

O impacto da regulação nas comunicações electrónicas

JOSÉ FERRARI CARETO⁽¹⁾

ECONOMISTA

1. Completam-se em 2010 vinte anos de regulação das comunicações electrónicas em Portugal. Apesar de o ICP-ANACOM ter iniciado as suas funções em Novembro de 1989, podemos considerar que 1990 foi o verdadeiro ano de arranque da regulação deste mercado no nosso país.

Este facto histórico poderá parecer irrelevante hoje, passados vinte anos. No entanto, se reflectirmos um pouco, facilmente compreendemos que esse acontecimento representa um marco significativo nas comunicações portuguesas, encerrando um ciclo e abrindo outro:

- i) Separando as funções de administração das de operação, até então desempenhadas em conjunto, possibilitando assim que as posições e decisões de Estado fossem desenvolvidas em ambiente neutro, considerando devidamente o interesse público.
- ii) Criando as condições para passar de uma situação de mercado em completo monopólio, em que co-existiam três operadores complementares geograficamente⁽²⁾, mas que tinham completo exclusivo na sua área de operação, para uma situação de concorrência.
- iii) Criando condições para desenvolver um programa de privatizações, que permitisse a saída progressiva do Estado-accionista do mercado das comunicações electrónicas, requerendo para tal a celebração de contratos de concessão que clarificassem as obrigações de serviço público a garantir, as quais, até aí, eram asseguradas pela presença do Estado no capital das empresas, com implicações potenciais ao nível de conflito de interesses.

2. A decisão de criar um quadro regulatório para o mercado das comunicações electrónicas parece trivial

nos dias actuais. Trata-se de um mercado que é candidato óbvio a regulação *ex-ante*, face à existência de barreiras significativas à entrada, decorrentes de vários factores, dos quais a existência de custos fixos muito elevados não será a menor. Por outro lado, também parecem óbvias as vantagens associadas à existência de uma entidade reguladora independente possibilitando, nomeadamente, que decisões fundamentais para o desenvolvimento do mercado sejam tomadas numa perspectiva de longo prazo, sem cedências a vantagens imediatistas, muitas das vezes com prejuízo futuro e sopesando devidamente todos os interesses em jogo.

No entanto, nos idos anos 80 do século passado, tomar uma decisão dessa natureza envolvia um risco considerável

i) Apenas o mercado financeiro era objecto de regulação exercida por entidade independente – o Banco de Portugal – desde 1846 (o que não representava, por isso, um precedente relevante para justificar a criação de órgãos reguladores...).

ii) A União Europeia (então CEE) não tinha uma posição clara no sentido de favorecer a criação de reguladores

independentes, sendo que no espaço europeu, apenas um país, o Reino Unido, tinha optado por essa abordagem, que mesmo assim era relativamente recente (Agosto de 1984).

iii) Desde sempre que os operadores exerciam as funções de administração, nomeadamente no que respeitava à representação do Estado português em organismos internacionais e à gestão do espectro radioelétrico, num modelo que lhes parecia natural e no qual não viam qualquer desvantagem²³.

iv) Do ponto de vista político, os objectivos inerentes à regulação eram todos de médio e longo prazo – logo, pouco atractivos no imediato – para além de serem instrumentais para dois objectivos pouco consensuais à altura: privatizar e liberalizar.

v) Ainda do ponto de vista político, a criação de uma entidade reguladora independente representava abdicar de poder de decisão e de influência, o que nunca é opção fácil para quem se senta na cadeira do poder.

Foi por isso extraordinariamente visionária e corajosa a decisão, tomada pelos governantes da altura, da criação de uma entidade reguladora independente no mercado das comunicações electrónicas. Repare-se a este propósito (e a outros...) que a maior parte das decisões estratégicas adoptadas pelo nosso país nos domínios da liberalização e da concorrência têm sido, quase sempre, impostas de fora, nomeadamente através da obrigatoriedade de transposição de directivas e utilizando, em parte significativa dos casos na totalidade, os prazos de derrogação nelas previstos.

3. Somos muitas das vezes limitados nas análises que fazemos da evolução dos mercados, pela sobreposição do curto prazo ao longo prazo. As divisões de tempo que mais temos presente são o mês, o trimestre ou o ano, o que resulta da pressão de apresentação de resultados que normalmente ocorrem nesses ciclos. É assim que na maioria dos casos perdemos perspectivas mais vastas, do ponto de vista temporal, tomando como adquiridas evoluções que hoje

Por diversas vezes,
tem sido dito e escrito que
o contributo da regulação
não foi suficiente
para assegurar o sucesso
da liberalização das
comunicações fixas,
havendo mesmo
quem atribua à regulação
todas as causas
de um menor sucesso
deste processo.
Entendo que não é assim.

resultam evidentes, mas que tiveram o seu percurso, feito de dificuldades, sucessos e insucessos.

A evolução das comunicações electrónicas portuguesas nos últimos 20 anos resultou da conjugação de diversos factores, como a inovação tecnológica, a capacidade de gestão e financeira dos operadores e a predisposição dos consumidores para aderirem aos serviços disponibilizados. No entanto, não podemos ignorar que, tratando-se de um mercado regulado, as decisões tomadas no âmbito da regulação, condicionaram certamente – para o bem e para o mal – a evolução deste mercado, tão importante para a economia e sociedade portuguesas.

Assim, revela-se útil que, em traços muito largos, se visite o percurso das comunicações electrónicas em Portugal nestes últimos vinte anos.

4. A liberalização dos equipamentos terminais consistiu numa fase “propedéutica” do processo de liberalização das comunicações electrónicas. Hoje, à distância, parece quase irrisório que se tenham que ter tomado decisões no sentido de permitir a venda deste tipo de equipamentos por outras entidades que não os próprios operadores de telecomunicações. Mas permite também que reflectamos sobre as dificuldades criadas a processos de liberalização, na forma de “fantasmas tecnológicos”, que na altura tiveram a sua expressão na putativa ameaça de que equipamentos de terceiros poderiam colocar em causa a integridade das redes de comunicação ou a correcta operação dos serviços e a respectiva qualidade. Aliás, “fantasmas tecnológicos” continuam ainda hoje a ser usados, em variadíssimas situações, para evitar soluções mais eficientes do ponto de vista da sociedade.

5. Durante toda a década de 90, as comunicações móveis protagonizaram a liberalização do mercado das comunicações electrónicas, à semelhança do que se passava noutros países desenvolvidos. Verificaram-se vários factores que contribuíram para que isso acontecesse:

i) Rápido *roll-out* das redes móveis: o facto de estas redes assentarem em meios rádio para acederem aos seus assinantes permitiu a sua rápida implantação, evitando a necessidade de construir ligações dedicadas, assinante a assinante, com ocupação do subsolo (actividade exigente em tempo e dinheiro), como é característico das redes fixas.

ii) Vantagem competitiva face às comunicações fixas: os operadores móveis puderam apresentar um serviço complementar ao serviço fixo, com uma vantagem competitiva significativa – traduzida na mobilidade – que lhes permitia aplicar um *mark-up* significativo nos preços, face às ofertas existentes. Na prática, não se tratava da mera migração de um operador para outro, mas na disponibilização de um serviço, até aí inexistente, para satisfazer necessidades evidentes de comunicação.

iii) Facilidade de domesticação: a ideia generalizada de que os portugueses são grandes adeptos de novas tecnologias tem, muitas das vezes, encoberto o facto de o serem, mas quando se trata de tecnologias de baixa complexidade, ou seja, de fácil domesticação. As comunicações móveis parecem um bom exemplo disso, uma vez que se trata, na sua vertente mais básica, a voz (que corporizou a oferta no momento inicial), de tecnologia muito acessível.

iv) Comercialização como produto de grande consumo: as comunicações móveis desde muito cedo que se assumiram como um produto destinado a pessoas, rompendo com a abordagem inerente às comunicações fixas que tinham nos lares o seu mercado alvo.

No entanto, estas características intrínsecas às comunicações móveis deram o seu contributo para o sucesso da liberalização, no âmbito de um enquadramento regulatório especificamente desenhado e implementado para garantir condições favoráveis ao seu sucesso. São disso exemplo, nomeadamente:

i) Rapidez no processo de atribuição de espectro radioelétrico na faixa dos 900 MHz e clarividência na

adopção do *standard* GSM como tecnologia a ser utilizada (num momento em que isso não parecia óbvio), o que se revelou determinante, face à implantação de um sistema de *roaming* (primeiro) a nível europeu e à escala enorme que isso representou na fabricação de equipamentos terminais, com consequências muito importantes ao nível do preço e da inovação tecnológica.

ii) Modelo de taxação do espectro radioelétrico com contornos claramente pro-competitivos, adoptando uma abordagem *pay-as-you-grow*, ou seja, indexando o montante a pagar pelos operadores ao número de clientes existentes, evitando dessa forma o pagamento de montantes fixos elevados, que funcionariam como importantes barreiras à entrada.

iii) Imposição rápida e expedita de condições de interligação e aplicação de princípios (recentes) de oferta de rede aberta, aos operadores monopolistas existentes, assumindo particular importância o facto de ter sido definido que a propriedade do tráfego originado e destinado às redes móveis era dos respectivos operadores, devendo estes remunerar a utilização das redes dos operadores fixos⁽⁴⁾.

iv) Atribuição de direitos de passagem e de expropriação aos operadores licenciados para a prestação de comunicações móveis, funcionando como ameaça credível para garantir o sucesso do *roll-out* das infra-estruturas.

O sucesso das comunicações móveis resultou, assim, da conjugação de características específicas deste tipo de serviços e, naturalmente, da competência das equipas de gestão e dos accionistas dos operadores móveis, o que permitiu criar do zero serviços que em 2009 facturaram cerca de 3,6 mil milhões de euros. No entanto, não será exagerado afirmar que a existência de um quadro regulatório propositadamente favorável assumiu um papel preponderante no sucesso das comunicações móveis⁽⁵⁾.

6. O êxito da liberalização das comunicações móveis não foi, infelizmente, replicado na liberalização das comunicações fixas. Também aqui existe um conjunto de características específicas deste tipo de comunicações que contribuíram para o desenrolar do processo, embora, na sua maior parte, com sinal negativo. A saber:

i) Expectativas exageradas, tanto da parte dos consumidores, como da parte dos operadores e seus accionistas, os quais esperaram da liberalização das comunicações fixas resultados idênticos aos da liberalização das comunicações móveis. Recorde-se a este propósito que em 2000, data da liberalização das comunicações fixas, os operadores móveis já tinham no seu conjunto cerca de cinco milhões de assinantes e facturavam cerca de 2,3 mil milhões de euros.

ii) Concorrência directa com o operador incumbente, não sendo apresentadas, no arranque da liberalização, vantagens competitivas por parte dos operadores alternativos, para além do preço. Enquanto que as comunicações móveis dispuseram de condições para serem apresentadas como complementares aos serviços existentes, num quadro de permanente inovação tecnológica (nomeadamente protagonizada pela evolução dos equipamentos terminais), as comunicações fixas, desprovidas de inovação (pelo menos em termos materiais), não puderam deixar de ser apresentadas como mera alternativa às existentes, passando-se de uma percepção de criação de valor (presente nas comunicações móveis) para outra de destruição de valor (no caso das comunicações fixas).

Acresce que o preço não foi variável suficiente para a criação de concorrência no mercado residencial, pela simples razão de que descontos elevados em termos percentuais, essencialmente virados para os preços das comunicações e não do acesso à rede (assinatura mensal), implicaram na maioria dos casos reduções insignificantes em termos absolutos, dado o baixo valor, em disputa, da factura média dos consumidores portugueses.

iii) Baixo nível de penetração das comunicações fixas em Portugal no momento da liberalização, nomeadamente em termos europeus, permitindo um acesso directo de muitos lares portugueses a comunicações móveis para satisfazer necessidades de comunicação tradicionalmente fixas, encurtando assim, ainda mais, o mercado potencial dos novos operadores, conforme gráfico 1.

iv) Extrema dependência do operador incumbente para assegurar a prestação de serviços, com destaque para a necessidade de usar o *lacete* local deste operador para alcançar os clientes⁽⁶⁾.

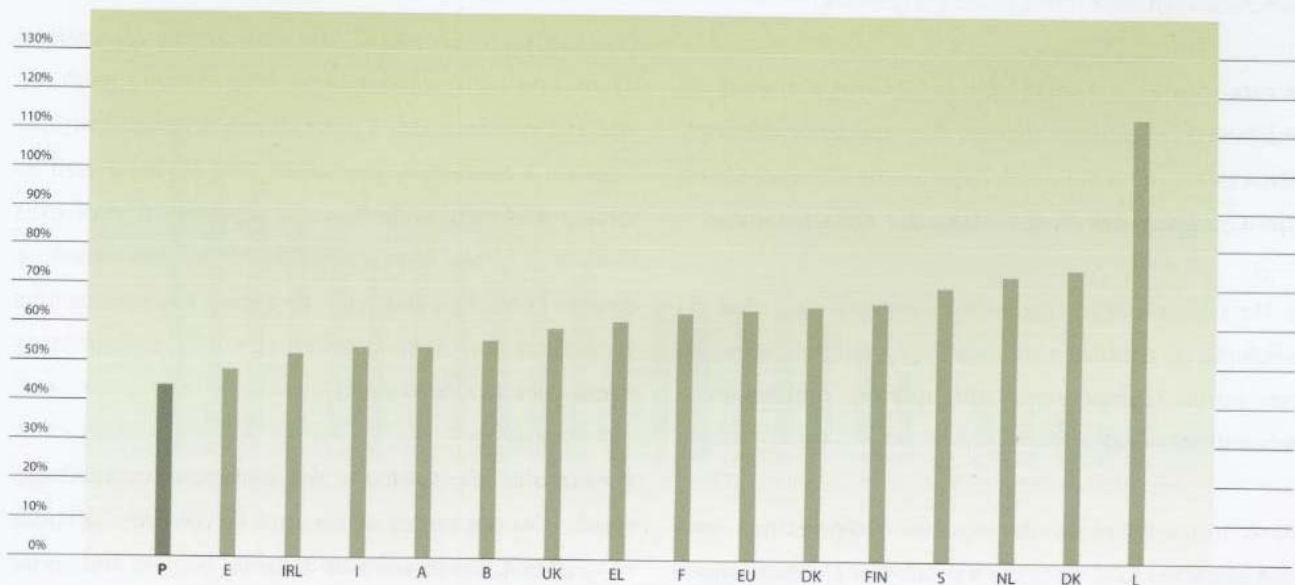
v) Crescente canibalização dos serviços de voz fixa por parte dos serviços de voz móvel, cujos preços desceram significativamente, com destaque para os associados às chamadas originadas e terminadas na rede de um mesmo operador (*on-net*), em resultado da extraordinária massificação de terminais, do aumento exponencial do tráfego cursado nas redes móveis e da consequente diminuição dos custos marginais.

vi) Perda de valor das comunicações de voz em geral, que começaram a ser apresentadas de forma integrada em pacotes com outros serviços percebidos como tendo maior valor (por exemplo, banda larga e televisão).

vii) Aparecimento tardio de inovação tecnológica (IP e banda larga) e não conferindo vantagem específica aos protagonistas desta liberalização, uma vez que foi replicado (com vantagem) pelos operadores móveis e dominado pelo operador incumbente.

Gráfico 1

PENETRAÇÃO DO SERVIÇO FIXO DE TELEFONE NA UNIÃO EUROPEIA EM 2001



Fonte: 7º Relatório de Implementação da CE.

Por diversas vezes, tem sido dito e escrito que o contributo da regulação não foi suficiente para assegurar o sucesso da liberalização das comunicações fixas, havendo mesmo quem atribua à regulação todas as causas de um menor sucesso deste processo. Entendo que não é assim, uma vez que foi implementado um conjunto de mecanismos de regulação especificamente destinado à liberalização das comunicações fixas, que passou, nomeadamente, por impor ao operador incumbente várias ofertas grossistas de acesso à sua rede:

- (i) Oferta de interligação com a rede do operador incumbente, reduzindo os efeitos de rede e viabilizando tarifários independentes da rede de destino das chamadas.
- ii) Oferta de pré-selecção, permitindo a utilização da rede do operador incumbente com níveis de investimento muito baixo, como forma de diminuir muito significativamente as barreiras à entrada no mercado.
- iii) Oferta de acesso em banda larga ao utilizador final, permitindo a oferta ubíqua de acesso de alto débito à Internet, sem necessidade de investimento em infra-

estrutura própria na rede de acesso ao utilizador final.

iv) Oferta de desagregação do lacete local, possibilitando, aos novos operadores, a utilização dos pares de cobre que ligam os pontos de terminação de rede nas instalações dos assinantes às centrais do incumbente.

v) Oferta de circuitos alugados permitindo, nomeadamente, aos operadores fixos desenvolverem ou completarem a sua própria rede *core*.

vi) Oferta de acesso às condutas do operador incumbente, numa abordagem pioneira a nível europeu, evitando a necessidade de trabalhos de construção civil no subsolo, responsáveis por custos e demoras significativos no *roll-out* de redes próprias. Esta oferta foi tanto mais relevante quanto a rede de condutas do operador incumbente existente em Portugal é muito extensa (cerca de 24 mil quilómetros, ou seja, cerca de oito vezes o perímetro do território continental), o que decorre do facto de o próprio desenvolvimento da rede básica ter sido, em termos europeus, relativamente recente.

vii) Definição de preços para as diversas ofertas com valores competitivos no contexto europeu, como resulta dos *benchmarks* disponíveis, conforme gráfico 2.

A estas ofertas reguladas, que viabilizaram a entrada no mercado de operadores alternativos, requerendo diferentes níveis de investimento e com conseqüente diferenciação no tipo e qualidade dos serviços oferecidos, acrescem ainda:

- i) Uma intervenção regulatória frequente ao nível da resolução de conflitos e de fiscalização da implementação, no estrito cumprimento do quadro regulatório e administrativo vigentes⁽⁷⁾.
- ii) A disponibilização de espectro radioelétrico para comunicações fixas, de forma a possibilitar a ultrapassagem de dificuldades no acesso aos clientes finais (FWA).
- iii) A criação de condições para a oferta de comunicações fixas com base em frequências inicialmente destinadas a

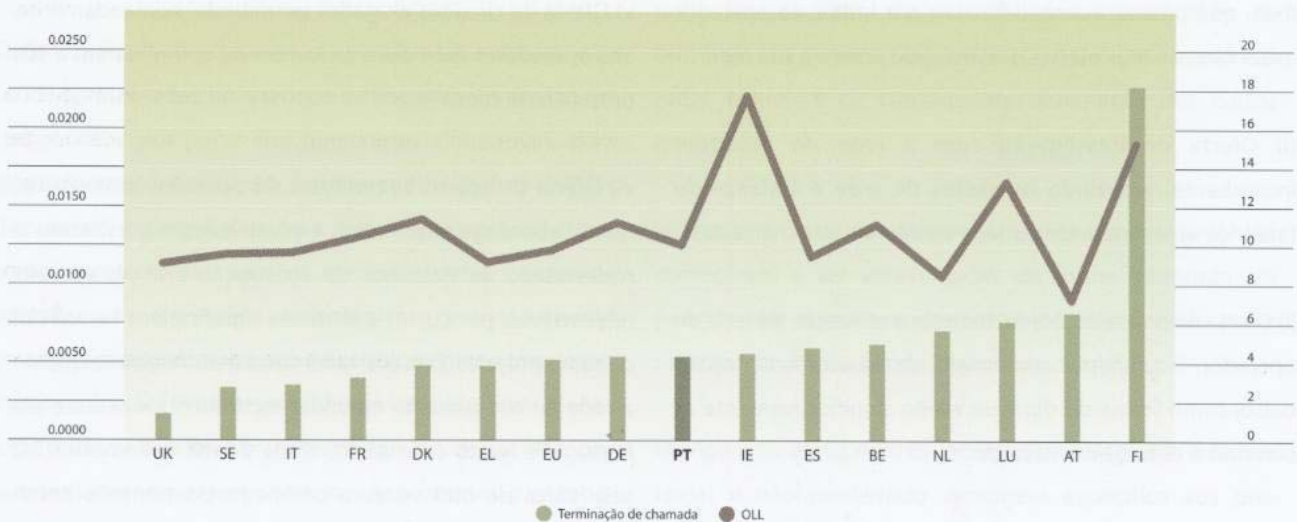
comunicações móveis, através de decisão no âmbito do plano nacional de numeração.

Esta abordagem contribuiu para um aumento considerável da concorrência nas comunicações fixas, conforme resulta do gráfico 3, que apresenta a percentagem de utilizadores que recorrem a operadores alternativos para acesso directo ao serviço telefónico, onde Portugal apresenta o valor mais elevado da União Europeia, graças ao desenvolvimento e elevada penetração das redes de cabo e aos acessos fixos suportados em comunicações sem fios utilizando as frequências do serviço móvel.

Por outro lado, propiciou-se aos utilizadores uma redução significativa dos preços do serviço fixo, conforme se ilustra no gráfico 4, sendo ainda de salientar que, no âmbito do serviço universal, se implementaram períodos alargados de comunicações gratuitas (à noite e ao fim-de-semana), existindo também diversas ofertas no mercado suportadas em *flat rates* de valor muito reduzido.

Gráfico 2

PREÇOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE DO OPERADOR HISTÓRICO
E PREÇOS DA OFERTA DE LACETE LOCAL (OLL) NA UE*

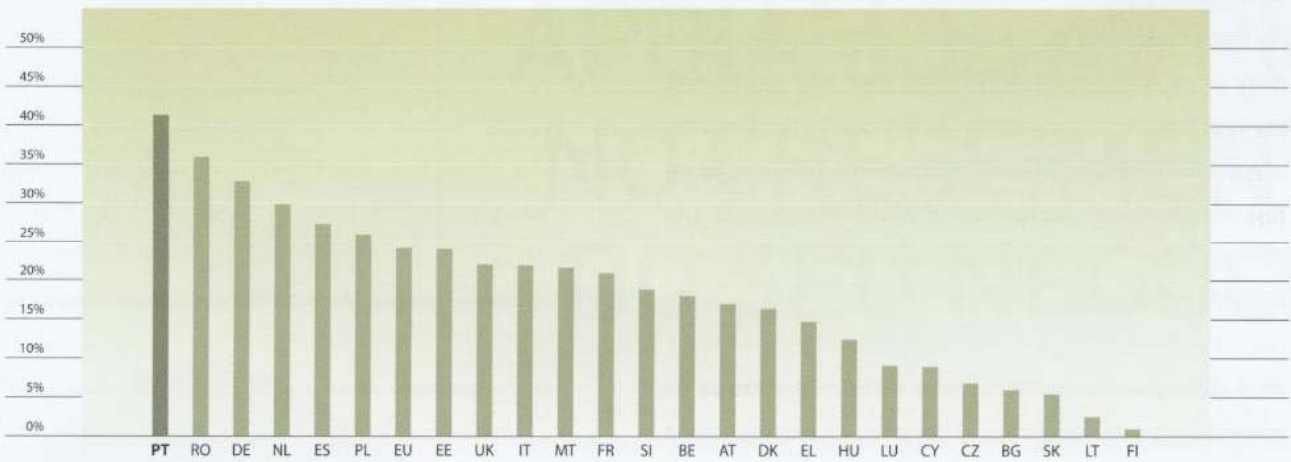


* Os preços de terminação referem-se a tráfego local em horário normal. Os preços da OLL referem-se à mensalidade, adicionada da instalação repercutida por um período de 36 meses. Valores referentes a Outubro de 2009.

Fonte: 15º Relatório de Implementação da CE. Valores em euros.

Gráfico 3

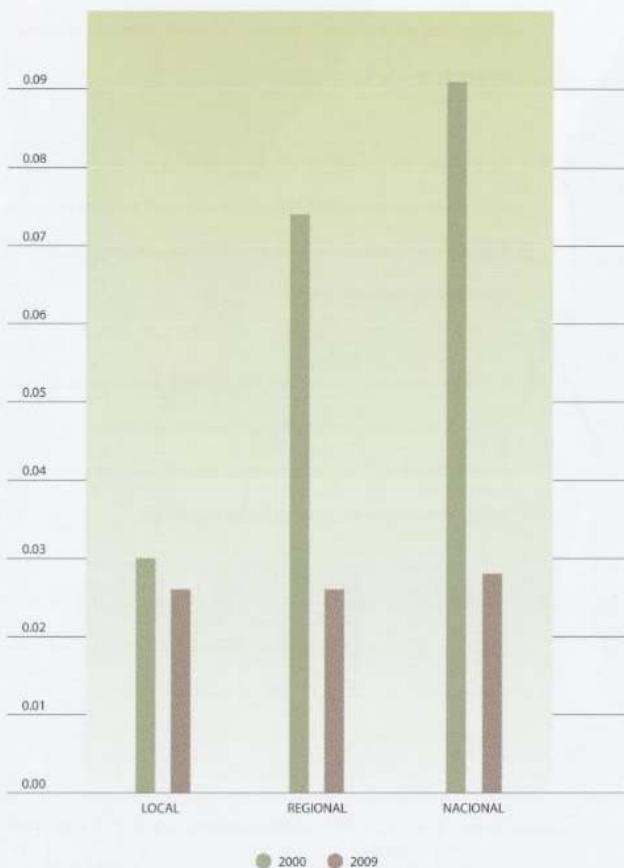
PERCENTAGEM DE UTILIZADORES QUE RECORREM A OPERADORES ALTERNATIVOS PARA O ACESSO DIRECTO



Fonte: 15º Relatório de Implementação da CE.

Gráfico 4

COMPARAÇÃO DE PREÇOS DE CHAMADAS LOCAIS, REGIONAIS, NACIONAIS ENTRE 2000 E 2009 (VALORES NOMINAIS, PREÇOS POR MINUTO)



É claro que se poderia sempre ter feito melhor. No entanto, parece claro que os objectivos de regulação fixados por lei foram alcançados e que, na sequência do processo de liberalização das comunicações fixas, os utilizadores finais passaram a ter mais opções de escolha em termos de operadores e de serviços, com melhor qualidade e a preços muito mais baixos.

7. Nesta perspectiva mais abrangente, no tempo, da evolução do mercado das comunicações electrónicas em Portugal, parece adequado avaliar também que outras opções poderiam ter sido tomadas em tempo, que tivessem levado a uma evolução diferente do mercado. Julgo que há quatro questões, a nível muito macro, que poderiam ter ocorrido de forma diferente. Trata-se das seguintes questões:

i) A existência de três operadores monopolistas, com abrangência geográfica distinta, poderia ter criado condições para o surgimento de três operadores privados a concorrerem entre si, o que teria possibilitado, desde o início, um nível de concorrência assinalável, dada a dimensão relativa equilibrada desses operadores. No entanto, neste domínio, sobrepôs-se a política industrial à política da concorrência.

ii) O processo de liberalização das comunicações fixas

aconteceu, num número significativo de países da União Europeia, mais cedo do que em Portugal, tendo sido definida como data limite de liberalização 1 de Janeiro de 1998. Portugal beneficiou de um período de derrogação de até mais cinco anos, tendo optado por usar dois anos desse período (apesar de ter havido decisão política anterior no sentido de utilização de todo o período de derrogação, ou seja, de liberalizar apenas em 2003). A liberalização das comunicações fixas poderia ter sido diferente se tivesse ocorrido mais cedo...

iii) A definição das condições para o desenvolvimento da televisão por cabo em Portugal decorreu na perspectiva da criação de uma plataforma de distribuição de televisão, não tendo sido devidamente antecipado que se poderiam criar condições – logo em 1992 – para a introdução de concorrência nas comunicações fixas. Dessa forma, poder-se-ia ter alcançado mais cedo – e eventualmente de forma menos disruptiva – os benefícios que se reconhece terem resultado do *spin-off* da então PT Multimédia do Grupo PT.

iv) Os operadores de comunicações móveis beneficiaram, como acima referido, de condições regulatórias específicas para o seu desenvolvimento, que aproveitaram não só a eles como a todo o mercado. No entanto, não será difícil reconhecer (pelo menos por alguns) que não foi possível, em fases de maior maturidade destes operadores, criar condições que equilibrassem a posição competitiva de quem tinha operações móveis e de quem não as tinha, o que permitiu que se mantivessem presentes distorções de mercado que, no longo prazo, podem vir a prejudicar os consumidores. Vale dizer que este tipo de distorções não é exclusivo português, antes sendo uma consequência da forma como o quadro regulatório da União Europeia foi (e continua a ser) desenhado. ><

NOTAS

- (1) O artigo representa a opinião do autor e não vincula qualquer instituição.
- (2) Em bom rigor, a complementaridade geográfica restringia-se aos TLP-Telefones de Lisboa e Porto e à Telecom Portugal, uma vez que a CPRM-Companhia Portuguesa Rádio Marconi detinha o exclusivo das comunicações fora da Europa. Utiliza-se aqui o termo complementaridade geográfica numa perspectiva mais abrangente, nele incluindo os limites definidos pelas atribuições no âmbito do tráfego internacional.
- (3) Diga-se a este propósito que os inconvenientes, à altura, desta acumulação de funções tinham um impacto negativo menor, na medida em que não havia concorrência e o capital das empresas era totalmente público, para além da consciência de interesse público que os gestores dessas empresas sempre manifestaram.
- (4) Ao contrário da situação actual, em que os operadores móveis são remunerados por terminarem tráfego nas suas redes e a propriedade do tráfego pertence sempre ao operador que origina a chamada, que fixa as respectivas condições de retalho.
- (5) É de notar, ainda, que esse sucesso não se limitou a este tipo de serviços, sendo de sublinhar a enorme fileira empresarial que lhe está associada, nomeadamente ao nível de *call centers*, desenvolvimento de *software*, instalação de *hardware* e trabalhos de construção civil.
- (6) O lacete local é a infra-estrutura que liga as instalações do assinante à central local que o serve. Trata-se de uma infra-estrutura dedicada, havendo uma ligação específica por assinante, normalmente estabelecida através de um par de fios de cobre.
- (7) Os quais impõem restrições significativas à capacidade de intervenção do regulador, nomeadamente do ponto de vista da rapidez processual.