

Support for the Harmonization of ICT Policies in Sub-Saharan Africa (HIPSSA)

SESSÃO DE FORMAÇÃO EM MODELOS DE CUSTEIO DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES



Sessão 2 – Compreensão do papel da contabilidade de custos e modelos de custeio no processo de regulação

Agenda

Objectivos para esta sessão



Objectivos gerais da regulação



Porquê regular?



A função da regulação é proteger os interesses dos consumidores no longo prazo quando o funcionamento dos mercados não é capaz de o fazer.

A regulação tem sido sempre necessária mas a sua natureza mudou ao longo dos tempos

Regulação de Monopólios

Regulação da Concorrência

Porque é que os monopólios deixaram muito a desejar? (1)

- Custos de controlo e de transacção elevados
- Tentaram realizar funções nas quais o governo não tem bom desempenho – operacional
- Ineficiênciã
- Conflito entre orçamento do estado e sector público,, levando a sub-capitalização
- Aversão ao risco v. gestão de risco
- Interferência política v. lógica de gestão

Porque é que os monopólios deixaram muito a desejar? (2)

- Monopolistas tendem a:
 - Restringir a produção
 - Aumentar preços
 - Absorver excessos de liquidez (para os acionistas ou outros intervenientes)
 - Pouco incentivo para oferecer os serviços necessários
- Com o crescimento e diversificação da procura, o modelo monopolista não teve capacidade de resposta

Liberalização e desregulação

- Liberalização é a abertura dos mercados a novos concorrentes
- Desregulação é a remoção ou simplificação das regras e regulamentações
 - No início a liberalização é acompanhada de um maior nível de regulação (transitoriamente)
 - O que antes era implícito deve ser agora explícito
 - Novo domínio da regulação são as salvaguardas concorrenciais – isto é, concorrência leal
 - Concorrência não é eficaz em todas as áreas do mercado de telecomunicações

O equilíbrio entre concorrência e regulação

Concorrência

- Quando é eficaz e sustentável
- Testes
 - Concorrentes estão consolidados
 - Barreiras à entrada e saída são pouco significativas
 - Mercado maduro
 - Não existe conluio

Regulação

- Quando existem estrangulamentos no mercado,
- Quando um operador tem poder significativo no mercado
- Em síntese: quando é provável a falha de mercado, acentuada por Posição Dominante de um ou mais intervenientes

Modificações na regulação decorrentes da liberalização

- Protecção dos interesses do consumidor no longo prazo
- Regulação da concorrência e salvaguardas para assegurar que novos intervenientes não são excluídos do mercado pelo incumbente
- Novos entrantes devem poder aceder, a preços (orientados para os custos) razoáveis, a serviços e infra-estruturas consideradas estrangulamentos e que não podem ser duplicados ou não é económico fazê-lo

A regulação dos mercados

Onde regular?



A regulação deve restringir-se a mercados onde existe uma expectativa razoável de potencial falha de mercado.

A regulação desenvolve-se ao longo de três etapas

Identificação do mercado

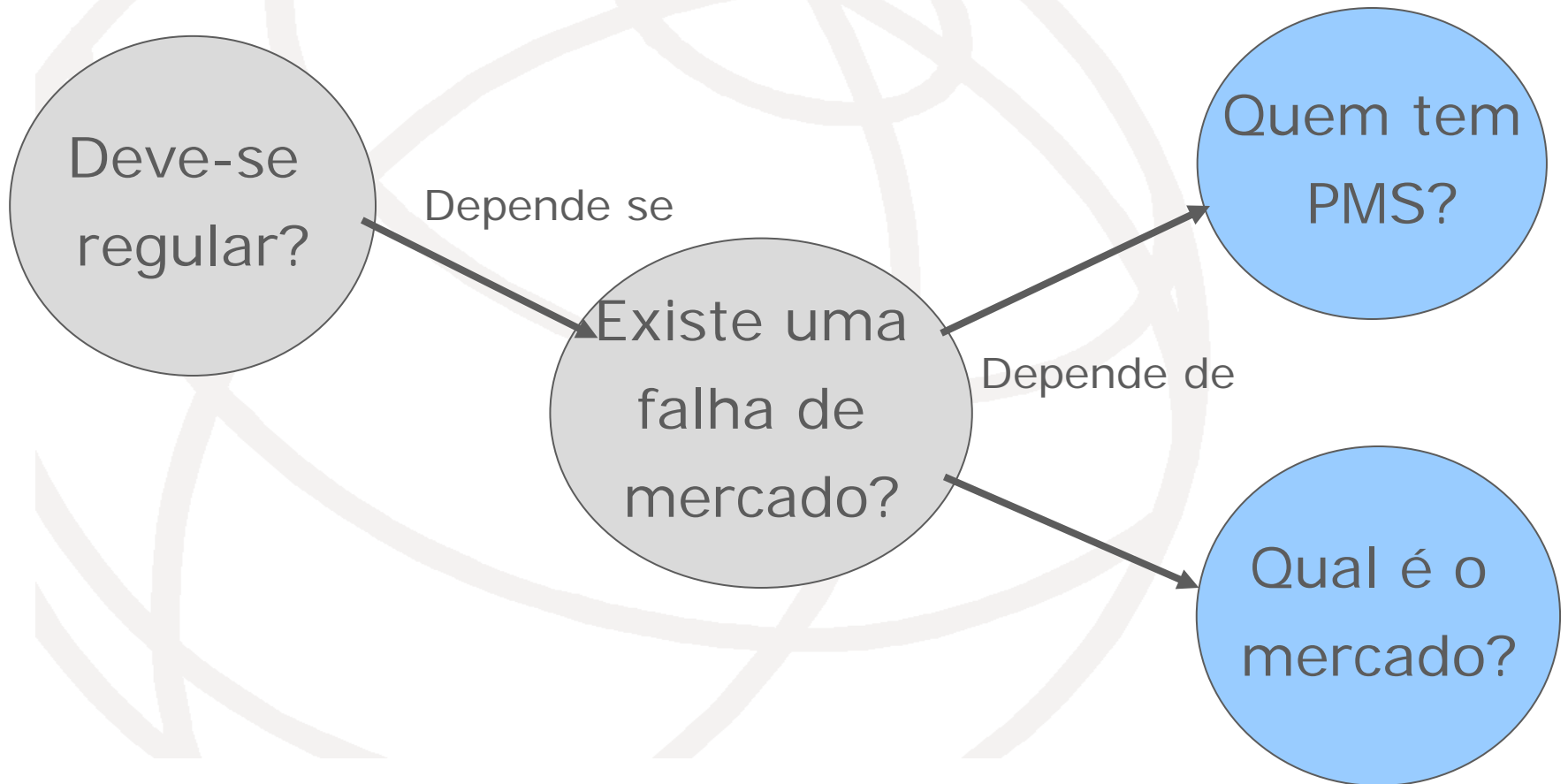
Determinação de posição dominante

Definição de remédios

Porque é extremamente importante identificar os mercados?

- Mercados verdadeiramente competitivos não devem ser regulados. A concorrência assegura os resultados económicos e sociais mais apropriados
- A regulação deve estar reservada para as situações em que existe falha de mercado
- Não se pode determinar se existe falha de mercado sem primeiro definir o mercado relevante
- A existência de uma posição dominante (Poder de Mercado Significativo) encontra-se associada a uma falha de mercado. Não se pode determinar se existe PMS num mercado sem primeiro definir o mercado relevante.

A sequência adequada na regulação



Princípios gerais da concorrência

- Não existe uma forma particular de definir mercados em telecomunicações.
- Aplicam-se as abordagens da lei da concorrência, relevantes para a economia no seu todo.
- De notar, no entanto, que devido à utilização de sistemas e plataformas comuns, muitos serviços encontram-se fortemente interdependentes.
- Este facto eleva o nível de complexidade da análise, mas por si só não implica uma abordagem totalmente diferente.

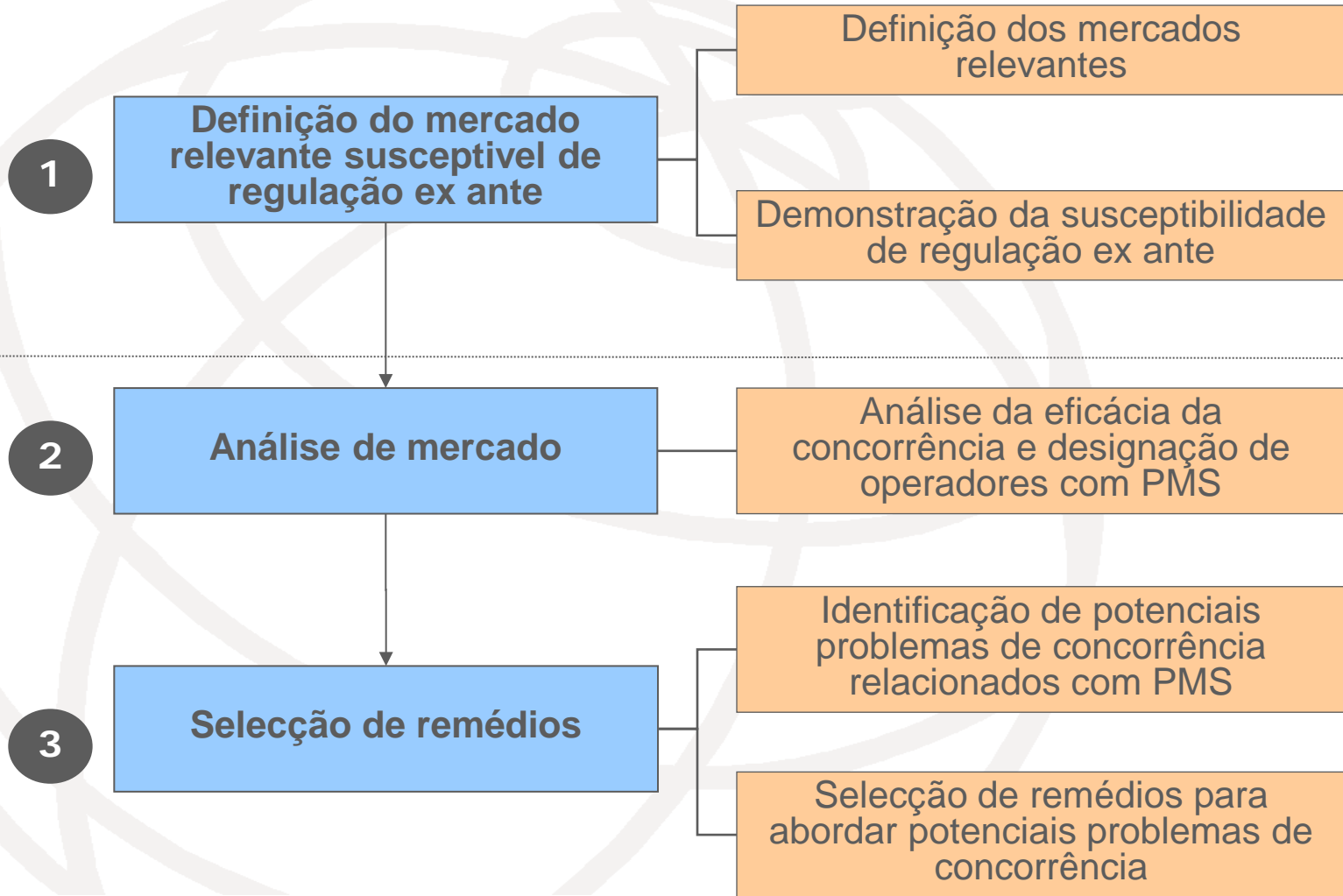
Os limites da substituição

- Mercados são domínios (podem não ser físicos) nos quais vendedores fazem trocas com compradores. Em geral competem uns com os outros pelas suas escolhas
- Mercados são definidos em termos dos limites nos quais a substituição ocorre – em termos de oferta e procura.
 - Se um comprador pode trocar um vendedor por outro, estes vendedores estão no mesmo mercado.
 - Se um comprador pode mudar de um serviço para outro , esses serviços estão no mesmo mercado.
- Assim os mercados são em geral definidos em termos geográficos e de produto (bens e serviços)

Teste do monopolista hipotético

- Abordagem standard para definir o âmbito de um mercado (e.g. UE e EUA DoJ e FTC)
- Começar com a definição mais estreita possível do mercado (e.g. terminação de chamadas numa rede)
- Assumir que um monopolista hipotético nesse mercado impõe um pequeno, mas significativo e não transitório aumento no preço (“SSNIP”)
- Analisar se a provável reacção de um comprador é considerar produtos alternativos de outros fornecedores.
- Se sim, a definição de mercado deve ser ampliada de forma a incluir o potencial produto substituto.

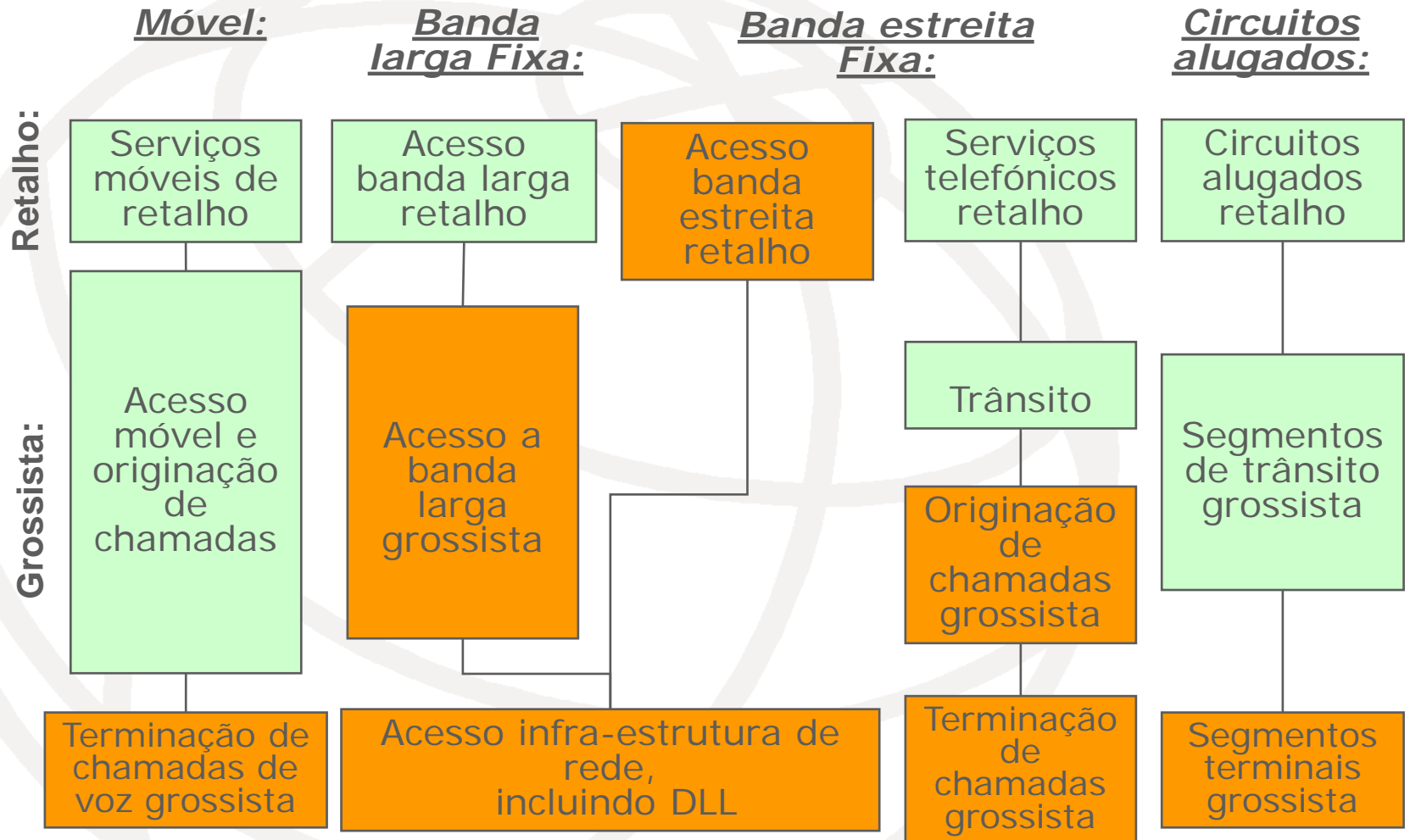
Abordagem comum



Abordagens diferentes aos mercados grossistas e de retalho

- Os mercados devem ser regulados apenas, se
 - Existem barreiras substanciais e permanentes
 - Concorrência insuficiente ou ineficaz
 - Lei da concorrência não é eficaz
- Estes critérios cumulativos podem ser cumpridos em ambos os mercados (retalho e grossista), mas
- Regulação dos mercados grossistas pode criar concorrência no retalho
 - E.g. acesso a torres e direitos de passagem pode permitir concorrência nos serviços móveis numa determinada área

2007 Recomendação da Comissão Europeia



Mercados relevantes susceptíveis de regulação ex ante incluídas na recomendação



A regulação de preços

Como é que as empresas definem preços?

Os preços são afectados por muitos factores alguns dos quais escapam ao controlo da empresa



Factores internos à empresa

- Custos gerais e de instalação
- Custos dos materiais
- Custos de produção
- Custos de distribuição
- Substituição de equipamento
- Marketing e vendas
- Expectativa de resultados

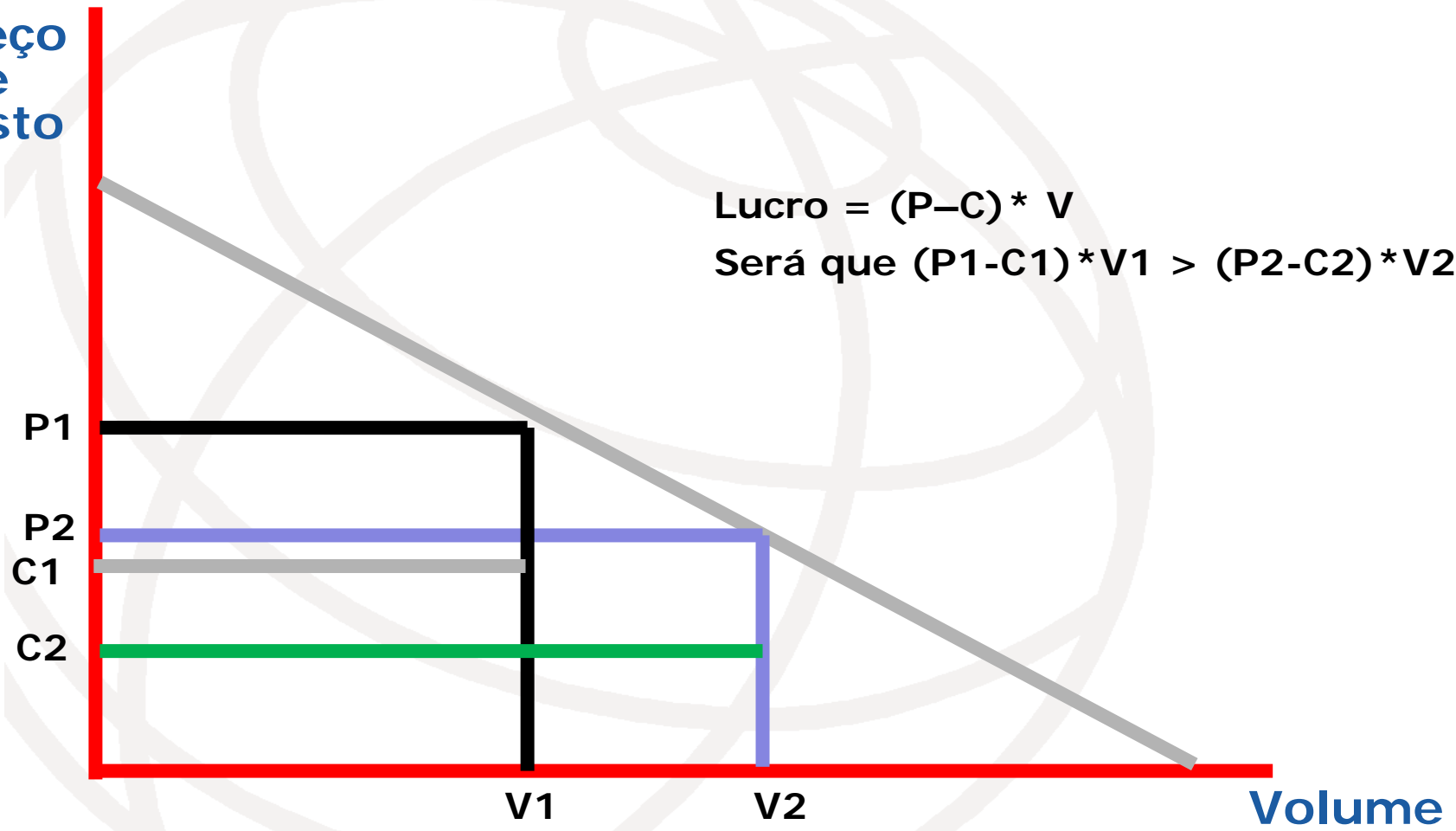


Factores externos à empresa

- Elasticidade da procura
- Concorrentes
- Ciclos económicos e volume da procura
- Possibilidade de cobrar acima dos custos
- Discriminação de preços
- Riscos

Preços são estruturados para maximizar lucros

Preço
e
custo



Reuladores tem objectivos diversificados na definição de preços(1)



Preocupações sociais
(e.g. poder pagar,
universalidade)



Mas custos e lucros
também têm que ser
tidos em conta (e.g.
taxas de retorno
reguladas)

Reuladores tem objectivos diversificados na definição de preços(2)

- **Eficiência dos investimentos:**
Custos de oportunidade têm que ser considerados, i.e. custos do investimento e taxas de retorno do capital investido.
- **Utilização eficiente de recursos:**
O preço de uma unidade adicional não deve ser inferior aos custos marginais (i.e. custos de uma unidade adicional).
- **Eficiência de entrada no mercado:**
Deve ser encorajada a entrada de empresas eficientes e bloqueada a entrada de empresas ineficientes.
- **Exequibilidade:**
Tem que ser possível aplicar o sistema à determinação de condições de interconexão na prática. Os dados têm que estar disponíveis, transparentes e reproduzíveis.

Recomendações para o controlo de preços – se for um regulador

- Evitar o controlo dos preços se possível – não regular se o mercado for competitivo
- Focar, tanto quanto possível, no controlo de preços grossistas
- Admitir que nem todos os preços necessitam de um conhecimento detalhado dos custos (e.g. preços retalho menos e tectos associados à inflação)
- Reconhecer que os operadores devem poder ser capazes de recuperar os seus custos e obter uma taxa de retorno razoável sobre o capital investido caso contrário está em risco a sua sustentabilidade
- Objectivo: determinar um preço de mercado “simulado” – por outras palavras tentar imitar os preços resultantes do funcionamento de um mercado concorrencial

Regulação de preços orientados para os custos

Quando devem os preços ser baseados em custos?

Remédios

- Os remédios mais comuns em mercados grossistas podem sistematizar-se da seguinte forma:
 - Obrigações de acesso (incluindo interconexão e desagregação do lacete local)
 - Obrigações de transparência
 - Obrigações de não discriminação
 - separação (incluindo contabilidade e outros requisitos de reporting)
 - Controlo dos preços e contabilidade de custos
- Se os remédios a nível grossista forem insuficientes podem tomar-se medidas nos mercados de retalho:
 - Estas incluem tectos e controlo de preços que evitem comportamentos predatórios, discriminação de preços e agregação da oferta para lá do razoável

Seleção de remédios – princípios orientadores

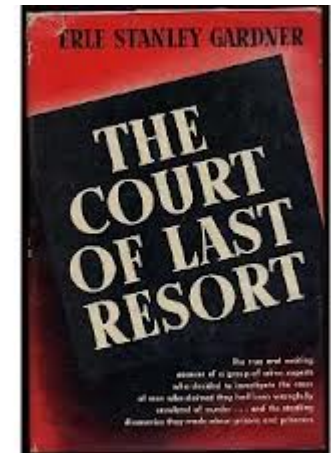
Remédios “*devem basear-se na natureza do problema identificado, proporcionais e justificados à luz dos objectivos traçados*” Artigo 8(4) da Directiva de Acesso da Comissão Europeia

- **Apropriado** — a escolha do remédio deve basear-se na natureza do problema identificado
- **Razoável** — o remédio deve ser explicado e justificado tornando público o racional da decisão
- **Proporcional** — deve ser aplicado o remédio menos pesado (ou combinação de remédios)



Regulação de preços baseados em custos?

- A imposição de preços baseados nos custos deve ser encarada como um último recurso
- Este tipo de remédio é apropriado para resolver casos de:
 - Subsídio cruzada
 - Preços predatórios
 - Custos excessivos
 - Discriminação de preços
- Apenas se devem elaborar modelos de custeio se existir elevada probabilidade que serão necessários para resolver o problema



Contabilidade de custos e separação de contas

- Pode ser utilizada para assegurar:
 - Que existe uma imputação correcta de custos entre as actividades grossistas e retalhistas de um operador com PMS
 - Que os dados de custo da actividade grossista se baseiam em custos de produção relevantes
 - Que um operador verticalmente integrado não pratica subsidiação cruzada ou compressão das margens.
- Usado com frequência na implementação de controlo de preços e obrigações de contabilidade de custos

Preços baseados em custos (e modelos de custeio)

- Podem ser usados em casos de risco de preços excessivos ou compressão dos preços em segmentos específicos do mercado
- Os remédios podem variar desde obrigações mais “leves” (e.g. obrigação de preços “razoáveis”) a obrigações mais “fortes” (e.g. obrigação de que os preços se baseiem em custos)
- Controlo de preços orientados para os custos requerem a elaboração de um modelo de custeio e uma estimativa do custo de prestar os serviços (embora o benchmarking internacional também seja aplicado por vezes enquanto não existe modelo ou em alternativa)

Na escolha de remédios, pergunte a si próprio...

- Qual o problema de concorrência que pretende resolver?
 - Qual é a natureza do problema? (e.g. a nível grossista ou de retalho ? problema de preço ou de acesso?)
- Que categoria de remédios pode ser usada para abordar o problema?
 - Dentro dessa categoria, que remédios específicos faz sentido usar?
 - Pode o custo ser reduzido sem prejudicar a eficácia?
- É suficiente um único remédio para abordar o problema?
 - Em caso negativo, que remédios adicionais serão necessários?
 - É possível reduzir o custo sem prejudicar a eficácia?