7.ª Conferência ANACOM

"CONSOLIDAÇÃO NO SETOR DAS TELECOMUNICAÇÕES – TENDÊNCIAS E DESAFIOS"

Fátima Barros, presidente da ANACOM, na abertura da Conferência

Tendo como tema "Consolidação no setor das telecomunicações – tendências e desafios", decorreu em Lisboa, a 22 de setembro de 2014, a 7ª conferência da ANACOM, associada à celebração dos 25 anos desta Autoridade. Nascido em 1989, o então Instituto das Comunicações de Portugal veio dar resposta às mudanças no mercado e na tecnologia (nomeadamente com o desenvolvimento das comunicações móveis), que exigiam um organismo especializado para lidar com os desafios do setor. Em 2001, sucedeu-lhe a ANACOM, cujos estatutos vieram reforçar os princípios de autonomia e independência do ICP.

SESSÃO DE ABERTURA

Fátima Barros, presidente da ANACOM, prestou tributo às anteriores administrações e às equipas da ANACOM que com elas trabalharam, cuja dedicação e desempenho foram determinantes para que a ANACOM se tornasse uma referência a nível europeu. Sublinhou que a autonomia financeira e administrativa foi crucial para o desenvolvimento do regulador, permitindo o recrutamento de técnicos de elevada especialização e qualidade, fundamentais para a atuação e o sucesso desta Autoridade ao longo destes 25 anos.

Fátima Barros destacou ainda o caráter pioneiro de algumas medidas regulatórias adotadas, nomeadamente a obrigatoriedade de acesso às condutas e postes do operador histórico com base na oferta de referência de acesso a condutas (ORAC), de 2006, que foi determinante para a posição de destaque que Portugal hoje ocupa em termos de cobertura de redes de nova geração.

Referindo-se à escolha do tema "Consolidação no Setor das Telecomunicações", a presidente da ANACOM salientou a importância de analisar as questões suscitadas pelas fusões e aquisições a que se tem assistido na Europa e mesmo em Portugal, verificando nomeadamente o impacto do aumento da concentração no nível de concorrência.

A consolidação no setor assume especial relevância num momento em que é grande a

APDC_213_v0.2.indd 174 10-11-2014 11:49:19

incógnita sobre qual será a posição da nova Comissão Europeia e do novo Parlamento Europeu sobre o pacote regulamentar Single Telecom Market. Até aqui o entendimento preponderante parecia ir no sentido de considerar a fragmentação como um obstáculo ao desenvolvimento de redes de banda super rápidas na Europa, além de existir alguma simpatia por movimentos de consolidação. O que levanta algumas preocupações à presidente da ANACOM, designadamente saber se não serão postos em causa os ganhos competitivos alcançados nos últimos anos com a política de regulação europeia que promoveu a entrada de novos operadores, estimulando a concorrência em termos de preços, de inovação, de diversidade de ofertas e de qualidade.

Fátima Barros considera que a consolidação poderá surgir como um processo natural, fruto da maturidade dos mercados, mas não pode resultar no detrimento da concorrência e do bem-estar dos consumidores.

Evidenciou ainda outros aspetos que serão um desafio em 2015, ano em que a ANACOM assumirá a presidência do BEREC. Além da revisão do quadro regulamentar, em que um dos grandes desafios será adaptar a perspetiva do regulador e do legislador à previsão dos cenários de evolução tecnológica para os próximos anos, destaca-se a proposta de implementação de uma política de *roam like at home*, em análise pelo BEREC, que parece revelar-se bastante complexa.

Em Portugal, destacou as alterações registadas no mercado, com a fusão ZON/Optimus, a compra da ONI pela Cabovisão e a fusão PT/Oi a provocarem uma alteração na estrutura do mercado com impacto na regulação, sobretudo na decisão dos mercados 4 e 5, cuja análise estava concluída e teve que ser sucessivamente revista. A mais recente reanálise decorre do acordo de partilha de fibra celebrado entre a PT e a Vodafone.

Fátima Barros destacou o caráter inovador deste acordo, que permitirá a expansão das redes de fibra das duas operadoras numa altura em que os investimentos em infraestruturas começam a escassear, além de reforçar a concorrência nas zonas abrangidas, nas quais poderão passar a existir 3 ofertas de operadores de redes de nova geração em regiões onde anteriormente existia apenas um operador de cabo.

O esforço da ANACOM para proteger os consumidores de comportamentos agressivos e menos transparentes por parte dos vendedores de serviços foi também destacado, através da preparação de medidas que garantam maior transparência nos contratos e ponham termo a práticas que dificultam a sua cessação.

No contexto da liberalização do setor postal, e considerando a privatização dos CTT, a presidente da ANACOM realçou a importância crescente do papel do regulador uma vez que, pela primeira vez, o serviço universal postal passa a estar inteiramente a cargo de entidades privadas.

KEYNOTE SPEAKER: "RECENT MOBILE TELECOMMUNICATIONS MERGERS – A HELICOPTER TOUR"

Massimo Motta, economista chefe da Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia, abordou as mais recentes fusões no mercado europeu, referindo que, desde 2006, apenas uma fusão foi autorizada pela CE sem a aplicação de condições. Todas as outras estiveram sujeitas à imposição de remédios por parte da Comissão, nomeadamente as duas mais recentes (em 2014): H3G/Telefónica IE, na Irlanda, e Telefónica DE/E-Plus, na Alemanha.

O responsável da DG Concorrência explicou que, ao analisar uma fusão, e não obstante se recorra à análise quantitativa e qualitativa da operação, a opção deve recair na solução que cause menos distorções ao mercado. Ou seja, entre uma fusão que traz poupanças ao nível da utilização da rede mas reduz a concorrência, e uma situação em que existem acordos de partilha de rede entre os operadores, acordos esses que permitem reduzir custos e manter a concorrência, esta última será a opção adequada.

Massimo Motta referiu também o projeto piloto que a DG Concorrência está a levar a cabo em colaboração com os reguladores austríaco e holandês, para avaliar *ex-post* os impactos decorrentes de duas fusões aprovadas pela CE, em que são utilizados modelos econométricos para comparar o que aconteceu depois da fusão (situação atual) com aquilo que teria acontecido se a fusão não se tivesse realizado (cenário hipotético contrafactual). Este projeto piloto poderá ser o início de um processo de avaliação *ex-post* estável, que permitirá tirar lições do passado.

Para o responsável, parece evidente uma tendência de consolidação entre as grandes empresas mas, o mais relevante, do ponto de vista da DG Concorrência, é saber se a consolidação é ou não benéfica para a sociedade em geral.

PAINEL "FUSÕES NO SECTOR DAS TELECOMUNICAÇÕES: MOTIVAÇÕES, REGULAÇÃO E NOVOS MODELOS DE NEGÓCIO"

A abertura deste painel coube ao administrador da ANACOM Hélder Vasconcelos, que lançou diversas questões para debate: (1) as empresas precisam realmente de escala para realizar os seus investimentos ou de se fundir para concorrerem no mercado com ofertas *multiple play*?; (2) Quais as implicações destas ofertas em pacote (*bundles*) para a regulação e para a política de concorrência?; e (3) Quais são as perspetivas futuras para este sector e que impactos terão os novos desenvolvimentos tecnológicos na concorrência?

António Ferreira Gomes, presidente da Autoridade da Concorrência (AdC), a propósito do investimento em redes e da consolidação, questionou se a CE está fazer o correto e referiu a existência de diferentes visões sobre a concorrência. Embora a CE veja méritos nos operadores pan-europeus, Ferreira Gomes alertou para o perigo de fazer comparações com os EUA. Para já, as fusões têm existido na mesma zona geográfica, mas muitos especulam que a abordagem da CE pode conduzir a um alargamento da sua área de abrangência. Considerou ainda que Bruxelas está focada no mercado único e que será interessante ver como a nova Comissão abordará estas questões.

> "A CONSOLIDAÇÃO PODERÁ SURGIR COMO UM PROCESSO NATURAL, FRUTO DA MATURIDADE DOS MERCADOS, MAS NÃO PODE RESULTAR NO DETRIMENTO DA CONCORRÊNCIA E DO BEM-ESTAR DOS CONSUMIDORES, DEFENDE A LÍDER DA ANACOM"

APDC_213_v0.2.indd 175 10-11-2014 11:49:19

Massimo Motta, economista chefe da Direção-Geral da Concorrência da CE, defendeu que, numa fusão, a solução deve ser a que cause menos distorções ao mercado.

> “PARA O RESPONSÁVEL COMUNITÁRIO, PARECE EVIDENTE UMA TENDÊNCIA DE CONSOLIDAÇÃO ENTRE AS GRANDES EMPRESAS, MAS O MAIS RELEVANTE, DO PONTO DE VISTA DA DG CONCORRÊNCIA, É SABER SE A CONSOLIDAÇÃO É OU NÃO BENÉFICA PARA A SOCIEDADE EM GERAL”

Falando das operações recentes em Portugal sobre as quais a AdC teve que se pronunciar, referiu a decisão favorável à fusão Zon/Optimus e a rejeição da operação de fusão que envolvia a Sport TV, por se considerarem insuficientes os compromissos, podendo surgir comportamentos coordenados.

Ferreira Gomes considerou ainda que, com a convergência, a junção de plataformas e o surgimento de ofertas múltiplas, algumas fronteiras tornam-se ténues e podemos estar perante uma mudança de paradigma. “A regulação deve focar-se nos conteúdos?”, questionou, para considerar que a consolidação exige que haja debate entre a CE e os reguladores nacionais, autoridades da concorrência e académicos. A indústria das telecomunicações mudou drasticamente e é crucial que os benefícios sejam garantidos, concluiu.

Kevin O´Brien, presidente do regulador irlandês (ComReg), manifestou reservas quanto à fusão verificada na Irlanda, não estando seguro de que os efeitos dos remédios impostos pela CE sejam adequados para repor a situação concorrencial. Considerou que um quarto operador não terá incentivos para competir na Irlanda e que os compromissos assumidos em matéria de MVNO podem não ser suficientes para mitigar o prejuízo dos consumidores. Resta monitorizar o mercado para ver a sua evolução, mas os poderes da ComReg são limitados caso os remédios se revelem inadequados e não produzam os efeitos desejados pela CE. Defendeu ainda que consolidação nacional e consolidação europeia são diferentes, assim como as dinâmicas de cada mercado, e deixou um conjunto de perguntas sobre os benefícios resultantes da fusão e sobre os remédios adotados. O orador apresentou ainda o panorama atual do setor das telecomunicações na Irlanda.

O terceiro orador, Carlo Cambini, professor associado do Politécnico de Turim e da Florence School of Regulation, começou por lançar a questão “Que regulação vamos ter depois da onda de fusões?”. Deu-nos uma fotografia do setor das telecomunicações e referiu que os processos de fusão em curso podem criar distorções da concorrência. Alertou para aspetos que se prendem com a terminação fixo-móvel, com as ofertas em pacote e com a necessidade de existirem ofertas grossistas de conteúdos de TV, tendo concluído que as fusões poderão determinar a necessidade de novas e inovadoras regras regulatórias.

A propósito das fusões entre as telecomunicações e os conteúdos, destacou a importância crescente que as ofertas em pacote têm vindo a ganhar, com a adesão de novos clientes a fazer-se sobretudo através destes produtos. Enquanto produto novo, questionou se deverão ser analisados no contexto dos mercados relevantes já definidos ou se deverá ser criado um novo mercado para os pacotes.

PAINEL “A REGULAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES 25 ANOS APÓS O INÍCIO DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO”

Este painel teve como intervenientes os ex-presidentes da ANACOM Luís Nazaré, Álvaro Dâmaso, Pedro Duarte Neves e José Amado da Silva. A moderação coube ao administrador da ANACOM João Confraria e ao diretor-adjunto do Expresso Nicolau Santos.

Recordando que a ANACOM foi dos primeiros órgãos reguladores a nível eu-

APDC_213_v0.2.indd 176 10-11-2014 11:49:20

ropeu, criado num momento, 1989, em que se iniciavam as grandes mudanças no setor, com as novas redes e serviços, a convergência com as tecnologias de informação e a liberalização, João Confraria salientou que a orientação para o futuro é, foi e continua a ser um aspeto fundamental da cultura do regulador. Situou a sua génese na vida e na atuação de Fernando Mendes, que foi presidente da comissão instaladora do ICP e depois presidente do conselho de administração até 1998, tendo tido um papel essencial na afirmação progressiva dos poderes de regulação no setor das telecomunicações em Portugal.

Passados 25 anos, estamos novamente num momento de viragem, altamente desafiante, disruptivo, com consequências para as necessidades de regulação e para a vida das empresas e consumidores.

Nicolau Santos abriu em seguida o debate com uma questão fraturante: "Porque não ponderar consolidar as entidades de regulação setoriais com a autoridade de concorrência?".

Luís Nazaré defendeu que onde exista regulação vertical, devem ser os reguladores verticais a aplicar a legislação da concorrência. Trata-se de um modelo mais lógico, mais eficiente e que permitiria uma tomada de decisão muito mais rápida. Defendeu que em Portugal deveria existir um único regulador para as comunicações, que incluísse a regulação da comunicação social, apontando os exemplos dos EUA e o Reino Unido.

Álvaro Dâmaso, sustentando que o mercado não tem sido capaz de se auto regular, realçou a importância do papel da ANACOM na supervisão do mercado. É favorável à consolidação com os conteúdos (que poderá exigir uma alteração constitucional), mas não considera fundamental a junção com a concorrência. Defende que em Portugal é importante separar a Autoridade da Concorrência dos reguladores setoriais.

Pedro Duarte Neves defendeu a segregação entre a regulação *ex ante* e *ex post*. O quadro que existe hoje parece-lhe o correto, com definição prévia de mercados, de operadores dominantes e de regras para que o mercado funcione. E, caso existam violações de concorrência ou práticas anti competitivas, estas devem ser avaliadas por um regulador diferente. Já em relação à comunicação social, defendeu a regulação conjunta dos conteúdos e da banda larga/ telecomunicações, prática ainda mais importante quando os produtos são comercializados em pacote, como sucede hoje.

Para José Amado da Silva, a questão de saber qual a melhor estrutura institucional para a regulação nos vários campos é um problema não estudado. Reconhece que, no caso das consolidações, se o regulador tiver nas suas mãos instrumentos ex ante e ex post é possível fazer uma regulação menos agressiva, porque pode apresentar os remédios e as consequências do seu não cumprimento sem ter de recorrer a terceiros. Expressou sérias reservas sobre o quadro regulamentar em discussão na UE, que parece querer destruir a regulação.

A sessão sobre "Fusões no sector das telecomunicações: motivações, regulação e novos modelos de negócio juntou especialistas nacionais e internacionais."

APDC_213_v0.2.indd 177 10-11-2014 11:49:22

> OS EX-PRESIDENTES DA ANACOM – LUÍS NAZARÉ, ÁLVARO DÂMASO, PEDRO DUARTE NEVES E AMADO DA SILVA – DEBATERAM TEMAS COMO A CONSOLIDAÇÃO DOS REGULADORES, A NOVA LEI-QUADRO E A GUERRA DE PREÇOS E O SEU IMPACTO NOS INVESTIMENTOS

Saber qual o bem que se pretende proteger é fundamental quando se fala na fusão de reguladores, defende João Confraria. A regulação setorial procura proteger os consumidores não só do poder de mercado, mas também de problemas de incerteza, assimetria de informação e externalidades, bem como garantir a segurança do comércio. A ANACOM referiu, tal como outros reguladores setoriais nos seus domínios de atividade, que tem competências em todas estas áreas. Assim, uma "consolidação" com uma autoridade de concorrência só se poderia verificar para um reduzido número das atividades que esses reguladores setoriais realizam – as mais ligadas ao controlo do poder de mercado. Para as restantes teriam de se manter os reguladores setoriais.

O painel abordou, em seguida, a questão da nova lei-quadro e se esta traduziria alguma insatisfação com a regulação por parte da sociedade e do poder político. Nicolau Santos notou que a nova lei limita algumas capacidades dos reguladores, nomeadamente fixando salários e equiparando carreiras. Para Álvaro Dâmaso, a lei-quadro é apenas uma lei orgânica de divisão de poderes, de definição de financiamento, de definição de incompatibilidades. À partida não prejudicará o funcionamento da ANACOM, mas há risco de maior intervenção governamental.

Para Amado da Silva, os atuais estatutos da ANACOM, anteriores à lei-quadro, já garantiam todas as condições para o bom desempenho das suas funções e, embora admita que a nova lei possa ser benéfica para alguns reguladores, sublinhou que para a ANACOM não o é. E questionou se alguém quer reguladores independentes.

Sobre as dificuldades dos MVNO no mercado português, surgiu no debate a questão de saber se a ANACOM tem estimulado a concorrência no mercado. Luís Nazaré, que enquanto presidente dos CTT lançou o MVNO Phone-ix, afirmou ter sentido na altura alguma indiferença por parte do regulador. Álvaro Dâmaso considerou que, mesmo sem que existam diversos MVNO, a concorrência tem existido. Disse que cabe ao regulador garantir o acesso de todos aos serviços de comunicações, em qualquer parte e a preços acessíveis, o que acontece atualmente.

Questionado sobre os efeitos da guerra de preços entre operadores em investimentos futuros, Amado da Silva sublinhou o papel vigilante da ANACOM em relação aos preços praticados e lembrou que o regulador não tem poderes para intervir nos preços de retalho. Álvaro Dâmaso alertou para os novos modelos de comunicação direta entre emissor e recetor sem passar pela distribuição, salientando que a imposição de exigências aos atuais operadores sem atender a estas novas formas de comunicar pode levar à promoção de um negócio futuro que ninguém regula.

Pedro Duarte Neves considerou que é missão do regulador verificar se os preços praticados e a diversidade de produtos são aceitáveis, como comparam com as melhores práticas internacionais, se as soluções tecnológicas oferecidas são boas, e concluiu que o setor das telecomunicações nunca constituiu um entrave ao desenvolvimento económico de Portugal.

Abordando a questão dos serviços "*over the top*", João Confraria alertou para os desafios políticos, regulamentares e económicos que originam, sublinhando que, em termos regulamentares, a nível nacional não se poderá fazer muito, sendo esta uma questão que se colocará a nível europeu. ●

Versão integral deste texto disponível em www.anacom.pt

"A regulação das telecomunicações 25 anos após o início do processo de liberalização" foi tema de debate no painel que juntou quatro ex-presidentes da ANACOM.

APDC_213_v0.2.indd 178 10-11-2014 11:49:23