



PARECER SEI Nº 1544/2024/MF

Ementa: Tomada de Subsídios Anatel nº 26/2023, com proposta de avaliação preliminar da problematização envolvendo deveres dos grandes usuários de redes de telecomunicações.

1 RELATÓRIO

1. A Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (SEAE), da Secretaria de Reformas Econômicas (SRE) do Ministério da Fazenda apresenta, por meio deste Parecer, a sua análise da Tomada de Subsídios (TS) nº 26/2023, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), nos termos de suas atribuições legais definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, no art. 20 do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e no art. 52 do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024.

2. A TS visa a colher contribuições relacionadas ao item nº 6 da Agenda Regulatória Anatel para o Biênio 2023-2024^[1], que se refere à avaliação quanto à necessidade de regulamentação sobre deveres dos usuários dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 4º, inciso I, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Segundo a Anatel, essa avaliação tem especial relevância no ambiente da economia digital, observando que o art. 61, §1º da LGT trata como "usuários" os prestadores de serviços de valor adicionado - classificação ampla, que inclui os serviços suportados pelas redes de telecomunicações, a exemplo das plataformas digitais.

3. Veja-se, assim, que a presente TS é uma extensão das discussões iniciadas no âmbito da TS nº 13/2023^[2], a qual buscava coletar informações sobre o regulamento de deveres dos usuários. Na ocasião, a Anatel justificou a abertura da TS nº 13, afirmando que o art. 4º da Resolução nº 632/2014 estabelece deveres gerais a serem observados pelos consumidores, mas que havia a necessidade de se debater acerca de regras específicas para os grandes usuários ou para aqueles que demandem algum tratamento regulatório peculiar, como, por exemplo, os usuários que fazem uso massivo das redes de telecomunicações.

4. Naquele momento, a Agência reforçou a necessidade de compreender as peculiaridades dos serviços típicos de telecomunicações e daqueles serviços que se entendem como complementares, denominados de Serviços de Valor Adicionado (SVA), os quais dependem do suporte dos serviços de telecomunicações para operarem. Neste sentido, lembrou a Anatel que a LGT define como SVA a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações, sendo seu provedor classificado como um usuário do serviço de telecomunicações, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

5. Na presente TS, a Agência traz um rol de questões gerais, visando à coleta de evidências para a formulação de hipóteses sobre possíveis problemas regulatórios, como se indica abaixo:

Box 1: Perguntas gerais para coleta de evidências (válidas para todas as hipóteses de problema apresentadas na sequência deste documento).

Pergunta-se:

1) A situação-problema inicialmente proposta reflete corretamente o cenário e a complexidade da iniciativa regulatória definida na Agenda Regulatória? Se sim, que dados e evidências corroboram com a situação-problema aventada? Se não, que dados e

evidências indicam que a situação-problema deve ser revista? Justifique sua resposta com dados e análises quantitativas.

2) Os temas e subtemas inicialmente propostos para decompor a situação-problema nas suas diversas perspectivas relevantes refletem corretamente o cenário e a complexidade da iniciativa regulatória definida na Agenda Regulatória? Se sim, que dados e evidências corroboram com os temas e subtemas propostos? Se não, que dados e evidências indicam que os temas e subtemas devem ser revista? Justifique sua resposta com dados e análises quantitativas.

3) As hipóteses de problema estão corretamente definidas? Se sim, que dados e evidências corroboram com o problema aventado? Se não, que dados e evidências indicam que a hipótese de problema deve ser revista ou mesmo excluída? Justifique sua resposta com dados e análises quantitativas.

4) Os objetivos da ação regulatória estão corretamente definidos? Se sim, que dados e evidências corroboram com os objetivos definidos? Se não, que dados e evidências indicam que os objetivos devem ser revistos? Justifique sua resposta com dados e análises quantitativas.

5) As alternativas identificadas para cada hipótese de problema identificada cobrem adequadamente todas as possibilidades de endereçamento? Se houver alternativas não mapeadas, que dados e evidências substanciariam as alternativas adicionais? Se não, que dados e evidências indicam que as alternativas devem ser revistas? Justifique sua resposta com dados e análises quantitativas.

6. Em relação à Análise de Impacto Regulatório (AIR), a Anatel explica que esta será uma continuidade ao processo que se iniciou com a publicação da TS nº 13/2023:

...a Agência busca promover um diálogo com todos os interessados para, partindo de hipóteses de problema e alternativas preliminares, reunir evidências (dados e fatos baseados em informação crível) para a continuidade do processo de AIR e a formação de convicção sobre os problemas regulatórios envolvidos e as estratégias de solução de tais problemáticas. Repisa-se que o processo de tomada de subsídios deve auxiliar no atingimento dos objetivos indicados no planejamento estratégico^[3] da Anatel para os anos 2023-2027. Entre tais objetivos estratégicos destacam-se, no escopo da presente discussão, os seguintes: “1. promover a conectividade e a prestação de serviços de comunicação com qualidade para todos” e “3. fomentar a transformação digital junto à sociedade em condições de equilíbrio de mercado”.^[4]

7. Além disso, a Anatel traz também um extenso documento complementar denominado "Avaliação Preliminar da Problemática da Análise de Impacto Regulatório", o qual vem acompanhado de um conjunto de análises e questionamentos específicos para a coleta de informações. Neste documento, a Anatel define uma situação problema e propõe seis temas regulatórios detalhados abaixo:

Situação-Problema: Riscos de desequilíbrio entre prestadores de serviços de telecomunicações e provedores de SVA com possibilidade de reflexos na conectividade e no ecossistema digital.

Temas a serem abordados:

Tema 1: Impacto nas redes de telecomunicações.

Tema 2: Desequilíbrio regulatório entre agentes do ecossistema digital.

Tema 3: Desequilíbrio da proteção dos consumidores nos ambientes tradicional e digital.

Tema 4: Indícios de competição desequilibrada entre os atores do ecossistema digital.

Tema 5: Desequilíbrio entre os investimentos cabíveis a cada agente do ecossistema

digital com vistas à expansão e à sustentabilidade da infraestrutura de rede.

Tema 6: Desequilíbrio entre os distintos agentes do ecossistema digital quanto a medidas de transparência.

8. Para embasar as recomendações a serem exaradas neste Parecer, passa-se a um resumo dos referidos temas.

Tema 1: Impacto nas redes de telecomunicações

9. Como explica a Anatel, a LGT diferencia o SVA dos serviços típicos de telecomunicações e assegura o direito ao uso das redes de telecomunicações aos provedores desse serviço. A LGT dispõe ainda que os provedores de aplicações de internet de que trata o Marco Civil da Internet (MCI) enquadram-se no conceito de provedores de SVA.

10. Dessa forma, observa-se que não cabe somente às prestadoras de serviços de telecomunicações - no caso, o provedor de conexão a internet conforme disposto no MCI - garantir a segurança e confiabilidade das redes, mas também aos seus usuários.

11. Como sugestões para mitigar o uso indevido ou abusivo das redes, foi proposto pela Anatel, a partir da TS nº 13/2023, aplicar aos provedores de SVA o arcabouço regulatório de telecomunicações que tem por objetivo a segurança das redes de suporte e implementar medidas para a educação e a conscientização dos usuários. Ainda com o sentido de combater o uso indevido das redes, a Agência propôs a coordenação e o planejamento integrados entre prestadoras de serviços de telecomunicações e grandes provedores de SVA.

12. Identificou, assim, três hipóteses de problema, que serão objeto de estudo na proposta de AIR:

(i) a primeira delas está relacionado ao uso inadequado das redes de telecomunicações, assim entendido como aquele que está em desconformidade com os propósitos da rede, isto é, a prestação de serviços de telecomunicações com padrões de regularidade, qualidade e segurança estabelecidos na regulamentação, e como suporte para os SVA;

(ii) a segunda aborda o risco de impacto negativo no funcionamento das redes de telecomunicações, em função do uso destas redes e da demanda crescente do tráfego de dados, bem como da implementação de novos produtos e serviços emergentes; e

(iii) a terceira trata do uso das redes de suporte aos serviços de telecomunicações para a realização de práticas ilegais, levando-se em consideração o propósito das redes de telecomunicações e seu uso adequado.

Tema 2: Desequilíbrio regulatório entre agentes do ecossistema digital

13. Neste tema, a Anatel prospectou a forma de atuação dos diversos órgãos para uma atuação no novo ecossistema digital, ou mesmo para uma atuação ampliada para tratar dos novos desafios impostos pela nova conjuntura do mercado digital. Além disso, avaliou as eventuais necessidades de adequação desse marco regulatório visando adaptar a atuação institucional para enfrentar esses novos desafios, bem como as necessidades de fomento de capacidades e de adaptação de processos e fluxos de trabalho para permitir uma atuação mais eficiente e que contemple os novos riscos e oportunidades nesse novo mercado. Ressalta-se, por fim, que tais adequações seriam complementares à necessidade constante dos diversos órgãos reguladores de atuar sempre baseados em evidências críveis, dados e informações confiáveis visando tornar suas atuações proporcionais e adequadas para enfrentar os problemas regulatórios identificados.

14. O ente regulador busca avaliar especificamente o desequilíbrio que o atual marco legal e regulatório estabelece quanto às obrigações impostas aos atores do novo mercado digital, sob diferentes perspectivas, seja do ponto de vista das obrigações consumeristas (tema 3), do estímulo à competição (tema 4), dos investimentos cabíveis a cada agente do ecossistema digital (tema 5) e do desequilíbrio informacional ou de transparência (tema 6). Na visão da Agência, a discussão ampla do desequilíbrio no marco legal

brasileiro é relevante para avaliar os eventuais problemas regulatórios do ponto de vista da sua competência institucional, delimitando alternativas de atuação para solucionar ou mitigar essas questões, dentro do escopo das competências estabelecidas para a Anatel, em especial relativas à LGT.

15. No que se refere especificamente à oferta de SVA, compete à Anatel regular o acesso às redes de telecomunicações aos provedores deste serviço. Ainda, sendo os provedores de SVA usuários de serviços de telecomunicações, o uso feito por estes das redes de telecomunicações também está sob a égide da regulação pela Anatel, conforme quaisquer outros usuários. Dessa forma, entende a Anatel que a ação regulatória deve ter por objetivo discutir o seu papel no novo escopo apresentado pelos desafios do novo ecossistema digital, baseando sua atuação em evidências e na participação ativa de todos os atores relevantes, para regular os aspectos possíveis do ecossistema digital, de forma a contribuir para uma atuação coordenada do Poder Executivo, além de fomentar a discussão e a coordenação dos diversos órgãos do frente aos novos desafios desse ecossistema.

Tema 3: Desequilíbrio da proteção dos consumidores nos ambientes tradicional e digital

16. As empresas de telecomunicações têm investido nos serviços baseados em internet. Como sustenta a Agência, um dos maiores agentes do mercado do SeAC anuncia seus pacotes não mais de “TV por assinatura”, mas de “TV & Streaming”. Há, portanto, a tendência de que as empresas de telecomunicações atuem como agregadoras de conteúdo, ofertando, em conjunto com seus planos de “banda larga”, serviços de *streaming* diversos para fruição do consumidor ou mesmo, agindo de forma verticalizada e ofertando ao usuário tanto o acesso à internet como a aplicação nela hospedada (neste cenário fornecida pelo mesmo grupo econômico).

17. Constata-se, portanto, um cenário cada vez mais convergente entre o setor de telecomunicações e os demais setores da economia digital, fator que levanta algumas questões de estudo e problemas regulatórios relevantes, como se explica:

Tal fator tem levado os consumidores a uma dificuldade tremenda de diferenciar quem é o ator responsável pela solução do seu problema. E a prática da Agência tem demonstrado que essa diferenciação não é trivial. Se o streaming de vídeo contratado está travando com frequência ou não está atingindo a resolução esperada, de quem é a responsabilidade por essa “expectativa de qualidade”?

É praticamente inviável para o consumidor diferenciar se está acontecendo um problema no servidor do streaming, no roteamento do tráfego, no serviço de telecomunicações do consumidor ou em outro ponto da cadeia.

Quando esse streaming é contratado junto a uma prestadora de telecomunicações “tradicional”, que já oferta um outro serviço com conteúdo praticamente idêntico, mas que se configura como um serviço de telecomunicações, as expectativas do consumidor podem ser rapidamente frustradas.

São questões complexas e que dependem de muitas informações para serem técnica e juridicamente resolvidas com base na regulamentação atual, em que pese exista uma solução quando todos os dados são disponíveis.

[...]

Esses fatores levam a problemas regulatórios que podem estar total ou parcialmente ao alcance da Agência, como se verá adiante, e que são, muitas vezes, agravados por uma relevante assimetria regulatória entre as diversas camadas da economia digital.[\[5\]](#)

Tema 4: Indícios de competição desequilibrada entre os atores do ecossistema digital

18. Na percepção da Anatel há, de um lado, serviços de telecomunicações cujo funcionamento, operações e relações são muito bem acompanhados no Brasil em função do trabalho de regulação desenvolvido ao longo de anos, desde a privatização no setor. De outro lado, serviços oferecidos por empresas que normalmente nasceram no meio digital e são comumente chamadas de plataformas digitais, e que competem com os serviços de telecomunicações sem possuir um marco legal ou regulatório bem estruturado.

19. A Agência destaca, todavia, que as prestadoras de telecomunicações são obrigadas a cumprir deveres muito bem definidos (incluindo metas específicas a serem alcançadas), cuja execução é verificada por meio do acompanhamento regulatório, enquanto as plataformas digitais estão quase que completamente

livres dessas obrigações. Na visão da Anatel, essa situação de vácuo regulatório nos mercados digitais vem gerando uma série de desafios em temas diversos como competitividade, privacidade, segurança cibernética, desinformação, disseminação de conteúdos perigosos, exclusão digital, entre outros. Assim sustenta:

No plano da competição, tem-se a questão da substituição entre os serviços prestados pelas plataformas digitais e os serviços prestados pelas prestadoras de telecomunicações, verificando-se o que se tem chamado de “assimetria regulatória” entre atores que competem nos mesmos mercados ou mercados análogos. Em verdade, o que se vê é a ausência de peso regulatório em um lado da balança – o das plataformas digitais, e um sobre peso regulatório do outro lado da balança – o das prestadoras de telecomunicações. Por isso, é de suma importância que se faça a análise sobre os potenciais impactos dessa diferença regulatória na competição e o que esperar do desenvolvimento dos mercados nessa realidade.

[...]

Embora durante a Tomada de Subsídios nº 13/2023 tenham sido apresentadas contribuições afirmando a inexistência de falhas de mercado, vários são os estudos que têm demonstrado a existência dessas falhas nos mercados digitais. Cabe destacar que falhas de mercado não estão necessariamente presentes com intensidade uniforme nos diversos mercados digitais, mas isso não suporta o argumento de que tais falhas não existem ou de que podem ser desprezadas, ao passo que também não devem ser objeto de medidas para seu tratamento uniformes e desproporcionais.

No ambiente digital, algumas das falhas de mercado que têm sido identificadas são:

Externalidades;

Barreiras à entrada;

Barreiras à mudança de fornecedor;

Tendência ao monopólio / concentração do mercado;

Assimetria de informação.

Importante observar que falhas de mercado não são originais ou exclusivas dos mercados digitais. O setor de telecomunicações tradicional também convive com falhas de mercado, que são analisadas e tratadas pela atuação regulatória, quando requerida. Temos como exemplo, o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), que busca avaliar eventuais problemas no varejo dos serviços de telecomunicações e eventuais falhas de mercado de modo a propor medidas a serem cumpridas pelos agentes identificados como detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) no atacado.

Diante disso, é possível estabelecer que a mera identificação de falhas de mercado não requer necessariamente de pronta atuação regulatória. Além disso, onde a atuação seja a alternativa mais adequada, essa deve acontecer de maneira proporcional. Diante disso é importante que cada falha e o mercado em que ela está presente sejam analisados individualmente, inclusive mercados relacionados.[\[6\]](#)

20. A Anatel dedica, ainda, parte da análise sobre competição ao tema das plataformas digitais, observando que as mudanças decorrentes do surgimento e massificação dos mercados digitais também propiciaram o surgimento e avanço de grandes plataformas digitais, chamadas de “*Big Techs*”, agentes nativos digitais que vêm gerando debates e requerido iniciativas de atuação no mundo inteiro.

O poder dessas empresas, decorrente de sua grande capacidade econômica e técnica, tem abalado os diversos mercados em que se inserem, sejam eles nativos digitais ou mercados tradicionais, agora contestados. E não é para menos, pois o que se tem verificado é que o poder dessas plataformas é caracterizado por alta capacidade de investimento, domínio técnico, concentração ou tendência ao monopólio dos mercados onde atuam, muitas dessas características também atribuídas aos agentes já estabelecidos em vários dos mercados contestados por essas empresas.

[...]

Além de seu valor de mercado, outro ponto que chama a atenção é a valorização das ações dessas empresas, especialmente quando comparadas a agentes tradicionais de telecomunicações.

Tema 5: Distribuição de investimentos na infraestrutura de rede entre os agentes do ecossistema digital

21. Sustenta o ente regulador que, na esteira da transformação digital, o tráfego de dados por meio das redes de telecomunicações vem apresentando crescimento vertiginoso, assim como desponta a demanda na sociedade pela experiência de uma conectividade ubíqua e ininterrupta. A fim de permitir que a infraestrutura de telecomunicações acompanhe o ritmo da evolução tecnológica e dê vazão aos novos níveis de exigência colocados, o setor investe parcela expressiva de suas receitas.

Ilustrativamente, por ocasião da Tomada de Subsídios nº 13/2023, a Conexis Brasil Digital reportou um montante de investimentos setorial na ordem de R\$100 bilhões em 2021. Os desembolsos incidiriam, segundo relatado, em uma vasta gama de atividades, tais como: infraestrutura, aquisição de espectro, expansão e automação das redes de entrega de conteúdo, conectividade satelital, offload das redes móveis por WiFi apoiadas em redes FTTH, sites e datacenters – incluindo os recursos necessários em transmissão de dados para a integração de tais centros.^[7]

22. Explica também que a cada nova geração de rede as operadoras seriam obrigadas, em seu ponto de vista, a incorrer a vultosos recursos para renovação de sua arquitetura, sob o risco de significativa perda de mercado em caso de inércia. Segundo tais agentes, o intervalo entre uma geração e a seguinte viria se reduzindo expressivamente, em sentido oposto aos aportes necessários, o que impossibilitaria tempo hábil para retorno destes aportes.

23. Verifica-se, todavia, que há argumentos de lado a lado, como bem explicou a Anatel:

De acordo com as prestadoras de telecomunicações, a migração de valor entre as camadas da cadeia digital, saindo dos serviços de telecomunicação em direção aos SVA, ameaçaria a sustentabilidade da rede, pressionada por uma cobrança excessiva e crescente por investimentos, seja em resposta ao incremento vertiginoso da demanda, seja pela imposição de requisitos elevados de velocidade e cobertura por políticas públicas.

Sob essa perspectiva, a indústria de telecomunicação, segundo estas prestadoras, estaria suportando a expansão de outros setores sem uma contrapartida devida, denotando espécie de subsídio cruzado. Na análise da evolução do montante global da cadeia de conectividade, a perda de representatividade das camadas de infraestrutura e, principalmente, de conectividade em contraste com o avanço expressivo da participação do elo de serviços digitais seria ilustrativa de tal dinâmica.

[...]

Na perspectiva dos operadores de rede, a relação com os provedores de SVA seria, assim, duplamente prejudicial ao setor de infraestrutura: em uma vertente, a existência de serviços Over-the-top (OTT) substitutos dos tradicionais serviços de telecomunicação, beneficiados pela ausência de carga regulatória, canibalizaria a capacidade de geração de receitas das telecomunicações; em uma segunda dimensão, o surgimento de tecnologias caracterizadas por demandas incrementais de recursos de computação e de dados drenaria o caixa da operadora em decorrência do esforço incessante de expansão da infraestrutura de conectividade, tanto em termos de vazão e velocidade quanto de descentralização e distribuição da rede.

No contexto da Tomada de Subsídios nº 13/2023, os grandes grupos de telecomunicação corroboraram a visão acima. Nada obstante, cabe frisar que o entendimento não é unânime mesmo dentro do setor de telecomunicações. Refletindo a heterogeneidade do mercado nacional, prestadoras de médio e pequeno porte também utilizaram a oportunidade para registrar posicionamento próprio no debate. Para esse conjunto de agentes, haveria uma tendência de queda no tocante aos custos dos insumos de transmissão, de forma que as rubricas mais vultosas não diriam respeito à questão da capacidade, mas sim à remuneração pelo uso de postes, a direitos de passagem, ao acesso à dutos existentes, ao licenciamento de sites.

[...]

De modo diametralmente oposto, os agentes nativos digitais defendem a total desnecessidade de qualquer interferência no relacionamento entre usuários e detentores de rede. Na acepção desse setor, inexistiria indício concreto de falha de mercado que justificasse intervenção regulatória. No limite, na hipótese da determinação de compensação financeira das plataformas para as operadoras, estas acabariam sendo remuneradas duplamente pela prestação de um mesmo serviço: de modo recorrente pelo usuário e sob demanda pelas aplicações.

O racional das plataformas digitais no debate em tela se concentra, como visto no conjunto de subsídios, em três eixos centrais.

No primeiro, os provedores de SVA ressaltam o papel de suas soluções na orientação da demanda. Nesse sentido, a existência de aplicações com requisitos elevados de franquia e velocidade constituiria o principal driver da oferta de dados. Assim, demandas crescentes de conectividade ensejariam a contratação de planos e promoções mais sofisticados e, por consequência, mais rentáveis. De forma sinérgica, os investimentos em rede propiciariam um ecossistema robusto e propenso à inovação, resultando em ganhos compartilhados transversais a toda a cadeia de valor.

Complementarmente, as plataformas relatam contribuição direta na infraestrutura de distribuição de conteúdo, notadamente por meio da ampliação no número de Content Delivery Networks - CDN. O posicionamento de CDN na borda da rede, ou seja, mais próximo do consumidor, possibilita o atendimento pronto de requisições mais populares entre o público. A desnecessidade de consulta aos servidores centrais da plataforma teria o condão de aliviar a pressão sobre os trechos de transporte,

mais centralizados. Ainda, os atores de maior escala apontam para diversas iniciativas de grande porte na construção de malha própria, com destaque para o lançamento de extensões significativas de cabos submarinos, assim como de constelações satelitais.

Ademais, as provedoras de SVA seriam responsáveis por uma série de outras ações com efeitos positivos sobre o tráfego, a exemplo de medidas de gerenciamento do tráfego, serviços na nuvem, disponibilização de data centers, interconexão entre ISPs e peering, com benefícios diretos para a experiência do usuário, como menor latência. Ainda, enfatizaram o aperfeiçoamento da eficiência do uso da rede com a contínua otimização e desenvolvimento de novos padrões e mecanismos de compressão de áudio e vídeo (CODECs), área que os provedores de SVA são muito atuantes.

Por fim, consta ressalva quanto ao perfil de custo das redes atuais no sentido de que os gastos com a rede de acesso de fibra ótica, que responderiam por acima de 80% do total, segundo contribuições enviadas à Tomada de Subsídios nº 13/2023, e seriam altamente inelásticos em relação ao tráfego transitado.

Ainda na referida Tomada de Subsídios nº 13/2023, apontam para a ausência de números que consubstanciem o risco de um potencial estrangulamento da rede, a partir das projeções de demanda correntes. A expectativa de estabilidade estaria ancorada nas economias de escala presentes na operação, na diminuição dos custos de equipamentos e enlaces de alta capacidade, bem como na entrega contínua de tráfego por meio de caches localizados e CDNs. Em arremate, indicam que os custos de transporte de dados têm constantemente caído, tendo os custos de tráfego em massa diminuído continuamente há mais de uma década.[\[8\]](#)

Tema 6: Desequilíbrio entre os distintos agentes do ecossistema digital quanto a medidas de transparência e outras obrigações regulatórias

24. Explica a Anatel que as contribuições advindas da TS nº 13/2023 sugeriram que os diferentes níveis de transparência adotados pelos dois grupos de agentes do ecossistema digital poderiam implicar desincentivos à cooperação entre eles, impactos negativos na gestão e no planejamento de expansão das redes, bem como prejuízo ao órgão regulador para uma tomada de decisões baseada em evidências. A falta de transparência dos denominados “grandes usuários”, notadamente as denominadas *big techs*, seria apontada com mais frequência tanto no compartilhamento de informações com o órgão regulador (por exemplo, base de clientes, volume de tráfego e dados financeiros), quanto com os operadores de rede (por exemplo, uso de cache e tecnologias de compressão).

25. Ressalta ainda a Agência:

Contudo, há também indicação de que o compartilhamento de informações operacionais, por parte dos operadores de rede com estes “grandes usuários”, traria vantagens. Depreende-se das contribuições que a assimetria informacional entre os agentes do ecossistema regulado digital é mais crítica nos aspectos operacionais, embora outros aspectos tenham sido citados, como uso indevido da rede, de seus recursos e dos próprios serviços e avanços tecnológicos. Um ambiente de cooperação pleno em todos estes assuntos, pressupondo um alto nível de transparência, permitiria o uso racional, eficiente e otimizado dos recursos de rede e um ecossistema digital equilibrado e adaptável a novas tecnologias e demandas de mercado, com mais eficiência e crescimento. Poder-se-ia, por exemplo, evitar sobrecargas em partes da rede e a degradação da qualidade, aumentar a segurança e a estabilidade do serviço.[\[9\]](#)

26. O tema trata, portanto, da percepção de que um maior nível de transparência poderia beneficiar os consumidores nas seguintes hipóteses: mais informações na oferta de serviços e no momento da contratação, especialmente nos termos dos contratos, promovendo uma escolha consciente e identificação dos limites entre a prestação dos serviços de telecomunicações e os de SVA; maior controle sobre o tráfego de dados, separando o volume originado na prestação de serviço direta do que é veiculação de propaganda; mais informações sobre seus direitos, inclusive o de cobrar do fornecedor por eventuais falhas e por melhorias no serviço; e condições mínimas para se mitigar eventual tratamento discriminatório.

27. Argumenta a Agência que o arcabouço regulatório exige das empresas reguladas, típicas dos mercados de telecomunicações, a abertura de uma série de informações importantes, de cunho técnico, operacional, societário, econômico e financeiro. A exigência de informar não se restringe a determinações principiológicas e normas gerais, permeando todo o normativo regulatório dos serviços de telecomunicações:

Assim, no decorrer dos anos de regulação dos mercados de telecomunicações, foi criado um cenário em que as regras fornecem as bases para a disputa igualitária entre as empresas de telecomunicações,

garantindo a amplitude de informações necessárias para o alcance da transparência nas relações nesses mercados. Com a chegada das plataformas digitais e a constatação da sobreposição dos serviços que prestam nos mercados de telecomunicações, vários questionamentos emergem, como era de se esperar, inclusive na seara informacional. Afinal, se toda essa construção aqui evidenciada, que permite o conhecimento detalhado de informações e que são vitais para o correto acompanhamento dos mercados envolvidos, não é aplicada para empresas que competem nesses mercados, como garantir o equilíbrio?[\[10\]](#)

28. Desta forma, para esta análise a Agência propõe levar em consideração a assimetria informacional em torno dos agentes envolvidos, na medida em que há mercados nos quais parte dos competidores são obrigados a dispor, por força regulatória, informações definidas previamente e outra parte, à margem desta mesma regulação, não.

2 ANÁLISE CONCORRENCIAL E REGULATÓRIA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

29. Destaca-se que as contribuições endereçadas por esta SEAE/SRE, quando da TS nº 13/2023, visaram, de forma ainda preliminar e de modo a instigar o debate com a sociedade, indicar que a regulação deve ser flexível e aderente às novas realidades concorrenciais que se apresentam. É importante fomentar os debates quanto aos temas concorrenciais relacionados às plataformas digitais e como estes temas se entrelaçam com a realidade brasileira, considerando que há significativas lacunas e assimetrias de informação quanto ao impacto econômico das plataformas em um país como o Brasil, quais as questões antitruste que se colocam e como a regulação pode sanar eventuais falhas de mercado existentes.

30. Na presente TS, há, todavia, a abordagem de um tema que não foi, ainda, objeto de contribuições por parte desta SEAE/SRE: a distribuição de investimentos na infraestrutura de rede entre os agentes do ecossistema digital. Tal tema reflete a preocupação com o impacto que o tráfego de dados ensejado pelas plataformas digitais oferece às redes de telecomunicações, tal como explica a Anatel:

Novas e inovadoras plataformas digitais tem como base imprescindível os serviços e redes de telecomunicações. Dessa forma, a atuação eficiente e sustentável dos atores desse relacionamento é fundamental para que se promova uma saudável economia digital, nos mais diversos setores, aplicações, produtos e serviços.”[\[11\]](#)

31. A Agência complementa esta percepção com os seguintes argumentos:

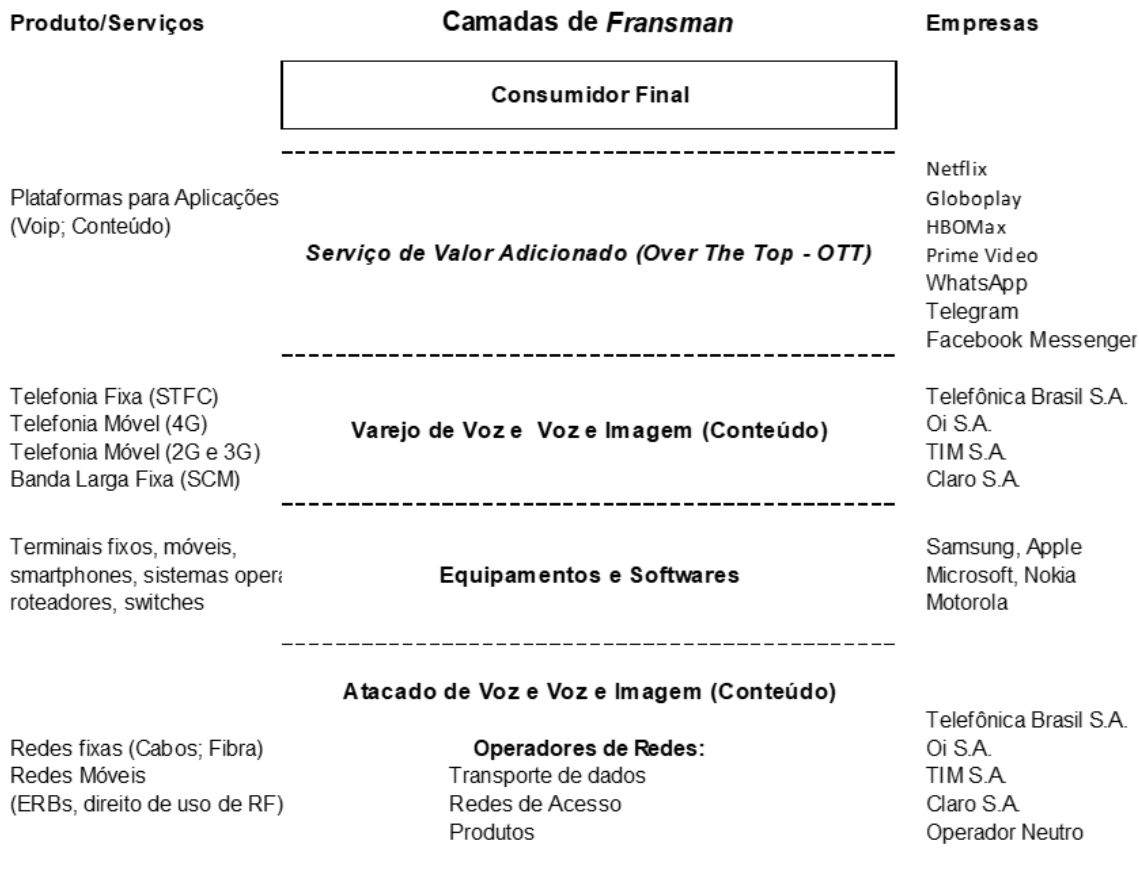
Nesse cenário de digitalização de serviços e oferta de diversas aplicações, produtos e serviços por meio de serviços e plataformas digitais, fica bastante claro que essas constituem-se em usuários das redes de telecomunicações, sejam eles diretos ou indiretos, sendo importante repisar que o relacionamento entre esses usuários e as prestadoras desses serviços deve ser profícuo e equilibrado, de forma a garantir investimentos no acesso e na conectividade. Isso significa que esta conectividade deve possibilitar a todos desfrutarem de uma experiência online segura, com qualidade satisfatória, enriquecedora, produtiva e acessível a preços justos, em outras palavras uma conectividade significativa.

Em outra perspectiva, uma regulação equilibrada e que coíba práticas anticompetitivas, especialmente entre os dois lados do relacionamento entre prestadoras de serviços de telecomunicações e provedores de Serviços de Valor Adicionado, incluídas aqui as plataformas digitais, pode incentivar modelos de negócio mais sustentáveis, promovendo importantes objetivos de política pública no sentido de uma conectividade significativa e inclusiva.[\[12\]](#)

32. Assim, a Agência reforça a necessidade de compreender as peculiaridades dos serviços típicos de telecomunicações e dos SVA, que dependem do suporte dos serviços de telecomunicações para operarem.

33. A Figura 1 ilustra um esquema com estas dimensões entrelaçadas, com exemplos de serviços e *players* que atualmente podem ser entendidos como típicos de telecomunicações e aqueles que, valendo-se da possibilidade de tráfego de dados, atuam na camada de SVA:

Figura 1 – Camadas de Fransman: diferenças e interconexões entre ecossistemas de telecomunicações e de SVA



Fonte: ANATEL. TS nº 13/2023 (SEI 32823622).

34. Observa-se que os SVA são, cada vez mais, preponderantes na vida dos consumidores finais, valendo-se do suporte de diversos serviços de telecomunicações, seja por meio de pacotes de ofertas, seja sob demanda dos próprios usuários, o que gera uma simbiose entre eles, ainda que se mantenham vigentes as distinções normativas entre ambos. Um exemplo mais ilustrativo é o do aplicativo WhatsApp, o qual possui funcionalidades típicas de um telefone (tal como executar chamadas por voz), mas é baseado em uma plataforma digital que se vale do tráfego de dados, possibilitado por sistemas de telecomunicações, como o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) ou o Serviço Móvel Pessoal (SMP).

2.2 CONTRIBUIÇÃO À PRESENTE TS

35. Tecidas estas considerações, destaca-se que as contribuições desta SRE/SEAE na presente TS concentram-se nas discussões referentes ao Tema 5 descrito acima (distribuição de investimentos na infraestrutura de rede entre os agentes do ecossistema digital), mais especificamente representado pela seguinte questão:

54) Para desenvolver o tema de maneira adequada, faz-se necessário embasar o tema, preferencialmente, por meio da identificação e levantamento de dados concretos, incluindo os novos atores do ecossistema digital, que sejam capazes de apontar com precisão o efetivo estado de equilíbrio ou desequilíbrio entre os investimentos efetuados e cabíveis a cada agente do ecossistema digital frente à necessidade de expansão e de sustentabilidade da infraestrutura de rede. Mais ainda, tais dados devem, oportunamente, ser capazes de ilustrar apropriadamente o comportamento das teorias econômicas subjacentes. Sendo assim, trata-se, aqui, de um problema de precificação ou de um problema do caroneiro? Considerando-se o mercado brasileiro apenas, apresente fatos à respeito da presente questão.[\[13\]](#)

36. A Agência indica que as plataformas digitais tem o condão de orientar o maior volume de demanda por dados e, por consequência, podem afetar o racional-econômico que orienta os investimentos na rede. Em face de um desequilíbrio no poder de barganha entre prestadoras de serviços de telecomunicações e grandes conglomerados digitais, a favor dos últimos, a autonomia dos detentores de infraestrutura estaria

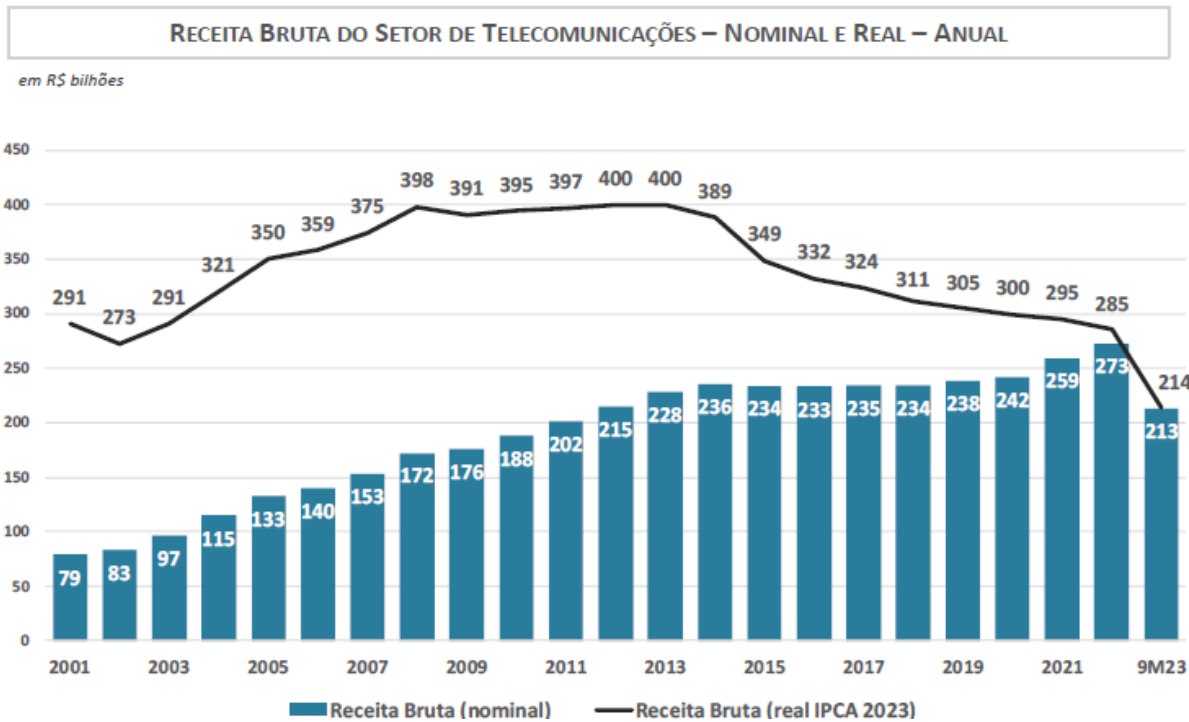
prejudicada. Na extensa argumentação abarcada pela TS nº 13/2023, a Anatel apresentou o seguinte diagnóstico:

Em contraste com os rendimentos decrescentes, os investimentos no setor de consolidação aumentaram substancialmente no mesmo intervalo. A implementação da quinta geração da telefonia móvel e a expansão da rede de fibra ótica apresentam-se como principais drivers desse movimento. O acréscimo dos custos de capital do setor possuem explicação multidimensional: por um lado, correspondem a estratégia para estancar ou, em um cenário mais positivo, reverter a queda na rentabilização do usuário por meio do *upscale* de sua assinatura a partir da introdução de tecnologias mais modernas; por outro, a expansão da infraestrutura de rede como resposta à demanda gerada pela popularização de aplicações e plataformas crescentemente intensivas no consumo de dados; e, em alguns mercados, consta ainda uma componente governamental de pressão, materializada no estabelecimento de metas para cobertura e velocidade das rede no contexto de planos de desenvolvimento nacional.

O acúmulo de saldos negativos, associado à baixa expectativa de reversão, tem motivado manifestações de descontentamento e pedidos de mudanças estruturais. Em face da assimetria entre os desempenhos das indústrias digitais e de telecomunicações, com o constante distanciamento das primeiras em relação às últimas, as empresas responsáveis pela manutenção e pela ampliação da infraestrutura de comunicação tornaram-se mais vocais quanto à demanda de contribuição dos demais agentes do ecossistema digital no financiamento da rede, em especial, as denominadas *big techs*, um conjunto de plataformas responsáveis pela maior parte do tráfego. A exigência da “partilha justa” tornou-se tema central no setor, com argumentos distintos provenientes cada lado.^[14]

37. A este respeito, a Associação Conexis Brasil Digital apresenta, em seu portal, um indicativo da redução da receita bruta real (considerando-se a atualização ano a ano pela inflação) a que vem sendo submetido o setor de telecomunicações, conforme abaixo:

Figura 2 – Receita bruta nominal e real do setor de telecomunicações



Fonte: CONEXIS. In: <https://conexis.org.br/numeros/estatisticas/> - acesso em 6.5.2024.

38. Em carta apresentada à Anatel, a empresa Netflix assim defendeu:

Hoje, em 2023, os usuários de internet – inclusive os do Brasil – desfrutam do resultado deste arranjo regulatório de distinção entre serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado e de neutralidade de rede. Dito de outra forma, o aumento geral da oferta de aplicações e conteúdo gerou demanda dos consumidores por mais e melhor conectividade, o que viabilizou investimentos e promoveu a expansão por parte daqueles que vendem esse serviço – levando, então, a ainda mais incentivos para a oferta de melhores aplicações e conteúdos.^[15]

39. Entendimento semelhante foi trazido pelo *Information Technology Industry Council* (ITI):

A distinção comprovada entre serviços de infraestrutura, como banda larga e entidades controladoras de espectro e empresas de camada de aplicação, deve ser mantida na prática e na lei, que é a base para permitir inovação, competição internacional e maior penetração e adoção da internet no Brasil. Como explicaremos a seguir (questão 16), há uma série de questões fundamentais com a ideia de “Grandes Geradores de Tráfego” ou “Grandes Usuários de Redes”, inclusive que essa ideia pressupõe que os SVAs 'causam' tráfego quando, na verdade, os usuários solicitam acesso. Portanto, um foco em 'tamanho' não tem sentido.

[...]

A ideia de “grandes geradores de tráfego (LTGs)” é um novo termo sendo considerado na Europa; esta terminologia é inadequada em qualquer contexto, inclusive no Brasil, visto que o tráfego é gerado por usuários finais e não por SVA, ao contrário do que este termo pressupõe. Além disso, apresenta o tráfego de dados de forma negativa, em vez de uma perspectiva positiva, como um facilitador do crescimento econômico para os TSPs. Além disso, essa abordagem é particularmente inadequada quando se considera que os dados visados também incluiriam serviços em nuvem e redes de entrega de conteúdo (CDN), cujo tráfego consiste em dados de terceiros fornecidos por centenas e milhares de clientes brasileiros, desde pequenas a grandes empresas, instituições governamentais e até provedores de serviços de comunicação eletrônica.

[...]

A rede usada para transmitir dados e conteúdo é mais extensa do que as tradicionais conexões de última milha para os usuários. Como observado acima, existem muitos contribuidores para esse ecossistema. Assim, é impreciso pensar em um provedor de SVA – que contribui para cabos submarinos e CDNs e segurança cibernética, entre outras coisas – como um grande usuário, assim como não seria considerar ISPs – com todos os seus usuários conectados – como sendo grandes usuários de instalações de rede SVA. O tráfego que atravessa a infraestrutura de rede brasileira é demandado pelos usuários, e quer eles paguem seu ISP ou seu provedor de SVA ou ambos, eles já pagaram por essa infraestrutura.[\[16\]](#)

40. Já o autor Ricardo Campos, no estudo “A nova relação entre infraestrutura e plataformas digitais: neutralidade de rede, *fair share* e sustentabilidade digital”, argumentou de forma diversa:

As importantes mudanças ocorridas no ecossistema da internet [...] demonstram, com maior clareza, que as tradicionais e radicais interpretações do princípio da neutralidade de rede, que defendem a impossibilidade da adoção de políticas que impliquem a cobrança dos provedores de conteúdo e aplicativos de acordo com o volume de tráfego gerado, não fazem qualquer sentido sob os aspectos de eficiência econômica ou proteção do consumidor. Da mesma forma, estruturas não-neutras, ao permitir arranjos de cobrança diferenciados inclusive para os usuários finais, vão de encontro ao modelo preconizado pelo Marco Civil da Internet, sendo mais adequado se adotar abordagens intermediárias do princípio. Ao permitir modelos de negócios alternativos e cobranças de provedores de conteúdo, essa posição permite endereçar os novos desafios colocados pelo deslocamento da concentração de poder de mercado dos ISPs aos provedores de conteúdo e aplicações, bem como pelas novas demandas de tráfego que acompanham o desenvolvimento de novas tecnologias e novos modelos de negócios. Ao mesmo tempo, protege a relação existente entre operadores de rede e usuários finais, mantendo-se a obrigação, nesse caso, de não discriminação.

[...]

Assim, essencialmente, uma política de fair share deverá focar no estabelecimento: (i) de uma clara obrigação para que OTTs específicas negociem acordos diretamente com as teles para o pagamento da justa contribuição para compensar o tráfego de entrada além do uso razoável e (ii) de mecanismos de resolução de conflitos vinculativos caso os acordos não sejam alcançados por vias negociais. Trata-se, para alguns autores, da chamada “regulamentação descentralizada”, composta por uma fase de barganha e outra (caso necessária) de mediação. Nesse caso, um árbitro independente, com capacidade de obrigar ambas as partes a apresentar as informações necessárias para se definir as contribuições devidas, decidirá com efeito vinculante. Um fator importante a ser considerado nesse modelo diz respeito à definição de quais empresas deverão contribuir e, portanto, ser incluídas na obrigação de negociar com as operadoras de telecomunicação. Considerando que são os grandes players os responsáveis pelo aumento do volume do tráfego de dados que, por sua vez, cria a necessidade de investimento em capacidade adicional das redes, eles devem ser o foco das propostas de fair share. É nesse sentido que se posicionou a *Fédération Française des Télécoms* (FTT), ao sugerir que apenas deveriam contribuir aquelas empresas que atingirem determinado limite em relação ao volume de tráfego de dados gerado. Da mesma forma entendeu o estudo realizado pela Axon Partners, ao defender que “o escopo de tais ferramentas poderiam também ser limitados a

apenas algumas muito grandes OTTs”. Essa limitação, que isentaria agentes menores, está em consonância com as recentes regulações europeias, como o Digital Markets Act – cujo foco são os gatekeepers – e o Digital Services Act – voltado, principalmente, para as plataformas online e os motores de busca de grande dimensão.[\[17\]](#)

41. Sobre o tema, sustenta a Anatel:

Em face de um aparente desequilíbrio no comportamento das curvas de faturamento e de despesas relacionados à oferta de conectividade, tanto na operação quanto na expansão da rede, diversos agentes da indústria de telecomunicações passaram a externar, de modo progressivamente mais vocal, a necessidade de recomposição das contribuições de cada elo da cadeia de valor para o financiamento da infraestrutura de uso comum.

De acordo com as prestadoras de telecomunicações, a migração de valor entre as camadas da cadeia digital, saindo dos serviços de telecomunicação em direção aos SVA, ameaçaria a sustentabilidade da rede, pressionada por uma cobrança excessiva e crescente por investimentos, seja em resposta ao incremento vertiginoso da demanda, seja pela imposição de requisitos elevados de velocidade e cobertura por políticas públicas.

Sob essa perspectiva, a indústria de telecomunicação, segundo estas prestadoras, estaria suportando a expansão de outros setores sem uma contrapartida devida, denotando espécie de subsídio cruzado.[\[18\]](#)

42. Em relatório específico sobre a temática, a Agência também destacou:

As operadoras de telecomunicação, a seu turno, vêm enfrentando severas dificuldades na capitalização de seus serviços, ao tempo em que observam um deslocamento das receitas das famílias em direção às plataformas digitais. Em contraste com os rendimentos decrescentes, os investimentos no setor de consolidação aumentaram substancialmente no mesmo intervalo. A implementação da quinta geração da telefonia móvel e a expansão da rede de fibra ótica apresentam-se como principais drivers desse movimento. O acréscimo dos custos de capital do setor possuem explicação multidimensional: por um lado, correspondem a estratégia para estancar ou, em um cenário mais positivo, reverter a queda na rentabilização do usuário por meio do upscale de sua assinatura a partir da introdução de tecnologias mais modernas; por outro, a expansão da infraestrutura de rede como resposta à demanda gerada pela popularização de aplicações e plataformas crescentemente intensivas no consumo de dados; e, em alguns mercados, consta ainda uma componente governamental de pressão, materializada no estabelecimento de metas para cobertura e velocidade das redes no contexto de planos de desenvolvimento nacional.[\[19\]](#)

43. Além disso, pontuou:

Importante destacar que o tráfego, em 2023, chega a ultrapassar 26,3 Tbps nos pontos de troca, demonstrando de maneira bastante clara que a demanda por serviços de telecomunicações vem se ampliando de maneira bastante relevante. O consumo de vídeo é atividade relevante para 80% dos usuários de banda larga fixa. Redes sociais como Facebook, Instagram ou X (Twitter) são de uso constante para 85% dos usuários de banda larga fixa e 82% dos usuários de banda larga móvel na modalidade pós-paga. Esse perfil de consumo concentra em poucos players um relevante percentual do tráfego de dados. Os aplicativos de Netflix, Youtube, Disney+, TikTok e Amazon Prime tem 37,8% do tráfego downstream segundo Relatório “Global Internet Phenomena Report” da Sandvine”. Vídeos em geral representam 65,93% do tráfego nas redes.

Quando se analisa os dados desse relatório por grupo econômico, as denominadas Big 6 (Meta, Alphabet, Microsoft, Amazon, Apple e Netflix) representam praticamente 50% do tráfego gerado nas redes. Nas redes móveis, contudo, streaming de vídeo e redes sociais respondem por 82,5% do tráfego total.

[...]

Ressalta-se, em primeiro lugar, o montante de investimentos feitos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, segundo a Conexis Brasil Digital na Tomada de Subsídios nº 13/2023, na ordem de R\$102,5 bilhões em 2021, envolvendo investimentos em infraestrutura, com a aquisição de espectro, expansão e automação de Content Delivery Networks - CDNs, investimentos em rede de acesso e transmissão, incluindo conectividade satelital, off-load das redes móveis por WiFi apoiadas em redes Fiber-to-the-home (FTTH), novos sites e datacenters, e os recursos necessários em transmissão de dados para a integração destes centros.[\[20\]](#)

44. Verificados estes distintos pontos de vista, no entender preliminar desta SEAE/SRE, alguns argumentos relacionados à denominada "partilha justa" ou *fair share* (isto é, à possibilidade de repartição

entre as responsabilidades e os custos pelo uso massivo das redes de telecomunicações para o tráfego de dados) soam contraditórios.

45. A alegação de disparidade no desempenho econômico entre os *players* típicos de telecomunicações (que teriam menor faturamento) e aqueles situados nos mercados digitais (que teriam maior faturamento) não justifica, de forma suficiente, a conveniência de se implantar modelo baseado na partilha de custos pelo uso de tais infraestruturas. **Em que pese o argumento de que o desempenho econômico de empresas situadas nos mercados digitais sejam substancialmente maiores que os das empresas de telecomunicações, tal fato não parece gerar um nexo de causalidade que corrobore a adoção de medidas compensatórias de um setor para outro. Seriam necessárias evidências mais robustas para alguma intervenção desta natureza, sob o risco de se criarem subsídios artificiais que ampliariam os custos de transação de múltiplos agentes econômicos sem resultar em benefícios sistêmicos consistentes.**

46. Vale destacar que não se está aqui a defender que empresas como as chamadas *big techs* devam escapar de obrigações regulatórias e tributárias. Esta é inclusive uma discussão que está em curso em diferentes fóruns, envolvendo diversos agentes e com recortes analíticos abrangendo múltiplos fenômenos. Entende-se, todavia, que o argumento de que grandes geradores de tráfego de dados - como as plataformas digitais - devam participar especificamente do subsídio às infraestruturas de rede de telecomunicações não parece crível do ponto de vista da eficiência econômica e concorrencial.

47. A partir destas noções a SEAE/SRE elenca, abaixo, alguns temas que merecem aprofundamento na fase de AIR, a ser elaborada pela Anatel, e que podem contribuir para o debate relativo ao *fair share* em pauta:

a) Os mercados de telecomunicações podem ser caracterizados como imperfeitamente contestáveis^[21]. A teoria da contestabilidade sugere que, mesmo quando há apenas uma ou algumas empresas dominantes em um mercado, tais incumbentes podem enfrentar pressão competitiva significativa se o custo de entrada for baixo o suficiente para permitir a ameaça de novos entrantes, ainda que meramente potenciais. Pesa para a ampliação desta contestabilidade o fato destes mercados serem regulados e por haver incentivos à entrada de *players* menores através das imposições existentes no PGMTC. Esta contestabilidade vem ampliando a rivalidade e a entrada de novas empresas em parte dos segmentos de telecomunicações, notadamente no mercado de banda larga fixa (SCM). Além disso, observa-se, após eventos recentes (como o leilão do 5G), a intenção de empresas regionais de disputarem novos mercados de redes fixas e móveis. As empresas incumbentes, de sua parte, vêm direcionando seus investimentos e ampliando sua atuação também como atacadistas, por meio de *Infracos* que operam num sistema de redes neutras. Esta característica de contestabilidade nos mercados, aliada à diversificação dos modelos de oferta em atacado, aponta o dinamismo do setor, refletido no interesse tanto de empresas incumbentes como de novos agentes em investir e disputar fatias deste mercado. Dadas estas características, não se verifica uma justificativa suficientemente amadurecida que demonstre a necessidade e a eficácia da realização de algum tipo de subsídio à ampliação das infraestruturas que suportam o tráfego demandado;

b) A saída recente de um grande *player* - a empresa Oi Móvel, adquirida por três empresas incumbentes - parece, igualmente, reforçar a compreensão de que os mercados de telecomunicações estão em franco desenvolvimento, o que se reflete na disputa por maiores participações e pela natural busca de economias de escala e escopo. Neste sentido, deve-se melhor examinar os movimentos de saída e/ou fusões e aquisições nos diversos mercados de telecomunicações, com intuito de verificar como o setor vem se movimentando à luz das demandas crescentes dos mercados digitais *vis a vis* os seus próprios modelos racionais de negócios;

c) Sob a ótica racional-econômica - admitindo-se que os mercados de telecomunicações são contestáveis - faz-se necessário um exame mais aprofundado do *trade off* de empresas incumbentes nos diferentes segmentos concorrenciais (como o SCM, SMP, STFC), com intuito de melhor compreender, por exemplo, se suas estratégias de CAPEX estão

direcionadas ao próprio incremento de sua competitividade – o que seria um movimento natural do próprio mercado –, tendo-se em conta fatores inerentes à lógica concorrencial, como a adaptação ao rápido avanço tecnológico (investimentos no 5G, por exemplo) e a expansão do atendimento a nichos emergentes de mercado (como ofertas de IoT, atendimento a grandes clientes de atacado - plataformas ou não -, investimentos em data centers etc);

d) Deve-se ponderar que as fronteiras que delimitam os mercados de telecomunicações estão se tornando tênues, havendo cada vez mais um entrelaçamento no relacionamento e na atuação entre *players* de mercados hoje distintos (como entre as próprias plataformas digitais, operadoras, bancos, fundos de investimento etc). Neste sentido, as fronteiras legais que hoje delimitam cada setor tendem igualmente a se tornar frágeis, abrindo novos desafios sobre a regulação e sobre como os próprios agentes econômicos serão, por exemplo, tributados. Entendemos, por isso, que tais desdobramentos devem ser melhor explorados, visando prospectar o comportamento dos mercados e dos agentes econômicos nele inseridos antes de se optar por intervenções regulatórias que podem não ser efetivas e que onerem diversos mercados, gerando prejuízos, por fim, ao bem-estar do consumidor.

48. Entende-se que há um grande desafio posto no que diz respeito à compreensão do impacto econômico e concorrencial causado pelas plataformas digitais. Neste sentido, são oportunas as considerações exaradas na TS promovida por esta SEAE/SRE:

A experiência internacional indica que as plataformas digitais são cada vez mais importantes para a economia e, por esse motivo, merecem atenção específica por parte do Estado. A mudança de padrões de trabalho e consumo durante e após a pandemia da Covid-19 acentuaram tal cenário. Isso ocorre, entre outras razões, por conta das características de seus modelos de negócios, incluindo as dinâmicas típicas de mercados de dois lados, e a forma pela qual as plataformas reúnem e coordenam agentes econômicos no entorno de sua arquitetura tecnológica.

Tais plataformas controlam e processam grandes bancos de dados com informações valiosas sobre as pessoas, incluindo seus hábitos e costumes de consumo, redes de relacionamentos e históricos de compras. Plataformas também possibilitam que empresas de tecnologia tenham acesso aos dados comerciais dos usuários e detenham controle de infraestruturas e recursos relevantes para a condução dos negócios. São essas características, aliás, que potencializam os seus efeitos de rede, pois à medida em que mais usuários cruzam seus interesses nessas redes de relações, aumentam os incentivos para que outros usuários, finais e comerciais, também as utilizem.

Os negócios das empresas que controlam grandes plataformas podem, ainda, ser potencializados em diferentes mercados: uma mesma empresa pode ser proprietária de diferentes plataformas e aplicações que ofertam serviços específicos, como forma de reter a atenção dos usuários. Essas plataformas interconectadas podem ter seus efeitos de rede reforçados mutuamente à medida em que são incentivadas a promover os seus respectivos usos, de forma cruzada, afetando a lógica concorrencial nos mercados em que operam. Da mesma forma, visando ampliar seu poder de mercado, uma mesma empresa pode adquirir empresas menores em outros mercados de plataformas em que ainda não atue, potencialmente ampliando seu poder de portfólio e minando entradas inovadoras.

Algumas das preocupações concorrenciais que surgem dessas dinâmicas já são conhecidas em outros mercados mais tradicionais, como de fabricação de automóveis, cartões de crédito e mesmo de petróleo e gás. As relações de interdependência, no entanto, são mais complexas e ocorrem de forma mais dinâmica nos mercados digitais, criando estruturas que podem ser comparadas a ecossistemas. As plataformas realizam uma complexa combinação entre serviços – muitos de custo zero para o usuário final –, associados ainda ao uso intensivo de dados, desenhos de aplicações tecnológicas e incentivos que impactam o comportamento dos usuários de forma relevante, mas nem sempre evidente para usuários e órgãos reguladores e de defesa da concorrência. Essas características dificultam o uso de ferramentas tradicionais para identificar eventuais condutas anticoncorrenciais e antecipar os possíveis efeitos de atos de concentração.

Como consequência, a concentração nos mercados de plataforma digitais vem se acentuando: poucas empresas são capazes de afetar a concorrência e consolidar suas posições dominantes não apenas nos mercados em que atuam, mas também em diversos serviços e produtos conexos. Tal diagnóstico tem motivado diversas jurisdições a ponderarem sobre as respostas jurídicas e as políticas públicas necessárias para lidar com esse cenário.[\[22\]](#)

49. De fato, assim como já vem ocorrendo nos diversos mercados regulados nos quais a atuação estatal visa a mitigar falhas de mercado, espera-se uma intervenção menos onerosa, mais eficiente e que responda adequadamente aos impactos concorrenciais causados pelos agentes econômicos. Considerando a complexidade do debate envolvendo as plataformas digitais e a existência de inúmeros estudos e debates sobre o tema que apontam em sentidos diversos, recomenda-se que a Anatel continue a se aprofundar nas diversas discussões em curso que abrangem este novo ambiente competitivo, para então delinear com mais segurança suas ações regulatórias.

50. **Dito isto, mais especificamente no que diz respeito à possibilidade de implantação de algum subsídio por parte de grandes usuários visando a contribuir com investimentos em infraestrutura, esta SEAE/SRE entende que não há evidências suficientes de que um modelo desta natureza resulte em eficiências alocativas.**

3 CONCLUSÃO

51. Esta SEAE/SRE destaca a importância da presente TS para o enriquecimento do debate sobre o impacto econômico de plataformas digitais no Brasil. A Anatel já colheu contribuições valiosas por ocasião da TS nº 13/2023, de modo que a atual iniciativa, que visa a subsidiar futura AIR, tende a reunir outros conhecimentos relevantes que contribuirão no desenho de políticas públicas.

52. A manifestação desta SEAE/SRE, de forma ainda preliminar e de modo a instigar o debate posto, indica que a regulação deve ser amplamente flexível. À medida em que seus mercados são caracterizados por inovações disruptivas, a ação regulatória sobre o ecossistema de plataformas digitais deve amparar-se na experimentação planejada e no diálogo constante com agentes públicos e privados. Pelo próprio dinamismo destes mercados, normas e regulamentos podem se tornar obsoletos rapidamente, o que demanda competências mais direcionadas à gestão das questões concretas que se apresentam e exige uma atuação coordenada da Anatel com os demais agentes.

53. Há, ainda, significativas lacunas e assimetrias de informação sobre o impacto econômico de tais plataformas em um país com a peculiaridade do Brasil, sobre quais as questões antitruste mais relevantes que se colocam e sobre como uma regulação pode sanar eventuais falhas de mercado preexistentes. Necessário, portanto, que diferentes atores públicos e privados melhor debatam tais questões, tendo como referência este dinamismo que vem caracterizando o setor.

54. Assim, esta SEAE/SRE aprofundará suas investigações nos temas correlatos, trazendo novas contribuições em momentos futuros, como em Consultas Públicas e eventos no quais se proponham este debate. Manterá, também, o diálogo constante com a Anatel, bem como com associações e entidades representativas do mercado, com empresas que atuam no setor e outras entidades públicas, visando a colher diferentes percepções fundamentadas.

55. Nesse sentido, esta SEAE/SRE busca incentivar a adoção de modelos regulatórios que ensejem a mínima intervenção e, ao mesmo tempo, permitam o estabelecimento de ambientes de constante inovação, que favoreçam a rivalidade, a entrada de novos *players* e que estimulem novos modelos de negócios no Brasil.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA

Coordenador de Inovação e Telecomunicações

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI

Coordenadora Geral de Saúde e Comunicações

ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA RIBEIRO
Subsecretária de Acompanhamento Econômico e Regulação

NOTAS:

- [1] ANATEL. Resolução Interna nº 182, de 30 de dezembro de 2022 (Doc. SEI Anatel nº 9635929), que aprova a Agenda Regulatória para o Biênio 2023-2024.
- [2] A SEAE/SRE se manifestou no âmbito da TS Anatel nº 13/2023, por meio do Parecer nº 2774/2023/MF (SEI 35998960).
- [3] Mais informações sobre o plano estratégico da Anatel podem ser acessadas em <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259>
- [4] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 26/2023 (SEI 39576531).
- [5] ANATEL. Avaliação Preliminar da Problemática (SEI 39576642).
- [6] *Idem.*
- [7] *Ibidem.*
- [8] *Idem.*
- [9] *Idem.*
- [10] *Idem.*
- [11] *Idem.*
- [12] *Idem.*
- [13] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 26/2023. In: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=2&ConsultaId=20202> – acesso em 12.4.2024.
- [14] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 13/2023. In: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=3&ConsultaId=10120> – acesso em 25.3.2024.
- [15] NETFLIX. Contribuição à Tomada de Subsídios nº 13/2023 (Regulamento de Deveres de Usuários) (Doc SEI Anatel nº 10635215).
- [16] ITI. Comentários do ITI a Tomada de Subsídio nº 13 Regulamento de Deveres dos Usuários. Jul/2023 (Doc. SEI Anatel nº 10694569).
- [17] CAMPOS, R. A nova relação entre infraestrutura e plataformas digitais: neutralidade de rede, fair share e sustentabilidade digital. Set/2023 (Doc. SEI Anatel nº 10868618).
- [18] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 26/2023 (SEI 39576531).
- [19] ANATEL. Relatório sobre o Item 6 da Agenda Regulatória da Anatel para o Biênio 2023-2024 – Regulamento de Deveres dos Usuários (Doc. SEI Anatel nº 10020271).
- [20] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 26/2023. In: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=2&ConsultaId=20202> – acesso em 12.4.2024.
- [21] À luz da teoria de Baumol *et al.* (1982). In: Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D. (1982). Contestable markets and the theory of industry structure. *Harcourt Brace Jovanovich*. Pub, New York. 510p.
- [22] SRE-MF. Tomada de Subsídios: IMPACTOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS DE GRANDES PLATAFORMAS DIGITAIS. In: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrenca-plataformas-digitais> - acesso em 7.5.2024.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral**, em 28/05/2024, às 10:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Patriza Gonçalves Lira Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 28/05/2024, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Guimarães Pereira, Coordenador(a)**, em 28/05/2024, às 11:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **41870965** e o código CRC **51F5AF8B**.

Referência: Processo nº 19995.000236/2024-02

SEI nº 41870965