



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 29 COGIR/SEAE/MF

Brasília, 16 de setembro de 2011.

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 45 da ANATEL sobre Proposta de Alteração do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e dos anexos I e III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite.

I – Introdução

A Coordenação Geral de Indústrias de Rede e Setor Financeiro, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, apresenta parecer analítico sobre proposta de Alteração do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e dos anexos I e III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite. A proposta é objeto da Consulta Pública nº 45, de 10 de agosto de 2011, da Agência Nacional de Telecomunicações.

II – Análise Concorrencial

No que tange aos aspectos concorrenciais, entende-se que determinada norma tem potencial de desestabilizar o ambiente competitivo quando seus efeitos recaem em ao menos uma das seguintes hipóteses:¹

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – esta hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite à concorrência entre empresas – esta hipótese é provável no caso de a norma ou projeto de regulamentação:

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicitarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou
- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

(C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – essa hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou

¹ Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007.

- Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

Um regulamento tal como o proposto, poderia, em princípio, ser enquadrado no caso de “estabelecer regime de licenças, permissões ou autorização como requisito de funcionamento”. Porém, o mercado de SCM já é regulado e a SEAE não vê como conveniente ou oportuna sua total desregulamentação, uma vez que isto implicaria a Agência abrir mão de estabelecer políticas públicas neste mercado, especialmente as tendentes à massificação do serviço, e também de assimetrias regulatórias em desfavor de atores com poder de mercado significativo. Em comparação ao regime atual, o regulamento é, em geral, neutro do ponto de vista concorrencial, não produzindo efeitos positivos ou negativos. Porém, destacamos alguns artigos cujos efeitos concorrenciais são significativos.

Julgamos prejudicial ao ambiente competitivo o § 2º do artigo 82 da proposta, que trata de velocidade mínima após consumo de franquia, por enquadrar-se na hipótese (B) do Guia de Avaliação da Concorrência, qual seja, o de determinar padrões que excedem o que consumidores bem informados escolheriam e aumentar custos de forma não neutra quanto à tecnologia de prestação do serviço. Este ponto será tratado em maiores detalhes na seção seguinte.

Produzem efeitos potencialmente positivos os artigos 7º, 8º, e 40, que asseguram, respectivamente, o “uso das redes de suporte do SCM para provimento de SVA”, “uso de redes ou de elementos de redes de outras Prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis” e “a representação do SCM por Credenciado”. Todos se enquadram no critério de redução de custos de entrada no mercado de redes, por reduzir o aporte de capital necessário para o início de uma operação.

Além dos acima citados, o artigo 59 do Anexo I da presente Consulta Pública coloca a questão da chamada “neutralidade de rede”, que merece análise mais detalhada. Existe, no exterior, um extenso debate sobre o assunto, tanto entre acadêmicos quanto nas agências reguladoras de outras jurisdições, envolvendo envolvendo vários tipos de políticas públicas, os quais não pretendemos contemplar aqui, até porque este é um problema ainda considerado em aberto.

Em vez disso, a SEAE analisará a proposta da Agência **do ponto de vista estritamente concorrencial**.

Diz o dispositivo:

“Art. 59. É vedado à Prestadora realizar bloqueio ou tratamento discriminatório de qualquer tipo de tráfego, como voz, dados ou vídeo, independentemente da tecnologia utilizada.

§ 1º A vedação prevista no caput deste artigo não impede a adoção de medidas de bloqueio ou gerenciamento de tráfego que se mostrarem indispensáveis à garantia da segurança e da estabilidade do serviço e das redes que lhe dão suporte.

§ 2º Os critérios para bloqueio ou gerenciamento de tráfego de que trata o § 2º deste artigo devem ser informados previamente a todos os Assinantes e amplamente divulgados a todos os interessados, inclusive por meio de publicação no sítio da Prestadora na Internet

§ 3º O bloqueio ou gerenciamento de tráfego deve respeitar a privacidade dos Assinantes, o sigilo das comunicações e a livre, ampla e justa competição.”

Do ponto de vista das redes, o dispositivo é concorrencialmente neutro porque atinge a todos os participantes do mercado indistintamente. Observe-se que o regulamento não proíbe a cobrança pelo *volume* de tráfego de dados, apenas a diferenciação de tratamento por seu *tipo*. Assim, as operadoras cujas tecnologias são mais sensíveis ao volume de tráfego podem fazer a precificação ao seu assinante de acordo com essa característica. (Vide, porém, quanto a esta questão, o item 2 da seção seguinte.)

Sob a ótica de produção de conteúdo para consumo pela Internet, a possibilidade de tratamento discriminatório, que o artigo visa **proibir**, enquadra-se na quarta hipótese do caso (A), por aumentar o custo de entrada neste mercado.

Isso porque a possibilidade de tratamento discriminatório leva, naturalmente, à possibilidade de que os provedores de serviços de rede cobrem dos produtores de conteúdo por esse benefício. E isto consiste uma barreira à entrada, ainda que potencial.

Neste sentido, reproduzimos aqui os argumentos de Lee e Wu (2009)²:

“A ausência de taxas de terminação tem sido crítica para o modelo de geração de renda de ‘cauda longa’: muitos negócios na Internet baseiam-se em uma gama extremamente diversificada de produtos que atende a nichos de mercado individuais. Uma coleção diversa de sites que individualmente produzem pouco valor mas valores

² Lee, Robin S. e Wu, Tim. Subsidizing Creativity through Network Design: Zero-Pricing and Net Neutrality. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 23, nº 3, 2009, pp. 61–76.

altos quando considerados em grupo poderia sequer existir frente a custos operacionais aumentados.” (tradução livre)

Se o preço cobrado dos provedores de conteúdo pelos detentores da rede for suficientemente alto, alguns daqueles decidirão não pagar; se a diferença de banda disponível entre pagantes e não-pagantes for grande, isso poderia levar a uma degradação do tráfego para os que não pagam que no limite fragmentaria a própria Internet. Ainda segundo o mesmo trabalho:

“As perdas potenciais de bem-estar são significativas, já que (...) provedores de conteúdo não conseguiriam atingir certos segmentos da população cativos de provedores de serviço com os quais não foi fechado acordo. Tais arranjos seriam anátemas ao princípio da universalidade da Internet.” (tradução livre)

Vale lembrar que usuários cativos não são meramente uma criação teórica dos autores. De fato, em muitos endereços, só existe um provedor de Internet, que é o incumbente com obrigações de universalização.

Também não basta que haja um cenário com competição entre vários provedores de Internet se o usuário final não conseguir fazer uma comparação correta entre eles. Nesse sentido, é importante o disposto no parágrafo 2º da proposta, que obriga a publicização das práticas de gerenciamento de rede das operadoras.

Provavelmente, a situação extrema de fragmentação posta anteriormente não seria atingida, justamente pela destruição apontada do efeito de rede. Porém, ainda que o preço cobrado pelos provedores pudesse ser pequeno, continuam Lee e Wu, o potencial efeito sobre o mercado de conteúdo seria deletério:

“Existe uma diferença crucial entre preço baixo e preço zero: a proibição de tarifas de terminação elimina toda uma classe de custos de transação. (...) Para novos empreendedores ou provedores de conteúdo, até hoje foi desnecessário estabelecer acordos com cada rede para maximizar o número de usuários e colaboradores acessível – e conseqüentemente o valor de seu conteúdo – desde o começo. Se os provedores de conteúdo tivessem que lidar com uma série de taxas antes de tomarem-se amplamente disponíveis, muitos modelos de negócios não teriam sido viáveis e muitos provedores de conteúdo não teriam entrado no mercado.” (tradução livre)

Enfim, um eventual modelo de pagamento por acesso à rede, de uma forma ou de outra, favoreceria produtores de conteúdo já estabelecidos, de grande porte e com produtos já conhecidos, concentrando o mercado.

Na opinião da SEAE, há oportunidade e conveniência na regulamentação imediata da neutralidade de rede, em oposição a uma postura de espera adotada por outras agências. Isso porque o mercado de conteúdo é sabidamente criador de hábitos, conforme esta Secretaria já expôs no Parecer 06109/2008/DF/COGCM/SEAE/MF:

“Uma das principais características dos bens de mídia é que seu consumo forma hábitos, podendo modificar tanto a curva de demanda individual quanto a própria curva de demanda do mercado, na medida em que o consumo desses bens não apenas agrega utilidade durante o seu consumo, mas também modifica hábitos, gostos, por meio do acúmulo de conhecimento e apreciação do produto. Assim, se o consumo de um bem de mídia modifica um gosto individual em determinado momento, esse consumo causa um incremento na utilidade marginal associada com qualquer nível de consumo futuro do mesmo bem, ocasionando uma elevação na demanda por esse bem de mídia”

Decorre disto um problema de dependência da trajetória (*path dependency*) na regulação de neutralidade de rede: uma vez que a produção de conteúdo na Internet torne-se concentrada por força de barreiras à entrada, ainda que potenciais, dificilmente o nível de concentração diminuirá, mesmo se as barreiras forem removidas. O que, portanto, recomenda cautela em qualquer proposta que dê margem à alteração drástica do *modus operandi* da internet a esta altura.

Quanto à experiência internacional, a regulamentação proposta é compatível com a observada no Chile e na Holanda, e coloca o Brasil junto com estes países em uma posição de vanguarda no assunto da neutralidade de rede.

III – Análise Econômica Suplementar

1) Venda casada velada

A SEAE gostaria de contemplar também uma preocupação expressa no § 5º do artigo 57 da presente proposta, e que foi também objeto do Informe 639/PVSTP/PVSTR/PVST de 23/04/2010, anexo à consulta. O dispositivo procura evitar a venda casada velada, dizendo:

“§ 5º O preço relativo à oferta do SCM em separado não poderá exceder aquele relativo à Oferta Conjunta de menor preço na qual as condições de fruição do SCM sejam semelhantes às previstas para o caso de sua oferta em separado.”

Somos da opinião de que a proposta é inócua neste sentido, por não gerar nenhum benefício para o consumidor. Ora, diante da opção posta pelo regulamento entre pagar x pelo serviço A ou pagar x pelos serviços A+B, a teoria econômica prevê que ninguém deixará de contratar o segundo serviço, já que seu custo marginal é zero e seu benefício marginal é maior que zero.

O problema reside na transferência de margem de um preço regulado ou que compete com preço regulado – o do STFC – para o mercado concorrencial do SCM. Portanto, gostaríamos de reiterar a contribuição exposta no Parecer Analítico Sobre Regras Regulatórias nº 13/COGIR/SEAE/MF, de 29 de abril de 2011, que sugere a criação por parte da ANATEL de um Plano de Serviço Alternativo, de oferta obrigatória, que materialize *“um descasamento entre uso e disponibilidade da linha telefônica e a franquia de 200 minutos locais hoje existente no Plano Básico”*, sem franquia de uso e cujo custo para o consumidor seja no máximo *“a diferença entre o valor da Assinatura Básica no Plano Básico e o produto entre o preço do minuto local no Plano Básico e a franquia de minutos locais do Plano Básico”*.

Na opinião da SEAE, a Agência deve atuar para diminuir a margem disponível para a transferência do STFC para o SCM, pois não vislumbramos outro meio de coibir a venda casada velada.

2) Garantia de velocidade após o consumo de franquia de dados

O parágrafo 2º do artigo 82 da proposta em tela prevê que *“na hipótese de [redução da velocidade contratada, sem cobrança adicional pelo consumo excedente de franquia de dados], deve ser assegurada velocidade não inferior a cinquenta por cento da originalmente contratada [e a continuidade da prestação de serviço]”*.

Ao analisar os contratos disponíveis no mercado, vemos que a garantia proposta excede aquilo que os consumidores estão adquirindo hoje em dia. A tabela abaixo traz alguns planos e suas respectivas políticas de redução de velocidade após o consumo da franquia:

Operadora	/	Política após o consumo da franquia	Política após o consumo da
-----------	---	-------------------------------------	----------------------------

Plano / Tecnologia	para o plano de maior velocidade ³	franquia para o segundo plano mais barato
TIM / TIM Web / 3G	Redução de 7,2 Mbps para 200 Kbps, ou seja, 97%	Redução de 600 kbps para 200 kbps, ou 66%
NET / Virtua / Cabo	Redução para a menor faixa de velocidade disponível para comercialização, ou seja, de 100 Mbps para 1 Mbps ou 99%	Redução de 10 Mbps para 1 Mbps, ou seja 90%
Vivo / Internet Brasil /3G	Redução de 1 Mbps para 256 kbps, ou seja, 75%	Redução de 1 Mbps para até 64 kbps ou seja, 94%
Oi / Velox/ ADSL	Redução de 15 Mbps para 300 kbps, ou seja, 98%	Redução de 2 Mbps para 300 kbps, ou seja, 85%

A redução da velocidade de tráfego para 50% da velocidade contratada não é um incentivo relevante para que o assinante controle seu consumo. Assim, a medida beneficia os chamados *heavy users*, usuários que trafegam grandes quantidades de dados. Como o custo da banda de Internet é dividido por todos os assinantes, isso tenderá a elevar o preço dos serviços.

Se o Brasil deseja ter um ambiente de neutralidade de rede, política com a qual a SEAE está plenamente de acordo, é ainda mais crucial que se possa precificar o uso de banda de forma correta.

Ademais, a regra como está colocada gera uma assimetria tecnológica indesejável por impor custos maiores a operadoras dependentes do espectro radioelétrico do que as que utilizam tecnologias fixas.

Em conclusão, observando a realidade do mercado, a necessidade de incentivos ao controle do consumo de dados, e a própria definição corrente do STFC, que insere neste serviço as velocidades menores do que 64 kbps, sugerimos alterar o parágrafo 2º do artigo 82 para a seguinte redação:

"§ 2º Na hipótese de o Plano de Serviço não prever pagamento por consumo excedente de franquia, a velocidade inicialmente contratada não será reduzida:

³ Elaboração própria a partir das fontes: http://www.tim.com.br/_staticfiles/Termo_de_Compromisso_Tim_Web.pdf; http://www.netcombo.com.br/static/html/minha_net/minha_assinatura/downloads/contratos/virtua_brasilia.pdf; http://www.vivo.com.br/portal/para-voce-internet-notebook-pos.php?WT.ac=paravoce.internet.menulateral_pos; http://oivelox.oi.com.br/ArquivosEstaticos/OiVelox/pdf/contrato_adexao_oivelox_res.pdf

- a) *em mais de setenta e cinco por cento para planos com velocidade de download de 256 kbps até 8 Mbps, inclusive;*
- b) *abaixo de 2 Mbps para planos com velocidade de download acima de 8 Mbps;*
- c) *abaixo de 64 kbps em qualquer caso."*

IV – Conclusão

Do ponto de vista concorrencial, avalia-se que a proposta em geral é neutra, não produzindo resultados positivos ou negativos em especial. Avalia-se como positiva a potencial redução de custos de entrada promovida pelos artigos 7º, 8º e 40.

Quanto à regulamentação de neutralidade de rede proposta no artigo 59, a SEAE avalia, do ponto de vista estritamente concorrencial, que ela é positiva e deve ser mantida em sua totalidade.

Em relação às preocupações de venda casada no mercado alvo da regulação, reiteramos a proposta apresentada anteriormente da criação de um plano de serviços alternativo no STFC que possa diminuir a margem disponível para a transferência deste serviço para o SCM.

A SEAE sugere ainda alterar o § 2º do artigo 82, que trata de garantia de velocidade após o consumo de franquia de dados, para adequá-lo à realidade do mercado e prover um incentivo real ao controle do consumo por parte do usuário.

À apreciação superior.


RODRIGO RIBEIRO NOVAES
Assessor Técnico


MARCELO DE MATOS RAMOS
Coordenador-Geral de Indústrias de Rede e Setor Financeiro

De acordo.


p/ **ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**
Secretário de Acompanhamento Econômico



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria Executiva
Esplanada dos Ministérios – Bloco P
70048-900 – Brasília – DF
seae@fazenda.gov.br
Tel.: (61) 3412-2358/2360

Ofício nº 424 GABIN/SEAE/MF

Brasília, 04 de novembro de 2011.

A Sua Senhoria o Senhor
ARA APKAR MINASSIAN
Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL
Setor de Autarquias Sul – SAUS – Quadra 06, Bloco F, Térreo - Biblioteca
70070-940 – Brasília-DF

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 45 da ANATEL sobre proposta de Alteração do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e dos anexos I e III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite.

Senhor Superintendente,

Esta Secretaria de Acompanhamento Econômico do ministério da Fazenda encaminha, por meio desta, Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 29/COGIR/SEAE/MF, com as contribuições desta Secretaria à consulta pública em epígrafe.

Informamos que o conteúdo deste Parecer já foi encaminhado por meio do formulário eletrônico disponibilizado no site da Agência.

Atenciosamente,


RITA DE CÁSSIA VANDANEZI MUNCK
Chefe de Gabinete