, e apesar de tudo, estes 15 anos foram “tempos interessantes”, como reza o velho ditado chinês. Numa ordem mais ou menos cronológica, foram marcados pela liberalização do mercado da telefonia fixa e pela entrada e saída de vários novos concorrentes; pela entrada e ascensão do terceiro operador móvel; pela introdução da internet de banda estreita e a banda larga suportada por cabo, por DSL e, finalmente, por fibra; pela oferta falhada da Sonaecom para adquirir a Portugal Telecom e o *spin-off* da filial de televisão por cabo deste último (com a nova denominação Zon); pela evolução posterior para um duopólio, primeiro baseado em ofertas triplas e logo quádruplas (telefonia fixa, televisão e internet mais telefonia móvel);

e, finalmente, pela fusão entre a Sonaecom e a Zon.

Confrontado com um mercado marcado por tanta agitação, o ICP-ANACOM resultou numa contraparte regulamentar particularmente estável. Para isso, contribuiu, por um lado, o facto de que o ICP-ANACOM já tinha acumulado uma década de experiência e, por outro lado, o quadro regulamentar europeu para o setor das telecomunicações, adotado no começo do novo milénio. Este quadro forneceu aos reguladores um roteiro

claro, distanciando-se da regulamentação restritiva dos monopólios estatais anteriores, na consecução do objetivo de utilizar a regulamentação para criar espaço para favorecer a concorrência. Na prática, significou que o setor foi dividido em mercados diferentes tanto ao nível retalhista como grossista. Cada mercado seria depois sujeito a um teste para determinar se a “concorrência efetiva” poderia ou não surgir; caso não surgisse, seguir-se-ia uma análise mais aprofundada do mercado, com a identificação das empresas com “poder de mercado significativo” e a imposição de medidas corretivas regulamentares. Para ajudar, a Comissão Europeia entregou uma lista de Mercados Recomendados, com os quais todas as entidades reguladoras nacionais deveriam lidar. No princípio, a lista abrangeu 18 mercados. A segunda lista, de 2007, só tinha sete, enquanto que a última proposta só incluía quatro mercados. O ICP-ANACOM fez grandes esforços durante a última década para analisar e reanalisar estes mercados. Ao mesmo tempo, assegurou um ambiente regulamentar estável tanto para as empresas como para os consumidores.

Neste momento, pressionados por vários desenvolvimentos simultâneos, estamos prestes a entrar numa nova transição em ambos os lados do mercado. Por um lado, a evolução tecnológica leva a cada vez mais convergência dos serviços fornecidos pelas diferentes plataformas físicas (cabo, fixo e móvel), o que põe em causa a abordagem tradicional de “mercado-silo” para abordar a regulação. É ainda, sob o ponto de vista tecnológico, a necessidade fortemente compreendida de investir em redes de elevado débito de nova geração, tanto fixas por fibra ou cabo melhorado, como móveis pela norma LTE, impõe uma forte pressão aos reguladores, no sentido de simultaneamente proteger os retornos dos investidores e de salvaguardar a competitividade do mercado.

Por outro lado, o fracasso generalizado da imposição de regulamentação separada, ao nível nacional, para tarifas de itinerância, levou a mais envolvimento da Comissão Europeia, o que culminou com a sua proposta recente para um



“Continente Conectado”. Se for aprovado tal como apresentado, levará a várias alterações estruturais significativas no panorama regulamentar, para além de tratar assuntos práticos como as “tarifas de casa” para itinerância móvel e a neutralidade da rede. Em particular, a ideia da Comissão de passar de mercados nacionais separados com regulamentação harmonizada para um mercado único transnacional de comunicações na Europa irá inevitavelmente ocupar muito a atenção dos reguladores.

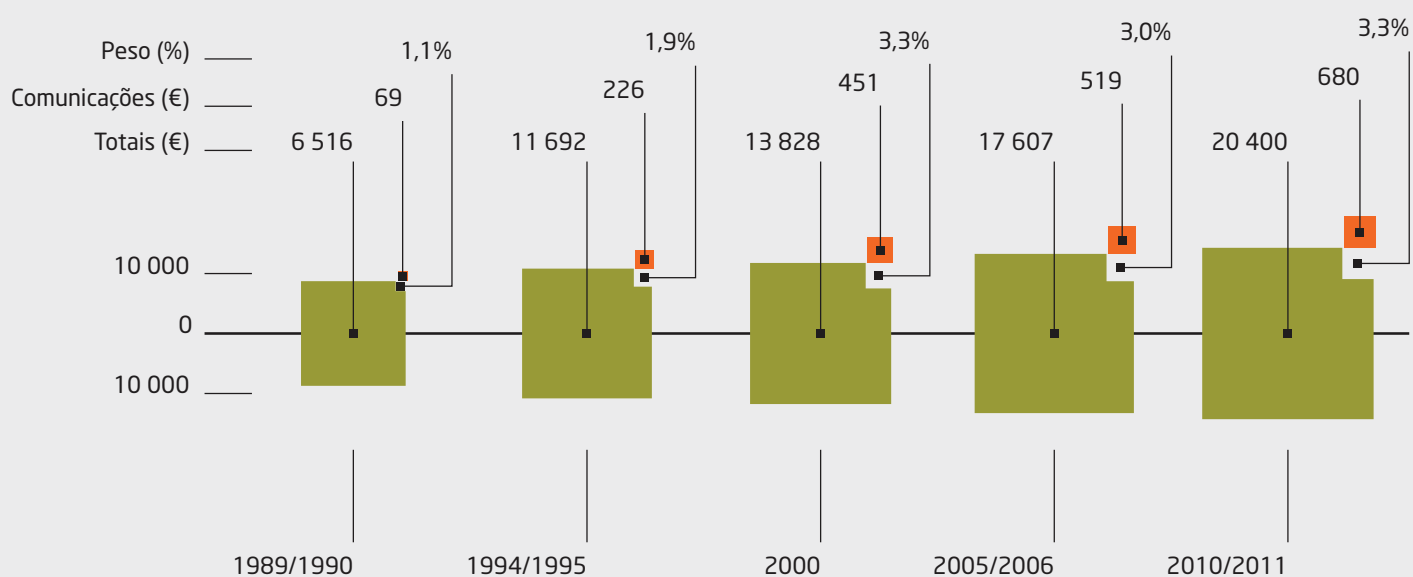
Ao mesmo tempo, no entanto, diferentes tipos de conso-

lidação já começaram a aparecer. Primeiro, fusões entre concorrentes de um mesmo país, como nos mercados de telefonia móvel da Áustria e da Alemanha, tendencialmente em detrimento do consumidor. Segundo, a crise económica europeia reduziu a capitalização das empresas no mercado, o que facilita as aquisições por parte de operadores estrangeiros (não europeus).

Em resumo, prevêem-se mais “tempos interessantes” nos próximos 25 anos de vida do ICP-ANACOM: a história está longe de ter chegado ao fim.

25 ANOS EM NÚMEROS

DESPESAS MÉDIAS DOS AGREGADOS FAMILIARES EM PORTUGAL



Fonte: Inquérito aos Orçamentos Familiares (1989/90, 1994/95 e 2000) e Inquérito às Despesas das Famílias (2005/2006 e 2010/2011)

CONSOLIDAÇÃO NAS TELECOMUNICAÇÕES TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Tendo como tema “Consolidação no sector das telecomunicações - tendências e desafios”, decorreu em Lisboa, a 22 de setembro de 2014, a 7ª conferência da ANACOM, associada à celebração dos 25 anos desta Autoridade.

Na sessão de abertura, Fátima Barros, presidente da ANACOM, prestou tributo às anteriores administrações e às equipas da ANACOM com que elas trabalharam, cuja dedicação e desempenho foram determinantes para que a ANACOM se tornasse uma referência a nível europeu. Realçou nomeadamente o carácter pioneiro de algumas medidas regulatórias adotadas, que permitiram que Portugal se tornasse uma referência em termos de cobertura de redes de nova geração.

Considerando que a consolidação poderá surgir como um processo natural, fruto da maturidade dos mercados, Fátima Barros defendeu que a mesma não pode resultar no detrimento da concorrência e do bem-estar dos consumidores.

Enalteceu o esforço da ANACOM para proteger os consumidores de comportamentos agressivos e menos transparentes por parte dos vendedores de serviços,



através de medidas que garantam maior transparência nos contratos e ponham termo a práticas que dificultam a sua cessação.

Destacou ainda as alterações na estrutura do mercado português, decorrentes dos processos de fusão da ZON/Optimus e PT/Oi, bem como da compra da Oni pela Cabovisão. Estes movimentos tiveram impacto ao nível da regulação, sobretudo no que respeita às decisões sobre os mercados 4 e 5, cuja análise estava concluída e teve que ser sucessivamente revista. A mais recente reanálise decorre do acordo de partilha de fibra celebrado entre a PT e a Vodafone.

No sector postal realçou a importância crescente do papel do regulador numa altura em que, pela primeira vez, o serviço universal postal passa a estar inteiramente a cargo de uma entidade privada.

RECENT MOBILE TELECOMMUNICATIONS MERGERS - A HELICOPTER TOUR

Massimo Motta, economista chefe da Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia, abordou as mais recentes fusões no mercado europeu, referindo que, desde 2006, apenas uma fusão foi autorizada pela CE sem a aplicação de condições. Todas as outras estiveram sujeitas à imposição de remédios por parte da Comissão, nomeadamente as duas mais recentes (em 2014): H3G/Telefónica IE, na Irlanda, e Telefónica DE/E-Plus, na Alemanha. Considera que parece evidente uma ten-



dência de consolidação entre as grandes empresas mas, o mais relevante, do ponto de vista da DG Concorrência, é saber se a consolidação é ou não benéfica para a sociedade em geral.

“FUSÕES NO SECTOR DAS TELECOMUNICAÇÕES: MOTIVAÇÕES, REGULAÇÃO E NOVOS MODELOS DE NEGÓCIO”

A abertura deste painel coube ao administrador da ANACOM Hélder Vasconcelos, que lançou diversas questões: (1) as empresas precisam realmente de escala para realizarem investimentos ou de se fundir para concorrerem no mercado com ofertas *multiple play*?; (2) quais as implicações das ofertas em pacote (*bundles*) para a regulação e para a política de concorrência?; e (3) quais são as perspetivas futuras para este sector e que impactos terão os novos desenvolvimentos tecnológicos na concorrência?

António Ferreira Gomes, presidente da Autoridade da Concorrência (AdC), a propósito do investimento em redes e da consolida-

ção, questionou se a CE está fazer o correto e referiu a existência de diferentes visões sobre a concorrência. Considerou ainda que, com a convergência, a junção de plataformas e o surgimento de ofertas múltiplas, algumas fronteiras tornam-se ténues e podemos estar perante uma mudança de paradigma. “A regulação deve focar-se nos conteúdos?”, questionou, para considerar que a consolidação exige que haja debate entre a CE e os reguladores nacionais, autoridades da concorrência e académicos. A indústria das telecomunicações mudou drasticamente e é crucial que os benefícios sejam garantidos, concluiu.

Kevin O’Brien, presidente do regulador irlandês (ComReg), manifestou reservas quanto à fusão verificada na Irlanda, não estando seguro que os efeitos dos remédios impostos pela CE sejam adequados para repor a situação concorrencial. Defendeu ainda que consolidação nacional e consolidação europeia são diferentes, assim como as dinâmicas de cada mercado, e deixou um conjunto de perguntas sobre os benefícios resultantes da fusão e sobre os remédios adotados.

O terceiro orador, Carlo Cambini, professor associado do Politécnico de Turim e da Florence School of Regulation, começou por lançar a questão “Que regulação vamos ter depois da onda de fusões?”, fazendo uma fotografia do sector das telecomunicações e referindo que os processos de fusão em curso podem criar distorções da concorrência. Alertou ainda para aspetos que se prendem com a terminação fixo-móvel, com as ofertas em pacote e com a necessidade de existirem ofertas grossistas de conteúdos de TV, tendo concluído que as fusões poderão determinar a necessidade de novas e inovadoras regras regulatórias.

“A REGULAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES 25 ANOS APÓS O INÍCIO DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO”

Neste painel em que participaram os ex-presidentes da ANACOM Luís Nazaré, Álvaro Dâmaso, Pedro Duarte Neves e José Amado da Silva, a moderação coube ao administra-

dor da ANACOM João Confraria e ao diretor-adjunto do Expresso Nicolau Santos.

Recordando que a ANACOM foi dos primeiros órgãos reguladores a nível europeu, criado num momento, 1989, em que se iniciavam as grandes mudanças no sector, João Confraria salientou que a orientação para o futuro é, foi e continua a ser um aspeto fundamental da cultura do regulador. Situou a sua génese na vida e na atuação de Fernando Mendes, que foi presidente da comissão instaladora do ICP e depois presidente do conselho de administração até 1998, o qual teve um papel essencial na afirmação progressiva dos poderes de regulação no sector das telecomunicações em Portugal.

Nicolau Santos abriu em seguida o debate com uma questão fraturante: “Porque não ponderar consolidar as entidades de regulação sectoriais com a autoridade de concorrência?”.

Luís Nazaré defendeu que onde exista regulação vertical devem ser os reguladores verticais a aplicar a legislação da concorrência. Trata-se de um modelo mais lógico, mais eficiente e que permitiria uma tomada de decisão muito mais rápida. Defendeu que em Portugal deveria existir um único regulador para as comunicações, que incluísse a regulação da comunicação social.

Álvaro Dâmaso sustentou que o mercado não tem sido capaz de se auto regular e realçou a importância da ANACOM na supervisão do mercado. É favorável à consolidação com os conteúdos, mas defende a separação da Autoridade da Concorrência face aos reguladores sectoriais.

Pedro Duarte Neves defendeu a segregação entre a regulação *ex ante* e *ex post*. O quadro que existe parece-lhe o correto,





com definição prévia de mercados, de operadores dominantes e de regras para que o mercado funcione.

Para José Amado da Silva a questão de saber qual a melhor estrutura institucional para a regulação nos vários campos é um problema não estudado. Reconhece que, no caso das consolidações, se o regulador tiver instrumentos *ex ante* e *ex post* é possível fazer uma regulação menos agressiva, porque pode apresentar os remédios e as consequências do seu não cumprimento sem ter de recorrer a terceiros. Expressou sérias reservas sobre o quadro regulamentar em discussão na UE, que parece querer destruir a regulação.

O painel abordou ainda a questão da nova lei-quadro e se esta traduziria alguma insatisfação com a regulação por parte da sociedade e do poder político. Nicolau Santos notou que a nova lei, fixando salários e equiparando carreiras, limita algumas capacidades dos reguladores.

Álvaro Dâmaso considera que à partida a lei não prejudicará o funcionamento da ANACOM, mas reconhece o risco de maior intervenção governamental.

Para Amado da Silva, os atuais estatutos da ANACOM já garantiam todas as condições para o bom desempenho das suas

funções. Admite que a nova lei possa ser benéfica para alguns reguladores, mas não para a ANACOM, tendo ainda questionado se alguém quer reguladores independentes.

Questionado sobre os efeitos da guerra de preços entre operadores em investimentos futuros, Amado da Silva sublinhou o papel vigilante da ANACOM em relação aos preços praticados e lembrou que o regulador não tem poderes para intervir nos preços de retalho.

Álvaro Dâmaso alertou para os novos modelos de comunicação direta entre

emissor e recetor sem passar pela distribuição, salientando que a imposição de exigências aos atuais operadores sem atender a estas novas formas de comunicar pode levar à promoção de um negócio futuro que ninguém regula.

Pedro Duarte Neves considerou que é missão do regulador verificar se os preços praticados e a diversidade de produtos é aceitável, como comparam com as melhores práticas internacionais, se as soluções tecnológicas oferecidas são boas e concluiu que o sector das telecomunicações nunca constituiu um entrave ao desenvolvimento económico de Portugal.

Abordando a questão dos serviços *over the top*, João Confraria alertou para os desafios políticos, regulamentares e económicos que originam, sublinhando que, em termos regulamentares, a nível nacional não se poderá fazer muito, sendo esta uma questão que se colocará a nível europeu.

