



PARECER SEI Nº 9461/2022/ME

Ementa: Tomada de Subsídios ANATEL nº 4/2022, que visa coletar informações relacionadas com o projeto de Reavaliação da regulamentação de Exploração de Linha Dedicada - EILD, em especial a aprovada por meio da Resolução Anatel nº 590, de 15 de maio de 2012, objeto do item 11 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022.

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. A Tomada de Subsídios ("TS") nº 4/2022, a qual tem como objetivo coletar informações relacionadas com o projeto de Reavaliação da Regulamentação de um mercado relevante de atacado do Plano Geral de Metas de Competição ("PGMC"). Tal mercado é o de Exploração Industrial de Linha Dedicada ("EILD"), cujo regramento é especialmente definido pela Resolução Anatel nº 590/2012.
2. O tema é objeto do item 11 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, o qual prevê, como ilustra a Figura 1:

Figura 1 – Reavaliação do EILD – Agenda Regulatória Anatel 2021-2022

11	Reavaliação da regulamentação de Exploração de Linha Dedicada - EILD, em especial a aprovada por meio da Resolução nº 590, de 15 de maio de 2012.	Reavaliação da regulamentação sobre Exploração Industrial de Linha Dedicada - EILD, em especial o Regulamento aprovado por meio da Resolução nº 590, de 15 de maio de 2012, visando, entre outras coisas, atualizar tais regramentos após a implementação do Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado - SNOA, previsto no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC.	Nova iniciativa regulamentar.	-	Ordinário	-	-	-	Relatório de AIR e proposta
----	---	---	-------------------------------	---	-----------	---	---	---	-----------------------------

Fonte: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/5c87f7cb798332bf9d890d0fded916bf> - acesso em 10.6.2022

3. A presente TS foi aberta, ainda, dentro do escopo da própria revisão do PGMC^[1], pela Anatel, processo ainda em curso e na fase de discussões e análise de contribuições. A própria revisão do PGMC foi objeto da Tomada de Subsídios nº 64/2022, na qual esta SEAE submeteu contribuições^[2] e mantém acompanhamento, por meio de reuniões e análises de discussões existentes na Anatel, por associações e agentes do mercado. Além disso, a proposta da Anatel para o PGMC, após o processo de discussões internas, será objeto de uma Consulta Pública, momento no qual novas contribuições, inclusive em relação ao EILD, poderão ser apresentadas.
4. Em curta contextualização, explica-se que o mercado de EILD corresponde, conforme define o PGMC, como a “*modalidade de Exploração Industrial em que uma Prestadora de Serviços de Telecomunicações fornece a outra Prestadora de Serviços de Telecomunicações, mediante remuneração preestabelecida, Linha Dedicada com características técnicas definidas para constituição da rede de serviços desta última na dimensão geográfica municipal.*”^[3]
5. Grosso modo, a EILD representa um insumo para prestação de serviços de telecomunicações em mercados à jusante. Representa uma conexão de dados com características técnicas de garantia mínimas de taxas de transmissão, a qual uma empresa de oferta serviços à outros clientes (como de STFC e SCM) contrata de um *player* que oferta capacidade, o qual, normalmente, é uma empresa detentora de Poder de Mercado Significativo (“PMS”) naquele município. Esse tipo de conexão é chamado de linha dedicada, dado que não é compartilhada, estando disponível a ambas as redes – contratante e contratada.
6. A EILD, quando regulamentada, em 2012, representava um insumo fundamental para oferta, por exemplo, do serviço de internet banda larga. O aspecto racional de inserir o EILD, portanto, como um mercado relevante de atacado do PGMC, visou justamente garantir medidas de regulação assimétrica para que os preços de atacado deste insumo fossem competitivos e permitissem a entrada de *players* menores, como as PPP, principalmente na oferta de serviços nos mercados em nível *downstream*.
7. O PGMC vigente, no seu artigo 27, assim define a oferta atacadista de EILD, resumidamente:

Art. 27. Deverão constar da Oferta de Referência de Exploração Industrial de Linhas Dedicadas, além das informações previstas no art. 7º deste Anexo, as seguintes informações:
I - condições para o compartilhamento de locais, quando aplicável, incluindo:
a) informações sobre os locais de compartilhamento;
b) opções de compartilhamento dos locais identificados na alínea anterior, incluindo o compartilhamento físico e, se adequado, remoto ou virtual;
[...]
e) regras para a alocação e compartilhamento de espaços, as quais deverão ser aplicadas de forma isonômica e não discriminatória, incluindo a reserva, contratação, prazos e preço ou fórmula para sua determinação;
[...]
g) condições para que a Anatel possa visitar os locais em que é possível a partilha física ou os locais cuja partilha foi recusada por motivos de falta de capacidade.
II - condições de oferta, incluindo:

a) taxas de transmissão disponibilizadas por tipo de infraestrutura de acesso e de tecnologia para o transporte dos dados;
[...]
Parágrafo único. A Oferta de Referência deverá contemplar taxas de transmissão iguais ou inferiores a 34 Mbps. (grifo nosso)
8. Para a lógica dos mercados de telecomunicações atuais, notadamente pelo advento cada vez maior da fibra ótica para o tráfego de altas taxas de dados, os valores de referência de oferta em EILD parecem desatualizados, ao indicar como máximo as taxas de transmissão de 34 Mbps. Tal desatualização é explicada pelo fato de que o seu Regulamento é de 2012, momento em que as transmissões de dados se davam, predominantemente, por meio de cabos metálicos, mais limitados tecnologicamente e suportados por sistemas e equipamentos igualmente de menor capacidade.
9. Com o advento da fibra ótica e de seus equipamentos e redes de suporte (*backbone, backhaul* e cabos submarinos intercontinentais) tal capacidade de tráfego aumentou consideravelmente, com taxas superiores bastante superiores inclusive às mínimas, de 34 Mbps, previstas para outro mercado relevante do PGMC, a saber, o de oferta atacadista de transporte de dados em alta capacidade.

10. A tabela 1 evidencia o avanço da fibra ótica como tecnologia cada vez mais predominante para o tráfego de dados, no Brasil:

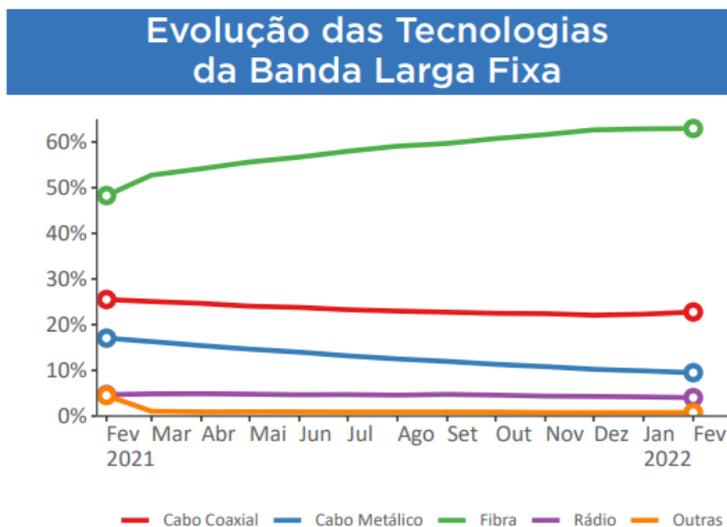
Tabela 1 – Acessos em Banda Larga Fixa por Tecnologia – 2017-2021

Milhares	2017	2018	2019	2020	2021
Fibra	3.120	5.681	10.099	16.892	24.545
Cable Modem/HFC	9.034	9.496	9.590	9.585	9.163
xDSL	13.096	12.233	9.447	6.155	3.559
Outras	3.523	3.633	3.504	3.383	4.024
VSAT	135	190	268	330	297
Total	28.908	31.233	32.907	36.345	41.589

Fonte: TELECO. In: https://www.teleco.com.br/blarga_tec.asp - acesso em 10.6.2022

11. Já o Gráfico 1 apresenta, de forma mais detalhada, a evolução das tecnologias de banda larga utilizadas no país no período de fevereiro de 2021 a fevereiro de 2022, período no qual se observa o crescimento significativo da tecnologia de fibra ótica:

Gráfico 1 – Evolução das Tecnologia de Banda Larga – Brasil – fev/2021 a fev/2022



Fonte: ANATEL. Infográfico Setorial de Telecomunicações (mar/2022). In: [2022 — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](https://www.gov.br) – acesso em 15.6.2022

12. Neste sentido, no entender desta SEAE, o que motiva a presente TS é o interesse, da Anatel, em prospectar o futuro deste mercado de EILD, frente ao avanço tecnológico, a opção por novos modelos de contratação, em atacado, por empresas que não detêm redes próprias e, conseqüentemente, o decréscimo de contratos que vem sendo nele estabelecidos.

13. Assim explica a Anatel:

...o número de pedidos de ativação de circuitos de EILD tem decrescido anualmente, desde 2014, quando se constatou o maior número de pedidos por ano, no total de 13.615 (treze mil seiscentos e quinze).

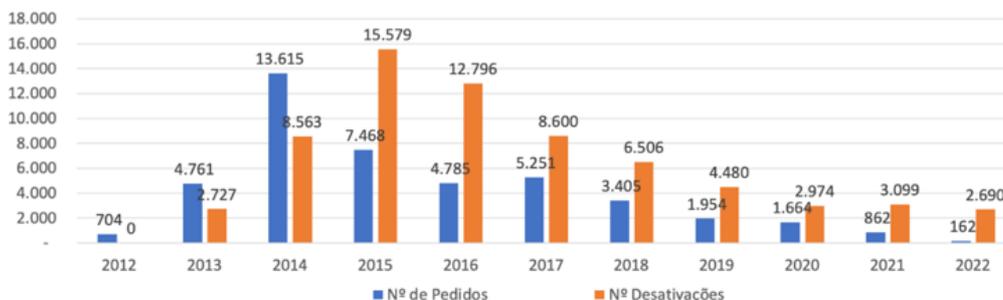
Os pedidos de ativação de EILD passaram de dezena de milhares em 2014, para apenas 862 (oitocentos e sessenta e dois) pedidos em 2021.

Ao passo que os pedidos de EILD têm decrescido, as desativações têm aumentado anualmente desde 2015, ano a partir do qual o número de desativações de circuitos de EILD passou a superar o número de pedidos de ativação de EILD.

Em 2022, apesar de as informações se referirem somente aos meses de janeiro a abril, já se verifica número de desativações de circuitos de EILD que se aproxima do total de desativações realizada em 2021.^[4]

14. Para ilustrar tal cenário, a Agência elaborou um gráfico temporal, o qual segue abaixo (Gráfico 2):

Gráfico 2 – EILD - Pedidos de ativação de circuitos e de desativações – 2012-2022



Fonte: ANATEL. Tomada de Subsídios nº 4/2022 (SEI 24939071)

15. A Agência apresenta também sua conclusão sobre os conflitos neste mercado de EILD, envolvendo ofertantes e contratantes. A quantidade de conflitos abertos na Agência fornece indicativos dos níveis de problemas concorrenciais envolvendo este mercado. Sustenta assim a Anatel, com as respectivas tabelas que apresentaram:

Considerando informações da Gerência de Monitoramento das Relações entre Prestadoras (CPRP), responsável pela instrução dos processos de resoluções de conflitos, tem decrescido ao longo dos anos o número de processos desta natureza com objeto relacionado à oferta de EILD.

De acordo com os dados constantes da tabela abaixo, nos anos de 2012 e 2016 observou-se o maior número de processos instaurados por ano – 17 (dezessete) e 10 (dez), respectivamente.

Desde o ano de 2020 não foram apresentados novos pedidos de resolução de conflitos entre prestadoras de serviços de telecomunicações tendo como objeto a oferta de EILD.

Processos instaurados – por ano

TEMA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EILD	17	4	3	0	10	2	1	2	0	0	0

Fonte: Anatel (Gerência de Relações entre Prestadoras de Serviços de telecomunicações – 05/2022)

A tabela abaixo demonstra o número de processos em andamento, por ano, cujo objeto estava relacionado com o provimento de EILD. Em 2012, existiam 36 (trinta e seis) processos em andamento, dos quais 17 (dezesete) propostos naquele ano. Ao longo do tempo, ao passo que se reduziu o número de novos processos instaurados, também houve a conclusão dos processos então em andamento, de modo que, desde 2021, não há processos em andamento tendo como objeto a oferta de EILD.

Processos em andamento – por ano:

TEMA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EILD	36	30	22	10	12	11	4	2	2	0	0

Fonte: Anatel (Gerência de Relações entre Prestadoras de Serviços de telecomunicações – 05/2022)^[5]

16. Feitas estas constatações, a Anatel traz um questionário, objeto da presente TS, visando colher contribuições da sociedade que melhor possam subsidiá-las à análise do enquadramento do mercado de EILD no novo PGMC. O questionário possui as seguintes perguntas:

- 1) Quais são os motivos da gradativa diminuição dos pedidos de ativação de EILD e do crescente número de desativações de circuitos de EILD, observado na base de dados do SNOA? Quais foram as alternativas adotadas pelas prestadoras para atender às necessidades até então atendidas com a contratação de EILD?
- 2) O que as informações extraídas no SNOA sobre pedidos de ativação e o número de desativações de circuitos podem indicar sobre o mercado de EILD, e como tais informações podem impactar a proposta de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012?
- 3) O que as informações sobre os processos de resolução de conflitos tendo como objeto o provimento de EILD podem indicar sobre o mercado de EILD, e como tais informações podem impactar a proposta de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012?
- 4) Caso disponha, favor apresentar informações sobre provimento de EILD por Entidades Fornecedoras não detentoras de PMS, de modo a complementar a análise do mercado de EILD, para fins de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012.
- 5) Caso disponha, favor apresentar informações sobre a contratação de EILD de Entidades Fornecedoras não detentoras de PMS, de modo a complementar a análise do mercado de EILD, para fins de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012.

17. O prazo para contribuições à presente TS é até o dia 15 de junho de 2022.

2 CONTRIBUIÇÕES

18. À luz das discussões acima, esta SEAE apresenta suas respostas ao questionário efetuado pela Anatel.

1) *Quais são os motivos da gradativa diminuição dos pedidos de ativação de EILD e do crescente número de desativações de circuitos de EILD, observado na base de dados do SNOA? Quais foram as alternativas adotadas pelas prestadoras para atender às necessidades até então atendidas com a contratação de EILD?*

No entender desta SEAE, trata-se de um movimento de migração, de empresas contratantes, para mercado de atacado que oferte, também de forma isonômica e não discriminatória, tecnologias mais avançadas em capacidade e velocidade de tráfego de dados, visando melhor concorrer nos mercados à jusante. Dadas as altas taxas de tráfego de dados trazidas pelas tecnologias em fibra ótica, entende-se que as empresas contratantes estão buscando soluções no mercado atacadista de transporte de dados em alta capacidade.

2) *O que as informações extraídas no SNOA sobre pedidos de ativação e o número de desativações de circuitos podem indicar sobre o mercado de EILD, e como tais informações podem impactar a proposta de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012?*

Indica um desinteresse, cada vez maior, na contratação de ofertas deste mercado de atacado, dado que seu escopo não contempla as demandas tecnológicas e de modelos de negócios atuais e que estão em momento disruptivo.

3) *O que as informações sobre os processos de resolução de conflitos tendo como objeto o provimento de EILD podem indicar sobre o mercado de EILD, e como tais informações podem impactar a proposta de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012?*

Espelha o decréscimo de contratos de EILD, sendo os novos conflitos direcionados aos mercados em que problemas de ordem concorrencial, como por exemplo discriminação de preços ou restrições de oferta, sejam atualmente relevantes. Oportuno, neste sentido, que a Anatel, na discussão do novo PGMC, indique se há uma inversão nestas curvas, ou seja, se a redução dos conflitos no mercado EILD representou um incremento destas lides em outros mercados de atacado.

4) *Caso disponha, favor apresentar informações sobre provimento de EILD por Entidades Fornecedoras não detentoras de PMS, de modo a complementar a análise do mercado de EILD, para fins de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012.*

Esta SEAE não dispõe de tais informações.

5) *Caso disponha, favor apresentar informações sobre a contratação de EILD de Entidades Fornecedoras não detentoras de PMS, de modo a complementar a análise do mercado de EILD, para fins de revisão do Regulamento de EILD, aprovado pela Resolução nº 590/2012.*

Esta SEAE não dispõe de tais informações.

3 CONCLUSÃO

19. Frente as contribuições efetuadas, este SEAE entende que o mercado de EILD deva ser retirado do PGMC, dada sua desatualização frente às novas tecnologias e modelos de negócio suportados pelas altas velocidades da fibra ótica e – mais recentemente – incrementados pelo 5G.

20. O mercado de transporte de dados em alta capacidade, dentro do PGMC, melhor atende às demandas atuais, ainda que ele também possa ser aprimorado, visando adequar-se às demandas atuais e melhor convergir aos modelos de oferta dos outros mercados relevantes de atacado que são objeto de assimetria regulatória. Entende-se que a discussão em curso, de revisão do PGMC, continua a ser um momento importante para este aprimoramento.

21. Fundamental, todavia, ao considerar-se as dimensões e disparidades do Brasil, que situações vigentes e que ainda sustentem a necessidade de contratos do atual EILD sejam tratadas de forma excepcional e com o devido cuidado regulatório, visando, por exemplo, a manutenção e mesmo a oportuna atualização de serviços essenciais em áreas pouco atendidas. Destaca-se, por exemplo, a importância para o atendimento destas áreas as interconexões de redes de voz com EILD de baixa capacidade.

22. Assim, a extinção do mercado de EILD - com as ressalvas acima postas – é oportuna, principalmente se conectada à atualização dos mercados de atacado do PGMC, no sentido de refletir os novos modelos concorrenciais postos nos níveis *upstream* e *downstream* de telecomunicações. Sua extinção tende, também, a reduzir o ônus regulatório e ampliar a eficiência da Anatel, notadamente ao melhor direcionar seu papel regulador e fiscalizador àquelas situações que ensejam maiores preocupações concorrenciais.

23. A revisão do PGMC está em andamento, de forma que as contribuições apresentadas por esta SEAE não são exaustivas. Mais uma vez, visando aprimorar futuras propostas em favor da maior competitividade nos mercados de telecomunicações, esta Secretaria aprofundará suas investigações nos temas correlatos. Ao mesmo tempo, manterá o diálogo com a Superintendência de Competição da Anatel, com associações e entidades representativas do mercado, empresas que atuam no setor e outras entidades públicas, visando colher valiosas contribuições e oferecer suas percepções fundamentadas.

24. Com suas contribuições a SEAE visa, uma vez mais, 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 o estímulo aos negócios inovadores no Brasil.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA

Coordenador de Inovação e Telecomunicações

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI LINS CAVALCANTI

Coordenadora-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade - Substituto

[1] Toda a temática de revisão do PGMC, inclusive a presente Tomada de Subsídios nº 4/2022, estão nos autos do processo Anatel nº 53500.055615/2020-51.

[2] SEAE. Parecer nº 3277/2022/ME (SEI 22880376)

[3] ANATEL. Resolução nº 600/2012 - PGMC. In: [Anatel - Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012](#) - acesso em 10.6.2022

[4] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 4/2022 (SEI 24939071)

[5] *Idem.*



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 15/06/2022, às 16:08, 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 **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 15/06/2022, às 16:44, 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 **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral**, em 15/06/2022, às 16:54, 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 15/06/2022, às 17:46, 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 **25678412** e o código CRC **0B5EE7D8**.