Conferência Anacom 2013

"Financiar o Futuro"

Sessão de Encerramento. Conclusões

João Confraria

Administrador da Anacom

Falámos hoje das condições adequadas para o investimento no sector das comunicações eletrónicas, tendo sempre presente, como bem evidenciado pela Presidente da Apritel, que as empresas do sector têm realizado um esforço de investimento superior à média das empresas nacionais e em muitos casos superior ao das empresas que noutros países têm posições de mercado semelhantes. No entanto, existe também uma forte convicção de que é possível fazer melhor no nosso sector e que para isso é útil continuar com níveis elevados de investimento.

No que diz respeito às condições para esse investimento as condições económicas gerais distinguem-se naturalmente das condições específicas dos mercados de comunicações eletrónicas.

As primeiras foram tratadas pelo Governador do Banco de Portugal, na sua lição sobre o papel do sistema financeiro na economia. Com a certeza da simplificação excessiva, recordo três grupos de condicionalismos: os relacionados com a procura e a crise económica, a falta de uma união bancária na Europa e a necessidade de haver novos modelos de negócios para investir na economia portuguesa, alicerçados na competitividade externa das empresas e não no mercado interno.

Neste contexto, as empresas de base nacional do nosso sector continuam a ter de pagar custos de capital superiores aos das suas congéneres noutros países europeus, porque enquanto não houver uma união bancária na zona euro são penalizadas pelo risco soberano. Isto, ainda que a nível nacional o sector pareça ter uma posição menos difícil do que a enfrentada pela atividade económica geral, pois a prevalência de empresas que, a nível interno, são grandes tornará menos difícil, em "média", o acesso da maior parte das empresas de telecomunicações ao mercado ou ao crédito nas circunstâncias em que vivemos (havendo exceções importantes também, de pequenas empresas que resistem assentes no esforço dos seus proprietários e dos seus trabalhadores). A resolução deste problema passa pela formação de uma união bancária, que poderá dar às empresas um impulso significativo, na medida em que venham a pagar juros determinados somente pelo seu risco de negócio e independentes da jurisdição política em que estejam sediadas.

Nesta crise, um dos pontos positivos é a reestruturação em curso na nossa economia, no sentido de aumentar o peso do sector exportador para garantir a capacidade de financiamento da nação. A necessidade de maior competitividade externa também desafia o nosso sector, no sentido da oferta de produtos e serviços a empresas e organizações públicas que aumentem a sua eficiência global. Deve ser um desafio para o qual devemos estar preparados, pois as

telecomunicações são desde há muito consideradas como essenciais para promover a eficiência da economia e o crescimento económico, sendo um fator de atração de investimento estrangeiro e de competitividade das empresas exportadoras.

Para uma autoridade de regulação no sector interessam sobretudo os efeitos da regulação nos investimentos. E os temas tratados nas várias sessões integram-se nesta linha de preocupações. Julgo que os podemos sistematizar da seguinte forma:

a) Custos da regulação como dissuasores do investimento.
b) Riscos da regulação na remuneração do capital investido - quando visto na perspetiva dos investidores -, ou nos preços e qualidade de serviço nos consumidores ou ainda nos planos de investimentos das empresas que pretendem desenvolver modelos de negócio incluindo o acesso às novas redes. Estes riscos acabam por se relacionar com:
    a. Regulação do acesso, designadamente às redes de nova geração
    b. Regulação induzida pelas alterações na cadeia de valor
c) Modificações da estrutura de um mercado que têm sido observadas no sentido de maior concentração e a regulação adequada nas novas circunstâncias.

1. Custos da regulação como dissuasores do investimento

Foi discutida a segmentação geográfica de mercados, segundo as jurisdições nacionais, que resultará de diferentes critérios de regulação seguidos pelas autoridades de cada um dos países da União. São considerados significativos os valores desta versão século XXI de custos da "Não Europa", de acordo com estimativas de estudos da Comissão apresentadas pelo Eng.º Mário Campolargo, por impedirem os ganhos de um mercado "verdadeiramente" único.

Embora por vezes exemplos deste tipo sejam apresentados como exemplos de excesso de regulação (o ETNO tem mostrado criatividade nesta matéria), parece-me que em bom número de casos, o problema não é a regulação em si, pois a sua necessidade não parece estar em causa, pelo menos na maior parte dos casos de que se fala. O problema resultará antes de haver diferentes critérios, técnicos e legais, utilizados por diferentes reguladores nacionais, que aumentam os custos de prestar serviços em diferentes países. Sendo assim, o que parece mais necessário é um reforço da normalização a nível europeu, por exemplo para garantir normas comuns no acesso às redes ou nos prazos de adoção de novos serviços (4G) ou ainda para garantir tecnologias regulatórias compatíveis em áreas como a portabilidade. O objetivo final seria, para citar alguns exemplos dados pela Comissão, permitir que uma pessoa no estrangeiro pudesse subscrever a TV do seu país de origem, ou ainda permitir a uma empresa utilizar um único fornecedor de serviços na nuvem, em cada um dos vários países europeus em que opere.

2. Riscos na regulação do acesso

O quadro legal de regulação de preços em vigor na EU permite o desfasamento dos preços regulados em relação aos custos efetivamente suportados pelas empresas. *Price caps*,

benchmarks ou preços baseados em modelos *LRICS* significam que os preços são diferentes dos custos das empresas reguladas e iguais aos custos dos modelos, mais ou menos teóricos, com maior ou menor fundamentação empírica, utilizados como referência. A adoção destes modelões é muitas vezes entendida como um grande avanço na regulação, mas cria riscos para as empresas reguladas e também, em sentido inverso, para os consumidores e utilizadores. E numa perspetiva mais crítica sobre a natureza da atividade reguladora, pode sempre apontar-se como fonte adicional de risco para as empresas o problema do oportunismo, por vezes dito oportunismo regulativo, que tem a ver com a falta de garantia de retorno depois do capital estar comprometido na indústria. Este aspecto foi apontado como uma evidente preocupação dos investidores, a propósito dos investimentos em redes de nova geração, pelo Dr. Luigi Minerva. Se houver alguma imposição de obrigações de acesso e com preços regulados, será o preço do acesso suficiente para assegurar a rendibilidade dos investimentos, de forma análoga à que aconteceu no passado?

O reconhecimento desta dificuldade a nível europeu é bem evidenciado em primeiro lugar pela revisão de 2009 da Diretiva sobre o acesso e a interligação, em particular do art.13º. No entanto parecem-me legítimas dúvidas sobre a utilidade prática destas modificações. Terá havido até alguma redundância na afirmação de princípios de definição do custo do capital que sempre seriam tidos em conta. Dá ideia de que a Comissão mostrou que estava preocupada, mas que o problema teria de ser resolvido de outra forma.

A Recomendação de 2010 sobre o acesso regulamentado às redes de próxima geração forneceu linhas de orientação importantes para análise de mercados. No entanto, tendo subjacente a ideia de que os remédios estariam baseados em preços orientados para os custos, não terá adiantado o suficiente, salvo melhor opinião, sobre a concretização deste princípio no quadro bem específico e difícil da regulação do acesso a redes de nova geração. O reconhecimento destas dificuldades e do risco regulativo que elas implicam contribuiu certamente para uma nova posição da Comissão sobre o assunto, uma mudança largamente anunciada há um ano e que agora parece estar em vias de ter a sua versão final, com a previsível aprovação de nova Recomendação. Vai no sentido de privilegiar regras de acesso com base em princípios de não discriminação e transparência exigentes, concretizados no conceito de equivalência de *inputs*. Mas a regulação de preços não parece ter sido abandonada nos mercados 4 - antes adiada, para escrutínio posterior, em 2016 porventura, à luz de modelos LRIC que entretanto tenham vindo a ser desenvolvidos. Não é evidente que tenha sido encontrada uma abordagem definitiva e sem ambiguidades ao problema do risco regulativo.

Talvez como resultados destas mudanças ou ajustamento de orientação, que são compreensíveis, e a que acrescem as dificuldades de análise próprias das circunstâncias de cada país, um bom número de autoridades reguladoras, tal como a Anacom, não decidiu ainda sobre a imposição de regras de acesso a redes de nova geração.

De forma por vezes não intencional acabou por ser criado um ambiente em que algumas empresas investem sem ter certezas quanto à regulação futura, mas na expetativa de, investindo, ganharem, posição de mercado vantajosa desde o início, apesar dos riscos existentes, de mercado e regulativos. Para outras, com modelos de negócio mais baseados no

acesso à rede de terceiros, estas circunstâncias regulativas podem ser fonte de outras dificuldades, temporárias, relacionados com o adequado planeamento dos investimentos, designadamente quando podem vir a existir a nível nacional diferenças nas obrigações de acesso consoante as regiões ou as cidades.

3. Cadeia de valor

Durante a maior parte do século XX por cada 100 libras, escudos, francos, ou dólares gastos em serviços prestados sobre redes de telecomunicações a maior parte era retida pelo operador de redes. Os serviços prestados eram sobretudo serviços de acesso e de comunicações de voz ou dados e por vezes o operador era também produtor de equipamentos terminais e de rede.

Agora a situação é muito diferente. A extraordinária evolução das comunicações eletrónicas nas três ou quatro últimas décadas implicou uma grande transformação da cadeia de valor. São muitos os serviços agora prestados sobre as redes de comunicações, das aplicações aos conteúdos e o negócio de equipamentos terminais foi fundamentalmente alterado, com um enorme reforço do poder dos fabricantes, autonomizados dos operadores. Tudo isto significa uma grande concorrência entre os vários interessados pela captura de uma maior parcela do valor criado, evidenciada pelo Eng.º João Couto e pelo Dr. Pedro Norton.

As tensões entre operadores de redes de comunicações eletrónicas e fornecedores de equipamentos terminais ou de serviços e aplicações OTT cresceram, em boa parte dos casos com maiores ganhos para estes últimos. A "nuvem" tem certamente um potencial de transformação de modelos de negócio e de utilização da tecnologia, que está por explorar. Com consequências ainda imprevisíveis são também de assinalar as transformações nos modelos de negócios derivadas dos novos relacionamentos entre operadores de redes e produtores de conteúdos. São relacionamentos complexos, que se estendem a quase todas as áreas da produção de conteúdos, com destaque para a televisão e para o cinema. Com estas mudanças e num quadro de liberalização e concorrência nos mercados de comunicações eletrónicas, não se vê que as margens dos operadores de comunicações eletrónicas regressem aos valores do final do século passado, como referido pela Eng.ª Gabrielle Gauthey.

Os problemas de neutralidade de rede aparecem neste contexto. Julgo que o atual quadro regulamentar é um quadro prudente, assente sobretudo na transparência na relação com o utilizador que à autoridade reguladora compete assegurar, ficando ainda com o poder de intervir na qualidade de serviço em determinadas circunstâncias. E assim, a definição de neutralidade de rede sugerida pela Presidente da Apritel, definição bem criativa, acaba por poder ser vista como compatível com este tipo de abordagem ao problema da neutralidade de rede que existe na União Europeia, pelo menos na perspetiva dos operadores.

Este enriquecimento da cadeia de valor tem tornado as redes de comunicações eletrónicas indispensáveis a quase todas as atividades económicas e, evidentemente, indispensáveis na nossa vida corrente. São um pouco como as redes de água e saneamento e como a eletricidade - indispensáveis à vida económica e social. Ora isto transforma as questões de

segurança em questões fundamentais, mesmo numa perspetiva reguladora. De facto, da mesma forma que na vida urbana atual uma quebra de eletricidade ou de abastecimento de água perturba a vida de todos e pode ser ruinosa para muitos, também interrupções no acesso à Internet ou nas simples comunicações de voz são eventualidades que hoje em dia as pessoas e as empresas exigem que sejam evitadas. A segurança, no sentido de garantia de continuidade dos serviços e integridade das redes é um valor social cada vez maior. E ao mesmo tempo aparecem as novas preocupações, de natureza diferente, embora também agrupadas muitas vezes sob a designação de segurança: garantia de privacidade, de proteção de dados pessoais ou segurança nacional.

Acudir a estas preocupações exige coordenação de esforço e por vezes investimentos. Em boa medida, pode dizer-se que teremos na nossa sociedade a segurança que estivermos dispostos a pagar. Nalguns casos, o que quisermos pagar terá de ser decidido através do processo político, pois é um bem público que está em causa. No entanto, consoante o mercado evolua, é também possível admitir cenários em que a segurança, nalgumas das suas dimensões acima referidas, faça parte do serviço (de comunicações, de uso da "nuvem", de comércio eletrónico) oferecido pelo operador. E portanto, o seu custo poderá ser repercutido no preço. Julgo que este cenário de mercado será tanto mais provável quanto maior for a inquietação social com a falta de segurança. Assim, poderá evoluir-se para a segmentação do ciberespaço de acordo com diferentes níveis de segurança oferecidos por diferentes operadores ou por diferentes "clusters" de operadores.

Ainda dentro desta linha, pode admitir-se também um outro cenário em que quadros legais bem definidos e aplicados e redes seguras sejam vistos como fonte de vantagem competitiva de regiões e de países. E assim, pode criar-se uma segmentação do ciberespaço de acordo com níveis de segurança definidos em função de um mesmo quadro legal, ou seja, por países. (Em certo sentido podemos dizer que um tipo de segmentação do ciberespaço com uma base nacional já existe, quando temos em conta medidas tomadas pelas autoridades chinesas e iranianas – é claro que fundadas num entendimento do que é a segurança muito diferente e com objetivos muito diferentes daqueles que são correntes nas nossas democracias europeias.)

Alternativamente, podemos admitir cenários de evolução do mercado em que as questões de segurança não sejam tão importantes para os consumidores, por não haver ameaças ou por elas não serem percebidas como graves. Sendo assim, será de admitir também que possam não ter grande efeito prático na cadeia de valor, deixando de apresentar oportunidades de diferenciação para os operadores de rede e prestadores de serviços. O que não significa, de qualquer modo, que sejam desvalorizadas numa perspetiva de segurança nacional.

4. Investimento e concorrência

O desenvolvimento de redes de banda larga, em conjugação com diferentes opções políticas e regulativas, tem dado origem a estruturas de mercado e a modelos de regulação diferentes, no que diz respeito aos níveis de concentração, às regras de acesso à rede e aos níveis de cobertura, exemplificados pela Eng.ª Gabrielle Gauthey. Em Portugal, o mercado evoluiu num

quadro específico, que viabilizou ou incentivou modelos de investimento e de concorrência que contribuíram para que em matéria de redes de nova geração sejamos normalmente considerados como um país bem-sucedido e um caso de referência. Julgo que na origem da especificidade do caso português está uma combinação de decisões regulativas tomadas com o objetivo da promoção da concorrência e do investimento, das estratégias das empresas de comunicações eletrónicas e até, eventualmente, de consequências não intencionados de decisões regulativas tomadas noutros contextos ou com outros objetivos. Assim, como marcos importantes neste processo, julgo que podem ser salientados os seguintes:

a) A deliberação da Anacom de Julho de 2004, sobre a oferta de acesso às condutas da Portugal Telecom. Com sucessivas alterações ao longo dos anos, essa oferta melhorou significativamente o ambiente concorrencial e permitiu, em simultâneo, mais investimento, concorrência e investimentos mais eficientes. Para o mesmo efeito, mas talvez em menor grau, concorreram também as ofertas de referência de acesso ao lacete local e as ofertas de acesso grossista de banda larga.

b) Com o *spin off* da TvCabo a PT achou-se sem presença na televisão paga e em oferta de pacotes *triple play*, numa altura em que estes serviços constituíam fatores de crescimento e de vantagem competitiva. Isto é, com o *spin off* deu-se este resultado curioso que foi a transformação instantânea de um "incumbente dominante" num mercado em "entrante" nesse próprio mercado. De forma mais precisa, de um momento para o outro a PT passou de empresa líder de mercado (com uma posição dominante, se usarmos a expressão num sentido geral) a candidato à entrada. E como candidato a empresa teve uma estratégia de entrada ambiciosa, compreensível dada a importância do mercado, aproveitando também as vantagens que retirava da sua posição histórica, designadamente do que era então a sua posição dominante ou de liderança no acesso retalhista, na voz e no acesso à Internet em redes fixas.

   Com a resposta direta que lhe foi dada pelo operador resultante do *spin off* e que tinha a liderança de mercado, a Zon, com a pressão concorrencial acrescida, embora em menor grau, que resultou da entrada nos mesmos segmentos de mercado de televisão paga e *triple play*, da Vodafone e da Optimus, assim como com a continuação da operação da Cabovisão criaram-se condições para o dinamismo que se observou nestes últimos anos e que conduziu Portugal a taxas de penetração de fibra e cabo relativamente elevadas no quadro europeu.

   Neste momento enfrentamos talvez outro momento marcante, com a anunciada operação de concentração entre a Zon e a Optimus, que é suscetível de modificar profundamente as condições concorrenciais atuais. Pode mesmo admitir-se que, ainda antes da sua concretização, o lançamento de novos pacotes, integrando produtos de banda larga fixa e de telefonia e dados móveis, assim como o anúncio de novos investimentos, por parte de empresas concorrentes, se não são uma resposta direta a essa operação, integram-se pelo menos no mesmo conjunto de circunstâncias que induz a mudança e transforma o nosso sector.

c) A evolução no mercado televisivo e da televisão digital terrestre também podem contribuir para explicar algumas das condições nos mercados portugueses, dadas as relações crescentes entre conteúdos televisivos e comunicações eletrónicas. Na prática não se tem mostrado viável até agora uma estrutura de mercado diferente da atual, em que o acesso dos consumidores a uma oferta com muitos canais de televisão pudesse ser feito também através da radiodifusão, provavelmente com menores custos médios de acesso do que através de redes de fibra ou cabo. Parece possível admitir, ainda que como hipótese para discussão, que uma estrutura de mercado deste tipo talvez contribuísse para um modelo de concorrência com mais operadores na oferta de serviços de comunicações eletrónicas. Por exemplo, poderia favorecer o negócio de operadores com ofertas de baixo custo para internet e voz, mas sem oferta de televisão, que teriam uma procura acrescida para aqueles serviços, enquanto a procura de conteúdos televisivos em sinal aberto ou de baixo custo seria satisfeita através da radiodifusão. No mercado atual os consumidores têm sobretudo acesso a ofertas integradas de voz, dados e vários canais de televisão, prestadas sobre redes de cabo, fibra ou cobre, com o eventual complemento via satélite. Para alguns deles, estas ofertas serão talvez diferentes das que escolheriam se tivessem uma alternativa como a sugerida acima e que não tem sido gerada no nosso mercado.

Estas condições contribuíram certamente para o desenvolvimento de características próprias nos mercados portugueses de comunicações eletrónicas, onde é visível uma tendência de aumento da concentração em linha com o que acontece a nível internacional. Aliás, com as mudanças previstas para reduzir os custos da "não Europa" criam-se incentivos para novos processos de concentração, agora também a nível pan-europeu.

5. E a regulação?

Com estas tendências, vamos acabar por ter de nos interrogar sobre o nível de concentração que é adequado para o nosso sector, do ponto de vista da eficiência produtiva nas empresas e da eficiência de mercado. E em consequência, admitindo-se níveis de concentração elevados, sobre o nível de regulação necessário. Ou ainda, sobre a flexibilidade reservada ao legislador e ao regulador para desenvolver remédios específicos para cada país e para cada mercado.

Esta questão da flexibilidade na adaptação à mudança dos reguladores e dos legisladores é essencial e pode mesmo ser entendida como útil em geral. Para que os ganhos que a sociedade retira das novas tecnologias sejam tão grandes quanto possível, é necessário que inovação e regulação sejam abordadas de forma integrada, como sugerido pelo Eng.º Mário Campolargo.

Ainda nas condições atuais, fica a dúvida sobre o que se pode esperar da regulação. Neste e noutros sectores regulados em consequência da existência de estruturas de mercado concentradas, eventualmente monopólios, o Governador do Banco de Portugal considerou necessárias intervenções regulativas para controlar os níveis de capitais e a estrutura financeira das empresas reguladas. Ora, poderes de intervenção deste tipo, embora se integrem no âmbito dos poderes das autoridades de supervisão bancária relativamente aos

bancos, não se encontram atualmente atribuídos a autoridades de regulação sectorial como a Anacom (e, salvo melhor entendimento, nunca estiveram no âmbito dos poderes de regulação de empresas privadas). Mas fica o problema, numa perspetiva nacional.

Noutro sentido, a posição do Dr. Pedro Norton sobre a falta de uma abordagem na regulação que integrasse comunicações eletrónicas e conteúdos, sugere o interesse de se ponderar um modelo de regulação mais integrado e diferente do que atualmente prevalece entre nós.

Na prática estes comentários sugerem uma possibilidade intrigante, a de termos um quadro regulativo que dá poderes aos reguladores para resolverem muitos problemas mas nem sempre aqueles que a sociedade espera que eles resolvam. Indo um pouco mais longe, será que temos um quadro legal de regulação desenhado sobretudo em função dos problemas da última década e pouco flexível para os desafios dos próximos anos? Esta possibilidade foi certamente mais um dos aspetos interessante de uma conferência onde a qualidade das apresentações bem contribuiu para pensarmos o problema que aqui nos trouxe: como atrair e financiar investimento eficiente neste sector?