

Comunicações electrónicas no contexto da crise

JOSÉ FERRARI CARETO

ECONOMISTA

Infelizmente vivemos tempos muito difíceis do ponto de vista económico e financeiro. Não sendo um problema exclusivamente português – a Europa e os Estados Unidos da América bem o atestam –, ele assume especial dimensão no nosso caso, em virtude dos erros cometidos no passado e das debilidades estruturais da nossa economia e do nosso tecido social, dos quais sublinharia a baixa produtividade e o baixo nível educacional da população portuguesa.

Neste contexto muito exigente, colocam-se duas questões relevantes ao mercado das comunicações electrónicas: a) como é que a degradação da envolvente económica e social que se perspectiva irá afectar o mercado e b) qual a resposta que as comunicações electrónicas têm que dar para que Portugal vença as adversidades que se colocam.

O IMPACTO DA CRISE NO MERCADO DAS COMUNICAÇÕES ELECTRÓNICAS

A degradação da envolvente económica e social irá certamente impactar negativamente o mercado das comunicações electrónicas em várias dimensões, das quais se destacam as seguintes:

- a) **Diminuição da procura.** Face a diminuições significativas no rendimento disponível das famílias e por via da elasticidade procura rendimento, é expectável que se verifique uma redução no consumo de comunicações. Tal redução será progressiva: inicia-se com o cancelamento de serviços ou facilidades de serviços que sejam entendidos como supérfluos (por exemplo, canais *premium* na distribuição de televisão), passará para reduções de tráfegos (no que não estiver protegido por tarifários *flat rate*) e estender-se-á finalmente aos acessos, em que se poderá assistir a uma redução líquida (adesões menos

cancelamentos) que pela primeira vez inverta a tendência desde sempre verificada de crescimento contínuo⁽¹⁾.

b) **Maior sensibilidade ao preço.** Os consumidores estarão mais atentos a oportunidades de redução de custos, tentando adaptar o mais possível os tarifários utilizados aos seus padrões de consumo, apesar de o fazerem num contexto de assimetria de informação própria de mercados com estruturas tarifárias complexas. Para ultrapassar tais dificuldades – agravadas devido à baixa literacia da população portuguesa – contam com a ajuda de associações de defesa dos consumidores, bem como com ferramentas informáticas que permitem comparar os diversos tarifários disponíveis (por exemplo, com.escolha, lançado pela Anacom), que serão cada vez mais utilizadas.

c) **Maiores dificuldades na cobrança e maior exposição à fraude.** As dificuldades de pagamento por parte dos clientes reflectem-se necessariamente

em maiores custos de cobrança, em muitos dos casos agravados pela necessidade de recorrer a processos judiciais ou extrajudiciais. De igual forma, as tentativas de utilização de serviços de comunicações sem o correspondente pagamento aumentarão, o que implicará uma maior vigilância por parte dos operadores, bem como políticas mais conservadoras no que respeita à concessão de crédito, que no final privilegiam a venda de produtos pré-pagos com redução de subsidiação de equipamentos terminais, para minorar este tipo de problema.

d) **Ameaças potenciais no domínio da concorrência.**

Um dos principais objectivos da regulação no domínio das comunicações electrónicas tem sido o de baixar as barreiras à entrada no mercado, de forma a assegurar que os serviços são prestados num ambiente concorrencial que permita aos consumidores elevadas possibilidades de escolha, beneficiando de adequados padrões de qualidade de serviço e de preços baixos. Num ambiente progressivamente adverso do ponto de vista económico e financeiro, em que as margens de exploração diminuem e o acesso a financiamento é cada vez mais exigente (se não impossível), as condições de permanência no mercado de operadores de pequena dimensão ficam (ainda) mais dificultadas. Neste contexto, aumentam os incentivos para que sejam implementadas concentrações, no sentido de racionalizar operações ou apenas para encontrar soluções para investimentos com retorno baixo ou mesmo negativo. Salvo raras excepções, tais operações de concentração têm impacto negativo no nível de concorrência presente no mercado das comunicações electrónicas.

e) **Aumento da importância do serviço universal de comunicações electrónicas.** Num cenário marcado por dificuldades significativas do lado da procura, que podem colocar em risco o acesso dos cidadãos a

As comunicações
electrónicas podem
dar um contributo
importante para o
desenvolvimento
do País, sem
sobrecarregarem
nem o Orçamento
do Estado nem
o défice externo.

serviços elementares de comunicações, assume particular importância manter a prestação do serviço universal de comunicações electrónicas. Trata-se de um conjunto de serviços (serviço fixo de telefone, postos públicos e listas telefónicas e serviços informativos), cuja prestação é obrigatória na totalidade do território nacional, em condições de qualidade de serviço e de preço reguladas. Este conceito, que tem sido fundamental para que num mercado completamente liberalizado nenhum português fique sem as suas necessidades elementares de comunicações satisfeitas, independentemente da sua localização geográfica ou da atractividade económica do seu perfil de consumo, assume agora especial significado, dado o previsível aumento do número de cidadãos que deixam de ser atractivos para os operadores, do ponto de vista puramente comercial.

No entanto, neste ambiente de crise generalizada, é também possível encontrar aspectos que revistam impacto positivo, dos quais destaco dois:

- a) **Incentivos à eficiência.** Sendo certo que os operadores de comunicações electrónicas estão a ficar progressivamente expostos a pressões significativas do lado das receitas e do lado do financiamento, parece óbvio que vão ter que fazer mais com menos, ou seja, vão ter que procurar ser (ainda) mais eficientes. Isto significa programas de redução de custos e rigor na selecção dos investimentos, mas também o recurso a soluções mais inovadoras na prestação dos serviços e na exploração das redes. Nestes domínios, é natural que se desenvolvam iniciativas de colaboração entre operadores que permitam redução de custos, partilha de risco e, nalguns casos, externalização de operações partilhadas. Tais aproximações, desde que não coloquem em risco a concorrência no mercado, são sempre úteis, nomeadamente em áreas que têm impacto significativo ao nível das importações, área

em que Portugal, no seu todo, tem que ser muito criterioso.

- b) **Maiores incentivos à internacionalização.** A internacionalização das comunicações portuguesas poderia, no passado, ter tido maior sucesso, o que se explica, pelo menos em parte, pela política de dividendos adoptada por alguns operadores de maior dimensão. As dificuldades que tais operadores enfrentarão no mercado interno podem constituir um incentivo útil para aumentar a importância de operações noutras geografias, o que, no entanto, tem que ser equacionado num horizonte de baixa disponibilização de recursos. Neste domínio, o *know-how* acumulado no desenvolvimento de redes e de serviços de comunicações – em particular a montante dos operadores – pode ser uma fonte relevante para as exportações portuguesas e para a criação de emprego fora de portas.

O impacto final deste ambiente económico e financeiro significativamente adverso no mercado das comunicações electrónicas portuguesas vai depender necessariamente de dois aspectos essenciais, para além da capacidade de adaptação requerida aos operadores num cenário bastante exigente: a) rigor na manutenção de abordagens regulatórias que mantenham níveis de concorrência aceitáveis no mercado e que assegurem a defesa dos consumidores e b) definição de políticas de comunicações focadas na utilidade.

A necessidade de manter abordagens regulatórias activas

As decisões tomadas no campo regulatório, no sentido de manter ou criar condições de sã concorrência entre os diversos operadores com vista a defender os interesses dos consumidores, implicam, regra geral, transferência de valor entre actores, numa perspectiva (no curto prazo) de soma nula. Quer isto dizer que, na maior parte dos casos, tais decisões implicam que umas entidades

ganhem e outras percam. Em contextos de maiores dificuldades económicas, a dificuldade em tomar este tipo de decisões é significativamente maior, por vários motivos: a) aumentam os receios de que tais decisões possam causar (ou agravar) desequilíbrios exógenos aos problemas que se pretende resolver, inclusivamente em domínios claramente externos ao mercado das comunicações; b) aumenta a pressão para a adopção de medidas que dificilmente podem ser consideradas proporcionais, apenas para compensar operações ineficientes ou tecnologicamente ultrapassadas; c) intensifica-se a perspectiva de que, em “estado de necessidade”, há que atender a preocupações mais importantes do que aquelas que apenas terão resultados a mais largo prazo.

Das entidades reguladoras espera-se que se mantenham vigilantes e actantes no contexto difícil que certamente se intensificará, centrando a sua actuação nas missões que lhes estão confiadas e, não ignorando o contexto, contribuindo na sua independência, para que não se percam de vista os objectivos de regulação definidos nas directivas e nas leis que as transpõem.

Acredita-se que este posicionamento por parte das entidades reguladoras, sendo dificultado pela crise económica e financeira, será certamente reforçado pela agenda reformista que Portugal se viu forçado a adoptar, nomeadamente por força do disposto no Memorando de Entendimento celebrado entre o Governo português, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia. Tal Memorando estabelece, aliás, como principal objectivo do Governo neste domínio “aumentar a concorrência no mercado, baixando barreiras de acesso; garantir acesso a redes e infra-estruturas e fortalecer os poderes na Autoridade Reguladora Nacional”⁽²⁾ (quadro 1).

Nesta perspectiva de reforço de concorrência e de diminuição de barreiras à entrada, assumem particular importância as condições de disponibilização de novas

MEDIDAS PREVISTAS NO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO CELEBRADO ENTRE O GOVERNO PORTUGUÊS, O FMI, O BCE E A COMISSÃO EUROPEIA, NO DOMÍNIO DAS COMUNICAÇÕES ELECTRÓNICAS

Objectivos

Aumentar a concorrência no mercado, através da redução de barreiras à entrada; garantir o acesso à rede/infra-estrutura; reforçar os poderes da Autoridade Reguladora Nacional.

O Governo irá:

5.16. Assegurar uma concorrência mais efectiva no sector, transpondo a nova directiva relativa ao enquadramento regulamentar das comunicações electrónicas na UE (Directiva de Melhor Regulação), que aumentará (entre outros) a independência da Autoridade Reguladora Nacional. [T2-2011]

5.17. Facilitar a entrada no mercado leiloando "novas" radiofrequências (ou seja, leilão de espectro) para acesso a banda larga sem fios até ao T3-2011 e reduzindo as taxas de rescisão móveis até ao T3-2011.

5.18. Garantir que as regras sobre designação de serviço universal e o respectivo contrato de concessão do incumbente são não discriminatórias: renegociar o contrato de concessão com a empresa que actualmente fornece o serviço universal e lançar um novo concurso para designação de fornecedores de serviços universais. [T3-2011]

5.19. Adoptar medidas para aumentar a concorrência no mercado das comunicações fixas: i) aliviando as restrições em matéria de mobilidade dos consumidores, reduzindo os custos suportados aquando da decisão sobre o operador, de acordo com a proposta da Autoridade da Concorrência (tais como contratos padronizados, direito explícito ao cancelamento gratuito e facilitação de comparação de preços) [T3-2011]; ii) revendo as barreiras à entrada e adoptando medidas para as reduzir. [T1-2012]

frequências para acesso ao mercado das comunicações móveis – que o ICP-ANACOM procurou definir de forma a facilitar a entrada de novos operadores no mercado⁽³⁾, nomeadamente através de: a) obrigações de cobertura reduzidas, confinadas à faixa em que são mais fáceis de alcançar (800 MHz); b) inclusão de limites de aquisição de espectro, de forma a evitar açambarcamentos; c) desconto no preço de reserva na faixa dos 900 MHz e d) obrigação de aceitação de itinerância nacional e de operadores móveis virtuais para as entidades que venham a adquirir espectro radioelétrico nas faixas de frequências com melhores condições de cobertura.

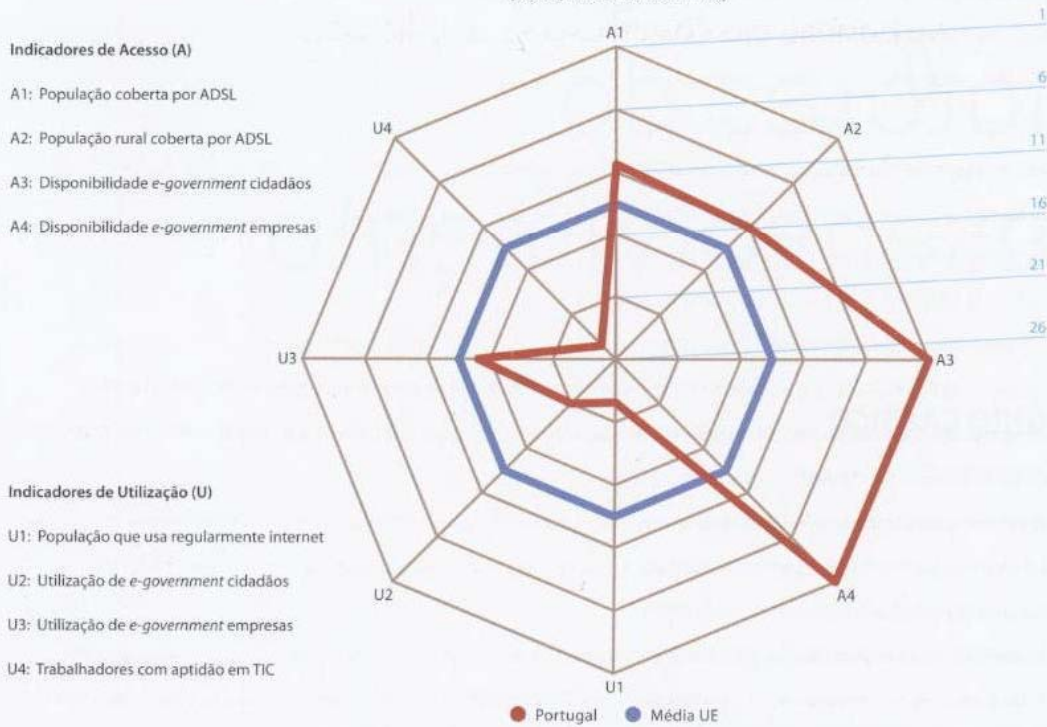
POLÍTICAS DE COMUNICAÇÕES FOCADAS NA UTILIDADE

Os portugueses têm à sua disposição uma enorme variedade de serviços de comunicações electrónicas, os quais, no entanto, poderiam e deveriam ter um nível

de utilização bastante mais elevado e virtuoso. O sucesso verificado nas comunicações móveis, em termos de adesão e de utilização, tem sido elevado, mas limita-se, na maior parte dos casos, à utilização de serviços de voz e de mensagens de texto. Num contexto de progressiva utilização de telefones inteligentes no âmbito de redes de banda larga móvel, as comunicações móveis serão tanto mais importantes para o sucesso do País quanto mais a sua utilização implicar aumentos de eficiência e de produtividade, nomeadamente nas empresas. Da mesma forma, no domínio da banda larga fixa, é necessário aumentar significativamente o nível de utilização, dado que o País não está ainda a aproveitar o enorme potencial que redes modernas, ubíquas e de elevada capacidade podem proporcionar. De facto, os níveis de utilização são muito baixos, nomeadamente em termos da utilização das excelentes ferramentas de *e-government* disponíveis (gráfico 1), razão pela qual o impacto

Gráfico 1

POSIÇÃO DE PORTUGAL NA UE27 QUANTO AO ACESSO (A) E UTILIZAÇÃO (U) DAS TIC
(2009; NÃO EXAUSTIVO)



Fonte: autor com base na informação constante do Europe's Digital Competitiveness Report (Comissão europeia, Maio 2010). In "Portugal: E agora? Que fazer?" Bnomics, Lisboa, 2010.

positivo da tão falada Sociedade de Informação pode ser, em muito incrementado.

É assim necessário orientar a política de comunicações numa perspectiva de utilidade. Fazê-lo em detrimento da vaidade, contribuindo para incentivar a utilização das redes e serviços já disponíveis, maximizando o aproveitamento de todas as suas potencialidades. Mais do que estimular investimento em equipamentos terminais (nomeadamente computadores portáteis...) ou em redes de elevado débito (que não alteram o paradigma de utilização no médio prazo), é necessário educar e incentivar a procura – cidadãos e empresas – a utilizar mais e melhor o que já está disponível. Desta forma, as comunicações electrónicas podem dar um contributo importante para o desenvolvimento do País, sem sobrecarregarem nem o Orçamento de Estado nem o défice externo. O que no contexto que se perspectiva parece ser o contributo ideal. ><

NOTAS

- (1) Com excepção das consequências da evolução tecnológica e da canibalização de serviços associada.
- (2) Apesar da contradição decorrente da coexistência, nos termos do Memorando, do reforço dos poderes e independência do regulador com a atribuição ao Governo de responsabilidades que competem claramente à Autoridade Reguladora Nacional.
- (3) Tais condições tinham sido já adoptadas nos projectos de Regulamento do Leilão colocados em Consulta Pública em Março e Julho de 2011, tendo sido depois reforçadas, nalguns casos, nos termos do Memorando.