

LUÍS MANICA

ACESSO A
INFRAESTRUTURAS
– A SITUAÇÃO
PORTUGUESA COMO
INFLUÊNCIA PARA
O ENQUADRAMENTO
LEGISLATIVO
E REGULAMENTAR
NOUTROS PAÍSES

Introdução

Portugal tem sido reconhecido como um dos países onde o acesso a infraestruturas mais tem contribuído para o alargamento da cobertura das redes de alta velocidade, com benefícios para os consumidores e empresas, e para a promoção da concorrência no mercado das comunicações eletrónicas.

De facto, na análise de impacto¹ que suportou a Diretiva 2014/61/EU², relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito, são várias as referências a Portugal, o qual é apresentado como uma melhor prática em várias vertentes relacionadas com a partilha de infraestruturas aptas à instalação de redes de comunicações eletrónicas e que, de certo modo, suportam as opções legislativas adotadas pela Comissão Europeia.

Também no *Toolkit on cross-sector infrastructure sharing*³, publicado pelo Banco Mundial, é reconhecido o papel do governo português e da ANACOM, respetivamente, na adoção de legislação que impõe o acesso simétrico às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas e na regulação do acesso às infraestruturas da MEO, e que muito tem contribuído para o investimento impressivo em redes de alta velocidade.

Tendo em conta a experiência adquirida pela ANACOM nesta matéria, o Banco Mundial solicitou a esta autoridade apoio técnico que possibilitasse uma discussão informada com os vários atores do mercado georgiano, nomeadamente o regulador, o governo, os detentores de infraestruturas e os operadores e prestadores de serviços de comunicações eletrónicas.

A ANACOM tem, ao longo dos últimos anos, desenvolvido esforços no sentido de apoiar as suas congéneres a nível internacional, quer na formação dos seus quadros, quer ainda na promoção de quadros regulatórios modernos e concorrenciais, encarando a cooperação como uma importante vertente da sua atuação, reconhecendo-a como canal privilegiado para aprofundar as relações multilaterais com outras entidades.

Neste sentido, e constituindo a cooperação um dos principais vetores da atividade da ANACOM, que apresenta uma grande visibilidade internacional em termos das suas competências, esta autoridade respondeu afirmativamente a este repto do Banco Mundial, permitindo uma troca de experiências frutífera para ambas as instituições.

¹ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/>.

² Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/>.

³ Publicado em fevereiro de 2017, e disponível em <http://pubdocs.worldbank.org/>.

O Banco Mundial

O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É membro observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e em outros *fora* internacionais, como o G-20 financeiro.

A missão do banco é alcançar o duplo objetivo de erradicar a pobreza extrema e de construir uma prosperidade partilhada. O Banco Mundial é composto por duas organizações que funcionam sob uma mesma estrutura: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA).

Durante o ano fiscal de 2018, o Banco Mundial incorreu em cerca de 47 mil milhões de dólares de empréstimos e assistência a países em desenvolvimento ou em transição⁴.

A Geórgia

Em 2017, a população da Geórgia era de 3 718 200 habitantes, de acordo com estimativas do Instituto Nacional de Estatísticas da Geórgia. Na capital, Tbilisi, residiam, nessa data, 1 118 035 habitantes, sendo Batumi a segunda cidade mais populosa do país, com 152 839 habitantes. Assim, cerca de um terço da população está concentrada numa área relativamente reduzida, estando a restante população muito pouco concentrada, o que resulta em custos elevados de implementação de redes de comunicações eletrónicas, nomeadamente, face a objetivos de uma cobertura das franjas da população em áreas mais remotas.

Em relação à economia digital⁵, 52,5 % dos alojamentos da Geórgia têm computador e 49,79 % têm acesso à Internet. A percentagem de indivíduos a usar a Internet é de 50 %.

Em termos de atores presentes no mercado das comunicações eletrónicas naquele país, assinala-se a existência de dois operadores principais ao nível da rede fixa – a Silknet (que adquiriu em 2018 um dos principais operadores móveis do país – a Geocell) e a Magticom. Juntos, estes operadores detêm mais de 80 % do mercado retalhista nacional de acesso à Internet⁶.

A Silknet tinha, em novembro de 2017, 41 % de quota no mercado retalhista de acesso à Internet e 48 % do mercado retalhista do serviço telefónico fixo⁶.

A Magticom foi financiada, em 2016, pelo Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), com um empréstimo no montante de 100 milhões de dólares, para adquirir um dos principais ISP na Geórgia – a *Caucasus Online* – e expandir a sua rede para fora da capital, Tbilisi⁷. A operação de aquisição teve lugar em setembro de 2016.

No mercado móvel, existem três operadores principais – a Geocell, a Magticom e a Veon Georgia.

Os projetos do Banco Mundial na Geórgia

O Banco Mundial tem vários projetos em curso na Geórgia. O montante aprovado no ano fiscal de 2018 para operações do IBRD e do IDA na Geórgia totalizam 70

⁴ Informação disponível em <http://projects.worldbank.org/>.

⁵ Dados de 2017. Fonte *ICT Development Index 2017*, da UIT (disponível em <http://www.itu.int/>).

⁶ Informação disponível em <https://digital.report/>.

⁷ Informação disponível em <https://www.ebrd.com/>.

milhões de dólares⁸, resultando num montante acumulado de 699 milhões de empréstimo, em 11 projetos⁹.

Destaca-se, no âmbito das comunicações eletrónicas, o projeto Georgia National Innovation Ecosystem (GENIE).

Este projeto tem como objetivo aumentar as atividades inovadoras de empresas e indivíduos na Geórgia e a sua participação na economia digital. Uma das componentes chave do programa é, do lado da procura, a atribuição de subsídios a segmentos específicos da população e a micro e pequenas e médias empresas (PME), nomeadamente em zonas rurais, tendentes à adoção de banda larga, incluindo formação na utilização da Internet. O programa endereça também o lado da oferta, onde um dos pilares fundamentais é a adoção de um quadro legislativo e regulatório, em linha com as melhores práticas da União Europeia, na partilha de infraestruturas de todas as entidades que dispõem destes ativos, com o objetivo de fomentar o investimento em redes de alta velocidade.

Em paralelo, o Banco Mundial pretende que a GNCC (Georgian National Communications Commission), a autoridade reguladora nacional (das comunicações eletrónicas) na Geórgia, reveja o quadro relativo às análises de mercado e à regulação dos preços grossistas, em linha com as práticas da União Europeia.

Atenta à experiência da ANACOM nos temas do acesso às infraestruturas de construção civil e nas análises de mercado, nomeadamente, em questões relacionadas com a segmentação geográfica de mercados, matéria que interessaria também no caso da Geórgia, foi esta entidade abordada para apoiar o Banco Mundial nestas matérias.

A cooperação

A ação de cooperação decorreu no primeiro semestre de 2018.

Em concreto, a ação envolvia a prestação de assistência técnica intensiva e capacitação, principalmente à GNCC, ao Ministério da Economia e Desenvolvimento Sustentável e a outras agências públicas relacionadas (e.g., o regulador nacional de energia), incluindo os seguintes tópicos relacionados com o desenvolvimento de um quadro jurídico e regulamentar para a partilha passiva de infraestruturas entre sectores (com foco nas infraestruturas de transporte e energia):

- a) Regulação dos preços de acesso às infraestruturas aptas dos operadores de energia – se a receita recebida pelo acesso à infraestrutura é considerada no preço regulado da energia;
- b) Desenvolvimento de acordos entre operadores de comunicações e de energia e como ter em conta as questões de segurança nos acordos;
- c) Normas técnicas e diretrizes específicas para acesso a infraestrutura;
- d) Funções da autoridade reguladora nacional e das autoridades governamentais e municípios;
- e) Normas relacionadas com a infraestrutura no interior dos edifícios.

Era ainda pretendido que fossem dados conselhos práticos e sólidos aos funcionários das agências governamentais sobre as dimensões estratégicas que assegurassem um envolvimento máximo e interesse de todos os envolvidos neste

⁸ Informação disponível em <https://www.worldbank.org/>.

⁹ Informação disponível em <http://pubdocs.worldbank.org/>.

quadro de partilha de infraestruturas. No fundo, que houvesse um esforço e coordenação para desenvolver e aprovar os vários instrumentos para implementar este quadro.

Estratégia nacional para a banda larga

Em linha com os objetivos acima traçados, em simultâneo com as alterações na lei, foi considerado extremamente relevante adotar uma estratégia nacional para a banda larga, como a que ocorreu em Portugal em 2008, com a adoção da Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de julho. Esta resolução define como prioridade estratégica para o país no sector das comunicações eletrónicas a promoção do investimento em redes de nova geração. Uma das decisões incluídas nesta resolução foi o desenvolvimento de medidas tendo em vista a adoção dos atos legislativos ou de outra natureza necessários a garantir o acesso por parte de todos os operadores à rede de condutas e demais instalações relevantes de todas as entidades detentoras daquele tipo de infraestruturas de subsolo, em condições não discriminatórias.

Com efeito, um dos aspetos fundamentais para promover a adoção de uma lei transversal a vários sectores, como o dos transportes (rodoviários e ferroviários) e o da distribuição de energia, que envolve também vários ministérios, é que haja um compromisso de todos os atores no mercado. Neste sentido, e inspirado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de julho, que define como prioridade estratégica para o país no sector das comunicações eletrónicas a promoção do investimento em redes de nova geração¹⁰, defendeu-se ser crítico haver, também na Geórgia, uma estratégia promovida pelo Governo, que orientasse as entidades públicas e as empresas numa única direção e no cumprimento de objetivos concretos.

As alterações à Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE) na Geórgia

A discussão em torno das alterações à LCE na Geórgia, no sentido de impor o acesso a todas as infraestruturas aptas, foi muito participativa, envolvendo consultas, reuniões e *workshops* com as várias partes interessadas.

Este foi o tema central da atividade desenvolvida naquele semestre, onde os vários contributos, quer nas discussões, quer diretamente sobre as várias versões das propostas de alterações à lei, resultaram num projeto mais coerente e amplo na abrangência do acesso.

As preocupações iniciais dos detentores de infraestruturas com as questões da segurança das suas redes ao permitirem o acesso por parte de terceiros, foram sendo progressivamente reduzidas, à medida que iam conhecendo a prática existente em Portugal. Aqui são os próprios técnicos dos operadores a instalar os cabos nas redes das restantes entidades, quer através de pedidos de acesso prévio (no tocante a cabos de rede), quer inclusivamente sem qualquer pedido prévio (no caso dos cabos de *drop* de cliente).

A inexistência de situações, em Portugal, que pusessem em causa a segurança e integridade da rede constituiu um conforto que atenuou as preocupações iniciais.

¹⁰ Vide <https://www.anacom.pt/>.

A questão dos incentivos, principalmente por parte dos operadores de energia que têm os seus preços de energia regulados e qualquer proveito adicional é tido em conta nos referidos preços, foi também um tema importante nas discussões.

Outra questão estava relacionada com a sensibilidade e confidencialidade da informação sobre a localização das suas infraestruturas aptas, tema este objeto da secção seguinte.

O Sistema de Informação de Infraestruturas Aptas (SIIA)

O SIIA é uma das componentes que facilitam a partilha de infraestruturas ao fornecer informação sobre a localização das infraestruturas e, eventualmente, sobre o estado de ocupação das mesmas.

Neste sentido, foi preocupação do Banco Mundial promover o desenvolvimento desta ferramenta. Existem já discussões sobre este tema, nomeadamente, ao nível da entidade que deve desenvolver e gerir esta base de dados, se o regulador ou se o centro empresarial (*business house*), e sobre as vantagens e inconvenientes associados a cada opção.

Houve interesse no modelo português, com a gestão do SIIA na ANACOM, e na facilidade de introdução e consulta de informação, incluindo dos anúncios de construção de infraestruturas aptas.

Foi também salientado o papel importante da informação e formação aos municípios, no sentido de conhecerem a ferramenta e de relevar o seu papel na promoção do investimento na sua área de influência, reduzindo a carga burocrática no acesso às suas infraestruturas.

As análises de mercado

Como resulta dos dados atrás apresentados, o mercado das comunicações eletrónicas na Geórgia tem sofrido evoluções recentes, com operações de concentração que resultaram num mercado altamente concentrado, com dois operadores com quotas de mercado próximas dos 40%, nos vários mercados fixos.

Tal situação constitui um desafio para a GNCC, nas análises aos mercados:

- 3a) Acesso local grossista num local fixo;
- 3b) Acesso central grossista num local fixo para produtos de grande difusão;
- 4 Acesso de elevada qualidade grossista num local fixo.

Foi discutida a necessidade de ter em conta a segmentação geográfica dos mercados, dados os maiores níveis de concorrência verificados na capital – Tbilissi – face aos níveis de concorrência em outras áreas do país.

Cooperação alargada com países do Eastern Partnership

No seguimento desta cooperação, foi sugerida uma deslocação a Portugal de várias entidades dos países-membros do Eastern Partnership. O objetivo era terem oportunidade de ver *in loco* o resultado da partilha de infraestruturas e

reunirem e discutirem com as pessoas diretamente envolvidas no acesso às infraestruturas aptas, no desenvolvimento e gestão do SIIA, na regulação e nas infraestruturas em edifícios, uma vez que foram consideradas áreas onde a ANACOM é uma das melhores práticas.

Conclusão

Além de ter constituído uma situação enriquecedora, no sentido da partilha de experiências e de poder contribuir para o desenvolvimento do quadro regulamentar de um outro país, foi uma oportunidade única de conhecer novas realidades e de aprender com um grupo de pessoas competentes e com uma diversidade de saberes. Foi enriquecedora não só a nível técnico, mas também ao nível político, com o observar das negociações e relações entre diferentes instituições, ministérios e empresas.

