

Ilustríssimo Senhor

**Nilo Pasquali**

**Superintendente de Planejamento e Regulamentação – SPR**

Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL

Brasília - DF

**Assunto:** Contribuição da Conexis à Consulta Pública nº 64 de 2021.

**Referências:** Reavaliação da regulamentação de Mercados Relevantes - PGMC  
Processo nº 53500.055615/2020-51

Prezado Sr.,

A **Conexis Brasil Digital** (Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal), entidade que representa as Prestadoras de serviços de telecomunicações fixa e móvel no país, reconhece e cumprimenta a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, pela promoção da Consulta Pública nº 64/2021 que trata da Tomada de Subsídios para **reavaliação da regulamentação de mercados relevantes do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC)**, aprovada por meio da Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012, e atualizado pela Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018.

É notório que o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) se tornou referência basilar para estimular a competição no mercado de telecomunicações. Desde sua publicação, em 2012, o PGMC tem reforçado uma estrutura criteriosa de regulação pautada por análises de mercado e a imposição de medidas assimétricas, fornecendo instrumentos para evitar o exercício de poder de mercado por grupos com Poder de Mercado Significativo (PMS) em determinados Mercados Relevantes.

Buscando meios de alcançar o melhor funcionamento do processo competitivo no setor, o PGMC já surgiu determinado a se adequar, constantemente, às mudanças nos Mercados e nas Prestadoras. Alinhado ao dinamismo já conhecido do setor de telecomunicações, o PGMC, quando da sua publicação, antecipou a necessidade de revisões constantes dos mecanismos de regulação assimétrica e de seu funcionamento. Portanto, já estabelece prazos para revisão das medidas assimétricas e dos Mercados Relevantes (a cada quatro anos) e da designação de PMS (a cada dois anos).

É louvável a previsão regulamentar que estabelece a revisão periódica dos Mercados previstos no PGMC. Isto mostra que o regulador, desde o princípio, já previa a importância de reavaliar a realidade do mercado para, então, manter, alterar ou excluir mercados relevantes e medidas assimétricas.

O desenvolvimento dinâmico do universo das TICs requer não apenas investimentos diretos à inovação e aos serviços, mas uma atualização constante das regras que permeiam o setor, em linha com a evolução da tecnologia e das infraestruturas, bem como dos agentes do mercado e do serviço em si. É fundamental revisar regras obsoletas e excessivas ao setor.

DS  
DN

DS  
MF

Para tanto, deve-se **avaliar constantemente a nova dinâmica do mercado e sua composição**, considerando de forma ampla todo o ecossistema que envolve os serviços de telecomunicações, desde novos players, novas tecnologias, infraestruturas, novos serviços, **sob pena de realizar a revisão do PGMC a partir de uma visão distorcida do mercado.**

Ressalte-se que a definição precisa dos Mercados Relevantes é fundamental para que a intervenção seja restrita somente aos mercados em que, de fato, não há competição efetiva.

Estudo Internacional da *Deloitte Center for Government Insights* (2018)<sup>1</sup> avalia o cenário regulatório das TICs e apresenta princípios que podem auxiliar Agências Reguladoras no “como” e “quando” regular, além de apresentar propostas para se repensar a regulamentação na era da transformação digital. No relatório “*The future of regulation: Principles for regulating emerging Technologies*” a consultoria destaca os principais desafios às Agências Reguladoras e princípios/diretrizes que podem guiar o regulador neste processo de transição. Dentre os principais desafios à regulamentação tradicional, destacam-se aqueles relacionados aos negócios, - como **acompanhar o ritmo das mudanças e se adaptar aos disruptivos modelos de negócios**, e aqueles relacionados à tecnologia em si.

Neste sentido, vale resgatar o conceito de “**rivalidade ampliada**” apresentado pela Anatel na Análise de Impacto Regulatório que antecedeu a última revisão dos Mercados Relevantes e dos grupos detentores de Poder de Mercado Significativo. Na ocasião, a Agência reforçou o entendimento de que “*a competição não está limitada somente aos participantes estabelecidos, mas é influenciada também pelo poder dos clientes, dos fornecedores, de substitutos e dos potenciais entrantes no mercado*”<sup>2</sup>.

A tomada de subsídios ora em análise traz mais de 50 (cinquenta) questionamentos aos mais diversos temas envolvendo o mercado das telecomunicações, novos players e novos serviços. Por se tratar de temas sensíveis e de alta complexidade, associados a questões competitivas e de cunho estratégico, as prestadoras associadas à Conexis encaminharão, individualmente, suas respectivas contribuições à presente Tomada de Subsídios.

Não obstante, aproveitamos a oportunidade para contribuir especificamente com os temas abaixo, por entender que requerem especial atenção da Agência, dado o contexto atual dos serviços telecomunicações. A Conexis entende que para manter o propósito do PGMC de regular em prol da competição e das condições simétricas aos competidores, se faz necessário um olhar atento à realidade setorial, em que:

- (i) o crescimento exponencial dos serviços prestados por meio de **empresas over-the-top** mudou por completo a dinâmica do setor e a fruição dos serviços pelos usuários, impactando diretamente o mercado de voz, mensagens e vídeo tradicional, que sobrevive com acentuada desvantagem competitiva decorrente do excesso de regramentos e obrigações vigentes;
- (ii) os serviços ofertados pelos **Brokers e plataformas** se inserem no mercado de comunicação corporativa, também com crescimento acelerado (uso por empresas para divulgar produtos, finalizar compras, atender o consumidor, entre outras facilidades), e podem utilizar o SMS ou as redes de banda larga das prestadoras de serviços de telecomunicações.

#### i. **Empresas over the top**

As empresas *Over the Top*, as chamadas OTTs, prestam serviços a partir de uma camada superior das redes IP, resultando em serviços que apresentam as mesmas utilidades

<sup>1</sup>Deloitte Center for Government Insights. “The future of regulation: Principles for regulating emerging Technologies”. 2018. [https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4538\\_Future-of-regulation/DI\\_Future-of-regulation.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4538_Future-of-regulation/DI_Future-of-regulation.pdf)

<sup>2</sup> Anatel. “Análise de Impacto Regulatório. Reavaliação da regulamentação de mercados relevantes”. Out/2016.



comparativamente àqueles pertinentes às telecomunicações – serviços de voz, mensagens, acesso a conteúdo de vídeo, entre outros.

Esse novo modelo, cuja fruição, pelos usuários, pressupõe a existência de infraestruturas de telecomunicações de alta tecnologia que as suportem, recebe a denominação generalizante de “aplicações over-the-top”, descritas como um conjunto de aplicações acessíveis a partir da Internet, que corre sobre as redes dos prestadores de serviços de telecomunicações contratados pelos usuários para prover acesso à web.

As aplicações OTT foram apresentadas como uma inovação disruptiva, não sendo raros aqueles que proclamam um mundo *over-the-top* como a destruição criativa de indústrias tradicionais como a de telecomunicações: uma nova realidade, cheia de oportunidades.

A LGT e a Constituição Federal do Brasil estabelecem o papel do Poder Público na garantia da ordem econômica e na preservação da sustentabilidade do desenvolvimento do setor de telecomunicações. Assim, cabe ao Poder Público o dever de regulamentar e equilibrar o relacionamento entre provedores de serviços OTTs e de telecomunicações.

Como reconhecido pela Anatel em outras oportunidades<sup>3</sup>, **embora prestem serviços similares, os serviços prestados por OTTs não estão submetidos à mesma carga regulatória a que o setor de telecomunicações está sujeito.**

Também dispôs a Anatel que, do ponto de vista da competição, o debate que se estabelece em torno desta questão deve ser abordado em duas alternativas: regular as empresas OTT, ou desregular o setor de telecomunicações, de modo a nivelar o campo competitivo em que ambos transacionam seus serviços.

Como amplamente debatido nos últimos anos, uma grande assimetria no setor é o fato de os serviços OTT não obedecerem a nenhum dos regramentos da ANATEL, não tendo nem metas de qualidade mínima a cumprir, tampouco obrigações consumeristas, prazos a serem cumpridos ou obrigações de continuidade e manutenção de serviços. As OTTs nem ao menos se submetem às mínimas obrigações legais associadas às prestadoras dos serviços de telecomunicações ou às alíquotas tributárias que tanto impactam os preços ao consumidor na oferta de serviços tradicionais.

Ou seja, o que se tem atualmente é um cenário em que OTTs atuam sem regras estabelecidas por qualquer tipo de regulação, enquanto as operadoras tradicionais sobrevivem em um ambiente bastante regulado.

Na Análise de Impacto Regulatório<sup>4</sup> que acompanhou a última revisão de Mercados Relevantes PGMC, assim se posicionou a Anatel sobre o assunto:

*“(…) necessidade de regulação decorre da existência de falhas de mercado, e que a instalação da competição leva à **possibilidade de desregulamentação setorial.***

*Desse modo, entende-se que a identificação de mercados varejista competitivos a partir dos estudos regulares previstos no próprio PGMC, seja em razão de **multiplicidade de players** em determinada localidade (que demonstra que entradas de novos competidores são viáveis), seja em razão da contestação proveniente dos OTTs no provimento de serviços substitutos, **podará ensejar a avaliação, por parte da Anatel, da pertinência desregular alguns dos serviços,** em algumas localidades, ainda que de forma gradual e vigiada.*

*Um exemplo de regulação passível de ser suprimida em razão de seu anacronismo é aquela que estabelece patamares de qualidade a se*

<sup>3</sup> Anatel. “Análise de Impacto Regulatório. Reavaliação da regulamentação de mercados relevantes”. Out/2016.

<sup>4</sup> Anatel. “Análise de Impacto Regulatório. Reavaliação da regulamentação de mercados relevantes”. Out/2016. Pag. 549.

*cumprirem para o SMS (Short Message Service), que é um serviço para o qual há substitutos perfeitos, como o Whatsapp, por exemplo, de modo que o consumidor escolherá aquele serviço que melhor lhe atenda.*

*O próprio serviço de voz por meio do STFC também tem seu substituto no serviço de voz por meio do SMP, além dos serviços de voz sobre IP providos por OTTs, sendo possível assumir que há ampla e efetiva competição no provimento de serviços de voz. Desse modo, é perfeitamente aceitável que se avalie a pertinência de conceder liberdade tarifária para as concessionárias do serviço telefônico tradicional". (grifo nosso)*

Não há que se questionar quanto à necessidade de se estabelecer um nivelamento adequado das condições competitivas entre as prestadoras dos serviços de telecomunicações e as OTTs. Neste cenário, **a Conexis reforça seu posicionamento a favor de um ambiente cada vez mais flexível e desregulado.**

Nos últimos anos, a Conexis tem participado ativamente das iniciativas voltadas à simplificação regulatória, em especial aquelas relacionadas à Guilhotina Regulatória e à busca por uma regulação mais responsiva, como o que tem sido discutido na revisão da regulamentação sobre direitos de consumidores de serviços de telecomunicações e de qualidade, além da regulamentação afeta à competição que já traz uma natureza transversal aos diferentes serviços.

A título de exemplo, no Sistema de Autorregulação das Telecomunicações (SART), a Conexis vem trabalhando intensamente com as operadoras na proposição de normativos que permitam que as resoluções da agência tenham um viés mais principiológico, particularmente na regulamentação sobre direitos do consumidor, direcionando à autorregulação o detalhamento de compromissos que endereçam as principais questões identificadas pela Anatel.

Neste sentido, a Conexis apoia as iniciativas de equilíbrio e **simplificação regulatória** por meio da redução da regulação das atividades tradicionais para que tenham as condições mínimas de lidar com a convergência de rede e fazer frente à crescente competição com as empresas OTT. Aproveitamos a oportunidade para ressaltar a importância da **adoção de ferramentas de soft regulation com vistas a reduzir o volume de regras setoriais impositivas**, substituindo-as por instrumentos de recomendação como guias de melhores práticas que não demandam atuação fiscalizatória e imposição de sanções, mas buscam trazer ao contexto regulatório mecanismos mais eficientes e com menor custo para o acompanhamento de resultados por parte do órgão regulador.

Para se estabelecer um mercado equilibrado entre empresas que prestam serviços similares, o marco regulatório deve garantir um cenário competitivo justo para provedores tradicionais dos serviços de telecomunicações, assim como provedores de serviços OTT. O cenário regulatório atual mostra que **o excesso de regulação às operadoras tradicionais, em comparação ao mercado não regulado das OTTs, envia por completo o mercado em benefício dos fornecedores de serviços OTT, inclusive por meio de assimetrias tributárias.**

Vale reforçar o entendimento da OCDE quando avaliou a situação do mercado brasileiro de telecomunicações em 2020. Em seu relatório (OCDE, 2020), a entidade destaca que *"a solução não é impor regulações típicas de setores tradicionais sobre os provedores de serviços OTT, que são importantes impulsionadores da adoção de banda larga no país. Ao contrário, um marco mais equilibrado e consistente poderia promover a competição"*<sup>5</sup>.

Nessa esteira, vale destacar que, recentemente, as principais operadoras da Europa apresentaram um posicionamento<sup>6</sup> formal exigindo um esforço dobrado das autoridades para reequilibrar a relação entre os gigantes da tecnologia global e o ecossistema digital europeu. Reforçaram que grande e crescente parte do tráfego de rede é gerado e monetizado pelas

<sup>5</sup> OECD (2020), Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>.

<sup>6</sup> Joint CEO Statement – 29 November 2021. "Europe needs to translate its digital ambitions into concrete actions".

grandes plataformas tecnológicas, mas requer um **investimento contínuo e intensivo na rede e no planejamento pelo setor das telecomunicações.**

As grandes operadoras europeias argumentam que o modelo atual - que permite aos cidadãos da União Europeia desfrutar dos frutos da transformação digital - **só pode ser sustentável se tais plataformas de grandes tecnologias também contribuírem de forma justa para os custos de rede.** As operadoras reforçam que as novas estratégias industriais devem assegurar aos players europeus - incluindo as prestadoras dos serviços de telecomunicação – que possam competir em condições iguais, inclusive com relação aos custos de rede.

A discussão travada na Coreia do Sul (caso Netflix x SK Telecom) é um exemplo. E se faz necessária também no Brasil, haja vista a constatação da inadequação do atual cenário jurídico-regulatório em que somente as prestadoras de telecomunicações se responsabilizam pela qualidade da conectividade oferecida ao usuário, o que demanda constantes e crescentes investimentos para melhoria das redes sem qualquer contribuição das plataformas OTT, que são os grandes geradores de tráfego.

Por certo, é fundamental estimular novos modelos de investimento em infraestrutura que possa acompanhar o crescimento do tráfego destinados às plataformas OTTs que geram elevado percentual desse tráfego, bem como o **compartilhamento de custos de infraestrutura ou até mesmo uma eventual remuneração a ser paga pelas OTTs às prestadoras de serviços de conexão à internet pelo tráfego gerado na rede.**

Por fim, destaca-se que as prestadoras de serviços de telecomunicações que atuam no Brasil são responsáveis por **significativas contribuições à economia**, suportando um amplo ecossistema que inclui desenvolvedores de aplicações e de conteúdo, empresas de distribuição e varejo, além de fabricantes de dispositivos e outros, gerando empregos para o país e contribuindo para o PIB nacional.

O setor é também um dos que mais contribuiu com o recolhimento de impostos, taxas e contribuições nas últimas décadas, são **cerca de R\$ 60 bilhões de tributos por ano.** Assim como para a maioria dos serviços no Brasil, também na área das telecomunicações, o ICMS representa o maior imposto recolhido, são cerca de R\$ 30 bilhões por ano. Para a COFINS são recolhidos cerca de R\$ 7 bilhões e para os fundos específicos do setor, dentre as quais se destacam o FISTEL e o FUST, são recolhidos cerca de R\$ 6 bi por ano. Para os fundos setoriais, o setor já recolheu desde 2001, mais de R\$ 117 bilhões e menos de 9% desse valor foi utilizado no setor. O setor de telecomunicações **investe R\$ 30 bilhões por ano**, desde a privatização em 1998, já foram investidos R\$ 1,013 trilhão em valores corrigidos.

**Portanto, a Conexis reforça à Anatel o quão imprescindível é para o setor, para que se possa manter os níveis de investimento em rede das operadoras e a melhoria constante na qualidade dos serviços, que seja realizado o quanto antes o nivelamento das condições competitivas, traduzido em uma redução da regulação das prestadoras, para lidar com a convergência de rede e fazer frente à crescente competição com as empresas OTT. Deve-se garantir simetria de regulação aos serviços e produtos ofertados via Internet com aqueles que são ofertados pelos meios convencionais, bem como uma justa e adequada tributação que respeite o porte e a natureza dos serviços.**

## ii. Plataformas de comunicação por brokers

Os Brokers exercem papel importante ao prestar serviços de comunicação corporativa, interligando seus clientes finais (notadamente, empresas) e clientes para quem tais empresas prestam serviços. Tradicionalmente, este mercado de comunicação corporativa surgiu e se desenvolveu mediante atuação dos brokers com a utilização de SMS, por meio da qual os agentes econômicos firmavam contratos com as operadoras de SMP para aquisição de pacotes para envio de SMS. Nessa esteira, os Brokers implementaram uma autorregulação sobre os códigos de SMS via Short Code, fundamental para organizar o serviço, bem como para dar transparência para o cliente final e contratante do serviço.

Ocorre que os serviços ofertados por tais agentes econômicos se inserem em um mercado muito maior, dinâmico e em constante inovação, qual seja, o de comunicação corporativa. No atual cenário de transformação digital e pós pandemia COVID 19, é natural o crescimento acelerado do mercado de comunicação corporativa e da utilização de diferentes soluções por empresas para divulgar seus produtos, para finalização de compras, para atendimento ao consumidor, entre tantas outras facilidades que surgem constantemente.

Nesse sentido, os brokers passaram a usar um crescente número de ferramentas alternativas e mais eficientes que o SMS, podendo-se destacar serviços OTT (como WhatsApp) e a Rich Communication Services (RCS, do Google), que utilizam as redes de banda larga, se conectando com a internet. Dessa forma, é certo que o SMS não é um insumo essencial para a atuação dos broker. Do contrário, existem diversas alternativas de soluções de comunicação, que oferecem funcionalidades equivalentes ou mais avançadas do que aquelas verificadas no SMS. Nesse sentido, os brokers são provedores de Serviço de Valor Adicionado (SVA), operando em regime de liberdade de iniciativa e não são sujeitos a regulamentação editada pela ANATEL, mediante a oferta de plataformas de comunicação integradas e multicanal, que disponibilizam uma ampla gama de soluções de comunicações a terceiros.

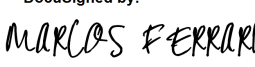
Nesse sentido, enquanto o SMS e o provimento de conexão à internet estão sob a égide/regulação da Anatel, a atuação no mercado de comunicação corporativa, independentemente do meio utilizado, não enseja o cumprimento das obrigações típicas dos serviços regulados, de modo que a equiparação entre ambos para fins de regulamentação dos serviços pela ANATEL revela-se inadequada.

Vale dizer, medidas regulatórias ex ante em um determinado mercado se justificam para tratar de eventuais falhas de mercado ou potenciais questões concorrenciais concretamente identificadas pelo ente regulador. Na medida em que o SMP e o acesso às redes de telecomunicações já são objeto de regulação pela ANATEL, não há qualquer justificativa para a ampliação da regulamentação sobre tais serviços, inclusive para fins de fixação de preços em contratos paritários entre brokers e prestadoras de SMP.

**Diante do exposto, é fundamental que as prestadoras de SMP possam atuar com liberdade de preços na oferta de serviços aos brokers, inexistindo qualquer falha de mercado, problema concorrencial ou incentivo anticompetitivo a ser endereçado pela regulamentação da ANATEL. Qualquer intervenção regulatória, notoriamente não necessária neste mercado, pode resultar em distorções competitivas e incentivos ruins em termos de investimentos na cadeia de serviços.**

Sendo o que cabia para o momento, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

DocuSigned by:  
  
EED8E9E45480422...  
Marcos Ferrari  
Presidente Executivo

