ANACOM

ICP - Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, nº12 - 1099-017 Lisboa
Portugal

Internet - http://www.anacom.pt
e-mail - info@anacom.pt
Telefone - 217211000
Fax - 217211001

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=155966

PARECER SOBRE O PLANO E ORÇAMENTO DO ICP-ANACOM

2006/2008

"Compete ao Conselho Consultivo dar parecer, designadamente, sobre:

1. ***As linhas gerais do plano de actividades e do orçamento do ICP-ANACOM"***
2. ***A estratégia global do desenvolvimento das comunicações e as suas relações com a participação nacional na sociedade global de informação.***

[als. a) e c) do artº 37º dos Estatutos do ICP-Anacom]

I

INTRODUÇÃO

Na sessão plenária de 21 de Junho de 2005 do Conselho Consultivo, com o pedido do parecer previsto no supra citado artº 37º dos Estatutos da Autoridade Nacional de Comunicações, foram apresentados pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM documentos, que se juntam em anexo, intitulados "Plano de Actividades 2006-2008" e "Orçamento 2006".

Apresentados os documentos quantos às suas linhas gerais, objectivos e acções, o Conselho Consultivo deliberou constituir uma comissão especializada com o mandato de preparar, até ao dia 12 de Julho de 2005, o projecto de parecer que lhe incumbe nos termos da lei, no respeito por um calendário curto, mas apropriado ao propósito de que

tais documentos possam ser submetidos a aprovação ministerial e igualmente constar do Orçamento do Estado de 2006, tal como determinam os artºs. 51º e 41º dos Estatutos do ICP-ANACOM.

A Comissão Especializada adrede criada reuniu por três vezes, de início para definir a metodologia de trabalho e proceder a uma primeira leitura, em seguida para debater e integrar os contributos de cada um dos membros de acordo com a aprovada distribuição de trabalho e, por último, para deliberar sobre a versão final a submeter ao Conselho Consultivo reunido em sessão plenária.

O parecer preparado, conforme dispõem os incisos legais atrás citados, incide fundamentalmente sobre as linhas gerais do Plano e do Orçamento, bem como sobre a subjacente estratégia global de desenvolvimento das comunicações, matéria esta que também se inscreve nas atribuições do Conselho Consultivo. As referências a programas ou acções detalhadas são necessárias decorrências ou emanações da ponderação das orientações e objectivos gerais, analisados na sua coerência com a actividade programada que lhes está associada em ordem à sua pretendida concretização. Importa, necessariamente, avaliar a consistência e coerência entre o geral e o particular em que aquele se desdobra e realizará. Caso contrário, o parecer solicitado não se distinguiria de um juízo genérico sobre a conformidade do quadro de princípios e objectivos universais e definidores da missão da Autoridade Nacional de Comunicações, com o que a própria lei, com incontestável obrigatoriedade consagra.

Assim, e nos termos da al. a) do artº 37º dos Estatutos do ICP-ANACOM, o Conselho Consultivo aprova o seguinte parecer:

II
Linhas gerais do Plano

O Conselho Consultivo regista com agrado que o ICP-ANACOM na elaboração do Plano 2006-2008 tenha tido em conta diversos comentários e recomendações constantes do parecer deste Conselho sobre o Plano 2005-2007, designadamente no que respeita à clarificação da sua visão, identificação dos objectivos estratégicos e definição das acções prioritárias para o período de tempo a que se refere o Plano.

O Plano evidencia algumas propostas de acção importantes e até inovadoras. Realça-se, a propósito e, especialmente, o preconizado reforço da actividade fiscalizadora, o propósito de adopção de aproximação às melhores práticas de regulação e o assumido compromisso no sentido de que a actuação do ICP-ANACOM se pautará por critérios de proporcionalidade, no quadro de uma regulação limitada à correcção eficaz das falhas de mercado. Destaca-se ainda a preocupação manifestada de apresentar em "80% dos casos, os relatórios de consulta pública e as deliberações correspondentes num prazo não superior em mais de quinze dias úteis estabelecido para o período de audiência na consulta em questão", mas não se pode deixar de recomendar que tal objectivo não se confine aos processos de consultas públicas e se aplique em toda a sua formulação mesmo quando estejam em causa solicitações por parte de consumidores e operadores, atendendo à importância que para a estabilidade e desenvolvimento do mercado como para a defesa dos interesses

cidadãos consumidores representa o esclarecimento e actuação pronta do regulador.

O Conselho Consultivo salienta que ainda é insuficiente ou mesmo inexistente a quantificação e a desejável indicação de parâmetros seguros de avaliação, designadamente quando o Plano se ocupa de matérias tão fundamentais como a promoção de mercados abertos e concorrenciais ou quando reafirma os princípios de garantir uma regulação fundada em critérios de proporcionalidade e previsibilidade ou ainda quando a propósito da necessária avaliação da regulação refere, em termos de grande generalidade, como indicadores atendíveis: “a comparação internacional de preços no sector”, “encorajamento do investimento em infra-estruturas”, “inovação e diversidade da oferta”, “melhoria dos níveis de qualidade de serviço”.

O Plano é omisso no que respeita à temática que se prende com a introdução de MVNO´s no mercado nacional, ao contrário do interesse e acompanhamento por parte do regulador que essa matéria tem despertado noutros países.

O Plano é também excessivamente genérico ou até mesmo omisso quando trata de matéria de indiscutível relevância nacional como seja a gestão dos recursos espectrais ou de numeração.

No primeiro dos casos, o Plano enuncia sem quantificar nem concretizar grandes princípios: “análise do tarifário de utilização do espectro”; definição de medidas tendentes a estabelecer o enquadramento

aplicável à transmissibilidade dos direitos de uso do espectro"; "flexibilização e simplificação do acesso aos serviços de gestão do espectro".

No segundo, caracteriza-se pela ausência de informação sobre acções que permitam aos operadores gerir e conhecer melhor as regras associadas ao PNN, nomeadamente em termos de alocação da numeração geográfica, ou sobre a adequação da numeração face ao surgimento de novas tecnologias e plataformas e à neutralidade tecnológica, como a utilização da numeração para Voz em IP (VoIP) ou outros serviços. O Plano considera de forma insuficiente as tecnologias que vão estar disponíveis no próximo triénio, e não incorpora uma análise prospectiva do potencial dessas tecnologias, seu provável impacto no mercado e, naturalmente, na regulação. Não se trata apenas do caso da VoIP, mas também ao WiFi, WiMax, DVBH.

A introdução da VoIP permitirá certamente, porque introduz concorrência na oferta, uma dinâmica descendente dos preços praticados no consumidor final, mas, deverá ser devidamente ponderada a conjuntura e a necessidade de modelos de negócio sustentáveis no médio e longo prazo, e evitada a mera destruição de valor no curto prazo.

O ICP-ANACOM deve considerar, de forma clara, a sustentabilidade no médio e longo prazo dos investimentos feitos no sector e a capacidade de inovação, que criam concorrência e rentabilidade, dos operadores que investem no mercado em detrimento de estratégias concorrenciais focadas exclusivamente no curto prazo e no preço.

O nível de detalhe apresentado no documento em análise é muito díspar em diversas áreas repetindo-se agora o comentário já efectuado a propósito do Plano para 2005–2007 perante a ausência de informação necessária sobre matérias relevantes como a eventual adopção de medidas estruturais, análise do nível da concorrência nos vários mercados, análise comparativa das ofertas grossistas face às melhores práticas, implementação de novas medidas regulatórias como a ORLA e a tarifa plana de interligação.

Algumas das acções propostas no Plano tendem a confundir-se com uma descrição de funções e outras seriam valorizadas e melhor compreendidas se fossem arrumadas e integradas de modo articulado, numa lógica de projectos e acções em vez de uma mera sequência de tarefas.

O Conselho Consultivo recomenda, especialmente, ao Conselho de Administração do ICP-ANACOM que:

- Em matéria de representação e intervenção em organizações ou *fora* internacionais proporcione, através de adequada audição, uma maior participação dos agentes do mercado na preparação das posições nacionais, assim como uma mais oportuna e completa divulgação dos resultados ou conclusões das reuniões internacionais.

Observação da PT: as medidas estruturais não constam da lista das obrigações possíveis no quadro regulatório; quanto à ORLA e a tarifa plana de interligação os processos já foram lançados pela Anacom.

- Atendendo à transversalidade de algumas das matérias contempladas no Plano, e de modo a permitir uma visão integrada do desenvolvimento das redes e serviços de comunicações electrónicas susceptíveis de transmitir serviços que prestem ou exerçam controlo editorial sobre conteúdos, proporcione um maior envolvimento do departamento da Administração com responsabilidades no sector da comunicação social e da sua futura Autoridade Reguladora, designadamente, em matérias que respeitem a: (i) desenvolvimento de novos serviços no contexto da convergência: (ii) protocolos de difusão nas Regiões Autónomas dos canais generalistas de acesso não condicionado; (iii) serviços de radiodifusão para a entrega de conteúdos difundidos a utilizadores finais; (iv) tecnologias T-DAB, DVB-T, DMB (Digital Multimedia Broadcasting).

- Promova a elaboração de um *Benchmark* sobre a actividade de regulação na Europa, nomedamente em termos custos e níveis de serviço prestado pelos Reguladores aos agentes do mercado, tendo como finalidades o melhoramento do nível de eficiência das actividades de regulação e o estabelecimento de um conjunto de níveis de serviço que a ANACOM terá de respeitar.

- Promova a revisão, através de processo de consulta pública, dos critérios e princípios em que a assenta a actual metodologia de taxação do espectro radioeléctrico, de forma a garantir a utilização eficiente das frequências e não prejudicar a capacidade competitiva dos operadores. Este processo deve necessariamente ser objecto de consulta pública a todos os operadores do mercado.

- No sector postal, e tendo em conta as propostas da Comissão Europeia, proceda à avaliação dos benefícios da sua liberalização e do impacto no serviço universal, designadamente quanto ao seu âmbito e modo de financiamento.

- Atendendo à relevância do objectivo “potenciar benefícios para os consumidores”, razão de ser da regulação, desenvolva e concretize segundo acções prioritárias o ponto relativo à promoção de mecanismos que facilitem o diálogo entre consumidores e operadores nomeadamente no que se refere ao estabelecimento de mecanismos que assegurem o cumprimento dos deveres dos prestadores de serviços de comunicações, da arbitragem e de resolução de litígios; deve ainda ser considerada a sistematização de informação genérica aos utilizadores sobre os seus direitos e as condições de prestação dos serviços de comunicações electrónicas.

- Promova a revisão de toda a informação disponibilizada, melhorando significativamente a sua qualidade, assegurando critérios e definições inequívocas que representem a realidade dos diversos mercados do sector, procurando minimizar os impactos nos Operadores, em termos de custos, da sua recolha e disponibilização; por fim, que calendarize a obrigatoriedade de apresentação da informação, assim como a divulgada por parte do ICP-ANACOM.

- Adopte a figura do interlocutor único do operador, que assegure a coordenação e acompanhamento de todos os contactos, assuntos e respostas.

- Dê prioridade à elaboração do regulamento da qualidade de serviço relativo ao acesso à internet, em estreita colaboração com os operadores e os representantes dos consumidores, em termos semelhantes aos já adoptados para o serviço telefónico em local fixo.

- O Plano inclua nos princípios orientadores da actuação do ICP-ANACOM uma actuação pronta e oportuna em termos de tomada e publicitação de decisões ou eventual intervenção no mercado de modo a que a ausência dessa actuação não se transforme numa "deseconomia".

O Conselho Consultivo analisa com reservas a anunciada constituição pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM de um denominado Conselho Estratégico, que os Estatutos não prevêem, de figurino que o Plano não define e susceptível de se sobrepor ao próprio Conselho Consultivo, incumbido por lei de funções de aconselhamento em estratégia global de comunicações.

III

ORÇAMENTO E PLANO DE MEIOS 2006-2008

No início do primeiro semestre, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM dispõe já de completa informação relativa à execução orçamental do ano anterior, como da estimativa de execução para o ano em curso. A análise do orçamento para 2006 seria facilitada e com certeza melhor fundamentada se o documento em apreciação tivesse incluído os referidos elementos. Recomenda-se que no futuro a apresentação do Orçamento seja acompanhada dos mencionados elementos em falta, e recorda-se a recomendação feita a propósito do Orçamento para 2005:

> *"O Regulador Nacional deve alinhar as suas práticas tendo como referência os Reguladores que em cada área de actuação apresentam os melhores desempenhos. Assim, recomenda-se o desenvolvimento de análises de "benchmark" face a outros reguladores da União Europeia, nomeadamente em termos de alocação e dimensão de recursos (humanos, financeiros e outros) à luz das atribuições que lhes estão cometidas em cada caso. Recomenda-se, por isso, a realização de um estudo comparativo entre reguladores que permita aferir performances operativas e financeiras e identificar potenciais áreas de melhoria, tendo em conta os seguintes parâmetros:*
>
> *i. Atribuições*
> *ii. Número de colaboradores*
> *iii. Receitas e fontes de financiamento*
> *iv. Custos*
> *v. Resultados*
> *vi. Formas de taxação do uso dos recursos espectrais e de numeração"*

Face à informação disponível, os custos no ano de 2004 elevaram-se a 47,2 M€, prevendo-se que no ano de 2006, de acordo com o orçamento que foi presente para parecer ao Conselho Consultivo, atinjam 60,7 M€., o que evidencia um crescimento de 28,6%. com particular relevo para as despesas com pessoal.

Face a um cenário generalizado de contenção de custos parece-nos ser uma opção a rever de imediato. Assim o ICP-ANACOM deverá fixar objectivos de contenção e eficiência, procurando reduzir os seus custos de forma gradual ao longo do tempo, à semelhança do que outros Reguladores Internacionais fazem.

Da análise efectuada resulta a necessidade urgente do Regulador Nacional alinhar as suas práticas tendo como referência os Reguladores que em cada área de actuação apresentam os melhores desempenhos.

Como referimos na analise do orçamento de 2005, em passagem supra citada, o Conselho Consultivo reforça a necessidade de dispor de informação financeira que permita aferir o grau de cumprimento das regras e princípios vertidos em diplomas legais nacionais e em documentos emanados da União Europeia quanto ao seu financiamento, à aplicação dos fundos que gera e da sua orientação para os custos.

Considera-se que a informação presentemente disponibilizada pelo ICP-ANACOM ainda não permite uma análise efectiva, nomeadamente porque:

- Não distingue entre receitas resultantes dos encargos administrativos e outras necessárias para fazer face ás actividades desenvolvidas;
- Não distingue Receitas e Custos por área de actividade regulada.

Recomenda-se também e, por isso, que o ICP-ANACOM tome medidas no sentido de que a informação financeira de controlo da actividade seja disponibilizada com suficiência de modo a permitir uma análise mais detalhada de receita e custo por área regulada.

> *"A informação financeira, para além da apresentação que se conforme com o modelo em uso, deve segmentar-se nas seguintes áreas:*
>
> ***Serviço Postal***
>
> ***Comunicações Electrónicas***
>
> *Operação de redes e serviços*
> *Gestão do espectro*
> *Compatibilidade electromagnética e normalização*
> *Serviço Universal*
> *ITED*
>
> ***Comércio electrónico***
>
> ***Actividade de Promoção***
>
> *Investigação científica aplicada às comunicações*
> *Divulgação*
> *Estudos e execução de projectos no âmbito da sociedade de informação*
> *Representação técnica do Estado em organismos internacionais*
>
> *com vista a respeitar o enquadramento legal definidor da missão complexa do ICP-ANACOM e conferir expressão financeira relativamente a todos os segmentos destacáveis, e facilitar uma melhor compreensão sobre os objectivos e metas, como sobre as prioridades".*

Era o que recomendava o Conselho Consultivo no parecer sobre o orçamento para 2005 e agora se repete por se continuar a justificar inteiramente a recomendação então formulada.

Das projecções apresentadas destaca-se:

1) Orçamento de investimento:

- Destaca-se o investimento em TI, nomeadamente de suporte à gestão do espectro, mas nada é referido quanto à gestão da numeração, questão essencial num mercado liberalizado e de competitividade de serviços.

- Atendendo ao elevado montante de investimento afecto aos programas de modernização dos equipamentos específicos radioeléctricos e de informática (cerca de 80% do investimento total), considera-se relevante a apresentação de um maior detalhe neste domínio, nomeadamente ao nível da descrição dos projectos previstos, respectivos objectivos e benefícios expectáveis com a sua implementação.

- Sublinha-se especialmente a necessidade de disponibilização simplificada e completa de uma BD numeração, com indicação das regras de utilização e das regras de fixação de preços de retalho em cada gama bem como, especialmente, a existência de uma aplicação de gestão de numeração geográfica que permita identificar em cada localidade ou concelho o CGR (Centro de

Grupo de Redes) a que pertencem ou mesmo a área de central do prestador de srerviço universal em que estão englobados.

2) Orçamento de custos e proveitos:

- As receitas de espectro GSM, suportadas pelos operadores móveis, continuam a ter um peso de 83% do total, matéria que no futuro próximo deverá ser ponderada em termos de maior equilíbrio, de acordo com o uso efectivo do espectro.

- O Plano anuncia o “reforço do papel” da ICP-ANACOM. designadamente através das acções de fiscalização, assente num novo modelo de intervenção, mas nada refere sobre o resultado concreto esperado.

- No que respeita aos recursos humanos salienta-se que o ICP-ANACOM anuncia que manterá nos próximos três anos o mesmo número de colaboradores e o mesmo nível de qualificação, nada dizendo sobre o inevitável impacto resultante da crescente automatização da supervisão e fiscalização do espectro electromagnético; recomenda-se no sentido de uma completa clarificação das medidas de gestão que seja identificada a afectação dos recursos humanos a cada uma das principais áreas de actividade.

- Na linha das observações formuladas no parecer do Conselho Consultivo sobre o orçamento para 2005 deverá ser analisada e criticada a dotação inscrita sob a designação de "participações", que evidencia um peso considerável no total dos custos do ICP-ANACOM. Será conveniente expurgar do orçamento e contas do ICP-ANACOM todas as responsabilidades financeiras que não correspondam ao financiamento de actividades abrangidas no leque, que já é vasto, de atribuições do regulador e claramente extravasam a missão do ICP-ANACOM.