



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Reformas Econômicas
Subsecretaria de Regulação e Concorrência
Coordenação-Geral de Regulação e Concorrência

PARECER SEI N° 267/2023/MF

Ementa: Tomada de Subsídios n° 4/2023, com propostas para o apoio na implementação de iniciativas estratégicas do plano tático de 2023/24 da ANATEL.

1 RELATÓRIO

1. A Secretaria de Reformas Econômicas (SRE) do Ministério da Fazenda apresenta, por meio deste Parecer, a sua contribuição à Tomada de Subsídios (TS) n° 4/2023 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), nos termos de suas atribuições legais definidas no art. 19 da Lei n° 12.529, de 30 de novembro de 2011, no art. 20 do Decreto n° 10.411, de 30 de junho de 2020, e no art. 53 do Decreto n° 11.344, de 1° de janeiro de 2023.

2. A referida TS visa a colher contribuições relacionadas à Agenda Regulatória Anatel para o Biênio 2023-2024^[1], com base nas seguintes iniciativas estratégicas selecionadas como prioritárias dentre as elencadas no plano estratégico 2023-2027:

Iniciativa 2: Promover qualidade e transparência na oferta do serviço de Banda Larga Fixa;

Iniciativa 3: Aprimorar a capacidade, os mecanismos de compartilhamento e a qualidade da infraestrutura e de seu funcionamento;

Iniciativa 5: Modernizar os mecanismos de inspeção;

Iniciativa 17: Zelar pela prevenção contra fraudes no ecossistema digital;

Iniciativa 19: Promover a articulação e a cooperação para o desenvolvimento de novas tecnologias.

3. De acordo com a Anatel, as iniciativas apresentadas foram separadas em dois blocos de conteúdo, a saber, Bloco I (iniciativas 2, 3 e 5) e Bloco II (iniciativas 17 e 19). Neste ínterim, assim definiu seu objeto:

Objeto: Coletar subsídios com vistas ao desenvolvimento de possíveis abordagens para:

Bloco I. Ampliação da infraestrutura de rede, melhoria da transparência e qualidade da oferta de banda larga fixa e modernização dos mecanismos de inspeção em telecomunicações no Brasil;

Bloco II. Garantia da prevenção de fraudes no ecossistema digital e fomento à articulação e cooperação para o desenvolvimento de novas tecnologias.[\[2\]](#)

4. Para cada iniciativa listada, a Agência definiu ainda objetivos específicos, como se explica abaixo:

Bloco I

Iniciativa 2: Promover qualidade e transparência na oferta do serviço de Banda Larga Fixa

A tomada de subsídios desta iniciativa visa obter contribuições para apoiar a ANATEL na busca por promover o aumento da satisfação de consumidores de banda larga fixa. Com este intuito, seguem exemplificados alguns dos temas a serem abordados: indicadores de qualidade definidos e metodologias de medição; regulamento RQUAL; práticas utilizadas por agências reguladoras internacionais; e atributos para a ferramenta de medição que será construída para os consumidores acompanharem a qualidade dos serviços prestados.

Iniciativa 3: Aprimorar a capacidade, os mecanismos de compartilhamento e a qualidade da infraestrutura e de seu funcionamento

A tomada de subsídios desta iniciativa visa obter contribuições para apoiar a ANATEL a aprimorar a capacidade, os mecanismos de compartilhamento e a qualidade da infraestrutura de rede no Brasil. Com este intuito, seguem exemplificados alguns dos temas a serem abordados: desenvolvimento de um diagnóstico da capacidade atual de rede; mapeamento dos principais gaps; soluções regulatórias; e modelagem entre os indicadores de qualidade e infraestrutura.

Iniciativa 5: Modernizar os mecanismos de inspeção

A tomada de subsídios desta iniciativa visa obter contribuições para apoiar a ANATEL no desenvolvimento de melhorias para os processos da Superintendência de Fiscalização (SFI). Com este intuito, seguem exemplificados alguns dos temas a serem abordados: priorização dos itens a serem fiscalizados; e fatores relacionados ao processo de inspeção.

Bloco II

Iniciativa 17: Zelar pela prevenção contra fraudes no ecossistema digital

A tomada de subsídios desta iniciativa visa obter contribuições para apoiar a ANATEL no combate, prevenção e mitigação de fraudes no ecossistema digital. Com este intuito, seguem exemplificados alguns dos temas a serem abordados: tecnologias de prevenção e combate; tipos de fraudes e outros fatores relacionados; e mecanismos de controle.

Iniciativa 19: Promover a articulação e a cooperação para o desenvolvimento de novas tecnologias

A tomada de subsídios desta iniciativa visa obter contribuições para apoiar a ANATEL na busca por promover a articulação e cooperação para o desenvolvimento de novas tecnologias, nos temas relacionados à digitalização da economia, plataformas de conectividade, desenvolvimento de novas tecnologias e lacunas, defasagens e/ou sobreposições regulatórias.

5. Segue abaixo o questionário formulado pela Agência em relação a cada iniciativa:

Bloco I**Iniciativa 2: Promover qualidade e transparência na oferta do serviço de Banda Larga Fixa**

Item 1

Qual a percepção do setor a respeito das métricas/metodologias definidas no RQUAL/MOP para a avaliação da qualidade do serviço de banda larga fixa e composição do selo de qualidade por município?

Link RQUAL: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2019/1371-resolucao-717>;

Link Download MOP: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/b8c8a0b5652cc3ec673d463fac657ffe>)

Item 2

Quais são as percepções do setor a respeito da mudança do modelo do regulamento de qualidade de serviços de telecomunicações, passando de um modelo mais focado na definição de metas e multas por descumprimento (RGQ) para um modelo mais centrado nos princípios de regulação responsiva (RQUAL)?

Item 3

Qual é a percepção do setor a respeito dos benefícios e riscos ao consumidor com a alteração do Art. 58 do RGC pelo RQUAL, prevendo a possibilidade de os consumidores comprovarem o descumprimento individual de um contrato de banda larga fixa a partir da realização de 10 testes no canal oficial da ANATEL (em implementação) em dias/horários diferentes?

Item 4

Quais são as principais dificuldades técnicas para que um consumidor que realize medições de velocidade de uma conexão Wi-Fi por meio de um dispositivo móvel obtenha resultados em linha com a velocidade de banda larga fixa contratada? Quais são as métricas e valores de referência que acreditam ser adequados para caracterizar o descumprimento individual dos contratos (exemplo: velocidade de download X% abaixo do valor estabelecido no contrato)?

Item 5

Quais ações podem ser tomadas para reduzir a eventual percepção do consumidor de divergência entre velocidade entregue e contratada, sob a ótica da: (i) ANATEL; (ii) Prestadoras de serviço de banda larga fixa?

Item 6

Campo livre para contribuição, caso entenda pertinente discursar sobre outros tópicos não abordados nos itens anteriores e que sejam concernentes com a iniciativa estratégica 2, considerando o objetivo da presente tomada de subsídios.

Iniciativa 3: Aprimorar a capacidade, os mecanismos de compartilhamento e a qualidade da infraestrutura e de seu funcionamento

Item 7

Por parte das operadoras, quais são as principais dificuldades no preenchimento das informações para mapeamento da infraestrutura solicitadas via Consulta Pública (exemplo: Consulta Pública nº 22/2021) e qual deveria ser o formato ideal de envio (dados, granularidade, frequência de envio, entre outros)?

Item 8

Na visão das operadoras, existe uma relação direta entre os indicadores de qualidade e a infraestrutura de rede disponível? Em caso positivo, qual a melhor forma de avaliação da infraestrutura a partir dos novos indicadores de qualidade previstos no RQUAL?

Link RQUAL: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2019/1371-resolucao-717>;

Link Download MOP: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/b8c8a0b5652cc3ec673d463fac657ffe>)

Item 9

Qual a percepção sobre o impacto do investimento de recursos do FUST para a ampliação da infraestrutura de rede no Brasil?

Item 10

Qual o impacto de políticas de estímulo à oferta no Brasil, como por exemplo, bolsa para internet, para a expansão das redes? Nesse sentido, quais políticas internacionais para a ampliação de infraestrutura de rede poderiam ser aplicadas no Brasil?

Item 11

Qual a importância da evolução do mercado de empresas de infraestruturas (InfraCo) para ampliação da rede e do acesso à banda larga da população? Comente os benefícios e pontos de atenção para a utilização de uma infraestrutura de rede de terceiros.

Item 12

Campo livre para contribuição, caso entenda pertinente discursar sobre outros tópicos não abordados nos itens anteriores e que sejam concernentes com a iniciativa estratégica 3, considerando o objetivo da presente tomada de subsídios.

Iniciativa 5: Modernizar os mecanismos de inspeção

Item 13

Qual a percepção do setor de telecomunicações sobre a frequência com que as empresas são submetidas à fiscalização?

Item 14

Visando uma melhor interface entre agentes reguladores e empresas, qual seria a melhor abordagem da ANATEL nas fiscalizações?

Item 15

Quais as maiores reclamações e dificuldades encontradas pelas empresas de telecomunicações para o cumprimento das regras dos itens fiscalizados? Existe alguma redundância nos itens fiscalizados pela ANATEL? Ou itens que considera irrelevantes?

Item 16

Qual a percepção do setor sobre as melhores práticas adotadas para o planejamento do processo de fiscalização? Sinta-se à vontade para citar novas tecnologias, sistemas ou metodologias existentes.

Item 17

Qual a percepção do setor sobre as melhores práticas adotadas para o processo de inspeção? Sinta-se à vontade para citar novas tecnologias, sistemas ou metodologias existentes.

Item 18

Campo livre para contribuição, caso entenda pertinente discursar sobre outros tópicos não abordados nos itens anteriores e que sejam concernentes com a iniciativa estratégica 5, considerando o objetivo da presente tomada de subsídios.

Bloco II**Iniciativa 17: Zelar pela prevenção contra fraudes no ecossistema digital****Item 19**

Cite as tecnologias e/ou ferramentas que conhece e/ou utiliza para o combate e prevenção à fraude digital. (exemplo: 2 fatores de autenticidade, senha para faturas, identificação por impressão digital, sistemas de gerenciamento de fraudes, entre outros).

Item 20

Na sua percepção, quais são os tipos mais frequentes de fraudes no âmbito digital? (exemplo: envio de e-mail fraudulento para clientes com intuito de coleta de dados).

Item 21

Sabendo que a utilização de terceirizados é uma prática comum das empresas brasileiras, muitas vezes os fraudadores tentam fraudar essas empresas devido a uma maior fragilidade sistêmica. Qual é a participação relativa das tentativas de fraudes oriundas de terceiros em relação ao todo? Quais ações de prevenção e mitigação conhece para esse tipo de fraude? Favor exemplificar.

Item 22

Cite os principais mecanismos de controle que conhece e/ou utiliza para mitigar as fraudes no ecossistema digital. Conhece planos de ação/mitigação caso seja identificada uma tentativa fraudulenta? (exemplo: plano de ação caso seja constatado o uso de dados de terceiros para compra de produtos e serviços).

Item 23

Na sua percepção, quais são os principais temas relacionados à fraude no ecossistema digital que a ANATEL possa utilizar como auxílio no combate por meio de determinações, especificações de procedimentos e normas? Favor exemplificar.

Item 24

Campo livre para contribuição, caso entenda pertinente discursar sobre outros tópicos não abordados nos itens anteriores e que sejam concernentes com a iniciativa estratégica 17, considerando o objetivo da presente tomada de subsídios.

Iniciativa 19: Promover a articulação e a cooperação para o desenvolvimento de novas tecnologias**Item 25**

Do seu ponto de vista, quais os maiores impactos (positivos e/ou negativos) sentidos no setor de telecomunicações devido à digitalização da economia brasileira e aumento da oferta de serviços digitais?

Item 26

Quais aspectos nacionais acredita que poderiam ser melhorados para facilitar e/ou fomentar o desenvolvimento de plataformas de conectividade no Brasil?

Item 27

Qual a sua visão acerca do futuro próximo, no Brasil e no mundo, a respeito: (1) da digitalização da economia e seus impactos no setor de telecomunicações e (2) do desenvolvimento de plataformas de conectividade?

Item 28

Quais acredita serem as maiores lacunas, defasagens e/ou sobreposições regulatórias nacionais, inclusive no setor de telecomunicações, em relação à digitalização da economia e plataformas de conectividade? Tendo em vista os aspectos defasados e/ou as lacunas regulatórias mencionadas, quais acredita serem as prioridades a serem endereçadas?

Item 29

Como acredita que o governo pode fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias e plataformas de conectividade que contribuam para promover avanços sociais e econômicos? Nesse sentido, quais tipos de apoio técnico governamental para empresas ou instituições acredita que poderiam fomentar a execução de projetos com foco no avanço da digitalização da economia?

Item 30

Campo livre para contribuição, caso entenda pertinente discursar sobre outros tópicos não abordados nos itens anteriores e que sejam concernentes com a iniciativa estratégica 19, considerando o objetivo da presente tomada de subsídios.

6. O prazo para contribuições à presente TS é até o dia 26 de março de 2023.

2 CONTRIBUIÇÕES À TOMADA DE SUBSÍDIOS

7. O Questionário trazido denota uma preocupação importante da Anatel em transformar sua estratégia de atuação como ente regulador de telecomunicações, focando-se na melhor forma de conectar a sociedade e, com isso, gerar valores sistêmicos em diferentes segmentos e mercados. A síntese desta mudança está contida no propósito, definido pela própria Agência, de “*conectar o Brasil para melhorar a vida de seus cidadãos*”[3].
8. O Plano[4], de acordo com a Anatel, está estruturado em objetivos estratégicos, metas e iniciativas, com foco em resultados voltados à promoção da conectividade à internet, ao desenvolvimento de mercados dinâmicos e à prestação de serviços de comunicação com qualidade para todos.[5]
9. Além disso, reforça-se a mudança de foco estratégico da Agência ao se observar sua Agenda Regulatória (2023-2024), na qual alguns temas relevantes, como a revisão do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), o Regulamento de Uso do Espectro (RUE) e a simplificação na regulação de serviços são abordadas sob um viés de ampliar, como objetivo maior, o acesso da população aos serviços digitais, agregando maior valor à sua experiência cotidiana de conectividade.
10. Feitas tais considerações, são apresentadas, abaixo, contribuições desta Secretaria aos itens 11, 12, 26, 28 e 29, temas convergentes ao impacto da regulação para o ambiente concorrencial, visando a aperfeiçoar discussões relevantes para o desenvolvimento setorial de telecomunicações e o ambiente de negócios como um todo.

2.1 Item 11: Qual a importância da evolução do mercado de empresas de infraestruturas (InfraCo) para ampliação da rede e do acesso à banda larga da população? Comente os benefícios e pontos de atenção para a utilização de uma infraestrutura de rede de terceiros

11. As empresas InfraCo[6] são atacadistas que operam a construção, manutenção e oferta de infraestruturas de telecom a terceiros, em um modelo de redes neutras. O conceito de rede neutra é representado por um operador neutro que detém os meios físicos de transmissão e oferta parte da capacidade para outras empresas, que podem operar em diversos mercados à jusante. Uma operadora em rede neutra atua como atacadista, cujo foco é justamente ofertar soluções para que outras empresas possam se conectar e trafegar dados contratados a partir de sua rede. A prática deste modelo é assim bem resumida:
- O operador neutro é responsável pela prestação de serviços de implantação, desenvolvimento, gerenciamento e manutenção de rede. A receita é originária de modelos de locação e arrendamento de equipamentos de rede. Portanto, as InfraCos não atendem o cliente final, atuam no modelo B2B alugando as portas da sua rede para os provedores, podendo ou não realizar o *drop* e instalação na casa do cliente. O aluguel é contabilizado por casa conectada. Como objetivo estratégico, empresas neutras prezam pela rentabilização de seus ativos no esquema multitenant (multi inquilino), onde alugam sua rede para diferentes provedores que manifestem interesse em prestar serviços de internet naquela localidade geográfica. As InfraCos atuam neste contexto, portanto, como viabilizadores da conectividade.[7]

12. InfraCos são, portanto, empresas que vêm se tornando protagonistas nas ofertas de soluções de conectividade em atacado, sendo fundamentais para a redução nos custos de operação de agentes incumbentes, como as tradicionais operadoras Mobile Network Operator (MNO). Os modelos de oferta das InfraCo vêm permitindo a entrada de agentes menores e disruptivos, como os Pequenos Prestadores Privados (PPP), que ofertam soluções de banda larga a nichos específicos (como bairros periféricos de grandes cidades ou áreas rurais), como ilustra o exemplo da Figura 1.

Figura 1 – Propaganda de Internet Banda Larga de um Típico PPP



Fonte: <<https://proplac.com.br/tag/internet/>>

13. Grosso modo, tais empresas oferecem sua capacidade de tráfego, em altas velocidades, principalmente em fibra ótica. Assim, ampliam a capilaridade destes sistemas por todo o território, aumentando as possibilidades de conectividade, e vendem as capacidades existentes a quaisquer *players* interessados em ofertar banda larga fixa, serviços baseados em Wi Fi e até mesmo nichos do mercado de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), além de outras soluções.

14. Com o desenvolvimento tecnológico e o *trade off* concorrencial, as InfraCo vêm diversificando seus produtos de atacado, por meio de soluções de *backbone*, *backhaul*, link dedicado e sistemas de conectividade na última milha, além de atuarem cada vez mais nas localidades em que os serviços são prestados à jusante, incluindo instalação e operação de redes FTTH e FTTP[8].

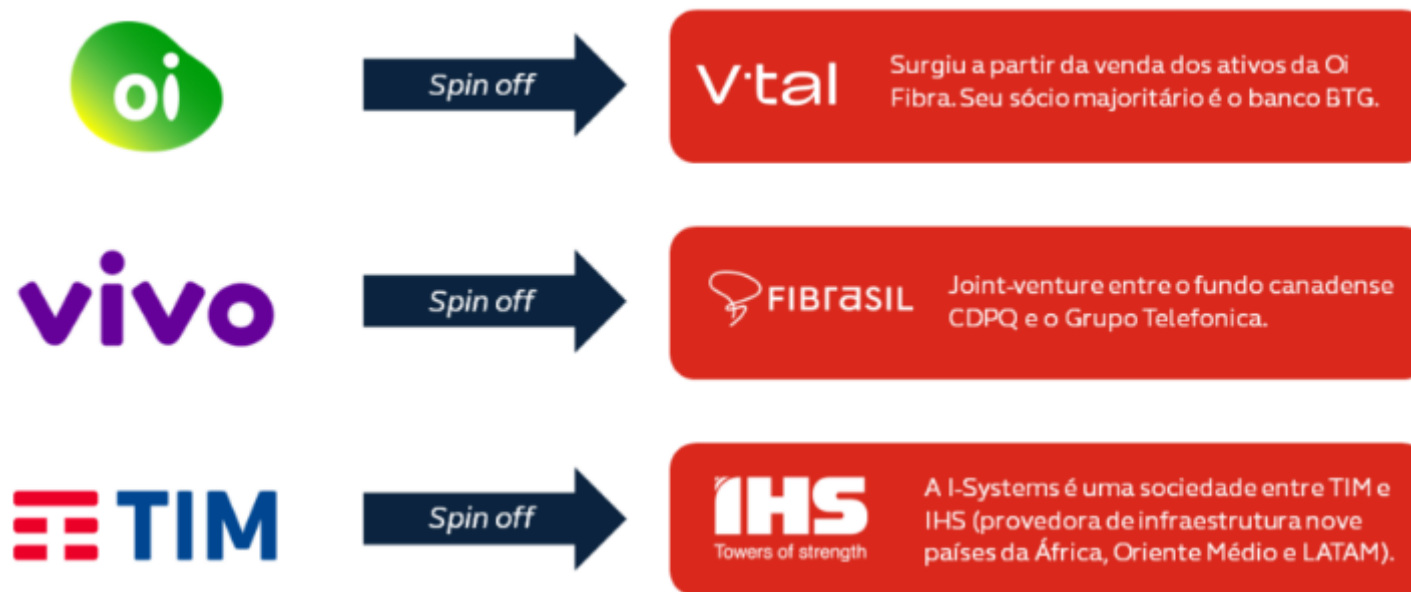
15. Novas tecnologias, como o 5G e o Wi-Fi 6E, evidenciam o papel cada vez mais relevante destes atacadistas para a conectividade entre os sistemas de fibra ótica e as Estações Rádio-Base (ERB) e antenas tipo *small cells*, típicas do Serviço Móvel Pessoal (SMP), como se explica:

As redes neutras têm papel fundamental na expansão do 5G. Esta tecnologia demandará de cinco a dez vezes mais antenas das operadoras, sendo necessária uma robusta infraestrutura de fibra ótica para conectá-las. Isto ocorre porque o 5G necessita que as antenas estejam próximas umas das outras, já que trabalha com altas frequências. E, quanto mais alta é a faixa, menor é sua propagação.[9]

16. Tratam-se, assim, de modelos de negócios que vem permitindo a entrada de novos *players* nos mercados, à medida que fornecem infraestruturas essenciais aos PPP atuarem efetivamente como provedores de Internet (ISPs), ofertando novas soluções a preços competitivos.

17. Atualmente, importantes MNO, como Oi, Vivo e TIM, criaram empresas InfraCo próprias no modelo de redes neutras, as quais são responsáveis por gerir e manter este tipo de atuação atacadista, como mostra a Figura 2.

Figura 2 – Empresas InfraCo Criadas pelos Grupo Oi, Telefônica e TIM



Fonte: BIP. Redes Neutras: a revolução dos Serviços de Internet no Brasil. In: <<https://bipbrasil.com.br/redes-neutras-a-revolucao-dos-servicos-de-internet-no-brasil/>>.

18. Nesse sentido, cabe um olhar mais atento ao intenso relacionamento entre MNO incumbentes também nestes níveis de atacado: tais empresas atuam como InfraCo ao mesmo tempo em que operam em diversos mercados à jusante. Simultaneamente, ofertam e são clientes, entre si, de diferentes soluções de infraestrutura ativa, seja contratando e ofertando nos modelos de redes neutras, seja por meio de contratos associativos naqueles mercados em que são concorrentes diretas, como nos casos de acordos de *RAN Sharing* relacionados ao mercado de SMP. Evidenciam-se, portanto, múltiplas e repetidas integrações verticais e acordos horizontais. Estes imbricados relacionamentos ocorrem de forma concomitante a outras transformações, como o aumento da convergência e de substitutibilidade entre serviços e mercados de varejo em telecomunicações (como SCM, SMP, STFC).

19. Ao ofertarem entre si diversas soluções de atacado que afetam o *trade off* de atuação nos mercados em que concorrem no varejo, deve-se observar se a intensidade destes relacionamentos não vem gerando incentivos a práticas exclusionárias - como discriminação de preços, restrição de quantidades ofertadas (ou redução na qualidade) e recusa de contratar - ou até condutas colusivas.

20. Reforça-se que o aumento da substitutibilidade, via convergência, em diferentes mercados relevantes à jusante distintos até então^[10], pode se confundir com um grande e intenso compartilhamento, entre grandes MNO, em mercados horizontal e verticalmente afetados que, ao ocorrerem sistematicamente, podem representar a repetição indeterminada de um mesmo jogo. Neste hipotético jogo, cada nova rodada reduz a assimetria de informações entre os *players* incumbentes, definindo suas estratégias de atuação e de contrapartidas, podendo resultar em nuances típicas de um contrato associativo tácito, no qual, por exemplo, empresas menores não podem participar.

21. Há que se considerar, no entanto, que a regulação mais discreta - e menos impositiva - que vem sendo realizada para este ambiente das InfraCo permitiu importantes ganhos de competitividade a diversos mercados subjacentes, os quais vêm incrementado a qualidade dos serviços por meio de inovações. Oportuno, por isso, manter-se uma estratégia do tipo '*sandbox* regulatório', observando-se, de forma controlada, os desdobramentos naturais dos mercados antes de se adotar outros encaminhamentos regulatórios, evitando-se, assim, possíveis intervenções desnecessárias.

2.2 Item 12: Campo livre para contribuição, caso entenda pertinente discursar sobre outros tópicos não abordados nos itens anteriores e que sejam concernentes com a iniciativa estratégica 3, considerando o objetivo da presente tomada de subsídios

22. A partir do 5G, os custos de investimentos e a necessidade de instalação de sistemas de RAN em número significativamente maior do que os atuais ensejarão, presumidamente, um aumento dos acordos de *RAN Sharing* entre grandes concorrentes. Tendem a ser acordos em diversas localidades do País, visando não somente ao compartilhamento, mas a própria implantação de equipamentos de suporte às ERB maiores, como também os transmissores do tipo *small cells*.

23. Ao mesmo tempo, o uso de faixas do espectro em altas frequências e baixas latências, por diferentes *players*, enseja outras formas de compartilhamento, como o *Spectrum Sharing*, no qual o interesse mútuo entre as MNO é o compartilhamento da capacidade de tráfego da rede a ser ofertada a grandes clientes, no nível de atacado, que visam a atuar nos modelos diversos de *downstream*. Neste sentido, importante que o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) considere, como medida assimétrica, mecanismos para incentivar a adesão de *players* não detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) aos acordos de exploração industrial, do tipo *RAN Sharing*, reforçando-se o que já prevê o parágrafo 9º, artigo 41, da Resolução Anatel nº 671/2016:

§ 9º Os contratos de exploração industrial deverão conter cláusula expressa, dispondo sobre a possibilidade de participação de novos interessados no compartilhamento, em condições isonômicas e não discriminatórias.[\[11\]](#)

24. Importante, neste sentido, que a Anatel torne públicas as localidades em que há estes acordos de exploração industrial, indicando, se possível, as própria ERB objeto de compartilhamento, facilitando, por redução na assimetria de informações, a adesão de empresas menores, que terão melhores condições de dimensionar suas contrapartidas possíveis de forma mediada pela Agência.

25. Sugere-se, também, que se contemplem modelos de ofertas e contrapartidas relacionadas às próprias ERB, facilitando, por exemplo, a elaboração de acordos de investimentos em conjunto por empresas não detentoras de PMS, as quais podem operá-las de forma compartilhada e não discriminatória.

2.3 Item 26: Quais aspectos nacionais acredita que poderiam ser melhorados para facilitar e/ou fomentar o desenvolvimento de plataformas de conectividade no Brasil?

26. O avanço dos serviços e negócios digitais, bem como a inserção de mais usuários de forma qualificada, estão diretamente relacionados à ampliação eficiente, por todo o território nacional, de melhores infraestruturas de telecomunicações somada à aplicação de regras tributárias pró-cíclicas. O forte

incremento de banda larga prestados por PPPs evidencia, de forma prática, o impacto positivo à inserção digital representado pela maior capilaridade das redes de fibra ótica e pela forma mais flexível de tributação, a qual permitiu entradas suficientes de empresas menores atuando nestes nichos.

27. Como demonstrado no Item 11, tais melhorias incentivam a concorrência e trazem impacto significativo para o bem-estar econômico como um todo. Nesse sentido, oportunas as palavras, já de conhecimento da Anatel, trazidas pela OCDE no estudo "Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil (2020)":

Em razão das repercussões positivas dos serviços de comunicações na economia e na sociedade, o Brasil precisa reconsiderar os altos tributos e taxas e identificar maneiras de reduzi-los. A alta carga do ICMS, em particular, afeta o custo dos serviços de comunicações e, assim, seu uso. Logo, é preciso considerar a harmonização do ICMS entre estados e buscar reduzir o máximo possível a alíquota aplicável aos serviços de comunicações.

[...]

Por motivos fiscais, a distinção exata entre os diferentes serviços de comunicações (SCMs, SeAC, SMP, STFC, SVAs), assim como os serviços de radiodifusão (TV de sinal aberto), é sujeita a discussões e disputas legais entre empresas do setor e autoridades fiscais. Isso leva à insegurança jurídica, assim como à arbitragem tributária e, como consequência, à perda de excedente econômico. Para fins de tributos e convergência, então, o Brasil deve considerar um sistema de licenciamento unificado para eliminar a distinção entre serviços de comunicações e radiodifusão. A arbitragem regulatória e legal relativa aos diferentes regimes tributários pode ser uma vantagem competitiva das operadoras menores. Também pode ter ajudado a motivar o surgimento de um grande número de pequenas operadoras de serviços de telecomunicações, incluindo ISPs. O crescimento de operadoras pequenas é muito bem-vindo, considerando suas contribuições para o aumento da cobertura de banda larga e da competição no país.

Contudo, o Brasil poderia implementar outros mecanismos que não dependem de diferentes interpretações sobre tipos de serviços, como reduções especiais de tributos para promover seu crescimento. Isso também reduziria a insegurança jurídica para todo o setor.[\[12\]](#)

28. Ademais, há um aspecto de ação regulatória que pode ser aperfeiçoado ou que, ao menos, deva ser objeto de discussão mais aprofundada, relacionado às regras de certificação de equipamentos e sistemas e técnicas de ensaio.

29. A Anatel vem aderindo a um modelo de simplificação regulatória que é oportuno, à medida que facilita ao agente regulado o cumprimento de suas obrigações. Analisando-se especificamente a temática da Certificação de Equipamentos e Sistemas e os requisitos de ensaios, verifica-se que grande parte das alterações normativas propostas pela Agência visam a adequação a padrões internacionais. O alinhamento a estes padrões é amplamente favorável, pois gera um modelo de competição pela inovação ao adequar a realidade local a requisitos que são aceitos por outros mercados, reduzindo os custos de entrada de novos modelos de sistemas e serviços no país e permitindo ampliar a participação da indústria brasileira no cenário internacional.

30. Trata-se, portanto, de uma ação regulatória positiva em seu objetivo, uma vez que busca alinhar o regramento brasileiro aos requisitos mínimos de qualidade, segurança e interoperabilidade definidos por entidades multissetoriais de nível mundial. Estes padrões internacionais, no entanto, são dinâmicos, e mudam à medida que novas tecnologias surgem e outras preocupações são endereçadas. Tais mudanças automaticamente geram uma nova ação normativa da Anatel, visando readequar o regramento brasileiro a elas.

31. Neste sentido, visando tornar tais procedimentos mais dinâmicos e de simples cumprimento pelos agentes regulados, reduzindo seus custos de transação, recomenda-se que a Anatel adote mecanismos regulatórios e normativos que se adequem de forma mais automática a padrões internacionais consagrados, evitando-se a proposição de novas regras que possam ampliar desnecessariamente o estoque regulatório e dificultar a compreensão quanto ao seu cumprimento.

2.4 Item 28: Quais acredita serem as maiores lacunas, defasagens e/ou sobreposições regulatórias nacionais, inclusive no setor de telecomunicações, em relação à digitalização da economia e plataformas de conectividade? Tendo em vista os aspectos defasados e/ou as lacunas regulatórias mencionadas, quais acredita serem as prioridades a serem endereçadas?

32. Não há dúvidas de que estas plataformas de conectividade OTT[13] representam grandes bancos de dados de pessoas, com seus hábitos, costumes de consumo, rede de relacionamentos e histórico de compras. São estas características, aliás, que potencializam os seus efeitos de rede, pois, à medida que mais usuários cruzam seus interesses nestas redes de relações, tantos outros novos usuários terão mais incentivos a utilizá-las.

33. O valor de mercado de uma grande empresa digital pode, ainda, ser potencializado por um efeito de alavancagem: uma mesma *big tech* pode ser proprietária de diferentes plataformas que ofertam serviços específicos para obter a atenção dos usuários, as quais podem ter seus efeitos de rede reforçados à medida em que são incentivadas mutuamente ao seu uso, afetando a lógica concorrencial nos mercados horizontais em que operam. Da mesma forma, visando ampliar seu poder de mercado, uma mesma *big tech* pode adquirir empresas menores em outros mercados de Plataformas na qual ainda não atue, ampliando seu poder de portfólio e minando entradas inovadoras.

34. São situações já conhecidas em outros mercados mais tradicionais, como de fabricação de automóveis, de sistemas bancários e mesmo de petróleo e gás. Evidente, todavia, que nos mercados digitais tais mudanças ocorrem de forma mais dinâmica, sendo mais complexa, por exemplo, a atividade de detectar eventuais condutas antitruste *vis a vis* o racional de busca por eficiências econômicas decorrentes.

35. Por estas razões, a decisão acerca de uma eventual regulação econômica e antitruste específica a estes mercados, no Brasil, deve ser precedida de discussões e definição de quais problemas e limitações que se busca enfrentar. Necessário, também, um debate mais aprofundado sobre as competências para agir, à medida que múltiplos agentes já têm poder de ação sobre diversos temas que convergem as estas plataformas. Deve-se estabelecer uma forma de atuação coordenada entre múltiplos entes competentes, de modo a reduzir sobreposições e o próprio ônus regulatório.

2.5 Item 29: Como acredita que o governo pode fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias e plataformas de conectividade que contribuam para promover avanços sociais e econômicos? Nesse sentido, quais tipos de apoio técnico governamental para empresas ou instituições acredita que poderiam fomentar a execução de projetos com foco no avanço da digitalização da economia?

36. Neste momento, entende-se ser relevante a atuação mais estratégica e coordenada entre diferentes esferas estatais, visando reduzir, principalmente a players menores, a onerosidade no acesso às infraestruturas essenciais de atacado, como postes, ERBs e mesmo o espectro de radiofrequências, incentivando o compartilhamento de forma não discriminatória e pró-competitiva. A ampliação deste acesso, como vem ocorrendo com a fibra ótica em nível de atacado, permite o surgimento de diversas empresas com negócios inovadores, as quais igualmente influenciam o surgimento de tantos outros negócios e serviços baseados em plataformas digitais.

37. Convergente a isto, aliás, destaca-se o posicionamento favorável, pela Anatel, em liberar a faixa de 6 GHz do espectro de radiofrequências para as aplicações em WI FI-6E. Estas aplicações têm potencial para, de forma complementar ao 5G, ampliar a conectividade de alta velocidade de forma significativa, gerando diversas externalidades positivas em setores como de transporte, saúde, educação e segurança pública, aumentando a interação entre múltiplos agentes e serviços e agregando valor de forma sistêmica. À luz deste exemplo, a Figura 3 ilustra um pouco destas dimensões de interação que, amparadas em sistemas mais eficientes de telecomunicações, geram inovações que contribuam ao desenvolvimento econômico e social:

Figura 3 – Impacto do ambiente Telecom para negócios e serviços amparados em conectividade

Fonte: ANATEL. Plano Estratégico 2023-2027. In: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259>>

38. Além disso, com base no enunciado da questão, seguem-se algumas recomendações de ordem regulatória que podem estimular o desenvolvimento de novas tecnologias e plataformas de conectividade:

a) Recomenda-se que o PGMC contemple um mercado relevante de oferta de espectro em caráter secundário, permitindo que empresas não detentoras de PMS tenham acesso a faixas do espectro de radiofrequência, por meio de regras pró-competitivas para sua disponibilização, valendo-se da capacidade ociosa de espectro existente. Recomenda-se a previsão de modelos claros de formação de preços e ofertas diversificadas para que variados *players* possam ter acesso a um rol de diferentes faixas/subfaixas, para operarem a custos menores (com níveis de investimentos compatíveis) e desenvolverem soluções diferenciadas em mercados que possam operar. Necessário, neste sentido, que

o mercado secundário abranja faixas e subfaixas aderentes ao 5G, como de 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26GHz, mas também faixas utilizadas em tecnologias legadas, como as de 700 MHz, 850MHz e 900 MHz. A ampliação no acesso ao espectro é fundamental para, de forma complementar à já existente massificação de fibra ótica em atacado, permitir que empresas menores possam criar novos serviços;

b) As atuais regras do Serviço Limitado Privado (SLP) necessitam de uma discussão mais aprofundada, justamente para que não venham a limitar o surgimento de novos modelos de negócios e, conseqüentemente, possam afastar investimentos e a competitividade destes novos mercados. A ampliação do número de faixas de radiofrequência, com o 5G, pode também favorecer o mencionado surgimento de *pools* de redes privadas que, em tese, extrapolarão os limites indoor ou outdoor de curto alcance, adotando, por exemplo, toda uma cidade como seu espaço geográfico de operação. Em um modelo do tipo ‘cidade inteligente’, com forte sinergia de Clusters de novas indústrias, serviços automatizados e mesmo redes privadas de serviços públicos, uma ampla rede privada pode trazer eficiências, notadamente se houver possibilidade de interconexão entre diferentes faixas e subfaixas de espectro, trazendo aos seus participantes redução nos custos de investimentos, conferindo-lhes maior confiabilidade, segurança nos sistemas e incremento de inovação;

c) Recentemente, Anatel e Aneel elaboraram Consulta Pública[14] que tratava da reavaliação da regulamentação sobre compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações. O tema, de fato, é significativamente complexo, como ilustram as palavras do Conselheiro da Anatel Moisés Queiroz Moreira:

A revisão da referida norma é essencial para superar a situação caótica da ocupação dos postes por prestadoras de serviços de telecomunicações e do grau de desordem observado em muitos municípios brasileiros, sobretudo naqueles de maior porte. Em breve síntese, podemos afirmar que a evolução do sistema de telecomunicações nacional e os problemas relacionados i) a deficiências na governança do assunto, ii) à ausência de incentivos para o compartilhamento de postes de propriedade das distribuidoras de energia elétrica, iii) à significativa dispersão nos preços cobrados pelo uso da infraestrutura compartilhada e iv) à multiplicação de redes de telecomunicações instaladas por inúmeros atores levaram à atual situação de significativa confusão, dando origem v) a um significativo passivo a ser endereçado. Dada a complexidade do tema e a diversidade das questões que o permeiam, envolvendo inclusive outro setor regulado, é essencial encontrar soluções que ataquem efetivamente cada um destes problemas, de modo a zelar e aprimorar a utilização desta infraestrutura tão essencial às telecomunicações no país.[15]

Neste sentido, visando melhor endereçar a mediação de conflitos e estabelecer uma regulação que permita o uso eficiente – e ordenado – destes elementos, recomenda-se que sejam consideradas contribuições que esta Secretaria já trouxe sobre o tema, a saber:

... recomenda-se que a implementação e o acompanhamento constantes das ações propostas sejam debatidas em um Comitê interagências, com funcionamento mais dinâmico, o qual atuaria de forma coordenada entre as diversas esferas e entidades que perpassam o tema. Recomenda-se, inclusive, a participação nestas discussões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”), visando aperfeiçoar os entendimentos quanto às práticas de preços discriminatórios e a possibilidade de condutas anticompetitivas unilaterais.[16]

3 CONCLUSÃO

39. Importante, de antemão, destacar o empenho da Anatel, a partir de seu Plano Estratégico, em focar sua atuação na ampliação da conectividade mais qualificada de toda a população, com impactos evidentes na geração de conhecimento e no surgimento de novos negócios.

40. As manifestações apresentadas por esta Secretaria de Reformas Econômicas visam indicar que a regulação em telecomunicações deve ser flexível. À medida em que os mercados são caracterizados por inovações disruptivas, a ação regulatória sobre questões como universalização, qualidade e concorrência deve amparar-se na experimentação planejada e no diálogo constante com agentes públicos e privados. Pelo próprio dinamismo destes mercados, aliás, normas e regulamentos podem, mais rapidamente, tornarem-se obsoletos, demandando competências mais direcionadas à gestão das questões concretas que se apresentam, sendo por isso fundamental que a Agência mantenha uma ação coordenada com estes agentes diversos.

41. Como mencionado acima, o caso das Plataformas Digitais OTT é um exemplo desta necessidade de ação coordenada, para que a questão seja, inclusive, melhor endereçada. Há, ainda, significativas lacunas e assimetria de informações sobre o impacto econômico de tais plataformas, quais as questões antitruste mais relevantes que se colocam e como uma regulação pode sanar eventuais falhas de mercado preexistentes.

42. Trazidas as contribuições à presente TS, esta Secretaria aprofundará suas investigações e discussões 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 colher valiosas contribuições e oferecer suas percepções fundamentadas.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA

Analista em Ciência e Tecnologia

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI

Coordenadora de Regulação e Concorrência

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA

Subsecretária de Regulação e Concorrência

[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] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 4/2023 (SEI 31832290).

- [3] ANATEL. Anatel aprova Plano Estratégico 2023-2027. In: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-plano-estrategico-2023-2027>>.
- [4] ANATEL. Plano Estratégico 2023-2027. In: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259>>.
- [5] Um dos objetivos traçados pela Agência diz respeito, por exemplo, a “garantir atuação de excelência com foco nos resultados para a sociedade” (Objetivo do Resultado 4). In: ANATEL. Plano Estratégico 2023-2027. In: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259> - acesso em 2.3.2023
- [6] InfraCo: *Infrastructure Company* ou empresa de Infraestrutura.
- [7] BIP. Redes Neutras: a revolução dos Serviços de Internet no Brasil. In: <<https://bipbrasil.com.br/redes-neutras-a-revolucao-dos-servicos-de-internet-no-brasil/>>.
- [8] O FTTH significa “*Fiber to the Home*”, o que representa que o provedor de internet que foi contratado entrega o serviço por meio da fibra óptica até o seu destino final, que é a casa ou escritório dos usuários. O cabeamento chega até o modem, que poderá enviar esse sinal por meio de cabos ethernet ou Wi-fi até os dispositivos finais, como computadores, tablets, smartphones e outros. Já o FTTP funciona da mesma forma que o FTTH, com entrega direta do sinal por meio de cabo de fibra óptica até o destino final, sem o uso de cabos coaxiais ou par de cobre. A diferença entre os dois termos é que FTTP — “*Fiber to the Premises*” — engloba também prédios não residenciais. Fonte: Grupo Binário. In: <https://www.binarionet.com.br/conexao-por-fibra-optica-quais-os-tipos-de-fft/> - acesso em 6.3.2023
- [9] EBDS. In: <<https://ebds.com.br/o-que-sao-e-como-funcionam-as-redes-neutras/#:~:text=Redes%20neutras%20est%C3%A3o%20em%20evid%C3%Aancia,%C3%B3ptica%20em%20diversos%20atributos%20valiosos0>>.
- [10] Como exemplo, o serviço de banda larga residencial ("SCM"), até então entendido como fixa, tende a ser cada vez mais móvel em função da similaridade e uso das redes SMP e com o avanço de sistemas Wi Fi 6E.
- [11] ANATEL. Resolução nº 671/2016.
- [12] OECD (2020), *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>.
- [13] Como trouxe a Anatel: “*Plataformas OTTs (exemplos: video on demand, streaming, plataformas de mídias sociais, plataformas de conteúdo audiovisual, e-commerce, ferramentas de busca online, serviços de comunicações interpessoais, sistemas operacionais, serviços de computação em nuvem, entre outros);*” In: ANATEL. Tomada de Subsídios nº 4/2023 (SEI 31832290)
- [14] ANATEL. Consulta Pública nº 17/2022.
- [15] ANATEL. Análise nº 96/2021/MM (SEI 22433484).
- [16] Parecer SEAE-ME nº 5764/2022 (SEI 23910139).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Guimarães Pereira, Assessor(a) Técnico(a)**, em 27/03/2023, às 17:51, 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)**, em 27/03/2023, às 17:53, 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, Especialista em Regulação**, em 27/03/2023, às 17:56, 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 **32502475** e o código CRC **123266F0**.

Referência: Processo nº 19995.100783/2023-06

SEI nº 32502475