

CNX 074/2024

Brasília, 02 de maio de 2024.

Ilustríssimo Senhor

Alexandre Rebêlo Ferreira

Diretor de Programa

Secretaria de Reformas Econômicas

Ministério da Fazenda – MF

Assunto: Contribuições da CONEXIS BRASIL DIGITAL à Tomada de Subsídios – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais

Senhor Diretor,

CONEXIS BRASIL DIGITAL – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal, entidade que representa as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações fixa e móvel no País, vem, por intermédio de seu representante legal, apresentar contribuições à Tomada de Subsídios – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais.

A Conexis, nessa oportunidade, coloca-se à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,



Bruno Cavalcanti

Gerente de Regulação e Autorregulação



Contribuições da CONEXIS BRASIL DIGITAL à Tomada de Subsídios – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais

Introdução

Há aspectos concorrenciais envolvendo as Plataformas Digitais que ultrapassam o ambiente restrito às plataformas e que coloca em risco a sustentabilidade da infraestrutura da Internet e o ecossistema digital como um todo.

A evolução tecnológica e o alto desempenho na construção de infraestruturas de Internet, associadas aos altos investimentos em infraestrutura de redes pelas prestadoras de telecomunicações, promoveu importante marco econômico e social. O crescimento explosivo da Internet e o acesso massificado aos serviços de banda larga gerou um arsenal de novos produtos e serviços, e o desenvolvimento acelerado do segmento de Provedores de Aplicações, as Plataformas Digitais.

Até o momento, os investimentos em infraestrutura de telecomunicações, determinantes para os avanços econômicos e sociais percebidos, foram exclusivamente realizados pelas detentoras de infraestrutura. A responsabilidade social das prestadoras de telecomunicações sempre esteve em evidência, seja para alcançar mais usuários, seja para aprimorar e elevar a qualidade dos serviços prestados, especialmente a conexão à internet.

Com o dinamismo dos ecossistemas digitais e com as projeções de tráfego realizadas para os próximos anos, a necessidade de um grande volume de investimentos e de modo permanente é uma certeza. Para suprir essa demanda, será necessária a construção de redes duradouras e sustentáveis, que garantam os principais atributos para uma infraestrutura de longo prazo: escalabilidade, confiança, qualidade, simplicidade e elementos de sistemas de conectividade.

E é neste principal aspecto que está determinada a existência de um problema regulatório: os investimentos massivos em infraestrutura de banda larga não acompanham o crescimento exponencial do tráfego de dados destinado ao acesso de conteúdo, destinados às principais plataformas digitais que fazem uso massivo dessa infraestrutura e que hoje já somam mais de 65% do tráfego cursado nas redes das prestadoras, conforme Relatório "The global Internet Phenomena report 2024" da Sandvine¹.

Os benefícios impulsionados pelo setor de telecomunicações e agregados pelas plataformas digitais para a economia e a sociedade são inegáveis. No entanto, para evitar uma situação de crise generalizada das redes de telecomunicações, modelos de

¹Global Internet Phenomena - The authoritative view on how applications consume the world's internet bandwidth.

<https://www.sandvine.com/phenomena#:~:text=Sandvine's%202024%20Global%20Internet%20Phenomena,that%20characterize%20today's%20broadband%20networks>.



remuneração pelas OTTs pelo uso da infraestrutura de telecom devem ser incentivados e desenvolvidos.

Diante desse cenário e dentro de suas competências legais, a Anatel colocou em debate a avaliação da sustentabilidade das infraestruturas de telecomunicações, a partir da constituição dos deveres dos usuários, em especial àqueles que fazem uso massivo das infraestruturas de redes de telecomunicações, ou seja, Plataformas Digitais que são Grandes Geradores de Tráfego (GGTs).

Portanto, verifica-se que tal movimento se mostra relevante para assegurar a complementariedade necessária a atuação já positiva do CADE em relação ao ecossistema digital, conforme será mencionado ao longo da presente contribuição.

I Objetivos e racional regulatório

1. Que razões econômicas e concorrenciais justificariam a regulação de plataformas digitais no Brasil?

Resposta Conexis:

Em linha com os esclarecimentos apontados na introdução da presente contribuição, é possível identificar desequilíbrios de aspectos econômicos e concorrenciais que permeiam as relações em que as Plataformas Digitais possuem com empresas tradicionais, em especial às prestadoras de serviços de telecomunicações, o que vem colocando em risco a sustentabilidade da infraestrutura da Internet.

O que se observa hoje é uma significativa concentração de mercado em torno de poucas e grandes Plataformas Digitais, que são responsáveis pelo acúmulo de elevado percentual de tráfego da rede das operadoras sem, contudo, qualquer responsabilidade ou contrapartida relacionada à manutenção e expansão das redes de telecomunicações para suportar tal tráfego.

O crescente consumo de serviços de streaming, como vídeo, música e jogos online, requer capacidade de infraestrutura de rede significativa para transmitir os dados necessários aos usuários finais. Com o aumento da popularidade dos serviços de streaming, a quantidade de dados transmitidos pela internet aumentou substancialmente. O streaming de vídeo em alta definição (HD) e ultra alta definição (UHD), o maior número de usuários desses serviços e o incremento das horas de uso, por exemplo, requer uma capacidade considerável para entregar uma experiência de visualização de qualidade diferenciada.

Além disso, o surgimento de novas tecnologias e serviços de streaming ao vivo, plataformas de jogos em nuvem, realidade virtual (VR/AR), Metaverso e IA também contribuirá para o crescimento do tráfego e aumento da demanda a médio prazo, o que reflete diretamente na necessidade de mais investimentos na expansão e atualização das infraestruturas de rede hoje arcado somente pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.



É dizer, há uma necessidade progressiva por parte das Prestadoras de serviços de telecomunicações em investirem na expansão e aumento de capacidade de suas redes de modo a garantir que possam fornecer conexões estáveis e de alta velocidade aos usuários dos serviços ofertados pelas Plataformas.

No âmbito da transversal infraestrutura de telecomunicações, dentre as medidas necessárias para abordar as questões regulatórias e promover o equilíbrio no relacionamento, vislumbra-se caminhos como o conceito de uso sustentável da rede como alternativa para equilibrar a contribuição das Plataformas Digitais, grandes usuários, para a sustentabilidade das redes, beneficiando a sociedade com uma conectividade ampla, acessível e de alta qualidade.

A liberdade no ambiente da internet abriu espaço aos novos modelos de negócio com oferta de produtos de varejo, ofertado por plataformas digitais, substitutos ao de telecomunicações (voz, SMS e streaming), que mudaram por completo os hábitos de consumo da sociedade, bem como o cenário competitivo no setor de telecomunicações.

Enquanto os dados relacionados à conectividade crescem, dados do setor comprovam a retração sentida pelo setor para serviços de voz, SMS e TV por Assinatura.

Nesse contexto, vale também comentar que o excesso de obrigações regulatórias que recai sobre os serviços tradicionais e de acesso à banda larga prejudicou significativamente a competição entre os serviços, regulados e não regulados.

É preciso reconhecer que as prestadoras dos serviços tradicionais não mais concorrem somente entre si, mas principalmente com aplicações de internet ricas em soluções e conteúdo, e que o excesso de obrigações impostas à prestação de serviços tradicionais que vem se mantendo ao longo dos anos, versus a ausência de regulamentação e de tributação não isonômicos entre a prestação de serviços das plataformas digitais e serviços de conectividade, contribui para consolidar o desequilíbrio entre os dois modelos de negócio.

Estudo da OCDE² aponta para a necessidade da neutralidade competitiva entre todos os atores do setor, de um marco regulatório coerente e adaptado a um ambiente convergente. Nesse contexto, a fim de promover maior equilíbrio entre os serviços, a Anatel pode atuar para a revisão de regras obsoletas, obrigações sem importância para o usuário e mecanismos de controle com relação custo e benefício desproporcional.

1.1. Há razões distintas para regular ou deixar de regular diferentes tipos de plataformas?

² OECD (2020), Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>.



Resposta Conexis:

Conforme indicado na questão anterior, verifica-se a necessidade de estabelecer uma regulação para as Plataformas Digitais, visando o reequilíbrio do ecossistema digital, de forma que as plataformas com maior concentração de tráfego sejam responsáveis por remunerar o uso das redes na proporção do seu uso.

- 1.2. Em qual medida o contexto brasileiro se aproxima ou se diferencia do contexto de outras jurisdições que adotaram ou estão considerando novas regulações para plataformas digitais? Quais casos, estudos, ou exemplos concretos no Brasil indicariam a necessidade de revisão do arcabouço jurídico-regulatório brasileiro?

Resposta Conexis:

O contexto brasileiro, do ponto de vista econômico-concorrencial em relação às plataformas digitais, está inserido em diversas discussões e enfrentando desafios semelhantes a outras jurisdições, com iniciativas por vezes avançadas.

Percebe-se nas principais economias, que as características destas plataformas digitais têm levado a uma significativa concentração econômica em torno de poucos e poderosos provedores de conteúdo digital, as chamadas big techs, que podem abusar de sua posição dominante, pelo que, conforme mencionado, tal fato tem levado autoridades em diversas jurisdições a atuarem de maneira mais efetiva em mercados digitais e a clara evidência disso é a quantidade crescente de investigações de cunho concorrencial em todo mundo em face das big techs.. Mais que isso, tem-se observado também a edição de regulamentações *ex ante* para que, em conjunto com o *enforcement* antitruste, possa conter o abuso de posição dominante de grandes plataformas digitais (como, por exemplo, o Digital Markets Act europeu).

Além do DMA, há diversas iniciativas em economias avançadas que indicam uma tendência global em direção à implementação de regulamentações *ex ante* para enfrentar os desafios apresentados por grandes plataformas digitais. Em geral, visam garantir concorrência justa, promover a inovação e prevenir abusos de posição dominante antes que eles ocorram, complementando as abordagens tradicionais de *enforcement* antitruste.

Nos Estados Unidos, o CASE Act (*Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act*) propõe uma série de reformas antitruste, incluindo disposições *ex ante* que visam plataformas digitais de grande porte. No entanto, embora não seja específico para mercados digitais, propõe remover a exigência de que a FTC ou o DOJ definam um mercado relevante, o que é particularmente caro para as plataformas digitais.

Por sua vez, o governo britânico implementou, em novembro de 2023, o *Digital Markets, Competition and Consumers Bill* que introduz um novo regime regulatório



direcionado e proporcional para responder às preocupações em torno da concorrência na indústria digital considerando medidas que incluem a exigência de interoperabilidade entre plataformas e a proibição de práticas prejudiciais à concorrência.

Já a Alemanha, adotou em janeiro de 2023 o *GWB-Digitalisation Act*, uma emenda à Lei Alemã de Concorrência. Essa legislação introduz regulamentações *ex ante*, particularmente focadas em empresas que detêm uma posição significativa no mercado digital.

II Suficiência e adequação do modelo de regulação econômica e defesa da concorrência atual

Contribuição Conexis:

A Lei de defesa da concorrência apresenta instrumentos eficazes para lidar com as dinâmicas relacionadas às plataformas digitais que já vem sendo aplicado ao longo dos últimos anos. De todo modo, na linha do exposto acima, entende-se que para uma melhor compreensão acerca do funcionamento dos mercados digitais, há necessidade de uma regulação *ex ante* complementar à atuação *ex post* do CADE, de modo a reforçar a garantia de um ambiente concorrencial justo e equilibrado entre todos os atores do ecossistema digital.

Tendo por base os desequilíbrios aqui apontados, a necessidade da regulação *ex ante* é objeto de avaliação da sustentabilidade das infraestruturas de telecomunicações, pela Anatel, a partir da constituição dos deveres dos usuários, em especial àqueles que fazem uso massivo das infraestruturas de redes de telecomunicações.

III Desenho de eventual modelo regulatório de regulação econômica pro-competitiva

6. O Brasil deveria adotar regras específicas de caráter preventivo (caráter *ex ante*) para lidar com as plataformas digitais, visando evitar condutas nocivas à concorrência ou a consumidores? A lei de defesa da concorrência - com ou sem alterações para lidar especificamente com mercados digitais - seria suficiente para identificar e remediar problemas concorrenciais efetivamente, após a ocorrência de condutas anticompetitivas (modelo *ex post*) ou pela análise de atos de concentração?

Resposta Conexis:

Regras *ex ante* permitem uma maior agilidade e antecipação e, assim, a prevenção de práticas anticompetitivas, ou ainda salvaguardar os interesses dos consumidores e atores envolvidos por meio de padrões de transparência e privacidade.



Porém, a discussão sobre a necessidade de regras específicas de caráter preventivo (*ex ante*) para lidar com plataformas digitais no Brasil é complexa e envolve considerações sobre a natureza dinâmica desses mercados e do ecossistema como um todo e os desafios que surgem de desequilíbrios na aplicação dos diversos dispositivos legais e regulatórios aplicáveis para a defesa da concorrência.

A liberdade na internet abriu espaço para o surgimento e crescimento acelerado das inúmeras plataformas digitais que mudaram por completo os hábitos de consumo da sociedade. Esse ambiente liberal se mostra fundamental para incentivar e promover a transformação digital no Brasil, e deve não apenas ser mantido, como estendido aos setores e agentes que encontram na regulação barreiras ao seu melhor desenvolvimento e performance.

Contudo, por já ter sido constatado um problema regulatório envolvendo a relação entre as Plataformas Digitais e as prestadoras de serviços de telecomunicações, partindo-se do conceito de uso sustentável da rede como alternativa para equilibrar a contribuição das plataformas digitais, grandes usuários, para a sustentabilidade das redes, mostra-se cada vez mais necessária a regulação ex-ante.

- 6.1. Qual a combinação possível dessas duas técnicas regulatórias (*ex ante* e *ex post*) para o caso das plataformas digitais? Qual abordagem seria recomendável para o contexto brasileiro, considerando ainda os diferentes graus de flexibilidade necessários para identificar de forma adequada os agentes econômicos que devem ser foco de eventual ação regulatória e das obrigações correspondentes?

Resposta Conexis:

Conforme mencionado nas questões anteriores, a utilização das duas técnicas deve ocorrer em caráter de complementariedade, de modo que a Agência Reguladora disponha sobre parâmetros de cunho regulatório *ex ante*, e a Autoridade Concorrencial atue por meio de instrumentos de enforcement antitruste para conter abusos e desequilíbrios concorrenciais.

Além disso, a combinação entre as técnicas em questão, que também se observa em outras Jurisdições, como exemplo na União Europeia, permite ainda o fomento da inovação no ecossistema digital, a proteção dos usuários finais e o incentivo a entrada de novos Players.

7. Jurisdições que adotaram ou estão considerando a adoção de modelos de regulação pró-competitivos - como as novas regras da União Europeia, a legislação japonesa e a proposta regulatória do Reino Unido, entre outras - optaram por um modelo assimétrico de regulação, diferenciando o impacto das plataformas digitais a partir de seu segmento de atuação e em função de seu porte, como é o caso dos gatekeepers no DMA europeu.



- 7.1. Uma legislação brasileira que introduzisse parâmetros para a regulação econômica de plataformas digitais deveria ser simétrica, abrangendo todos os agentes deste mercado ou, ao contrário, assimétrica, estabelecendo obrigações apenas para alguns agentes econômicos?

Resposta Conexis:

A legislação brasileira que vier a ser implementada deve se basear em parâmetros assimétricos, com o objetivo de incentivar a entrada de novas Plataformas Digitais e fomentar a inovação, conforme abordado na questão anterior, 6.1.

- 7.2. Caso a resposta seja no sentido de adoção de regulação assimétrica, quais parâmetros ou referências deveriam ser utilizados para esse tipo de diferenciação? Quais seriam os critérios (quantitativos ou qualitativos) que deveriam ser adotados para identificar os agentes econômicos que devem ser objeto de regulação de plataformas no caso brasileiro?

Resposta Conexis:

Alguns critérios de aplicação de assimetrias no contexto regulatório do ecossistema digital poderiam incluir a avaliação da proporção de tráfego de internet gerado pelas plataformas digitais em relação ao tráfego total poderia ajudar a identificar aquelas que têm maior impacto na infraestrutura das prestadoras de serviços de telecomunicações. Essas empresas poderiam ser submetidas a medidas regulatórias específicas para garantir uma remuneração das OTTs pelo uso da infraestrutura de telecom.

8. Há riscos para o Brasil decorrentes da não adoção de um novo modelo regulatório pró-competitivo, especialmente considerando o cenário em que outras jurisdições já adotaram ou estão em processo para adotar regras específicas voltadas a plataformas digitais, levando em conta a atuação global das maiores plataformas? Quais benefícios poderiam ser obtidos pela adoção de uma regulamentação análoga no Brasil?

- 8.1. Como o Brasil, no caso da adoção de uma eventual regulamentação pró competição, se integraria a esse contexto global?

Resposta Conexis:

Como exposto ao longo da presente contribuição, a Conexis reforça que os riscos para o Brasil – no tocante aos impactos causados ao setor de telecomunicações pelo uso inadequado e não sustentável das redes de telecomunicações - é o aprofundamento dos desequilíbrios já identificados e comprometimento dos



investimentos em redes de telecomunicações, com a possibilidade de redução da qualidade dos serviços e atrasos no desenvolvimento tecnológico.

Por sua vez, uma regulamentação adequada e harmoniosa com o enforcement antitruste contribuiria para a promoção da livre concorrência, prevenindo e coibindo práticas anticompetitivas, estabelecendo normas e obrigações para promover maior rivalidade e inovação, garantindo o bem-estar social por meio da implementação de práticas que fomentem além do enforcement antitruste, a regulação, como por exemplo a transparência, facilidade de acesso à informação, portabilidade e rastreabilidade essencial.

IV Arranjo institucional para regulação e supervisão

9. É necessário haver um regulador específico para supervisão e regulação de grandes plataformas digitais no Brasil, considerando-se apenas a dimensão econômico-concorrencial?

Resposta Conexis:

Com base em todo o exposto, entende-se que a Anatel já possui as competências necessárias para criar uma regulamentação voltada às Plataformas Digitais – sob o ponto de vista concorrencial e econômico –, tendo em vista a responsabilidade destas pela sustentabilidade das redes de telecomunicações e sua expertise na regulamentação do setor de telecomunicações em questões competitivas, não devendo ser excluídas às competências de outros órgãos, como é o caso da ANPD, CADE, Senacom e outros.

Neste sentido, depreende-se da redação do art. 26, §§1º e 2º da Lei n.º 13.848/19, o caráter de coordenação/complementariedade entre a atuação da Agência Reguladora e da Autoridade concorrencial.

- 9.1. Em caso afirmativo, seria adequado criar um órgão regulador específico ou atribuir novas competências a órgãos já existentes? Quais mecanismos de coordenação institucional seriam necessários, tanto em um cenário envolvendo órgãos e instituições existentes, quanto na hipótese de criação de um novo regulador?

Resposta Conexis:

Vide contribuição anterior, questão 9.






Página de assinaturas



Bruno Cavalcanti
836.602.592-68
Signatário

HISTÓRICO

- 02 mai 2024**
21:51:55  **Aluizio Weber Filho** criou este documento. (E-mail: aluizio.weber@conexis.org.br)
- 02 mai 2024**
21:54:51  **Bruno Cavalcanti** (E-mail: bruno.cavalcanti@conexis.org.br, CPF: 836.602.592-68) visualizou este documento por meio do IP 172.226.124.39 localizado em Brasília - Federal District - Brazil
- 02 mai 2024**
21:54:51  **Bruno Cavalcanti** (E-mail: bruno.cavalcanti@conexis.org.br, CPF: 836.602.592-68) assinou este documento por meio do IP 172.226.124.39 localizado em Brasília - Federal District - Brazil

