



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer nº: 025/COGSE/SEAE/MF

Brasília, 18 de março de 2003.

Referência: Ofício nº 5287GAB/SDE/MJ, de 31 de dezembro de 2001.

Assunto: Ato de Concentração nº 08012.007968/2001-29

Requerentes: Brasil Telecom S/A e Vant Telecomunicações S/A

Operação: Aquisição de 19,9% do capital social da Vant Telecomunicações S/A pela Brasil Telecom S/A

Recomendação: Aprovação com restrições

Versão: Pública

O presente parecer técnico destina-se à instrução de processo constituído na forma a Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, em curso perante o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

Não encerra, por isto, conteúdo decisório ou vinculante, mas apenas auxiliar ao julgamento, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, dos atos e condutas de que trata a Lei.

A divulgação de seu teor atende ao propósito de conferir publicidade aos conceitos e critérios observados em procedimentos da espécie pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, em benefício da transparência e uniformidade de condutas.

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos do Art. 54 da Lei n.º 8.884/94, parecer técnico referente ao ato de concentração entre as empresas Brasil Telecom S/A e Vant Telecomunicações S/A.¹

1. DAS REQUERENTES

1.1 Adquirente

1. A Brasil Telecom S/A (“BrT”), sociedade por ações devidamente constituída segundo as leis da República Federativa do Brasil e sediada em Brasília, no Dis-

¹ Este parecer contou com a participação do estagiário Thiago Marzagão.

trito Federal, é uma empresa de telecomunicações com atuação nas regiões Sul, Centro-Oeste e em parte da região Norte.

2. O Quadro 1, abaixo, descreve a composição societária da BrT:

Quadro 1

Composição societária da BrT

Acionista	% Participação
Brasil Telecom Participações S/A	98,0
Outros	2,0
Total	100,0

Fonte: elaboração própria a partir de informações prestadas pelas requerentes.

3. A BrT participou de quatro atos de concentração econômica nos últimos anos: (i) aquisição de participação acionária na Internet Group (Cayman) Limited, detentora da Internet Group do Brasil Ltda.; (ii) aquisição de participação na Companhia Riograndense de Telecomunicações; (iii) reestruturação societária entre as empresas Nova Tarrafa Participações e Vicencia Participações S/A, nas quais a BrT detém participação; e (iv) aquisição de participação na iBest S/A. À exceção do primeiro destes atos, já aprovado pelo CADE, os demais ainda se encontram em análise no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

4. A BrT informa possuir participação no capital social das seguintes empresas:

- ♦ BrT Serviços de Internet S/A
- ♦ Nova Tarrafa Participações Ltda.
- ♦ Internet Group do Brasil
- ♦ Internet Group Cayman Limited
- ♦ iBest S/A

5. O faturamento da BrT (incluindo as empresas em que esta possui participação) em 2000 foi de **(sigilo)**.

1.2 Adquirida

6. A Vant Telecomunicações S/A (“Vant”), sociedade civil por quotas de responsabilidade limitada devidamente constituída segundo as leis da República Federativa do Brasil e sediada em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, é uma empresa de telecomunicações com atuação no segmento corporativo.

7. O Quadro 2, abaixo, descreve a composição societária da Vant antes da operação:

Quadro 2

Composição societária da Vant antes da operação

Quotista	% participação
Aescom Sul Ltda.	99,9
Sr. Luiz Cruz Schneider	0,1
Total	100,0

Fonte: elaboração própria a partir de informações prestadas pelas requerentes.

8. A Aescom Sul Ltda, controladora da Vant, pertence, por sua vez, ao grupo norte-americano AES Corporation, o qual atua no setor de energia elétrica. O grupo AES participou, nos últimos anos, de diversos atos de concentração econômica no Brasil, quase todos envolvendo empresas do setor de energia elétrica e, portanto, sem interesse para a presente análise. Da mesma forma, o grupo AES informou deter participações em diversas empresas do setor elétrico, não tendo informado qualquer participação em outra empresa de telecomunicações além da Aescom Sul Ltda (controladora da Vant).

9. O faturamento da Vant em 2000 foi de **(sigilo)**.

2. DA OPERAÇÃO

10. A operação consiste na aquisição de 19,9% do capital social da Vant pela BrT, pelo valor de **(sigilo)**, conforme Acordo de Acionistas firmado pelas partes em 05/12/2001. Com a operação, a Vant deixa de ser uma sociedade civil por quotas de responsabilidade limitada e passa a ser uma sociedade anônima por

ações, transformando-se as 81.567.000 quotas representativas de seu capital social em 81.567.000 ações ordinárias.

11. O Quadro 3, abaixo, descreve a composição societária da Vant depois da operação:

Quadro 3

Composição societária da Vant após a operação

Acionista	% participação
Aescom Sul Ltda.	80,1
Brasil Telecom S/A (BrT)	19,9
Total	100,0

Fonte: elaboração própria a partir de informações prestadas pelas requerentes.

12. Foi celebrado, ainda, um Contrato de Opção de Compra e Venda de Ações sob Condição Suspensiva², por meio do qual a BrT passou a deter a opção de compra dos 80,1% restantes do capital social da Vant. Segundo este instrumento, a BrT deverá exercer seu poder de compra da totalidade do capital social da Vant tão logo cesse a restrição regulatória que presentemente a impede de fazê-lo.³

13. Há, com respeito à restrição acima mencionada, algumas dúvidas sobre os aspectos jurídicos da presente operação. A Global Village Telecom Ltda. ("GVT"), empresa "espelho" concorrente da BrT, apresentou à Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações -, em 31/07/2002, denúncia pedindo a suspensão da operação, argumentando que a BrT estaria exercendo controle sobre as decisões mercadologicamente relevantes desta empresa - controle este que, segundo a GVT, seria irregular dado o fato de a BrT não haver antecipado o cumprimento das metas fixadas pela Anatel para os serviços do setor, o que impediria a BrT de controlar outras empresas de telecomunicações até 01/01/2004.

² Reza o artigo 125 do Código Civil que "subordinando-se a eficácia do ato à condição suspensiva, enquanto esta não se verificar, não se terá adquirido o direito a que ele visa."

³ Tal impedimento decorre, segundo as requerentes, da conjugação dos seguintes instrumentos normativos:
- Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97): artigos 187, 207 e 214;
- Plano Geral de Outorgas (aprovado pelo Decreto 2.534/98): artigos 6º, 10, §2º, 15; e
- Regulamento para apuração de controle e de transferência de controle em empresas prestadoras de serviços de telecomunicações (aprovado pela Resolução 101/99 da Anatel): artigos 1º e 2º.

14. Em que pesem tais questionamentos de ordem legal, esta Secretaria limitará a presente análise aos aspectos econômicos da operação. Para tanto, supõe-se aqui a “pior hipótese”, qual seja, a de que a operação enseja influência relevante, pela BrT, sobre as decisões mercadologicamente relevantes da Vant. Os aspectos regulatórios estão sendo analisados pela Anatel no Processo Administrativo de Descumprimento de Obrigação (PADO) número 53500003843/2002, instaurado em 13/08/2002 face à denúncia apresentada pela GVT. Este parecer não enseja, portanto, qualquer opinião acerca da conformidade da presente operação com os instrumentos legais/regulatórios vigentes, restringindo sua análise às implicações da operação para a estrutura concorrencial do mercado relevante abaixo definido.

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

3.1 Mercado Relevante do Produto

15. O Quadro 4, abaixo, apresenta a relação dos principais serviços/produtos ofertados pelas requerentes:

Quadro 4

Principais serviços/produtos ofertados (direta ou indiretamente) pelas requerentes

	Serviços/produtos	BrT	Vant
1	Serviço telefônico fixo comutado (STFC)	X	
2	Serviço de comunicação de dados	X	X
3	Serviço de conexão à Internet (SCI)	X	X
4	Comércio eletrônico	X	
5	Venda de espaço para publicidade em páginas Internet	X	

6	Acesso a <i>backbone</i> Internet via portas de comunicação IP	X	
---	--	---	--

Fonte: elaboração própria a partir de informações prestadas pelas requerentes e de informações coletadas na Internet, nos sites das requerentes: www.vant.com.br e www.brasiltelecom.com.br.

16. Como se depreende do Quadro 4, acima, caracteriza-se concentração horizontal relativamente aos serviços 2 e 3, e integração vertical entre os serviços 1 e 6, de um lado (insumos - mercado *upstream*), e 2 e 3, do outro (mercado *downstream*).

17. Serviço 1 - serviço telefônico fixo comutado (STFC). Segundo o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado⁴, STFC “(...) é o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. São modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional.” É, em outras palavras, o serviço de provimento de linhas de telefone fixo comuns e a disponibilização destas linhas para a realização de chamadas telefônicas.

18. Serviço 2 - comunicação de dados. Este serviço consiste na interligação de diferentes unidades dentro de uma mesma empresa e/ou na interligação de uma empresa com seus fornecedores e clientes. Ao contrário do serviço telefônico fixo comutado (STFC), o serviço de comunicação de dados não é aberto ao público, sendo oferecido em caráter privado.

19. A Anatel reconhece duas modalidades diferentes do serviço de comunicação de dados: o SRTT (serviço de rede de transporte de telecomunicações)⁵ e o SLE (serviço limitado especializado, que compreende os serviços de rede e cir-

⁴ Aprovado pela Resolução nº 85, de 30 de dezembro de 1998.

⁵ O serviço de rede de transporte de telecomunicações é definido pela Anatel como o serviço “destinado a transportar sinais de voz, telegráficos, dados ou qualquer outra forma de sinais de telecomunicações entre pontos fixos.”, conforme consta do “Termo de autorização para exploração de serviço de rede de transporte de telecomunicações” expedido por aquela agência.

cuito especializado)⁶. São essencialmente o mesmo serviço. A diferença reside apenas no tipo de empresa que o oferta: quando uma empresa concessionária de STFC presta o serviço de comunicação de dados, este enquadra-se na categoria SRTT; quando qualquer outra espécie de empresa presta o serviço de comunicação de dados, este enquadra-se na categoria SLE. No caso em tela, a BrT é prestadora de SRTT e a Vant, de SLE. Porém, sendo essencialmente o mesmo serviço, não há razão para considerá-los separadamente nesta análise - serão ambos, portanto, analisados como serviço de comunicação de dados, sem segmentação deste mercado.

20. Serviço 3 - conexão à Internet (SCI). O serviço de conexão à Internet⁷ (também chamado de “provimento de acesso à Internet”) consiste na interligação do usuário final (pessoa física ou jurídica) à rede mundial de computadores. É oferecido em diversas modalidades, sendo a mais comum o acesso discado, onde o usuário disca para o número de seu provedor de acesso (ou ISP, do inglês *Internet Service Provider*) por uma linha de telefone fixo comutado e, desta forma, conecta-se à rede. Além do acesso discado, há outras modalidades de SCI, como o ADSL⁸ e o acesso IP dedicado⁹. Conforme discutido em pareceres anteriores examinados por esta Secretaria,¹⁰ a definição do mercado relevante do SCI é complexa

⁶ Os serviços de rede e circuito especializado são definidos pela Anatel como “submodalidades do Serviço Limitado Especializado destinadas à prestação de serviços de telecomunicações a terceiros, desde que sejam estes uma mesma pessoa ou grupo de pessoas naturais ou jurídicas, caracterizado pela realização de atividade específica.”, conforme consta do “Termo de autorização para exploração do serviço limitado especializado” expedido por aquela agência.

⁷ Atividade definida como Serviço de Valor Adicionado (SVA) segundo a Norma 004/95 (“Uso de Meios da Rede Pública de Telecomunicações para Acesso à Internet”, publicada em 31/05/1995 pela Portaria nº 148 do Ministério das Comunicações). Esta norma define Serviço de Valor Adicionado como “serviço que acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas, ou novas atividades produtivas, relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações”.

⁸ O ADSL - do inglês *Asymmetrical Digital Subscriber Line* - é uma tecnologia de compressão de dados que divide uma linha de telefone fixo comutado em dois canais distintos: um para transmissão de dados e outro para transmissão de voz. A tecnologia ADSL provê uma conexão mais rápida do que o acesso discado, além de permitir o uso da linha para transmissão de dados e voz simultaneamente, o que não é possível no acesso discado.

⁹ Os canais (ou portas) de comunicação IP - do inglês *Internet Protocol* - são *links* que conectam o usuário ou provedor de acesso diretamente ao *backbone* Internet de sua localidade. Este tipo de conexão requer instalações específicas e relativamente caras. Provê, porém, a maior capacidade de transmissão de dados dentre todas as modalidades de SCI atualmente disponíveis.

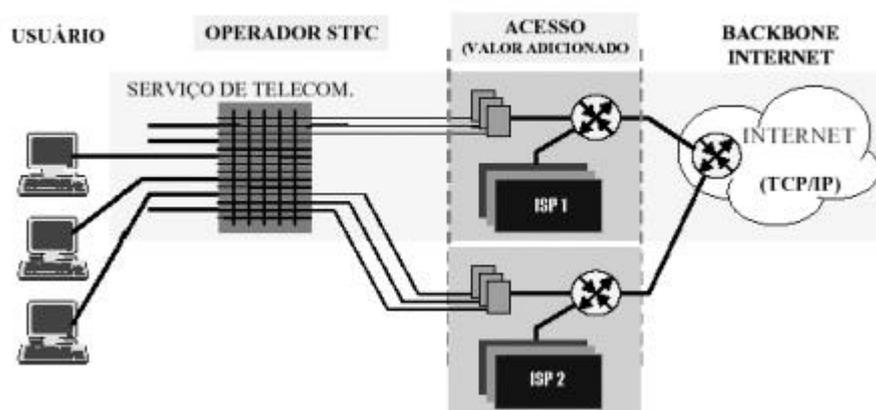
¹⁰ Cf. pareceres COGSE/SEAE/MF nº 275/02, 276/02 e 394/02.

e algo imprecisa, pois faltam dados que possibilitem determinar com clareza as fronteiras entre as diferentes modalidades deste serviço (acesso discado gratuito, discado pago, ADSL e canais IP, dentre outras). É difícil determinar, por exemplo, em que medida o acesso discado pago e o acesso discado gratuito são serviços substitutos ou complementares entre si, ou em que medida o acesso ADSL pode ser considerado substituto do acesso discado (pagou ou gratuito). Entretanto, a delimitação destas fronteiras, como se verá adiante, não é crucial para a presente análise, pelas razões expostas nas análises de possibilidade e de probabilidade de exercício de poder de mercado. Opta-se, portanto, por deixar em aberto a exata definição dos mercados relevantes relacionados ao acesso à Internet, considerando-se aqui, para fins práticos, apenas o mercado de SCI como um todo.

21. Serviço 6 - acesso a *backbone* Internet via portas de comunicação IP. Um *backbone* é uma rede de transmissão de voz e/ou dados pertencente a uma empresa de telecomunicações (como operadoras de telefonia fixa, por exemplo) e composta de cabos, satélites, fibras ópticas, roteadores e comutadores. A Internet é constituída pelo conjunto de diversos *backbones* interligados - assim, quando um usuário conectado a determinado *backbone* deseja comunicar-se com um usuário conectado a outro *backbone*, estas duas redes devem estar ligadas entre si - diretamente ou por intermédio de outras redes. A figura abaixo ilustra, de forma resumida, a estrutura física da Internet:

Figura 1

Estrutura do acesso à Internet via linha discada



Fonte: adaptado de ilustração presente no site da Anatel - www.anatel.gov.br.

22. As portas IP, por sua vez, são o canal de comunicação entre os provedores de acesso e os *backbones* Internet. As portas IP constituem, na realidade, um conjunto de tecnologias e serviços, como modems, linhas telefônicas digitais e/ou analógicas, conexão dedicada à Internet (conhecida como *link* IP) e monitoração de todo este sistema. Note-se, entretanto, que as portas IP não se destinam exclusivamente a provedores de acesso, mas podem também ser contratadas por usuários finais (como grandes corporações que demandem alta capacidade de transmissão de dados) diretamente de empresa de telecomunicações que forneça o acesso a *backbone* Internet.

23. Desta forma, dadas as concentrações horizontais e as integrações verticais resultantes da operação, o mercado relevante desta compõe-se dos seguintes produtos/serviços: (i) serviço telefônico fixo comutado (STFC); (ii) serviço de comunicação de dados; (iii) serviço de conexão à Internet (SCI); e (iv) acesso a *backbone* Internet via portas de comunicação IP.

3.2 Mercado relevante geográfico

24. A BrT é a empresa concessionária do serviço telefônico fixo comutado na região II do Plano Geral de Outorgas (PGO)¹¹, a qual corresponde ao Distrito Federal e aos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre (setores de concessão nº 18 a nº 30). Entretanto, de acordo com a regulação do setor, a partir de 31 de dezembro de 2003 a BrT estará autorizada a prestar seus serviços nas demais regiões do PGO.¹² Considerar-se-á aqui, portanto, a área de atuação da BrT como sendo todo o território nacional.

25. A Vant, por sua vez, possui autorização da Anatel para prestar o serviço de rede e circuito especializado em todo o território nacional e internacional.¹³ Atualmente, a empresa atende clientes nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco e Ceará. Conforme a demanda, porém, a Vant pode estender seus serviços a outros pontos do território nacional, conforme informação extraída do *site* da empresa.¹⁴

26. Serviço 2 - comunicação de dados. O mercado relevante geográfico deste serviço é nacional, pois os consumidores têm a opção de contratar uma empresa local ou outra que atue fora de sua região. Neste último caso, a prestadora usualmente subcontrata meios técnicos de empresas de telecomunicações instaladas na mesma localidade do consumidor para poder ofertar seus serviços. Compõe-se este mercado de todo o território nacional.

¹¹ Aprovado em 02/04/1998 pelo Decreto 2.534

¹² De acordo com o § 2º do Art. 10 do PGO: “A prestação de serviços de telecomunicações em geral, objeto de novas autorizações, por titular de concessão de que trata o art. 6º, bem como por sua controladora, controlada ou coligada, somente será possível a partir de 31 de dezembro de 2003 ou, antes disso, a partir de 31 de dezembro de 2001, se todas as concessionárias da sua Região houverem cumprido integralmente as obrigações de universalização e expansão que, segundo seus contratos de concessão, deveriam cumprir até 31 de dezembro de 2003.

¹³ Conforme Atos 7.675 e 7.676, publicados no D.O.U. em 06/04/2000.

27. Serviço 3 - conexão à Internet (SCI). O mercado relevante geográfico deste serviço é local, pois os provedores de acesso precisam disponibilizar números telefônicos locais para seus usuários. Tecnicamente, estes usuários poderiam conectar-se a seu provedor discando para um número telefônico de outro degrau tarifário. Pagariam, porém, tarifa telefônica interurbana ou interestadual (dependendo do caso), o que aumentaria sensivelmente os custos de suas conexões. O provimento de SCI só é economicamente viável, portanto, com a disponibilização de linhas locais.¹⁵ Cada município brasileiro constitui, desta forma, um mercado geográfico do SCI.

28. Serviços 1 e 6 - STFC e acesso a *backbone* via portas IP. A definição do mercado geográfico de SCI como local afeta a definição dos demais mercados geográficos desta análise, pois uma vez que o SCI é local, os insumos para a prestação deste serviço - quais sejam, STFC e acesso a *backbone* via portas IP - também precisam ser disponibilizados localmente. Logo, cada município brasileiro constitui um mercado geográfico de STFC e de acesso dedicado a *backbone* via portas IP.

4. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

4.1 Análise da concentração horizontal

29. Serviço 2 - comunicação de dados. Segundo dados da IDC - International Data Corporation - fornecidos pelas requerentes,¹⁶ a BrT detinha, em 2001, 9% do faturamento total do mercado de comunicação de dados, sendo a quarta maior

¹⁴ <http://www.vant.com.br/cobertura/cobertura.php>.

¹⁵ Entretanto, a Anatel pôs em discussão, na forma da consulta pública nº 417, a implementação de novas formas de acesso à Internet, pelas quais este serviço seria atendido por um código telefônico especial (0700 e/ou 1700) independente da distância entre o usuário de Internet e seu provedor de acesso. Se implementadas estas novas modalidades de acesso, os usuários poderão conectar-se à rede discando para provedores de acesso localizados em cidades ou Estados diferentes dos seus, sem pagamento de tarifa telefônica interurbana ou interestadual. Neste caso, a definição do mercado relevante geográfico do SCI será revista em pareceres posteriores.

¹⁶ Dados do relatório *Brazil Telecommunications Solutions - Brazil Data Network Services 2001*, apresentado pelas requerentes em resposta ao ofício 452/02/COGSI/SEAE/MF.

empresa do setor no Brasil, atrás da Embratel (com 41%), da Telemar (com 25%) e da Telefônica (com 13%). A Vant, por sua vez, enquadra-se na categoria “outros” da referida fonte - categoria esta que compreende cerca de 200 empresas e é responsável por 3% do faturamento total do mercado de serviços de comunicação de dados. As requerentes estimam que a Vant seja responsável por aproximadamente 0,4% do faturamento total deste mercado.¹⁷ Conforme o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal¹⁸, o exercício de poder de mercado é possível quando (i) a operação tornar a soma das parcelas de mercado das requerentes igual ou superior a 20% e/ou (ii) quando a operação tornar a soma das parcelas de mercado das quatro maiores empresas igual ou superior a 75% e/ou (iii) quando a participação da nova empresa formada for igual ou superior a 10% do mercado relevante. Conclui-se, portanto, que a operação não se enquadra em qualquer dos casos previstos, pois não há nexos causal entre a aquisição da Vant pela BrT e a estrutura relativamente concentrada deste mercado (a soma das participações das quatro maiores empresas já era maior do que 75% antes da operação). Logo, esta concentração horizontal não enseja possibilidade de exercício de poder de mercado.

30. Serviço 3 - conexão à Internet (SCI). A BrT presta todas as modalidades de SCI descritas no parágrafo 20 - quais sejam, acesso discado gratuito, acesso discado pago, acesso IP (dedicado) e ADSL. A Vant, por sua vez, oferece estas mesmas modalidades de SCI, à exceção do acesso discado gratuito e do ADSL. Dado que os insumos necessários para a prestação destas diferentes modalidades de SCI são semelhantes ou mesmo idênticos (e que portanto existe substitutibilidade pelo lado da oferta), opta-se aqui por não segmentar este mercado em suas diferentes modalidades, mas por considerá-lo como um todo. Desta forma, o *market share* da Vant é de aproximadamente 3%, tomando-se por base estimativa das requerentes segundo a qual o faturamento total deste mercado, no Brasil, seria de R\$ 58 milhões. Quanto ao *market share* da BrT, as requerentes alegaram,

¹⁷ Cf. resposta das requerentes ao ofício 691/02/COGSI/SEAE/MF.

¹⁸ Aprovado pela Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001, e publicado no D.O.U. nº 158-E, em 17/08/01, Seção 1, páginas 12 a 15.

em sua petição inicial, que a BrT havia iniciado a prestação de SCI pouco antes da submissão da operação ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e que, portanto, ainda não dispunham de dados relativos à sua participação nesse mercado. Posteriormente, em resposta ao ofício n° 691/COGSI/SEAE/MF, as requerentes informaram o faturamento auferido pela BrT entre dezembro de 2001 e fevereiro de 2002 - faturamento este que perfaz um total de R\$ (**sigilo**), dos quais R\$ (**sigilo**) referem-se ao faturamento em dezembro de 2001. Este valor, por sua vez, indica um *market share* de aproximadamente 0,09%. Depreende-se, portanto, que a concentração horizontal relativa ao mercado de SCI não enseja possibilidade de exercício de poder de mercado.

4.2 Análise da integração vertical

31. Não há, no Brasil, um critério legalmente estabelecido para se determinar a possibilidade de exercício de poder de mercado no caso de integrações verticais. Via de regra, utiliza-se como parâmetro a parcela de mercado detida pelas requerentes nos mercados *upstream* (insumos) e *downstream* (produtos/serviços que se utilizam daqueles insumos) - se o *market share* das requerentes for significativo em um destes dois mercados (ou em ambos), então considera-se possível o exercício de poder de mercado.

32. Serviço 1 - serviço telefônico fixo comutado (STFC). No caso ora em tela, a BrT detém *market share* considerável, em sua região de atuação, no mercado de serviço telefônico fixo comutado (STFC). Sendo a empresa incumbente (isto é, detentora da concessão original) na região II do PGO (acima definida), a parcela de mercado detida pela BrT é de cerca de 98%¹⁹ - ou seja, superior a qualquer dos parâmetros tidos como razoáveis (pelas diversas autoridades antitruste no mundo) para o prosseguimento da análise.²⁰ Conclui-se, portanto, que a integra-

¹⁹ Dado extraído do Relatório Anual 2001 da Brasil Telecom S/A.

²⁰ Na Comissão Europeia, por exemplo, o parâmetro é um *market share* superior a 25% no mercado *upstream* e/ou no mercado *downstream*.

ção vertical resultante da operação enseja possibilidade de exercício de poder de mercado quanto a este serviço.

33. Serviço 6 - acesso a *backbone* Internet via portas IP. Quanto a este serviço, não foi possível obter dados relativos ao *market share* da BrT. Entretanto, é razoável supor que o *market share* desta empresa é alto nestes dois mercados, pelo próprio fato de ser a incumbente na região II do PGO e pela grande extensão de seu *backbone*. Conclui-se, portanto, que a integração vertical resultante da operação enseja possibilidade de exercício de poder de mercado quanto a este serviço.

34. Desta forma, dada a possibilidade de exercício de poder de mercado quanto ao serviço telefônico fixo comutado e quanto ao provimento de acesso a *backbone* via portas IP, entende-se necessário o prosseguimento da análise.

5. PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

35. Serviço telefônico fixo comutado (STFC). Como visto acima, a BrT é detentora de cerca de 98% das linhas de telefone fixo comutado na região II do PGO (acima definida). Além deste alto *market share*, há ainda barreiras regulatórias à entrada de novos competidores, os quais precisam obter autorização junto à Anatel se quiserem prestar STFC. Entretanto, a oferta residual que resultaria de um eventual fechamento deste mercado por parte da BrT tornaria esta conduta pouco rentável ou prejudicial. Para que o fechamento deste mercado fosse lucrativo para a BrT, seria necessário que a Vant estivesse em condições de absorver parcela substancial das linhas de telefone fixo comutado ofertadas por aquela empresa. Como isto não é possível, dada a quantidade de linhas ofertadas proporcionalmente à quantidade demandada pela Vant, o fechamento deste mercado é pouco provável.²¹

²¹ Cf. Parecer 049/COGSE/SEAE/MF.

36. Acesso a *backbone* Internet via portas de comunicação IP. Conforme apontado anteriormente, não há estatísticas mercadológicas referentes a este serviço. Entretanto, ofícios coletados por esta Secretaria, referentes a atos de concentração anteriores,²² dão conta da existência de concorrentes importantes da BrT na região em que esta atua, sendo o principal destes concorrentes a Embratel, detentora do maior *backbone* da América Latina. Segundo os ofícios citados, a Embratel disponibiliza acesso a *backbone* em condições comparáveis às oferecidas por outras empresas, apresentando ainda disponibilidade para contratação imediata. Além deste competidor de grande porte e de atuação nacional, há ainda diversas empresas com atuação regional ou local, sobre as quais tem-se poucos dados relevantes para a análise mas cuja atuação provavelmente limitaria eventuais tentativas de exercício de poder de mercado por parte da BrT. Ademais, pode-se repetir aqui o mesmo argumento do parágrafo acima: a Vant dificilmente estaria em condições de absorver parcela significativa da oferta total deste insumo pela BrT, sendo grande a oferta residual. Entende-se, portanto, que o fechamento deste mercado é pouco provável.

37. Há, porém, formas de tratamento discriminatório que, embora não constituam fechamento de mercado *stricto sensu*, são capazes de limitar a concorrência. Tal análise requer, porém, uma breve discussão sobre determinados aspectos regulatórios e concorrenciais dos mercados de infra-estrutura de telecomunicações e de provimento de acesso à Internet.

38. Desde alguns anos tem-se observado uma freqüência cada vez maior a atos de concentração entre, de um lado, empresas de telecomunicações e, de outro, provedores de acesso à Internet. Como explicaremos agora, as origens desta tendência parecem estar na existência de um modelo regulatório elaborado quando a Internet ainda não havia se popularizado no país e os serviços de telecomunicações praticamente se resumiam a serviços de tráfego de voz.

²² Ver ofícios COGSE/SEAE/MF 1021/01, 1339/01, 152/01, 562/01 e 826/01.

39. Para que chamadas telefônicas entre regiões atendidas por diferentes operadoras de STFC possam ser realizadas, é necessário que os *backbones* destas operadoras estejam interconectados. Para garantir que esta interconexão efetivamente aconteça, a Anatel determina a obrigatoriedade da mesma - desta forma, uma operadora que receba de outra um pedido de interconexão é obrigada a aceitá-lo.²³

40 A forma pela qual as empresas de telecomunicações remuneram-se mutuamente pelo uso de suas respectivas redes de telecomunicações (*backbones*) é regulamentada pela Resolução 033/98 da Anatel, cujo artigo 3º, § 2º, dispõe que:

§ 2º No relacionamento entre Prestadoras de STFC na modalidade Local, quando o tráfego local sainte, em dada direção, for superior a 55% do tráfego local total cursado entre as prestadoras, será devido pela prestadora onde é originado o maior tráfego, à outra, a TU-RL nas chamadas que excedam este limite.

41. Desta forma, quando duas operadoras cujas redes estão interconectadas trocam tráfego entre si de forma razoavelmente balanceada (i.e., o tráfego originado em uma e terminado na outra é aproximadamente igual ao tráfego que corre no sentido contrário), não há pagamento entre as operadoras. Porém, quando há desequilíbrio (i.e., quando mais do que 55% do tráfego total trocado entre as operadoras for originado em apenas uma delas), a empresa cuja rede originou o tráfego deverá remunerar aquela cuja rede o terminou, no valor da TU-RL (Tarifa de Uso de Rede Local) vigente.

42. Com a explosão da Internet no Brasil, nos anos 90, este modelo regulatório passou a gerar distorções, pois o tráfego gerado pelos usuários de Internet, em suas conexões, é unilateral (são os usuários que discam para seus provedores - e não o inverso) e costuma ter duração mais longa que as chamadas telefônicas comuns. Tal fato passou a gerar desequilíbrios no tráfego trocado entre as operadoras: aquelas que tinham provedores de acesso conectados a suas redes passa-

²³ Íntegra do artigo 12 da Norma 040/98 (“Regulamento Geral de Interconexão”): “As prestadoras de serviço de telecomunicação de interesse coletivo são obrigadas a tornar suas redes disponíveis para interconexão

ram a receber um tráfego maior de dados em comparação às demais. Como a Norma 033/98 determina o pagamento de TU-RL às operadoras que terminam o tráfego excedente, passou a ser vantajoso para as prestadoras de STFC atraírem provedores de acesso para suas redes. Por seu turno, as prestadoras de STFC que não possuem provedores (ou quaisquer outros receptores líquidos de tráfego) conectados em suas redes e que originam tráfego de Internet terminado nas redes de outras operadoras tendem a estar em desvantagem, pagando mais TU-RL do que recebem (ou mesmo não recebendo TU-RL). Como o valor (cobrado em pulsos) que estas operadoras recebem de seus usuários de Internet é menor do que o valor (cobrado em minutos - TU-RL) que elas pagam às outras operadoras, passam a estar em desvantagem.

43. Este problema tem se acentuado após 31 de dezembro de 2001, data em que algumas operadoras passaram a ter o direito de atuar em outros setores além daqueles onde já detinham autorização da Anatel para prestar serviços de telecomunicações.²⁴ Quando uma operadora passa a atuar em uma dada região, o risco de desequilíbrio no tráfego trocado entre esta operadora e aquela que já atuava na localidade (a incumbente, detentora da concessão original) é maior. Este risco origina-se do fato de que a maior parte (senão a quase totalidade) das linhas telefônicas em utilização pertencerá à operadora já instalada - neste caso, supondo que a empresa entrante conecte um ISP gratuito (ou qualquer outro receptor líquido de tráfego) à sua rede, a maior parte das chamadas para este ISP será originada na rede da empresa incumbente, que já atuava na região, e terminada na rede da empresa entrante. Esta, portanto, terminará muito mais tráfego do que originará, passando então a receber o valor correspondente a este desequilíbrio - o valor da TU-RL vigente - da operadora que já estava instalada na região. Como se vê, o desbalanceamento na troca de tráfego tende a beneficiar artificialmente a operadora com menor *market share* na localidade em questão, em prejuízo da empresa cuja base de assinantes seja maior.

quando solicitado por qualquer outra prestadora de serviço de telecomunicação de interesse coletivo.”

²⁴ Conforme disposto no Artigo 10º do Plano Geral de Outorgas, aprovado em 02/04/1998 pelo Decreto 2.534.

44. Este desequilíbrio é agravado, ainda, pelo fato de que os usuários de Internet costumam concentrar suas conexões nos horários em que o desbalanceamento entre a tarifa sobre os pulsos e a tarifa de interconexão é maior (durante a madrugada, por exemplo). Nestes horários, o valor pago pelo usuários de Internet referente ao tempo que permanecem conectados é extremamente reduzido (em comparação com os demais horários), enquanto o valor pago pela operadora de origem à operadora que termina o tráfego (TU-RL) não se altera. O desequilíbrio entre o que a empresa arrecada de seus usuários e o que paga a outra(s) operadora(s) é, portanto, maior nestes períodos.

45. O problema do compartilhamento de receitas, entretanto, não se limita ao caso das conexões à Internet em que o tráfego se inicia em uma operadora e termina nas redes de outra. Nas regiões em que uma mesma operadora é responsável tanto pela origem quanto pela terminação do tráfego de Internet (i.e., onde não há pagamento de interconexão), também é vantajoso para esta empresa ter provedores de acesso em seu *backbone*, pois quanto mais usuários acessarem a Internet em suas redes, maior o tráfego e, portanto, maior a receita auferida pela empresa. Sendo esta responsável tanto pela origem quanto pela terminação do tráfego, não há pagamento de TU-RL desta a qualquer outra operadora, ficando a receita obtida sobre a tarifação das conexões à Internet integralmente com a operadora em questão. Como se nota, há incentivos para a prática do compartilhamento de receitas mesmo onde não há pagamento de tarifa de interconexão.

46. Estas parecem ser, portanto, as origens da tendência a atos de concentração entre, de um lado, operadoras de STFC e, de outro, provedores de acesso à Internet. Especialmente, deve-se apontar aqui o ressurgimento dos provedores de acesso gratuito à Internet - como o *iG*, o *POP*, o recém-anunciado *iTelefônica* e o *iBest* - como resultado desta tendência. A lógica do acesso gratuito baseia-se sobre o compartilhamento de receitas: o provedor deixa de ter faturamento com mensalidades dos usuários e passa a se custear, em grande medida, graças ao

repassa de receitas da operadora telefônica para qual ele gera tráfego e/ou receitas de interconexão. Cada um dos provedores gratuitos supracitados está associado a uma prestadora de STFC: o *iG* à *Telemar*; o *POP* à *GVT*; o *iTelefônica* à *Telefônica*; e o *iBest* à *Brasil Telecom*.

47. Conforme entendimento expresso em pareceres anteriores desta Secretaria²⁵, a prática do compartilhamento de receitas - i.e., quando um provedor de acesso auferia receita da prestadora de STFC à qual está associado -, bem como o oferecimento de infra-estrutura de telecomunicações (insumos como STFC e acesso a *backbone*) em condições diferenciadas são condutas anti-concorrenciais, constituindo inclusive violação ao disposto na Norma 004/95²⁶, a qual prevê, em seu Artigo 5.4, a necessidade de as empresas de telecomunicações manterem tratamento isonômico entre os ISPs no fornecimento de infra-estrutura para estes:

5.4 As Entidades Exporadoras de Serviços Públicos de Telecomunicações não discriminarão os diversos PSCIs quando do provimento de meios da Rede Pública de Telecomunicações para a prestação dos Serviços de Conexão à Internet. Os prazos, padrões de qualidade e atendimento e, os valores praticados serão os regularmente fixados na prestação do Serviço de Telecomunicações utilizado.

48. O ato de concentração ora sob análise, à primeira vista, não pareceria enquadrar-se na lógica acima descrita, visto que a Vant atua apenas no segmento corporativo (não atendendo usuários de Internet residenciais) e foca suas atividades no serviço de comunicação de dados - e não no serviço de conexão à Internet, tendo sido esta atividade, segundo as requerentes, responsável por apenas 19,98% do faturamento da empresa em 2000 (contra 80,02% do faturamento referindo-se ao serviço de comunicação de dados).

49. Entretanto, os meios técnicos utilizados no provimento de acesso corporativo e no acesso residencial são essencialmente os mesmos, havendo assim substitutibilidade pelo lado da oferta. Desta forma, a Vant não teria maiores impedimentos técnicos ou legais caso decidisse fornecer acesso a usuários residenciais.

²⁵ Ver, por exemplo, atos nº 08012.006688/2001-01, 08012.000257/2001-23 e 08012.006316/00-96.

²⁶ “Uso de meios da rede pública de telecomunicações para acesso à Internet”, publicada em 31/05/1995 pela Portaria nº 148 do Ministério das Comunicações.

50. Conforme entendimento expresso em pareceres anteriores desta Secretaria (relacionados na nota 10), a prática do compartilhamento de receitas - i.e., quando um provedor de acesso auferir receita da prestadora de STFC a qual está associado -, bem como o oferecimento de infra-estrutura de telecomunicações (insumos como acesso a *backbone* e provimento de portas IP) em condições não isonômicas são condutas anti-concorrenciais, constituindo-se inclusive violação ao disposto na Norma 004/95²⁷, a qual prevê, em seu Artigo 5.4, a necessidade de as empresas de telecomunicações manterem tratamento isonômico entre os ISPs (ou PSCIs - Provedores de Serviço de Conexão à Internet) no fornecimento de infra-estrutura para estes:

5.4 As Entidades Exploradoras de Serviços Públicos de Telecomunicações não discriminarão os diversos PSCIs quando do provimento de meios da Rede Pública de Telecomunicações para a prestação dos Serviços de Conexão à Internet. Os prazos, padrões de qualidade e atendimento e, os valores praticados serão os regularmente fixados na prestação do Serviço de Telecomunicações utilizado.

51. Desta forma, dada a possibilidade de a Vant vir a atuar no provimento de acesso a usuários residenciais, esta operação deve estar sujeita a restrições que objetivem assegurar aos concorrentes desta empresa o acesso aos insumos acima identificados.

6. RECOMENDAÇÃO

52. Sugere-se que a aprovação do ato ocorra com o compromisso de a BrT manter um tratamento isonômico com relação ao fornecimento da infra-estrutura de telecomunicações anteriormente definida em todos os seus aspectos, inclusive

no que diz respeito ao compartilhamento de receita, aos concorrentes da Vant por três anos, sob o monitoramento da autoridade antitruste. Entende-se que esse período de tempo contempla um prazo para o desenvolvimento tecnológico do setor, cuja transformação pode, eventualmente, difundir o emprego de uma solução perfeitamente substituta à infra-estrutura utilizada atualmente pelos provedores de acesso discado à Internet. Ao término desse período, sugere-se que a autoridade antitruste leve a cabo uma revisão do desenvolvimento tecnológico com referência à infra-estrutura em questão, das condições mercadológicas e do histórico da conduta concorrencial da BrT neste mercado a fim de que se possa decidir quanto à reformulação ou não dos termos da cláusula acordada. Sugere-se ainda que seja publicado um sumário desta decisão em jornal de grande circulação nacional, pois acredita-se que a ampla publicidade contribuirá para amenizar o custo de monitoramento da cláusula proposta pela autoridade antitruste.

À consideração superior.

²⁷ “Uso de meios da rede pública de telecomunicações para acesso à Internet”, publicada em 31/05/1995 pela Portaria nº 148 do Ministério das Comunicações.

LUÍS HENRIQUE D'ANDREA
Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura

MÁRIO SÉRGIO ROCHA GORDILHO JÚNIOR
Coordenador-Geral de Comércio e Serviços, Substituto

LUÍS FERNANDO RIGATO VASCONCELLOS
Secretário-Adjunto

JOSÉ TAVARES DE ARAUJO JÚNIOR
Secretário de Acompanhamento Econômico