

especial

20

CONFERÊNCIA | CONFERENCE

ANOS DEPOIS REGULAR PARA QUÊ?

20 YEARS LATER: WHY REGULATE?



ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES



20 ANOS
FLUIDEZ NAS
COMUNICAÇÕES



† Bernd Langeheine

3.^a CONFERÊNCIA ANACOM

“20 Anos Depois: Regular para Quê?”

A ANACOM realizou, a 30 de Setembro de 2009, na Culturgest, em Lisboa, a sua 3.^a Conferência Internacional, desta feita submetida ao tema “20 Anos Depois: Regular para Quê?”, que reuniu participantes de vários quadrantes, incluindo decisores políticos e membros de outras autoridades reguladoras.

A promoção de uma reflexão conjunta sobre os grandes temas que se colocam actualmente à regulação do sector das comunicações foi o objectivo que presidiu a esta iniciativa, face aos desafios que se advinham para o futuro, num ambiente marcado pelo ritmo da evolução tecnológica e pelas suas implicações nos mercados.

SESSÃO DE ABERTURA

A abertura da Conferência coube ao presidente do Conselho de Administração da ANACOM, José Amado da Silva, que a considerou um sinal de abertura ao exterior e de transparência, mais do que uma

celebração nostálgica das duas décadas desta Autoridade ao serviço das comunicações em Portugal. Seguiram-se, na sessão de abertura, as intervenções de Bernd Langeheine, da Direcção de Políticas de Comunicações Electrónicas, da Direcção-Geral Sociedade da Informação e Media (DG INFSO) da Comissão Europeia (CE), e de Mário Lino, ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Bernd Langeheine, que felicitou a ANACOM, em nome da Comissão Europeia, pelo seu vigésimo aniversário, considerou muito adequado o tema da conferência, já que, “após 20 anos de regulação e desregulação do mercado das comunicações electrónicas, temos de perguntar onde nos encontramos hoje e o que será necessário fazer nos próximos anos”. O responsável da DG INFSO recordou que a liberalização e a desregulação dos antigos monopólios nas telecomunicações foram baseadas, acima de tudo, em directivas adoptadas pela CE, sublinhando porém que, embora

os alicerces tenham sido construídos a nível europeu, os resultados alcançados não teriam sido possíveis sem o trabalho incansável das autoridades reguladoras nacionais (ARN) dos Estados membros da União Europeia (UE).

Para Bernd Langeheine, “o trabalho da ANACOM tem sido muito bem sucedido”, como demonstrou através de alguns dados extraídos do último relatório de implementação da CE: em Portugal, “a taxa de penetração da telefonia móvel é, mais importante, a da banda larga estão bastante acima da média europeia; os preços da desagregação do lacete local e do acesso partilhado, que são impulsionadores vitais da concorrência, estão entre os mais baixos da Europa; mas, mais importante, o investimento, em 2008, foi de cerca de 1,2 mil milhões de euros, o que traduz um crescimento de 52% face ao ano anterior e representa perto de 60% das receitas obtidas”.

Quanto à questão “regular para quê?”,



† José Amado da Silva



† Mário Lino



† Alberto Souto de Miranda



† Pedro Duarte Neves, Luís Nazaré, Alberto Souto de Miranda e Álvaro Dâmaso

Bernd Langeheine afirmou que “a tendência de alargar a regulação já foi invertida com a nova recomendação sobre mercados relevantes, de 2007, a qual contempla somente sete mercados que podem ser objeto de regulação, contra os 18 inicialmente existentes”. E concluiu que, “embora a regulação tenha sido reduzida de forma assinalável, ainda vamos enfrentar, durante algum tempo, assuntos que podem precisar de uma abordagem regulatória. Contudo, o âmbito da regulação pode mudar face aos desenvolvimentos tecnológicos e precisamos, por isso, de ser criativos e inovadores nessa abordagem. A próxima Recomendação sobre novas redes de acesso (NRA) será o primeiro teste a essa capacidade”.

Mário Lino, por seu lado, trouxe a perspectiva nacional dos desenvolvimentos verificados no sector das comunicações, tendo salientado, entre outros, a cobertura total do País com infra-estruturas de acesso à Internet de banda larga, a ligação ▶



† Introdução ao tema “20 anos de regulação: construir o futuro com o passado e o presente”



† Remko Bos



† José Ferrari Careto



† Antonio Díaz-Flores



† Marianne Treschow

de 100% das escolas públicas à Internet de banda larga, o aumento do número de operadores no mercado e da concorrência, a prestação excepcional de Portugal no serviço telefónico móvel e a forte aposta nas redes de nova geração (RNG), nomeadamente através da publicação de legislação destinada à sua promoção e dos concursos públicos para a implantação e operação de RNG em todo o País. O ministro sublinhou ainda o papel da ANACOM nos resultados alcançados, destacando as características de independência (orgânica e funcional) desta Autoridade. A todos os que dão ou deram o seu contributo à ANACOM, Mário Lino agradeceu “o esforço e empenho que dela fizeram uma das mais prestigiadas entre as suas congéneres”.

**20 ANOS DE REGULAÇÃO:
CONSTRUIR O FUTURO
COM O PRESENTE E O PASSADO**

Como recordar o passado é apenas um meio de melhor compreender o presente e pensar o futuro, o primeiro painel da Conferência reuniu todos os anteriores presidentes da ANACOM: Fernando Mendes, presidente do primeiro Conselho de Administração (CA) do Instituto

das Comunicações de Portugal (ICP), Luís Nazaré, presidente do segundo CA do ICP e do primeiro CA da ANACOM, Álvaro Dâmaso, presidente do segundo CA da ANACOM, e Pedro Duarte Neves, presidente do terceiro CA da ANACOM.

A moderação esteve a cargo do vice-presidente da ANACOM, Alberto Souto de Miranda, que traçou um breve cenário dos últimos 20 anos de comunicações em Portugal, lembrando que, em 1989, existiam apenas 5 empresas estatais na área das telecomunicações e, hoje, são dezenas os operadores e serviços disponíveis. A ANACOM contribuiu decisivamente, com persistência, consistência e sensatez e na companhia de governos que perceberam como as telecomunicações são estratégicas para o país e de operadores dinâmicos e com capacidade de inovação, para tornar Portugal num dos mais competitivos países no sector das telecomunicações.

Fernando Mendes, cuja intervenção foi antecipadamente gravada por se encontrar ausente de Portugal, apresentou o enquadramento socioeconómico da regulação, a nível global e nacional, e considerou que a resposta à pergunta “20 anos depois: regular para quê?” lhe

parece evidente: regular para continuar a corrigir as falhas de mercado e regular para reforçar uma matriz de governação justa e transparente. Recordou que, nos últimos 20 anos, embora sob primado do poder legislativo e executivo, a regulação tem vindo a ser transferida para agências independentes e questionou se os reguladores, no seu terceiro nível de poder, não poderão contribuir para combater fenómenos de descrença e de afastamento progressivo dos cidadãos relativamente aos poderes instituídos – Parlamento, Governo e Justiça –, aproximando-se mais do cidadão consumidor e menos da teia de interesses económicos empresariais estabelecidos.

Luís Nazaré, por seu lado, realçou o facto de as competências da ANACOM serem muito vastas, incluindo desde logo telecomunicações e serviços postais, o que nem sempre acontece na Europa. Este ex-presidente concorda com o modelo vigente, porque permite uma forte eficiência de recursos e de meios, ao mesmo tempo que se atingem resultados muito mais facilmente e com muito maior integração funcional entre as diferentes competências envolvidas. Defendeu ain-



✦ Regulação, concorrência e investimento em debate



✦ Alex Blowers, David Gomes e Bernd Langeheine



✦ Bernd Langeheine

da que “a aplicação do direito da concorrência deveria competir, naquilo que diz respeito às comunicações, à ANACOM”, cabendo ao regulador da concorrência a intervenção somente como órgão auxiliar ou para os sectores que não estão sujeitos a regulação vertical.

Sobre a questão “Regular Para Quê?”, Álvaro Dâmaso recordou um discurso do Presidente americano Barack Obama a propósito da recente crise no sector financeiro (“sem um olhar vigilante o mercado pode ficar fora de controlo”) e referiu o plano estratégico da ANACOM para os próximos três anos, para sublinhar que, em ambos os casos, há “uma fé muito grande no mercado como gerador de desenvolvimento para um maior número de cidadãos e uma preocupação de o vigiar, no interesse do cidadão consumidor e contribuinte”. Para este ex-presidente da ANACOM, o trabalho desta Autoridade garante que “cidadão, que também é contribuinte, possa comprar pelo melhor preço a melhor qualidade de serviços e de bens, satisfazer as suas preferências diferenciadas – é esta a razão última da regulação, o cidadão consumidor”. Tendo também apresentado uma breve resenha histórica da regulação sectorial,

Pedro Duarte Neves destacou o que considera serem os cinco desafios futuros da regulação, “que não são necessariamente desafios para o regulador nacional, são desafios para os reguladores europeus nesta fase dos mercados”. O primeiro passa pela maior ênfase que terá de ser dada, tal como tem vindo a suceder, à supervisão e fiscalização, por oposição à regulação. O segundo desafio será monitorizar, avaliar e fiscalizar adequadamente os níveis de qualidade e de acessibilidade efectivamente assegurados aos consumidores. O terceiro tem a ver com alterações nos sistemas de tarifação final, dada a evolução das ofertas combinadas (*bundling*) e das tarifas planas (*flat rates*), soluções estas que têm trazido grandes benefícios para os consumidores, mas confrontam o regulador com questões relevantes no caso em que a oferta combinada é composta por serviços regulados e serviços não regulados.

Para Pedro Duarte Neves, um quarto desafio estará no serviço móvel, onde vê necessidade de mais informação, dado o seu peso sectorial. Sugere, por isso, o desenvolvimento de um conjunto de novos indicadores “para, de facto, conseguirmos ter uma ideia mais concreta daquilo que

está a ser a evolução real dos preços dos [serviços] móveis”. O último desafio relaciona-se com o desenvolvimento de um quadro regulamentar apropriado para o estabelecimento e desenvolvimento das novas redes de acesso, de forma a potenciar a inovação na prestação de serviços aos cidadãos e a promoção de concorrência, em condições de não discriminação.

REGULAR PARA O INVESTIMENTO? A CONCORRÊNCIA COMO VARIÁVEL PARA INVESTIR

Resultou deste painel a ideia comum de que a regulação deve assegurar a concorrência e que esta fomentará o investimento, sendo certo que as redes de nova geração vão exigir, mais do que nunca, novas regras que potenciem o investimento e a sua concorrência. Para tal, os reguladores devem transmitir ao mercado estabilidade e certeza a mais longo prazo.

Segundo Iris Henseler-Unger, vice-presidente da BNetzA, a autoridade reguladora alemã, a regulação eficaz força a concorrência e esta leva, por sua vez, ao investimento. No caso concreto das redes de nova geração, tudo depende da cooperação entre os intervenientes no mercado, já ▶



† Mesa-redonda sobre governação da regulação

que estas novas redes envolvem diferentes infra-estruturas e diferentes tecnologias. Neste cenário, a cooperação entre autoridades reguladoras sectoriais e autoridades da concorrência surge como força motriz, nenhuma delas podendo entrar cedo de mais no mercado sob pena de se coarctarem as soluções que dele podem emergir voluntariamente.

Já para Alex Blowers, Director Internacional da Ofcom, o regulador do Reino Unido, o input mais importante dos reguladores passa por conferir a liberdade de fixar preços aos operadores que procuram lançar novos produtos. Com efeito, no âmbito das redes de nova geração pouco se sabe quanto aos índices de procura e qualquer intervenção ao nível do controlo de preços pode causar constrangimentos difíceis de controlar. Este responsável destacou igualmente a necessidade de os reguladores fixarem períodos mais longos de certeza regulatória, dado que esta se vem mostrando vital para o investimento em redes de nova geração.

Em matéria de acesso e utilização de infra-estruturas, ambos os oradores concordaram que nesta fase ainda é cedo para se falar em regulação simétrica, sendo para já mais importante deixar o investimento fluir. Todavia, este investimento deve ser acompanhado de alguma regulação que promova a concorrência no acesso e entre plataformas.

David Gomes, Presidente da ARCTEL-CPLP e do Conselho de Administração da ANAC, o regulador de Cabo Verde, evidenciou a importância da separação vertical funcional, não só para se evitar a duplicação de infra-estruturas como para evitar posições de domínio dos operadores históricos que acumulam funções de gestor da rede e de operador em paralelo com os demais concorrentes.

Comum aos intervenientes, surgiu a necessidade da cooperação entre autoridades reguladoras sectoriais e as autoridades da concorrência e destas com os intervenientes no mercado, designadamente no que se

prende com a concorrência nas infra-estruturas, evitando-se a sua desnecessária duplicação. E, correlacionado com o investimento em infra-estruturas, surge o desafio da partilha de risco, questão nova e com a qual os reguladores ainda se debatem, atendendo às suas implicações no acesso e nos preços.

O moderador deste painel – Bernd Langeheine, da DG INFSo – acabou por concluir que são de rejeitar por completo as “férias regulatórias”, tal como a regulação uniformizada (nas palavras do próprio, no *same size fits all*), atentas as características próprias de cada mercado nacional, para além de ser unânime que os intervenientes no mercado exigem mais certeza regulatória e a mais longo prazo.

ESPECTRO E CONCORRÊNCIA: REGULAR OS PRÓXIMOS 20 ANOS

Na introdução deste painel, o vogal do Conselho de Administração da ANACOM, Ferrari Careto, enfatizou a importância



crescente do espectro, que constitui a matéria-prima mais importante nas comunicações electrónicas actuais, assumindo, por conseguinte, grande relevância na actividade económica em geral. E, apesar de se tratar de uma matéria-prima que está distribuída de forma equitativa pelos diversos países (em função de dimensão respectiva), é passível de ser desperdiçada com utilizações subóptimas.

Ferrari Careto referenciou igualmente a alteração que se vem dando ao nível da gestão do espectro, assente actualmente em modelos de taxação que visam a promoção da sua utilização eficiente, na utilização dos leilões nos procedimentos de atribuição do espectro e na implementação da neutralidade tecnológica e de serviços.

Esta neutralidade de serviços e tecnologia foi igualmente destacada por Marianne Treschow, directora-geral da NPTA, a entidade reguladora da Suécia que apresenta um modelo semelhante ao



† Reinaldo Rodriguez Illera

português, na medida em que é também responsável pela gestão do espectro. Esta responsável considera que a neutralidade é o elemento-chave na evolução da liberalização do regime de gestão de espectro, o que deve, no entanto, exigir do regulador a fixação de novas regras técnicas básicas que evitem, designadamente, as interferências entre bandas.

Para Marianne Treschow, os principais *drivers* da futura gestão do espectro são a liberalização e a harmonização. Na primeira, ganham relevância a flexibilidade acrescida, removendo as restrições técnicas e de mercado, e o comércio secundário de espectro, que garante a sua utilização óptima, podendo passar pela venda total ou parcial de licenças ou até mesmo pelo *leasing*. A harmonização traz consigo a abertura à iniciativa da indústria com os resultados positivos que se sentiram, por exemplo, na implementação do *roaming* internacional.

Já Remko Bos, Director de Mercados da OPTA, o regulador dos Países Baixos, que não tem atribuições em matéria de gestão do espectro, abordou a relevância do espectro, e da sua atribuição, no âmbito da análise de mercados, salientando a sua influência em vários mercados (de retalho) e constatando que a atribuição do espectro e a convergência ultrapassam a análise de mercados. Para este orador, a convergência também assume um papel cada vez mais preponderante na atribuição do espectro e torna a análise dos mercados das comunicações móveis um verdadeiro desafio.

Para este responsável da OPTA, a interdependência económica, técnica e de conteúdos crescerá por força da convergência de serviços e da neutralidade, o que exigirá uma regulação totalmente integrada, com reguladores, decisores políticos e até mesmo os próprios operadores a cooperarem entre si e de forma totalmente transparente. Neste sentido, as análises de mercados perdem relevância face à definição estável e duradoura de objectivos e instrumentos políticos.



† António Jorge Vasconcelos

De Espanha veio a experiência de Antonio Díaz-Flores, subdirector-geral de Planeamento e de Gestão do Espectro Radioeléctrico, da Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que apenas tem atribuições no tocante à gestão do espectro (a regulação recai na CMT). Este orador evidenciou a preponderância que a concorrência tem vindo a ganhar nos processos de atribuição do espectro, com a introdução de cláusulas que inibam a acumulação de bandas ou de cláusulas “usa ou perde” (*use-it-or-lose-it*). Igualmente referenciou a relevância que o comércio secundário de espectro terá no futuro da gestão de espectro, dado que constitui o meio mais eficaz de assegurar a concorrência e a sua utilização eficiente.

Unânime entre todos os oradores foi o realce dado às vantagens do leilão como método adequado, eficiente e económico para atribuir espectro, tendo sido em acréscimo referido pelo representante espanhol que a atribuição por concurso tem a vantagem de acautelar objectivos sociais mais amplos.

GOVERNAÇÃO DA REGULAÇÃO: ÂMBITO, LEGITIMIDADE E RESPONSABILIDADE

Na mesa-redonda que discutiu a questão de fundo da regulação sectorial, o presidente da ANACOM, José Amado da Silva, desafiou os oradores a discorrerem sobre o alcance da regulação, questionando se esta deve envolver a regulação *ex post* – a concorrência – e os conteúdos. O presidente da ANACOM introduziu, igualmente, a problemática da nomeação dos reguladores e do seu financiamento.

Reinaldo Rodriguez Illera, Presidente da CMT, a autoridade reguladora espanhola, deu uma breve panorâmica do cenário europeu, evidenciando que, existindo um espectro variado de soluções no que se refere às áreas passíveis de intervenção por um regulador sectorial (serviços e redes de comunicações electrónicas, conteúdos/ audiovisual e direito da concorrência), a prática não permite retirar uma conclusão ►



↑ Encerramento da conferência

segura quanto ao método que melhor assegura a independência e imparcialidade desses reguladores. A própria convergência é susceptível de afectar o modelo de regulação, sendo defensável que perspectivas separadas conduzam a uma menor agilidade e eficiência, numa altura em que há uma necessidade crescente de coordenar a regulação *ex ante* e *ex post*.

Quanto à independência, Reinaldo Illera defendeu que se a mesma é essencial no tocante aos operadores, já é difícil de concretizar em relação aos governos, contexto em que apontou vários critérios a considerar, como o grau de intervenção dos governos, a participação pública no capital dos operadores, a duração e as causas de cessação dos mandatos, privilegiando a existência de órgãos colegiais

e de mandatos únicos. No processo decisório, sustentou que o mesmo deve estar sujeito a obrigações de transparência, que constitui a melhor forma para diminuir a discricionariedade, baseando-se em auscultações alargadas (consultas) e criando condições para obter a visão clara do destinatário final (o utilizador/cidadão).

António Jorge Vasconcelos, consultor e ex-presidente da ERSE, abordou a dicotomia “regulação do governo/governança da regulação”, considerando que a primeira vertente, embora corresponda a uma questão clássica, é pacífica, encontrando resposta na separação de poderes consagrada na própria Constituição. No entanto, realçou a crescente “europeização” dos sectores regulados, que conduz a um convívio com cada vez mais regras e

um maior número de instituições, aliado à permanente transformação tecnológica.

Em relação à segunda vertente – “governança da regulação” –, considerou que sem independência nunca se poderá regular com eficiência e, como tal, as entidades reguladoras devem ver acautelada a sua independência, desde logo nos seus estatutos e através de um relacionamento verdadeiramente transparente com as entidades e os mercados regulados.

Referiu ainda que, em Portugal, a inclusão dos orçamentos dos reguladores no Orçamento Geral do Estado acabou por ser pernicioso, já que as limitações associadas a este instrumento passaram a afectar os reguladores, passando todo um conjunto de regras por estes aplicadas, designadamente as que se prendem com contratação, a estar intimamente ligadas às regras do Estado. Além disso, esta solução também não conduziu, ao contrário do que seria de esperar, a uma maior responsabilização das autoridades reguladoras, nomeadamente no tocante à gestão dos orçamentos à sua disposição. Essa responsabilização, que é essencial, deverá resultar, de forma inequívoca, dos respectivos estatutos.

José Amado da Silva, por sua vez, lançou algumas questões cuja abordagem se continua a justificar: financiamento das autoridades reguladoras e custos de regulação (que não podem ser exagerados); avaliação do que é mais relevante, entre “quem nomeia” o órgão de gestão e decisão do regulador e as condições dadas para o exercício desse cargo; implicações do princípio da “imparcialidade”.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Em resumo apresentado pelo presidente da ANACOM, José Amado da Silva, constatou-se que as ideias expostas, o debate que suscitaram e o conhecimento dos participantes acabaram por demonstrar que o tema desta 3.ª conferência internacional da ANACOM – “20 Anos Depois: Regular para Quê?” – ainda suscita grandes dúvidas, para além de incalculáveis desafios, a curto e longo prazo, aos decisores políticos, aos reguladores e a todos os intervenientes no mercado.

Todavia, talvez se possa responder à pergunta “regular para quê?” afirmando que a regulação ainda é necessária para assegurar a concorrência, para cativar investimento e para garantir o acesso justo e não discriminatório ao mercado. Por sua vez, a resposta à questão “Regular Para Quem?” é inequívoca: tem de se regular para todos os cidadãos, contribuintes ou não! ❁

📄 www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965437