

Sr. Presidente da APDC, Professor Rogério Carapuça,

Sr. Presidente do 25º Congresso da APDC, Dr. António Vitorino,

Caríssimos participantes no 25º Congresso das Comunicações,

Muito boa tarde a todos,

Este ano tenho o prazer de me dirigir a todos vós no meu duplo papel, o de presidente da ANACOM e, simultaneamente, o de presidente do BEREC (em 2015), o órgão dos reguladores europeus de comunicações eletrónicas. Talvez por isso a minha intervenção hoje irá estar mais centrada naquela que é a atual discussão sobre o futuro da regulação para o sector.

Como sabem, a Comissão Europeia publicou no passado 6 de maio a sua estratégia para a construção do mercado único digital, conhecida por *Digital Single Market* (DSM). Esta estratégia é uma abordagem holística que engloba vários aspetos que se consideram fundamentais para o desenvolvimento da economia digital na Europa.

A revisão da Diretiva Quadro para as comunicações eletrónicas é um dos pontos fundamentais do DSM e, neste contexto, a Comissão Europeia pediu ao BEREC para emitir uma Opinião relativamente a um conjunto de questões relativas à revisão do quadro regulamentar, a qual deverá ser aprovada na próxima plenária, em Dezembro, e remetida à Comissão Europeia. Simultaneamente foi pedido ao BEREC que fizesse uma avaliação da implementação do atual quadro regulamentar.

Os reguladores enfrentam um enorme desafio: face à velocidade da inovação tecnológica, da evolução dos modelos de negócio, do aparecimento de novos *players* no mercado, há que discutir quais serão os principais *bottlenecks* do futuro, ou seja, as áreas que exigem uma intervenção *ex-ante* por parte dos reguladores.

Este desafio é tanto maior quanto a evolução do sector, cujas fronteiras se esbatem cada vez mais no contexto do novo ecossistema digital, exige um novo **paradigma de regulação**. Isto obriga os reguladores, conservadores por natureza, a inovar e a considerar novos modelos de regulação.

Os reguladores estão habituados a construir o futuro já que, quando intervêm *ex-ante*, estão de facto a garantir uma determinada configuração do mercado a médio prazo.

Mas, neste caso, a nossa tarefa é ainda mais difícil, sobretudo porque esta reflexão é feita num contexto de grande incerteza. Se olharmos para 2009, quando foi feita a última revisão da Diretiva, será que nessa altura era possível antecipar o desenvolvimento massivo de *smartphones* e *tablets* e o impacto que viriam a ter na explosão da procura de banda larga móvel e do tráfego de dados que se verifica atualmente, decorridos pouco mais de 5 anos? Quando a revisão do quadro regulamentar que agora se inicia entrar em vigor, por volta de 2020, que cenários se nos irão deparar no sector, tendo em conta a expectativa que existe relativamente ao desenvolvimento do 5G e da Internet das Coisas?

Embora eu não acompanhasse o sector em 2009 sei que, na altura, os reguladores falavam que na revisão da Diretiva se tratava de evolução e não de revolução. Contudo, neste momento, creio que temos que ser realistas e assumir que o futuro exige mesmo uma revolução em termos de abordagem regulatória aos mercados. Isto porque os desafios hoje são substancialmente diferentes e exigem uma maior diversidade de soluções.

Na discussão que está em curso entre os reguladores europeus podemos distinguir 3 temas *core*:

- 1) conectividade;
- 2) harmonização;
- 3) *level playing field*.

Apesar de não haver ainda uma posição oficial do BEREC, pois a Opinião será apenas votada na Plenária de Londres, daqui a duas semanas, há contudo algumas conclusões que são partilhadas de uma forma generalizada e é sobre isso que eu gostaria de falar.

1) Conectividade

O sucesso da estratégia do *Digital Single Market* exige que todos os cidadãos europeus tenham acesso a banda larga rápida. A cobertura de redes de nova geração na Europa está a decorrer, mas a um ritmo lento (especialmente em países onde não existe a concorrência de redes de cabo), tendo aumentado de 63% para 68% em 2014, de acordo com o *Digital Agenda Scoreboard 2015*.

Assegurar a conectividade (entendida como o acesso a banda larga rápida e super rápida) através da Europa é um objetivo de política que é referenciado em vários aspetos da estratégia do DSM. Em particular, a conectividade é o elemento central para evitar o *digital divide*, em que parte da população e das empresas fica excluída do acesso a banda larga rápida.

Estamos todos conscientes que a construção de redes, fixas e móveis, de acesso a banda larga de alta velocidade requiere investimentos substanciais. Mas esses investimentos só irão ocorrer se os operadores de redes tiverem os incentivos adequados.

E, para isso, é necessário assegurar um ambiente competitivo nos mercados. Na visão do BEREC **a promoção da concorrência efetiva e sustentável é o motor para o investimento e a inovação.**

Ao contrário do que muitos advogam - que o excesso de concorrência na Europa que resultou na descida dos preços é o principal entrave ao investimento -, o que se verifica é que os países mais avançados em termos de redes de nova geração são aqueles em que a pressão competitiva é mais acentuada. Portugal é um excelente exemplo da correlação elevada entre concorrência e investimento. Hoje estamos em oitavo lugar na Europa com uma cobertura de redes de nova geração de 89% (contra a média europeia de 68%).

Sem dúvida que um dos fatores críticos para o investimento é garantir a previsibilidade do regime regulatório. Assegurar certeza e estabilidade legal bem como uma visão de longo prazo para a regulação, nomeadamente ciclos de revisão dos mercados mais longos, será determinante para encorajar, de uma forma sustentada, o investimento eficiente.

Mas não podemos falar de incentivos ao investimento em infraestruturas de banda larga rápida e ultra-rápida sem referirmos o outro lado da equação: a procura. Um elemento chave para os investidores é que exista um *business case* sustentável e, para isso, é necessária a sincronização entre a procura e a oferta de serviços pelos operadores.

Porém, a maior preocupação são as zonas rurais com baixa densidade populacional, onde o investimento privado poderá não estar assegurado devido aos elevados custos de construção das redes e ao baixo retorno desses investimentos.

As obrigações de serviço universal e ajudas de estado têm certamente um papel para ajudar a combater a infoexclusão. Mas enquanto o serviço universal deve ser usado para atingir objetivos sociais de acesso a serviços básicos e banda larga básica, as ajudas de estado poderão ajudar a atingir a cobertura de redes de alta velocidade em zonas onde os operadores não têm interesse comercial em investir.

No entanto, para evitar inconsistências e conflitos é necessário que as regras que se aplicam às ajudas de Estado sejam coerentes com o enquadramento da regulação *ex-ante*. A grande dificuldade consiste em definir as chamadas zonas cinzentas, ou seja, as zonas em que existe apenas uma rede de cobre e onde é pouco provável que exista interesse comercial em investir em redes de alta velocidade. É necessária coordenação entre os dois regimes, que permite excluir as zonas geográficas onde o investimento privado será suficiente para assegurar a conectividade.

Na avaliação dessas zonas deverão ser utilizados critérios que respeitem a neutralidade tecnológica, já que a conectividade pode ser assegurada quer por redes fixas quer por redes móveis que fornecem acesso a velocidades elevadas.

Portugal é um exemplo de pioneirismo na utilização das ajudas de estado para a instalação de redes de fibra escura nas zonas rurais. Atualmente existem ofertas grossistas de acesso às redes de fibra que permitem aos operadores terem ofertas retalhistas em zonas mais remotas.

2) Harmonização

Uma das críticas que tem havido ao atual quadro regulamentar é que não se evitou uma fragmentação na Europa em matérias de regulação do sector. Esta crítica tem sido suportada sobretudo pelos operadores pan-europeus que se queixam de ter que lidar com diferentes regras em cada estado-membro.

A posição do BEREC nesta matéria tem sido a de considerar que não há um problema de fragmentação, mas reconhece que os mercados nacionais são muito heterogéneos, quer em termos de infraestruturas, quer em termos de condições do lado da procura, e que os níveis de maturidade dos diversos mercados são também diferentes.

Não é a regulação que cria mercados diferentes. A regulação reflete as condições de cada mercado. Por isso, todos concordamos que a harmonização é desejável e o facto é que todos os reguladores usam a mesma caixa de ferramentas regulatórias, definidas

pela Diretiva, e todos partilham objetivos comuns. Contudo, as diferentes condições nos mercados exigem remédios diferentes.

Por isso, para o novo quadro regulatório, os reguladores pedem mais flexibilidade e uma caixa de ferramentas com instrumentos regulatórios mais diversificados para poderem adaptar os remédios, sobretudo no que respeita ao acesso às redes de nova geração, às condições dos mercados nacionais.

O princípio partilhado pelos reguladores europeus é que "*One size does not fit all!*"

Na migração para as redes de nova geração alguns *bottlenecks* persistem, nomeadamente no acesso às redes de banda larga, o que pode constituir uma barreira à entrada de novos *players*. Por isso, a regulação baseada na designação de um operador com poder de mercado significativo continua a ser um instrumento regulatório crucial em muitos estados-membros onde as obrigações de acesso à rede fixa do incumbente permitem reduzir as barreiras à entrada, fomentar o aparecimento de novos modelos de negócio e promover a inovação.

Mas se o modelo de regulação baseado na imposição de obrigações ao operador com poder de mercado significativo (PMS) tem funcionado bem e continua a ser apropriado para muitos mercados, há que reconsiderar a relação entre a regulação assimétrica, modelo que vigorou até hoje, e a regulação simétrica.

Embora os reguladores já tenham alguns poderes de regulação simétrica, como por exemplo obrigações de interligação e partilha de infraestruturas físicas, nalguns mercados pode haver necessidade de impor obrigações de acesso generalizadas para assegurar concorrência efetiva. Isto acontece em países onde não se identifica PMS no operador com maior cobertura de rede e, pelo contrário, se verificam *bottlenecks* locais. Nalguns casos, obrigações de acesso simétricas impostas a todos os operadores, independentemente da existência de PMS, poderá ser um instrumento regulatório mais efetivo.

Claro que estas situações se aplicam a estados-membros com determinadas estruturas de mercado e onde se considera que a regulação simétrica no acesso a redes de fibra é uma opção que deverá ser considerada, sobretudo em situações onde não é provável que os consumidores tenham acesso a uma segunda rede de fibra. Neste caso, o objetivo da regulação é assegurar que o utilizador final tem a possibilidade de escolher.

Outro ponto abordado na revisão do quadro regulatório é a necessidade de considerar os cenários duopolistas ou oligopolistas que resultam da convergência tecnológica e da consolidação dos mercados em resultado de fusões e aquisições. Em muitos mercados há o risco de se chegar a um duopólio (o cabo e o incumbente, por exemplo).

O BEREC iniciou um trabalho de reflexão sobre as estruturas de mercado onde não existe um operador com PMS e onde o equilíbrio do mercado se afasta de uma situação de concorrência eficiente (dois não é suficiente). Nesse caso a pergunta é se os reguladores dispõem de instrumentos suficientes para poderem ter uma intervenção adequada *ex-ante*. No relatório recente do BEREC, que continuará a ser desenvolvido em 2016, são identificadas algumas opções para adaptar o quadro regulamentar no que respeita o tratamento dos oligopólios.

3) Finalmente, a questão do *level playing field*.

Este problema surge essencialmente por os operadores de telecomunicações concorrerem com serviços que são substitutos dos serviços tradicionais de comunicações eletrónicas e não estarem sujeitos ao mesmo regime regulatório.

Iniciou-se então o debate sobre se a definição de serviço de comunicação eletrónica (SCE) deveria ser alterada por forma a incluir os operadores *over the top* (OTTs).

A opinião generalizada entre os reguladores europeus é que a definição de SCE deverá ser revista por forma a estar de acordo com os desenvolvimentos tecnológicos, a ser *future-proof* e a servir como fundamentação correta para determinar quais os serviços que deverão ser regulados no Quadro regulamentar.

Considera-se que deverá ser feito um exercício de avaliação de cada obrigação existente atualmente, por forma a determinar os serviços à qual deve ser aplicada, tendo em conta os objetivos que se perseguem com esta obrigação e outros considerandos, entre os quais se incluem questões de proporcionalidade da aplicação da obrigação.

Respeita-se a ideia de que serviços do mesmo tipo devem ser sujeitos, de um modo geral, ao mesmo tratamento regulatório, mas salvaguarda-se que também podem existir razões para que haja diferente tratamento regulatório dos serviços.

O princípio de que a revisão do quadro regulamentar não deve resultar necessariamente numa maior carga regulatória nos novos *players* no mercado é

generalizadamente aceite pelos reguladores. Não faz sentido estender aos OTTs algumas obrigações horizontais, enquanto outras podem ser implementadas, de modo diferente, por forma a estarem adaptadas ao seu mundo (por exemplo o 112).

Contudo, os reguladores têm que ter a possibilidade de recolher dados junto dos OTTs para poderem avaliar a pressão concorrencial que estes exercem junto dos operadores tradicionais de comunicações eletrónicas. E, para isso, necessitam de ter no quadro regulamentar a ferramenta regulatória adequada.

É ainda de frisar que problemas relacionados com interligação, cibersegurança e interoperabilidade, retenção de dados e portabilidade são relevantes e exigem uma reflexão aprofundada para que se assegure, de uma forma consistente, a proteção dos consumidores.

Estes são, de alguma maneira, os temas centrais da discussão da revisão do Quadro Regulamentar no âmbito do DSM.

A legislação do TSM, aprovada recentemente pelas instituições europeias, veio impor uma série de novas responsabilidades aos reguladores e ao BEREC. Na questão da *Net Neutrality* os reguladores têm agora novas competências em termos de monitorizar e impor normas relativas à *Open Internet*, monitorizar as práticas de gestão de tráfego e os efeitos das práticas comerciais nos direitos dos utilizadores finais no acesso a conteúdos, aplicações e serviços, garantir a qualidade de serviço e podem estabelecer critérios de qualidade mínima de serviço, de acordo com as *guidelines* que o BEREC terá que propor à Comissão Europeia no verão de 2016, após consulta pública.

No caso do *roaming*, o BEREC tem que fornecer a informação necessária para a definição da política de utilização responsável que acompanhará a imposição do *Roam Like at Home*, bem como contribuir para a avaliação do mercado grossista de *roaming*.

Volto a uma ideia a que aludi durante a minha intervenção: a nossa profissão é construir o futuro. Mas só o podemos fazer contando com a colaboração de todos porque só assim seremos capazes de perceber na totalidade o funcionamento deste novo ecossistema digital o que, diria eu, precisará também de um novo ecossistema regulatório.

Para isso precisamos de reguladores com recursos, quer legais quer financeiros e humanos, que possam cumprir a sua função e, desse modo, contribuir para um mercado mais competitivo em proveito dos consumidores e das empresas.