



01.

Enquadramento

[\[voltar ao Índice\]](#)



■ 1.1. Estrutura do Relatório

Compete ao ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), nos termos dos respectivos Estatutos¹, elaborar e enviar ao Governo anualmente, para ser presente também à Assembleia da República, o Relatório de Regulação.

Tal como sucedeu com o Relatório de Regulação de 2006, trata-se de um documento específico que não contera a Situação das Comunicações, nem o Relatório de Actividades, tendo em conta que os três documentos têm objectivos, lógicas e até calendários diferentes.

Recorda-se que com o Relatório de Regulação se pretende dar uma visão geral das actividades de regulação desenvolvidas pelo ICP-ANACOM, que, como é sabido, desempenha também, ou por incumbência estatutária ou por atribuição avulsa, outras funções, não existindo em todas as circunstâncias uma fronteira bem marcada entre umas e outras. Afigura-se, em qualquer caso, e tal como em anos anteriores, que o núcleo principal da actividade do ICP-ANACOM, no domínio da regulação do mercado, fica adequadamente reportado neste documento.

O Relatório tem uma estrutura semelhante ao de 2006, que reflecte os principais instrumentos de regulação de que o ICP-ANACOM dispõe, bem como os meios de intervenção ao seu dispor. Apresenta assim, no que toca às comunicações electrónicas, as três áreas fundamentais da actuação do Regulador, a saber:

- (i) as análises de mercados e a consequente imposição de obrigações às empresas que detenham poder de mercado significativo (PMS), com particular relevância para as ofertas de referência reguladas.
- (ii) a gestão das frequências e da numeração.
- (iii) a actividade de supervisão do serviço universal (SU), em especial no que toca a preços e qualidade de serviço, que também se estende ao sector dos serviços postais.

Aborda ainda o Relatório outras actividades mais específicas do ICP-ANACOM, ligadas nomeadamente à protecção dos utilizadores, à segurança das comunicações e à supervisão, fiscalização e sancionamento, para além de referenciar igualmente a cooperação com outras entidades, em particular a Autoridade da Concorrência (AdC), e a participação em

múltiplas instâncias internacionais em que intervém enquanto Autoridade Reguladora Nacional sectorial ou em representação do Estado português.

O Relatório termina com um conjunto de considerações finais onde se salientam os principais desafios futuros que se colocam à regulação.

¹ Artigo 51.º, n.º 1 dos Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro

■ 1.2. Objectivos estratégicos do ICP-ANACOM para 2007 e sua prossecução

O Relatório de Regulação relativo a 2007 toma como referência incontornável os objectivos e as linhas gerais de orientação da actuação do ICP-ANACOM nesse ano, os quais tinham sido previamente enunciados pelo Regulador no respectivo Plano de Actividades.

A visão estratégica preconizada pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM para o triénio 2006-2008, à luz das atribuições próprias desta Autoridade, manteve-se no essencial para o triénio seguinte, com alguma actualização decorrente da experiência entretanto acumulada e conduziu à identificação dos seguintes objectivos estratégicos para o período 2007-2009:

- Promoção de mercados abertos e concorrenciais.
- Melhoria das condições de utilização para os cidadãos.
- Promoção da inovação e do investimento em infra-estruturas.
- Acompanhamento activo do desenvolvimento do mercado interno da União Europeia (UE).
- Aumento da capacidade de actuação e de eficiência do ICP-ANACOM.
- Promoção da cooperação internacional.

Desenvolvem-se seguidamente com maior detalhe os quatro primeiros objectivos do triénio 2007-2009 identificados anteriormente, que são os que mais directamente se prendem com a actividade de regulação objecto do presente Relatório, e evidencia-se, em termos gerais, o modo como as principais acções desenvolvidas em 2007 contribuíram para a sua prossecução.

Promoção de mercados abertos e concorrenciais

A existência de mercados abertos e concorrenciais, é essencial para que o sector das comunicações cumpra o papel que lhe cabe no processo de crescimento, desenvolvimento e aumento de competitividade da economia portuguesa, permitindo simultaneamente a maximização dos benefícios para os consumidores e utilizadores finais e a obtenção de níveis de investimento que possibilitem o crescimento sustentado do sector, sob condição estrita de um enorme nível de exigência de fiabilidade da rede e de aplicação de critérios de segurança.

Pretendeu-se com este objectivo estratégico obviar a distorções ou entraves à concorrência, tais como discriminações no tratamento de empresas ou abusos de posição dominante, e encorajar o funcionamento dos mercados num contexto de transparência, estabilidade e previsibilidade dos respectivos sistemas tarifários e regulatórios.

Para a concretização deste objectivo, assumiu-se para 2007-2009 uma estratégia assente em cinco pontos:

- Aplicação de princípios de regulação proporcionais, transparentes e previsíveis.
- Revisão das análises de mercados de comunicações electrónicas (definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações), tendo em particular atenção as alterações propostas no âmbito da UE.
- Prevenção de situações de abuso de posição dominante.
- Adopção de medidas que favoreçam a concorrência entre diferentes tecnologias.
- Aprofundamento do estudo do mercado dos serviços postais.

Neste âmbito, destacam-se entre outros, conforme descrito detalhadamente nos pontos relevantes do presente relatório, os seguintes aspectos:

- A conclusão da primeira ronda de análise dos mercados relevantes constantes da Recomendação da Comissão Europeia (CE) 2003/11/CE, de 11 de Fevereiro.
- A adopção de medidas preventivas de abuso de posição dominante, actuando nomeadamente a nível de diversas ofertas grossistas e da autorização condicionada de ofertas retalhistas integradas agregando linha de rede de acesso e tráfego telefónico por parte do operador histórico, só possível depois de garantidas condições de replicabilidade por parte dos operadores alternativos.
- A consagração de políticas de neutralidade tecnológica e de serviços no âmbito da gestão do espectro radioeléctrico, cada vez mais regulado numa óptica da sua efectiva disponibilização ao mercado e de promoção da concorrência.



- A divulgação pública de um estudo sobre as perspectivas de desenvolvimento do mercado dos serviços postais em Portugal num quadro de próxima liberalização.

De salientar que se desenvolveram, em 2007, no âmbito da regulação das ofertas grossistas e num quadro de aplicação do princípio da proporcionalidade, algumas medidas suportadas em *soft law regulation*, através da emissão de recomendações (por exemplo no âmbito da oferta grossista de linha exclusiva para serviços de banda larga - *naked DSL*), e se implementaram nesse ano mecanismos de transparência e previsibilidade acrescidas, nomeadamente com a publicação detalhada da metodologia utilizada em alguns testes de conformidade com disposições regulamentares aplicáveis (caso da aplicação da regra “retalho-menos” no âmbito da oferta Rede ADSL PT).

Melhoria das condições de utilização para os cidadãos

Em situações em que o funcionamento livre do mercado não conduza a uma afectação socialmente eficiente de recursos, como acontece em parte significativa dos sectores das comunicações electrónicas e dos serviços postais, é fundamental que o regulador assegure que os cidadãos e as empresas obtêm a melhor satisfação possível em termos de qualidade de serviço, de preços, de diversidade e de universalidade. Este objectivo estratégico constitui o fim último da actividade de regulação e está claramente expresso na definição da missão do regulador.

Para prosseguir este objectivo, pretende-se assegurar, de forma activa, que empresas e famílias disponham de elementos que possibilitem as melhores opções relativamente às suas soluções de consumo e investimento, estimulando comportamentos mais exigentes e eficientes.

Considera-se essencial a formação e informação dos consumidores, através da divulgação de informação clara, actualizada e oportuna, designadamente de indicadores perceptíveis e comparáveis sobre o funcionamento dos mercados e a performance das entidades actuantes no sector.

Considera-se também essencial que seja assegurada a protecção dos consumidores, propiciando o estabelecimento de mecanismos de prevenção de situações de incumprimento dos deveres dos prestadores de serviços de comunicações.

Neste âmbito, os princípios orientadores para 2007-2009 foram os seguintes:

- Promoção de mercados abertos e concorrenciais.
- Assegurar informação que permita as melhores escolhas aos consumidores e outros utilizadores finais.
- Promover a divulgação de indicadores de qualidade de serviço.
- Minimizar situações em que não há alternativa de escolha de prestadores de serviços de comunicações.
- Assegurar a universalidade do acesso e a prestação do SU e antecipar o âmbito deste face às novas exigências do exercício da cidadania.
- Promover o desenvolvimento de mecanismos susceptíveis de facilitarem o diálogo entre consumidores e operadores.
- Garantir a diminuição de pagamentos por serviços não utilizados ou inadequadamente prestados, para além da melhoria da sua qualidade.

Neste contexto salientam-se as acções desenvolvidas em 2007, no âmbito do novo tarifário do SU para o serviço telefónico em local fixo (STF), balanceando os interesses imediatos dos utilizadores com a sustentabilidade a prazo da concorrência na oferta desse serviço, e bem assim no quadro da manutenção de esquemas sociais específicos para reformados e pensionistas, de forma a evitar a sua interrupção face à suspensão de financiamentos previstos nessa matéria a nível do Orçamento Geral do Estado.

Foi igualmente objecto de particular atenção o controlo da qualidade dos serviços postais, tendo sido adoptadas medidas de compensação dos utilizadores pelo incumprimento verificado em 2006 dos objectivos estabelecidos para os CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT), num quadro de flexibilização do formato dessas mesmas medidas sem redução do seu impacto financeiro e da cobertura do universo dos utilizadores desses serviços.

A salvaguarda dos direitos e da vontade dos consumidores esteve também na origem de várias decisões do ICP-ANACOM relacionadas, nomeadamente, com os processos de activação

e desactivação de clientes de pré-selecção e o sancionamento, em benefício directo e imediato dos utilizadores, de incumprimentos do respectivo Regulamento por parte dos operadores envolvidos.

De relevar finalmente que foram desenvolvidas medidas de regulação a nível grossista com impacto indirecto mas particularmente relevante a nível dos consumidores e outros utilizadores finais, como a relativa à oferta do chamado *naked DSL*, que veio viabilizar ofertas ao consumidor final que englobam apenas o serviço em que este está interessado (no caso do *naked DSL*, o serviço de acesso à Internet em banda larga), ao mesmo tempo que vários operadores introduziram no mercado ofertas em pacote (*double* ou *triple-play*).

Promoção da inovação e do investimento em infra-estruturas

A inovação e o investimento em infra-estruturas são factores condicionantes da sustentabilidade do desenvolvimento de qualquer sector, no médio e longo prazo. Este princípio assenta na necessidade de garantir a disponibilidade de infra-estruturas de qualidade crescente, nas diversas alternativas tecnologicamente disponíveis e que são condição prévia para o efectivo exercício de uma acessibilidade não discriminatória e de uma utilização eficiente.

A actividade de regulação deve potenciar estes factores, como condição necessária para que o sector das comunicações continue a assumir, no médio e no longo prazo, um papel relevante no desenvolvimento da economia portuguesa, designadamente através de empresas que desenvolvam modelos de negócio sustentáveis, oferecendo ao cidadão produtos e serviços de qualidade.

Além de criar condições para assegurar a promoção da inovação e do investimento em equipamentos e infra-estruturas, compete também ao regulador gerir conflitos potenciais entre interesses do consumidor de curto prazo e de médio ou longo prazos - entre preços mais baixos ou maiores incentivos ao investimento no presente que contribuam para preços mais baixos no médio prazo - estabelecendo prioridades e compromissos.

Os principais princípios orientadores adoptados para 2007-2009 foram os seguintes:

- Adoptar, quando necessário, medidas incentivadoras de modelos de negócio baseados no desenvolvimento e valorização das infra-estruturas de comunicações.
- Participar, de uma forma activa, no processo conducente a uma utilização de infra-estruturas públicas para comunicações electrónicas e de serviços postais.
- Promover o desenvolvimento de novos serviços e sistemas.
- Assegurar um enquadramento regulatório encorajador da convergência e desenvolvimento de sistemas, serviços e equipamentos.
- Promover a cooperação com entidades do ensino superior e de investigação para difusão do conhecimento tecnológico de ponta e criação de condições para a sua correcta adaptação ao desenvolvimento das comunicações.

Importa salientar neste domínio o papel desempenhado, em 2007, pelo ICP-ANACOM na preparação de todo o enquadramento legal do desenvolvimento da televisão digital terrestre (TDT) em Portugal, na criação de novas gamas de numeração para novos serviços (116x, 76x), para serviços harmonizados de valor social e serviços de tarifa única, e ainda na clarificação do enquadramento regulamentar da actividade dos operadores móveis virtuais (MVNO).

Neste âmbito, e para além do arranque de diversas análises e estudos preparatórios relativos ao desenvolvimento das novas redes de acesso (NRA) e seu quadro regulatório, importa realçar também algumas medidas visando o investimento eficiente e a optimização dos recursos, nomeadamente no âmbito da utilização partilhada dos espaços de co-instalação nas centrais da PT Comunicações, S.A. (PTC) e da criação de condições para a interligação entre os operadores nelas co-localizados.

De notar ainda o estabelecimento de condições mais favoráveis para o desenvolvimento de estudos e análises científicas relacionadas com a actividade de regulação do ICP-ANACOM, numa óptica de antecipação da evolução dos mercados, e para uma ligação mais estreita entre a Autoridade e as entidades de ensino superior e investigação através da criação e início de actividade, neste ano de 2007, do Gabinete de Estudos e Prospectiva.



Acompanhamento activo do desenvolvimento do mercado interno da UE

Em consonância com as responsabilidades do ICP-ANACOM, ter-se-á sempre em atenção a necessidade de contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da UE, sem embargo da salvaguarda das especificidades do mercado nacional, se relevante, e das condições necessárias ao seu desenvolvimento autónomo que permita, sem entraves artificiais, a sua integração eficiente no mercado único em construção.

Nesse sentido foi definido oportunamente que o ICP-ANACOM acompanharia e discutiria o projecto de novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas da UE.

O ICP-ANACOM teve assim uma participação particularmente activa, quer no sector das comunicações electrónicas, quer no sector postal, a nível dos importantes desenvolvimentos ocorridos em 2007 no quadro da UE (nomeadamente o desenvolvimento do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas proposto pela CE e a nova Directiva Postal adoptada pelo Conselho e Parlamento Europeu).

A intervenção desta Autoridade desenvolveu-se quer no quadro das obrigações que lhe estão cometidas em termos de assessoria ao Governo, quer, de modo autónomo e enquanto Autoridade Reguladora Nacional, no âmbito do Grupo de Reguladores Europeus (ERG), onde participou activamente na preparação e adopção de diversos relatórios, opiniões e posições comuns, contribuindo para a formação de entendimentos harmonizados em diversas matérias relevantes para o mercado interno da UE.

Refira-se ainda a intervenção do ICP-ANACOM na implementação em Portugal do Regulamento da UE relativo ao *roaming* internacional, assegurando a sua entrada em vigor nos prazos e condições especificados e supervisionando a sua aplicação.