



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 12/COGCM/SEAE/MF

Brasília, 31 de julho de 2008.

Assunto: Contribuições à Consulta Pública da Anatel nº 22 – Proposta de Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR, de 16 de junho de 2008.

1. Introdução

A Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda encaminha à Anatel suas contribuições a respeito da Consulta Pública nº 22, publicada em 16 de junho de 2008, com vistas ao aprimoramento das medidas e instrumentos lá inseridos.

Com relação à presente Consulta Pública, a Anatel informa que dividiu as ações que considera relevantes para o cumprimento dos princípios regulatórios

indicados nos itens II do anexo a essa consulta, bem como para o alcance dos objetivos e propósitos estratégicos, conforme os itens II e IV do anexo, em curto, médio e longo prazo. Como curto prazo, a Anatel entende as ações de implementação imediata para a atualização da regulamentação das telecomunicações. Como médio prazo, a Anatel compreende as ações que necessitam de uma melhor avaliação e mais estudos antes de sua implementação. E, como longo prazo, ações que exigem estudos avançados para suporte e revisão da regulamentação, as quais necessitariam de um prazo de implementação superior a cinco anos. Com isso, subentende-se que o médio prazo estipulado pela Anatel limitaria a implementação das ações listadas sob o mesmo ao prazo de até cinco anos.

Para o curto prazo, a Anatel define 32 ações divididas em 15 grupos; para o médio prazo, 22 ações divididas em 12 grupos; para o longo prazo, 6 ações divididas em 4 grupos.

Dentre as 32 ações de curto prazo, de implementação imediata, destacamos as que consideramos as mais relevantes: (i) atualização do PGO, também em consulta pública, como primeira medida a ser conduzida pela Anatel; (ii) revisão do PGMU para fixação de novas metas para ampliação das redes do STFC de suporte a banda larga – importante para o fomento desse mercado e em consonância com as políticas públicas do Governo neste sentido; (iii) avaliação das condições de prestação de serviços de TV por assinatura por grupo que possua controle de concessionária local na área de prestação da concessão em conformidade com a legislação vigente – ação derivada da recente onda de concentrações nesse setor envolvendo concessionárias de STFC e operadoras de TV paga, como a compra da TVA pela Telefônica e da Way TV pela Telemar; (iv) avaliação da adequação da regulamentação do STFC ao novo cenário convergente das telecomunicações – muito importante para o momento atual do STFC, com a introdução de novas tecnologias de transmissão de voz e a tendência de queda no setor; (v) elaboração do Plano Geral de Metas de Competição – com a discussão de medidas já adotadas em outros países, como a separação funcional entre redes e serviços, por exemplo; (vi) regulamentação do

Plano Geral de Autorizações do SMP – a fim de adequá-lo ao novo cenário de telecomunicações em harmonia com o conceito de grupo proposto na revisão do PGO; (vii) disponibilização de radiofrequência para a massificação de acessos em banda larga – com o estímulo à competição entre plataformas; (viii) regulamentação dos serviços para ampliação da oferta e da competição – no mesmo espírito do item V, promover a introdução de medidas de fomento à concorrência já adotadas em alguns países, como a revenda e a operação virtual no SMP); (ix) regulamentação da desagregação de redes de telecomunicações (*unbundling*) – em todas as suas modalidades; (x) regulamentação de uso de radiofrequências – com destaque para o uso eficiente de espectro; e (xi) regulamentação de Poder de Mercado Significativo (PMS) – fundamental para algumas ações já comentadas acima, como o *unbundling*, por exemplo.

2. Ações de Curto Prazo estabelecidas no PGR

Primeiramente, a Seae defende a inclusão de um item geral, determinando a necessidade de revisão periódica do PGR, a cada dois anos, visando reforçar o papel do PGR como principal agenda regulatória do país. Essa revisão vem ao encontro do reconhecimento, por parte da Agência, do elevado grau de dinamismo da indústria de telecomunicações. A partir das revisões, novos itens poderão entrar na agenda regulatória e algumas ações poderão ser reclassificadas quanto ao prazo e sua urgência.

Com relação às medidas de curto prazo definidas pela Anatel, apesar de considerarmos que as mesmas abarcam uma série de questões relevantes ao mercado brasileiro de telecomunicações, entendemos que uma ação sobre o tema “neutralidade de redes” deva ser incluído dentre essas medidas, por ser este um tema presente nos debates atuais do setor em todo o mundo, e que inclui tanto preocupações de ordem concorrencial quanto regulatória. Dessa forma, sugerimos a inclusão da seguinte ação: “Regulamentação da obrigação dos prestadores de serviço de dados de Internet banda larga (via ADSL, cabo, 3G, WiMax ou outra

tecnologia), de tornar públicos e divulgar ao consumidor final os critérios adotados em suas práticas de gerenciamento de rede (“*traffic shaping*”).

Existem indícios de que as principais empresas operadoras do serviço de banda larga no Brasil utilizam a técnica conhecida como “*traffic shaping*” para controle de acesso ao nível de protocolo. Embora as operadoras não admitam a prática, tanto usuários como provedores de conteúdo têm registros que sugerem a prática discriminatória, principalmente contra serviços de “*peer-to-peer*” (P2P) e Voz sobre IP (VoIP). A revista IDG Now! em 23/04/2008, publicou matéria com o título “BrT, Oi, NET e Telefônica estão em ranking mundial de *traffic shaping*”. A revista Info de julho/2008 também trata da possível utilização do “*traffic shaping*” pelas principais operadoras de banda larga no Brasil, utilizando-se, para isso, de alguns softwares que detectam tal técnica. Segundo a Vuze, fornecedora de software P2P, a Brasil Telecom está em 9º lugar na lista dos provedores que mais interferem com o tráfego de pacotes P2P. Na mesma lista, a Telefônica está em 53º, a Oi em 58º e a NET em 66º. A empresa GVT também aparece em listas feitas por usuários de provedores suspeitos de alterar pacotes de serviços P2P.

A experiência internacional caminha no sentido de publicizar tais informações. Em 20 de junho de 2008, a Comissão de Rádio, TV e Telecomunicações do Canadá ordenou à empresa Bell que fornecesse dados sobre a utilização de sua rede, para constatar a necessidade ou não da restrição de tráfego. Em 26 de julho deste ano, a *Federal Communications Commission* dos Estados Unidos votou pela punição da Comcast por práticas nocivas de manipulação de pacotes na Internet. A FCC ainda promoveu audiência pública na qual defendeu a transparência de rede. Segundo a publicação especializada *PaidContent* (25/02/2008): “A agência gostaria de, ao menos, estabelecer padrões de transparência—fazendo com que operadores de cabo digam claramente aos consumidores quais limitações são impostas”.¹

A principal alegação das empresas é de que a banda é um recurso escasso e que, portanto, deve estar sujeito a um gerenciamento que garanta o uso

¹ “The agency would at least like to bring about some transparency standards—making cable operators clearly spell out to customers what limitations they impose”

adequado por todos os assinantes. Dizem as empresas que os “*heavy users*”, como são chamados os usuários que mais consomem banda, são menos de 5% e consumiriam a mesma quantidade de banda dos outros 95%, através de softwares programados para usar automaticamente toda a banda disponível 24 horas por dia. Além disso, uma rede não gerenciada seria atrativa para os “*heavy users*”, provocando uma seleção adversa que acabaria por inviabilizar o modelo de negócio atual das empresas de banda larga. Já os usuários dizem que limitar propositalmente a velocidade prometida nos anúncios é enganoso, que tal prática não está prevista em contrato e que nem mesmo a velocidade mínima contratual é respeitada nestes casos.

A SEAE acredita que não seja o momento oportuno para impor a exigência de neutralidade de rede, uma vez que o mercado brasileiro de banda larga ainda não atingiu o grau de maturidade desejável. A neutralidade de rede significaria um aumento dos custos e, por conseguinte, das mensalidades pagas pelos assinantes.

Entretanto, é necessário eliminar a assimetria de informação entre os prestadores de serviço, os usuários e a própria ANATEL. Assim, sugerimos, em parceria com os Órgãos de Defesa do Consumidor, estabelecer uma regulação da publicidade desses serviços que permita ao usuário fazer uma comparação correta e uma escolha informada entre as operadoras disponíveis. Esta regulação deve incluir a obrigação de divulgar de forma clara:

- a) a velocidade mínima garantida;
- b) todos os serviços, protocolos e redes bloqueados ou sujeitos a traffic shaping ou a restrição de tráfego de qualquer espécie;
- c) a banda máxima permitida no caso de restrição de tráfego;
- d) horários, regiões e usuários afetados pelas restrições;
- e) a existência de um plano alternativo sem restrição de tráfego e seu preço.

No tocante à Ação V.1 “Promoção de parcerias com os órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor, tais como Ministério Público, Ministério da Justiça, PROCONs, e entidades representativas da sociedade organizada”, esta

Secretaria defende a seguinte redação para a mesma: “Promoção de parcerias com os órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor, tais como Ministério Público, Ministério da Justiça, PROCONs, e entidades representativas da sociedade organizada, bem como promoção de parceria com o Ministério da Fazenda no tocante à promoção da concorrência no setor de telecomunicações”.

A Seae defende essa parceria com a Anatel, haja vista sua finalidade precípua, como órgão específico singular do Ministério da Fazenda, de “*definir, coordenar e executar as ações do Ministério, no tocante à gestão das políticas de regulação de mercados, de concorrência e de defesa da ordem econômica, de forma a promover a eficiência, o bem-estar do consumidor, o crescimento do emprego e o desenvolvimento econômico*”. Ademais, a Seae traz consigo, principalmente por intermédio de sua Coordenação Geral de Comunicação e Mídia, uma expertise acumulada de vários anos com suas atividades ligadas à defesa da concorrência e regulação do setor de telecomunicações, a qual poderia ser bastante útil para a elaboração de modelos de regulação cada vez mais eficientes e efetivos.

3. Ações de Médio Prazo estabelecidas pela Anatel

Com relação às ações de médio prazo, entendemos que as ações VI.1 “*Adequação das obrigações para os serviços de telecomunicações no sentido de possibilitar a oferta de planos específicos de banda larga, inclusive para população de baixa renda*” e ação VI.3 “*Utilização de meios das redes móveis e satelitais para aumento da cobertura das redes de acesso, inclusive banda larga, em áreas rurais*”, devam ser reclassificadas para o curto prazo.

Além do fato de outras ações relacionadas à banda larga já estarem classificadas no curto prazo, de aplicação imediata, quais sejam, “(V.4) revisão do PGMU para fixação de novas metas para ampliação das redes do STFC de suporte a banda larga” e “(V.8) disponibilização de radiofrequências para a massificação de acessos em banda larga”, esta Seae entende que o fomento do

provimento de acesso à Internet, em especial via banda larga, é uma das principais políticas públicas em curso, todas ligadas à inclusão digital.

A própria Anatel, no edital de licitação dos espectros de radiofrequência para o lançamento da tecnologia 3G, no final de 2007, incluiu obrigações de abrangência da banda larga móvel, nos seguintes termos: em até 2 anos, cobertura de pelo menos 80% da área urbana das capitais dos estados, DF e dos municípios com mais de 500 mil habitantes; e em até 4 anos para municípios com mais de 200 mil habitantes. Vê-se, portanto, que o edital do 3G reconheceu a importância do desenvolvimento do acesso à Internet via banda larga, em sintonia com a política pública de inclusão digital do Governo Federal, ao incluir obrigações de universalização da banda larga móvel pelo menos nas cidades com mais de 200 mil habitantes, mesmo ciente de que o custo dessa universalização seria precificado pelas empresas interessadas nesses lotes de espectro.

Recentemente, o Governo Federal negociou com as concessionárias de telefonia fixa a troca de suas metas de universalização, que ao invés de instalarem PSTs, levarão a infra-estrutura para banda larga para os 3.516 municípios que ainda não a possuem, além de interligarem 56,6 mil escolas públicas urbanas com banda larga a 1 Mbps até 2010. Esta negociação denota a relevância da banda larga para o momento de desenvolvimento sócio-econômico por que passa o Brasil, e vai ao encontro da política pública de inclusão digital.

Ademais, é inegável a relevância econômica do acesso à Internet via banda larga para o desenvolvimento do país, aliado ao fato de que a penetração desses serviços ainda é pequena (4% da população, ou 8,1 milhões em 2007, ou 13% dos lares), índice inferior a Argentina (5,3%), Chile (7,9%), União Européia (20%), e EUA (22%), por exemplo, o que demonstra um grande potencial de crescimento desse segmento no Brasil. Apenas a título ilustrativo, em 2007 o setor de telecom representou cerca de 6,7% do PIB, ou R\$ 158,4 bilhões de receita operacional bruta, isso sem se considerar todos os efeitos multiplicadores do setor em toda a economia.

Há que se mencionar, ainda, que a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada pelo Governo Federal em maio deste ano, traça como uma de

suas metas para a Área de Tecnologias de Informação e Comunicação o fomento à infra-estrutura para inclusão digital, cujas metas para 2010 são, dentre outras: ampliar o acesso à Internet para 25% dos domicílios brasileiros (discada e banda larga) e garantir o acesso à banda larga a 100% das escolas públicas urbanas. Esta ação guarda relação direta com o programa computador para todos – cuja meta para 2010 é dobrar a base instalada de computadores nos domicílios brasileiros.

Percebe-se, com o exposto, que as ações VI.1 e VI.3, que versam sobre o fomento ao acesso à Internet via banda larga, seja ela fixa ou móvel, são prioridades para o Governo Federal, que possui algumas políticas públicas com metas estabelecidas até 2010. Portanto, esta Seae defende que as mesmas entrem no rol de prioridades no PGR da Anatel, e que sejam inseridas no curto prazo.

Ainda quanto às ações classificadas no médio prazo do PGR, a Seae defende que toda a Ação VI.9. “Regulamentação para fomento à pesquisa, desenvolvimento e produção de tecnologia nacional em telecomunicações” deva ser reclassificada para o curto prazo, com implementação imediata.

Conforme já mencionado em item anterior, o setor de telecomunicações é vital para a promoção do desenvolvimento econômico do país, na medida em que aumenta a produtividade da economia. Ademais, esse setor, que representou 6,7% do PIB em 2007, é intensivo em capital e, considerando sua dinâmica, também intensivo em P&D.

Reconhecendo sua relevância para a economia, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada pelo Governo Federal recentemente, que prevê medidas concretas até 2010, inseriu dentre seus programas mobilizadores o de tecnologias de informação e comunicação. Dentre as cinco estratégias desenhadas no PDP, duas referem-se diretamente ao setor de telecom: focalização – construção e consolidação da competitividade em áreas de alta densidade tecnológica; e ampliação de acesso – com destaque para banda larga, de interesse socioeconômico

As macrometas (metas-país) do PDP prevêem o aumento do dispêndio privado com P&D – elevar de R\$ 11,9 bilhões em 2006 (0,51% do PIB) para R\$ 18,2 bilhões (0,65% do PIB) em 2010. Para que isso ocorra, será necessário um crescimento médio anual de 9,8% nos gastos privados com P&D. E, considerando a relevância e o dinamismo do setor de telecomunicações, sua participação nessa meta de crescimento dos investimentos em P&D será fundamental.

Objetivando alavancar os gastos privados com P&D, o BNDES lançou duas novas linhas de financiamento: R\$ 6 bilhões, até 2010, em apoio a esforços inovativos das empresas (Linha Capital Inovador) e em apoio a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (Linha Inovação Tecnológica). Ainda visando ao mesmo objetivo, houve a criação de incentivos fiscais-tributários para fomento a investimentos em P&D, como a permissão à depreciação imediata de máquinas e equipamentos utilizados em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica e a revogação da vedação de que empresas beneficiárias das leis 10.176/01 e 8.387/91 (Zona Franca) possam utilizar incentivos à inovação tecnológica previstos na Lei 11.196/05 (Lei do Bem).

Assim, com todo o esforço por parte do Governo Federal na alavancagem dos investimentos em P&D, esta Seae entende que toda a Ação VI.9, que versa sobre a regulamentação desses investimentos em telecomunicações, também deva ser priorizada pela Anatel, incluindo-a no seu planejamento de curto prazo.

4. Ações de Longo Prazo estabelecidas no PGR

Com relação às ações classificadas no PGR como de longo prazo (superior a cinco anos), as quais, segundo a Anatel, exigiriam estudos avançados para suporte à revisão da regulamentação, entendemos que uma ação sobre o desligamento da TV analógica (*switch off*), previsto para 2016, deva ser incluída para o longo prazo. Assim, sugerimos a inclusão da seguinte ação: *“Elaboração de estudos sobre o switch off da TV analógica, incluindo questões relativas ao reaproveitamento do espectro atualmente utilizado para essas transmissões”*.

A Seae entende ser de fundamental importância acompanhar todas as ações que vêm sendo postas em prática nos diversos países onde já ocorreu, ou com previsão de ocorrer, o *switch off* da TV analógica até 2016, quando o Brasil deverá migrar totalmente para o sistema digital. Com o estudo das melhores práticas do mercado mundial, compatibilizando o que poderia ser aplicado no Brasil, a transição entre os dois sistemas poderá ocorrer de uma forma mais eficiente, principalmente no tocante ao reaproveitamento do espectro atualmente alocado para as transmissões analógicas de televisão.

Por fim, quanto à Ação VII.2. “Revisão da Regulamentação de Televisão por Assinatura”, a Seae defende que a mesma deva ser reclassificada para o curto prazo.

A Seae entende que a assimetria regulatória atualmente existente entre as tecnologias de TV por assinatura (cabo, MMDS e DTH) cria distorções nesse mercado, principalmente considerando-se o atual nível de convergência do setor, com a crescente oferta de serviços combinados em pacotes. Atualmente, a TV por assinatura via cabo é a única regida por uma lei, que traz obrigações e benefícios não aplicáveis às outras tecnologias.

Encontra-se, atualmente, em discussão na Câmara dos Deputados, mais precisamente na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, sob a relatoria do Deputado Jorge Bittar, o Projeto de Lei nº 29/2007, que objetiva regulamentar o mercado brasileiro de TV por assinatura. A SEAE entende que uma das grandes contribuições do substitutivo apresentado pelo Dep. Bittar para o mercado brasileiro de TV por assinatura é sua regulamentação considerando a neutralidade tecnológica, acabando com a assimetria regulatória nesse setor, permitindo, inclusive, a participação das teles fixas no mesmo. Atualmente, temos o mesmo serviço prestado aos consumidores regrados por diversas leis e normas, quando a tendência internacional, principalmente considerando a inevitabilidade da convergência tecnológica, é regulamentar os serviços prestados, e não as tecnologias que os distribuem. Assim, esse substitutivo deverá gerar uma maior estabilidade regulatória para esse setor, trazendo benefícios para a concorrência e, conseqüentemente, para seus consumidores.

Assim, há um descompasso entre a iminência da aprovação desse PL pelo Congresso Nacional e o longo prazo atribuído para a revisão da regulamentação do setor de TV por assinatura. Ademais, a assimetria regulatória atualmente em curso não traz benefícios aos consumidores e contribui negativamente para o desenvolvimento desse importante setor.

Atenciosamente,

Mário Sérgio Rocha Gordilho Júnior
Assessor Técnico

Marcelo de Matos Ramos
Coordenador-Geral de Comunicação e Mídia

De acordo.

Pricilla Maria Santana
Secretária-Adjunta

Nelson Henrique Barbosa Filho
Secretário de Acompanhamento Econômico