

RELATÓRIO DE REGULAÇÃO 2004

PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO

Compete ao Conselho Consultivo dar parecer sobre relatório de actividades anual bem como sobre o relatório previsto no artigo 51º.

O ICP-ANACOM enviará ao Governo, para ser presente igualmente à Assembleia da República, um relatório anual sobre as actividades de regulação.

[artºs: 37, al. b) e 51º dos Estatutos]

I

INTRODUÇÃO

Dispõem os Estatutos do ICP-ANACOM que compete ao Conselho Consultivo dar parecer sobre o relatório de actividades anual bem como sobre o relatório de actividades de regulação. O ICP-ANACOM apenas elabora anualmente um relatório que denomina Relatório de Regulação. Sendo assim e na busca de um sentido e alcance consistente e útil para as disposições estatutárias em causa, parece que será adequado a emissão de um parecer sobre toda a actividade durante o período de um ano civil do ICP-ANACOM quer se trate de regulação, *stricto sensu*, ou não, como pode ser, designadamente o caso da actuação do regulador em assuntos que respeitem às áreas de gestão do espectro, da compatibilidade electromagnética e normalização técnica, cooperação na definição estratégica global de desenvolvimento das telecomunicações no contexto da convergência das

telecomunicações, e da definição das política de planeamento civil de emergência, como ainda da representação técnica do Estado nos organismos internacionais que são todas matérias incluídas no elenco de atribuições da entidade reguladora mas que, conceptualmente, exorbitam, por uma razão ou por outra, a esfera da actividade de regulação. Por seu turno, a regulação propriamente dita abrange matérias como a garantia da prestação do serviço universal, o ambiente regulatório adequado à introdução de novos serviços ou tecnologias, a resolução de conflitos, o acesso dos operadores às redes existentes, a promoção da competitividade no sector e da concorrência na oferta de redes e serviços, os processos de consulta pública, a divulgação do quadro regulatório e supervisão do sector, por fim.

Delimitado o âmbito temporal e material do parecer, importa esclarecer alguns aspectos relevantes relacionados com o conteúdo e sentido do mesmo, visto que o Conselho Consultivo por definição legal é um órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de actuação do ICP-ANACOM e, conseqüentemente é à própria entidade reguladora a quem o parecer se destina, o que desde logo o distingue de outras intervenções com a natureza de controlo que visam julgar as suas contas ou apreciar a sua actividade como sejam o Tribunal de Contas ou o Conselho Fiscal. As intervenções do Conselho Consultivo têm uma função integradora da actividade desenvolvida pelo ICP-ANACOM enquanto lhe incumbe participar e apoiar na definição das linhas gerais, excluindo-se as funções de controlo financeiro, jurisdicional, técnico ou estratégico.

Tendo a actividade de regulação por objecto a abertura do mercado à concorrência ou que as falhas de mercado sejam corrigidas; por destinatários

o operador histórico, os operadores entrantes; e por quadro jurídico o direito da concorrência, terá de ser apreciada com base nas medidas tomadas pela entidade reguladora e na eficácia daquelas sobre as condições de entrada e permanência no mercado para os novos operadores, a qualidade dos serviços prestados, a inovação e a evolução favorável dos preços. Também deverá ser avaliado o modelo de procedimento administrativo adoptado de modo aquilatar se o princípio do contraditório, a intervenção de todos os interessados e a tomada de decisão em tempo útil se encontram efectivamente assegurados. Tratando-se de uma entidade reguladora independente é exigível que seja “*accountable*”, o que quer dizer, que a sua actividade deve pautar-se pela transparência, auscultação, fundamentação, informação e prestação de contas.

Por isso, o Relatório de Regulação deve conter elementos e ser organizado de modo a que os seus destinatários possam tirar conclusões da correlação entre as medidas adoptadas e o progresso alcançado em direcção ao objectivo da construção de um mercado concorrencial.

II

APRECIACÃO

O Relatório que foi presente ao Conselho Consultivo é composto por duas partes distintas: a primeira intitulada Relatório de Regulação, onde se relata, especifica e pormenoriza, no rigoroso respeito pela forma como se organiza administrativamente o ICP-ANACOM, as medidas tomadas ao longo do ano de 2004, com abundante referência a actividades já concretizadas no ano de 2005 o que se justifica pelo lapso de tempo que medeia entre o final do ano a que respeita e o momento da publicitação do Relatório; a segunda,

denominada Situação das Comunicações em Portugal, organiza e publicita a informação estatística do sector disponível, recolhida e compilada ao longo do ano de 2004.

Considera o Conselho Consultivo que o documento contém informação muito interessante para os consumidores, operadores e estudiosos em geral, e, na sua organização e forma corresponde às exigências da letra dos Estatutos do ICP-ANACOM sobre a matéria.

Analisado o Relatório de Regulação na sua substância, releva do mesmo o que é referido na Nota de Abertura: a actividade de regulação no ano de 2004 “foi marcada de forma decisiva pela publicação em 10 de Fevereiro, da Lei n.º 5/2004”, a qual procedeu à transposição para a ordem jurídica nacional das directivas europeias que compõem o actual quadro regulamentar da UE para as comunicações electrónicas e todo o trabalho regulamentar daquela Lei que o Regulador empreendeu durante o mesmo período de tempo: análises de mercado, procedimentos de consulta; procedimentos para oferta de redes e serviços, aprovação do novo quadro nacional de frequências, como também se pode ler na Nota de Abertura. A transposição do referido conjunto de diplomas é marcante para a actividade do ICP-ANACOM e determinante para o mercado das comunicações electrónicas em geral porquanto introduz um novo método de regulação sectorial que em grandes linhas consiste na substituição gradual em face da avaliação da concorrência efectiva nos mercados declarados relevantes da regulação *a priori* pela regulação *a posteriori*, segundo o direito da concorrência e na preferência, sempre que possível, pela regulação na fase grossista. É de salientar o esforço

desenvolvido pelo ICP-ANACOM em ordem à transposição para ordem jurídica interna do novo regime jurídico das comunicações electrónicas.

Em seguida, e na mesma passagem do Relatório também se afirma que o ano de 2004 foi igualmente “decisivamente marcado por uma intensificação da intervenção regulatória no âmbito do *mercado de banda larga* “, sendo logo depois referido que “através da sua actividade de regulação, o ICP-ANACOM pretendeu assegurar a existência de várias ofertas grossistas complementares e coerentes entre si” que terão proporcionado aos “operadores alternativos”, na expressão do próprio texto citado, “a oportunidade de, através do investimento em infra-estrutura própria, subir na escada de investimento”. A introdução generalizada da banda larga em Portugal é da máxima importância para o desenvolvimento da sociedade de informação.

Destacam-se aquelas duas passagens porque são essas que o próprio Relatório elege como determinantes da actividade de regulação durante o período de tempo em análise, e configuram sem que o sejam claramente assumido acções prioritárias.

São referidos no relatório alguns indicadores relevantes da evolução do sector como a redução do peso do do serviço fixo de telefone, o crescimento do serviço telefónico móvel e o crescimento do mercado do mercado de banda larga, mas na modalidade de acesso através da ADSL.

Também se pode ler no Relatório de Regulação de 2004 que os proveitos do sector das comunicações “terão registado um crescimento de 4.5%” e que o

emprego, na sequência da tendência que se verifica desde 2001, evidencia uma quebra de 4,3%.

No entanto, observa-se que as conclusões inseridas na Nota de Abertura embora procurem, sem o assumir como propósito, conferir coerência e correlação entre as medidas adoptadas pela entidade reguladora e a situação das comunicações em Portugal não o conseguem totalmente por que o plano de actividades não fixa, com clareza e quantificação mínima, as metas visadas nem o Relatório de Regulação a propósito das conclusões que releva as correlaciona com os propósitos de regulação evidenciados no plano de actividades para o mesmo período de tempo. Sem a proposta de uma relação entre metas a alcançar e resultados conseguidos, estes parecerão sempre obra do acaso e aquelas meras apostas. O relacionamento perceptível entre umas e outras reforçam a transparência das actividades de Regulação, como proporcionam a estabilidade e previsibilidade de regulação, enquanto contribuem também para a desejável *accountability* do Regulador.

Um Relatório de Regulação meramente descritivo, organizado segundo uma óptica administrativa, por mais exaustivo que se apresente quanto à actividade desenvolvida, confunde-se com um simples anuário.

Há questões importantes para os consumidores, razão última da regulação, como para os operadores que deveriam ser objecto do Relatório de Regulação, que uma vez tratadas lhes permitiria avaliar a actividade de regulação e perceber o seu sentido, com vantagem para uns associadas à

optimização das suas opções de consumo e para outros decisivas quantos aos seu plano de negócios.

Entre essas matérias inscrevem-se as relacionadas com o processo de audição, calendário de implementação das medidas de regulação, resultados das fiscalizações ocasionais ou sistemáticas efectuadas, grau de cumprimento das deliberações e estrangulamentos que condicionam a actividade do Regulador.

Em termos mais concretos, recomenda-se designadamente:

- (a) A adopção, na elaboração do Relatório de Regulação, de um modelo analítico, e menos descritivo, sobre a evolução global do sector e as actividades de regulação, de fiscalização, de resolução de conflitos e em geral realizadas pelo ICP-ANACOM. O Relatório deve assim conter elementos e ser organizado de modo a que os seus destinatários possam tirar conclusões da correlação entre as medidas adoptadas e o progresso alcançado em direcção ao objectivo da construção de um mercado concorrencial.
- (b) A explicitação das condicionantes à concretização da actividade da ANACOM nos moldes planeados e as medidas adoptadas para a sua remoção;
- (c) A indicação das medidas regulatórias e acções prioritárias assumidas e respectiva fundamentação;

- (d) A publicação do Relatório de Regulação até ao final do 1º trimestre com o objectivo de garantir a sua actualidade e evitar a necessidade de referências numerosas a evoluções posteriores ao período a que respeita.

As observações e recomendações destinam-se a aconselhar o Conselho de Administração do ICP-ANACOM na elaboração de futuros relatórios de Regulação na óptica dos seus destinatários e do exigível acompanhamento da actividade de uma autoridade reguladora independente, como também no propósito de aumentar os níveis de confiança no regulador o que importa à credibilidade das suas medidas regulatórias e eficácia da sua actuação concreta.

Lisboa, 21 de Outubro de 2005