



# Aspectos-chave para a modernização da regulamentação do ecossistema digital no **Brasil**



# RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

## 1.

MELHORAR A EXPERIÊNCIA DOS USUÁRIOS PROMOVEDO A COMPETIÇÃO EM ATENDIMENTO, CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO E QUALIDADE DE SERVIÇO

- A regulamentação da qualidade de serviço deve ter foco na transparência para o usuário, de modo que as informações disponíveis para o usuário sejam comparáveis e estejam alinhadas com as melhores práticas e a realidade do mercado. Para tanto, é importante que os indicadores de qualidade estejam focados na experiência do usuário, não em critérios excessivamente técnicos e de difícil compreensão pelo consumidor.
- O foco da regulação não deve ser na imposição de multas que afetem a capacidade de investimento da indústria. Quando a regulação preconiza o instrumento da multa como solução única para o não-atingimento das metas e cumprimento das obrigações, há, como resultado, redução da capacidade de investimento, distorções no mercado, redução na oferta, e, conseqüentemente, menor eficiência e menos competição.
- A regulamentação da qualidade deve ser acompanhada por estudos de custo-benefício baseados em dados reais e em estudos de mercado, além de considerar a disponibilidade de infraestrutura no país em suas várias regiões.
- As metas de qualidade devem ser compatíveis com as necessidades dos consumidores, com a maturidade de desenvolvimento do setor e com a infraestrutura existente no país.

## 2.

ASSEGURAR TRATAMENTO ISONÔMICO PARA SERVIÇOS EQUIVALENTES, INDEPENDENTE DO PROVEDOR OU DA TECNOLOGIA, ELIMINANDO ASSIMETRIAS DO LEGADO REGULATÓRIO

- Garantir uma relação saudável e justa entre as operadoras tradicionais e os OTTs, inclusive criando regras de qualidade de serviço compatíveis com o fato de o serviço ser fornecido por múltiplas empresas, deixando a qualidade ser uma alavanca para os competidores se diferenciarem entre eles.
- Assegurar que os novos serviços do ecossistema digital forneçam ao usuário o mesmo nível de proteção e transparência que os serviços existentes, inclusive sujeitando todas as empresas às mesmas condições de colaboração com a justiça.
- Atualizar o conceito de concessão, devendo-se considerar, inclusive, a possibilidade de adaptação das concessões para autorizações.
- Flexibilizar as cláusulas de universalização, que obrigam as concessionárias a prestar serviços com baixa atratividade comercial. Sem a utilização dos fundos setoriais, grande parte dos recursos utilizados para cumprir essa obrigação são gerados na prestação do serviço móvel, o qual tem sido, de fato, o serviço que está permitindo atingir a massificação das telecomunicações e a inclusão digital.

## 3.

OTIMIZAR O APROVEITAMENTO DO ESPECTRO, INSUMO ESSENCIAL PARA A INDÚSTRIA

- Ampliar o espectro à disposição da indústria para melhorar a cobertura, a capacidade, a qualidade, além de promover a adoção de novas tecnologias.
- Desenvolver e publicar um plano de uso do espectro de médio e longo prazo, incluído o cronograma. É importante definir o plano de canalização para a Banda L (1427-1518 MHz) e para a Banda C (3400-3600 MHz), e realizar a destinação para a indústria móvel, uma vez que essas faixas serão chave para a expansão das redes 4G e o desenvolvimento das redes 5G no país.
- Alinhar o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências às recomendações internacionais, com o objetivo de conseguir harmonização regional.
- Leilões de espectro sem caráter arrecadatório e que promovam a neutralidade tecnológica. A indústria móvel tem adotado novas tecnologias para diminuir o custo, aumentar a performance e eficiência da rede móvel. Licenças de espectro que sejam tecnologicamente neutras deixam operadoras livres para desenvolver os seus serviços conforme a tecnologia avança, servindo melhor os consumidores.

## 4.

RACIONALIZAR O SISTEMA TRIBUTÁRIO APLICÁVEL AO SETOR PARA TORNAR OS SERVIÇOS MAIS ACCESSÍVEIS E PROMOVER A INCLUSÃO DIGITAL

- A tributação das telecomunicações deve ser simplificada e não deve criar distorções nas decisões de consumo e investimento neste setor estratégico para o desenvolvimento futuro do país.
- Eliminar a dupla tributação existente em certo tipo de serviços (sendo os mais relevantes o roaming e a interconexão), pois impacta diretamente o custo dos serviços.
- As contribuições para os fundos setoriais (principalmente, o FUST e o FUNTTEL) devem ser racionalizadas e ligadas à capacidade do objeto taxado de gerar receita. Apesar de não ter sido utilizado, o FUST tem encarecido, os serviços de telecomunicações durante quase vinte anos. De maneira especial, é importante mudar o FISTEL, que tem gerado grandes distorções nas ações e investimentos das empresas.
- Devem ser buscadas alternativas que viabilizem a expansão da rede móvel e das redes de nova geração, o que contribui de forma direta para o desenvolvimento do setor, para os objetivos de massificação da banda larga, de inclusão digital e para gerar impactos economicamente positivos na sociedade.

## BENEFÍCIOS PARA O CONSUMIDOR

- INFORMAÇÃO MAIS CLARA E TRANSPARENTE SOBRE OS PRODUTOS, SERVIÇOS E PROVEDORES NO MOMENTO DA ESCOLHA.
- MAIS OPÇÕES DE SERVIÇOS.
- OFERTAS A PREÇOS MAIS ACCESSÍVEIS.

- MAIS COMPETIÇÃO NO SETOR.
- MELHORES CONDIÇÕES DE PREÇO, OFERTA, QUALIDADE, DIVERSIDADE E INOVAÇÃO.

- MELHOR QUALIDADE E EM MAIS E MELHOR COBERTURA, TANTO EM AMBIENTES INTERNOS COMO EXTERNOS.

- PREÇOS MAIS ACCESSÍVEIS.
- MAIOR INCLUSÃO DIGITAL.



# Aspectos-chave para a modernização da regulamentação do ecossistema digital no Brasil



Os avanços tecnológicos decorrentes da digitalização têm gerado múltiplos benefícios para os consumidores em todo o mundo. O aparelho celular, ponto de partida desses avanços, favoreceu o acesso aos conteúdos digitais. Estima-se que, atualmente, mais de 3 bilhões de pessoas acessam a rede regularmente utilizando as tecnologias móveis. O Brasil possui quase 250 milhões de conexões móveis e aproximadamente 120 milhões de usuários únicos de internet móvel, o que evidencia o uso desses serviços pelos estratos de menor renda.

O novo ecossistema apresenta três características diferenciadoras que podem explicar seu crescimento incontestante:

**1. Modularidade.** Os produtos e serviços digitais são compostos pela combinação de elementos complementares (aplicações, conteúdos, dispositivos e redes de comunicação), que multiplicam

enormemente as opções oferecidas para satisfazer as necessidades dos usuários.

**2. Economias de escala e escopo.**

A ubiquidade da internet permite que empresas e usuários possam ter acesso a inúmeros serviços que melhoram constantemente e são ofertados a preços cada dia mais acessíveis – às vezes até com tarifa zero.

**3. Dinamismo.** A evolução constante do ecossistema digital associada ao interesse dos usuários por maior velocidade obriga que tanto as empresas já estabelecidas quanto as novas invistam constantemente em inovação para desenvolver novos produtos e serviços que satisfaçam, com maior eficiência, as necessidades dos usuários. A integração vertical e a entrada em novos mercados tem gerado mais competição.



## Uma regulação robusta e à prova de futuro

O marco regulatório do Brasil, cujo foco principal era a universalização do acesso fixo, data do final do século passado, e vem sendo modernizado gradativamente, para dar conta das mudanças decorrentes da popularização da telefonia móvel e da internet. Porém, o modelo brasileiro conserva princípios obsoletos que restringem o setor, notadamente no que se refere à manutenção dos seguintes fatores:

- O conceito de concessão para o STFC (“serviço telefônico fixo comutado”);
- Uma regulação de alto controle dos agentes de mercados por meio de obrigações e metas muitas vezes ultrapassadas ou descasadas com os interesses do usuário; e
- A alta carga tributária, que dificulta os esforços voltados ao investimento na construção de redes de telecomunicações, à expansão e à melhoria da qualidade dos serviços e à prática de preços mais acessíveis ao usuário final.

O Brasil precisa, portanto, de um marco regulatório moderno, aderente aos

interesses dos usuários, que reconheça a banda larga e o acesso à internet como o principal anseio de comunicação da sociedade, e que as operadoras necessitam de segurança jurídica para poder realizar investimentos, inclusive em redes de fibra ótica. Esses investimentos, por sua vez, são primordiais para viabilizar o desenvolvimento necessário para atender o aumento da demanda da população e das empresas.

O dinamismo do ecossistema digital torna desafiador o estabelecimento de regras válidas por longos períodos de tempo, tendo em vista que uma regulamentação muito rígida pode criar distorções indesejáveis e inibir o surgimento de novos produtos e serviços. É possível constatar a existência de três prejuízos concretos decorrentes da obsolescência de políticas regulatórias:

- **Discriminação regulatória:** existe uma evidente diferença entre como são regulados serviços similares, dependendo de quem é o provedor do serviço, que pode prescindir, ou não, de autorização governamental para a

prestação do serviço. O exemplo mais expressivo é a regulamentação aplicável aos serviços tradicionais de voz e aos de comunicação IP.

- **Regulação estática em um mercado dinâmico:** atualmente, o marco regulatório na maioria dos países da América Latina e o marco guarda-chuva da União Europeia são prescritivos (“ex-ante”). A maioria das regras para a atuação das empresas é determinada com antecedência. Ajustes acontecem com pouca frequência e são reativos ao desenvolvimento de mercado e ao surgimento de novas tecnologias, empresas e serviços.
- **Regulação com imposição de obrigações sem análise de impacto regulatório:** qualquer obrigação acarreta um custo, o qual em algum momento será repassado ao consumidor, seja por meio da redução da oferta de serviços causada pela menor capacidade de investimento e pelas maiores barreiras à entrada no mercado de novas empresas, ou pela presença de serviços de preços mais altos. Isto deve ser entendido dentro do contexto do benefício auferido. O marco regulatório brasileiro não tem estudos detalhados da relação custo-benefício das obrigações, muitas delas excessiva.

Para melhor acompanhar o crescimento do ecossistema digital e usufruir os benefícios socioeconômicos da indústria, faz-se necessária uma regulação mais robusta e à prova de futuro. Esse esforço deve se basear em três princípios essenciais:

- 1. Regulamentação minimalista e baseada em funcionalidade:** O marco regulatório deve procurar atingir os objetivos das políticas públicas da maneira mais simples e eficiente, de forma objetiva e racionalizada aos fins propostos, e a qualquer que seja a tecnologia, a estrutura da indústria ou o legado regulatório, incorporando todos os elos da cadeia do ecossistema.

- 2. Regulamentação dinâmica com incentivo a investimentos e inovação:** O dinamismo deste tipo de mercado torna necessária que a regulamentação seja suficientemente flexível e baseada em princípios gerais que incorporem os serviços e empresas existentes e que não imponha limite ao seu surgimento. Tal dinamismo também deve sempre incentivar novos investimentos em redes, infraestrutura e tecnologia.

- 3. Regulamentação de baixo para acima:** Urge revisar a regulamentação desde a base, com o intuito de eliminar o legado de regras obsoletas que tem efeitos negativos para os consumidores. Em muitos casos, a forte competição no ecossistema digital significa que a regulação não é mais necessária ou pode ser significativamente reduzida. Em outros casos, como privacidade e segurança cibernética, será preciso desenvolver um novo marco regulatório.

Esses princípios não sugerem, de modo algum, a ausência de regulação. Busca-se, entretanto, estabelecer princípios gerais ex ante que possam ser complementados com regulamentação ex post para dotar as autoridades da possibilidade de intervir para proteger os direitos dos usuários, a competição e a destinação de recursos do setor para a prestação dos serviços de telecomunicações.

O novo marco, com base nos princípios acima detalhados, será neutro perante a tecnologia e a competição. Será também mais eficiente, pois procurará atingir os objetivos das políticas públicas da maneira mais eficiente possível, considerando as vantagens advindas da digitalização. Será, ainda, suficientemente flexível, pois fará um acompanhamento contínuo da inovação tecnológica e dos mercados, mantendo, e até podendo incrementar, a capacidade dos reguladores de atingir os objetivos fixados. Adicionalmente, o novo marco permitirá que os consumidores utilizem as ferramentas digitais protegidos por uma regulação que atenda às suas necessidades, maximizando os benefícios do acesso ao ecossistema digital.

## CONVERGÊNCIA: ELEMENTOS-CHAVE PARA A MODERNIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DO ECOSISTEMA DIGITAL NO BRASIL





RECOMENDAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA



# 1 Melhorar a experiência dos usuários promovendo a competição em atendimento, condições de contratação e qualidade de serviço

A qualidade de serviço é um conceito muito amplo e de complexa definição. Os provedores de serviços de telecomunicações combinam diferentes parâmetros de qualidade para atender não só seus critérios empresariais, mas também para diferenciar seus produtos e serviços da concorrência, adaptando-os para melhor satisfazer as necessidades de cada segmento de usuários. A qualidade, portanto, é um elemento fundamental para a competição no mercado.

Além da rede, existem vários fatores que afetam a qualidade do serviço e, assim, afetam diretamente a experiência do usuário. Fatores técnicos e circunstanciais, tais como a quantidade de usuários em uma célula, congestionamento, distância entre o terminal e a estação rádio base, instalação de bloqueadores de sinal e mesmo o clima podem afetar a percepção da qualidade pelo usuário. É fundamental que não haja barreiras para os insumos básicos: disponibilidade de espectro e facilidade de instalação de infraestrutura e construção de rede. Ainda, processos internos das empresas também têm impacto na qualidade percebida pelo usuário, tais como tempo de resposta nos call centers, clareza e exatidão da conta, usabilidade da página da empresa na internet, facilidade para recarregar o saldo, transparência no débito do saldo e outras várias condições de serviço.

No Brasil, a qualidade do serviço tem sido, desde a privatização do Sistema Telebrás, uma grande preocupação do governo. Na época, foi desenvolvido o Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ) para a telefonia fixa. Posteriormente, foi publicada a regulamentação para a telefonia móvel (Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço Móvel Pessoal, RGQ-SMP). Já nesta década, foram aprovados regulamentos para a internet e dados (Serviço de Comunicação Multimídia - RGQ-SCM) e de condições de atendimento (Regulamento Geral de Direitos do Consumidor - RGC).

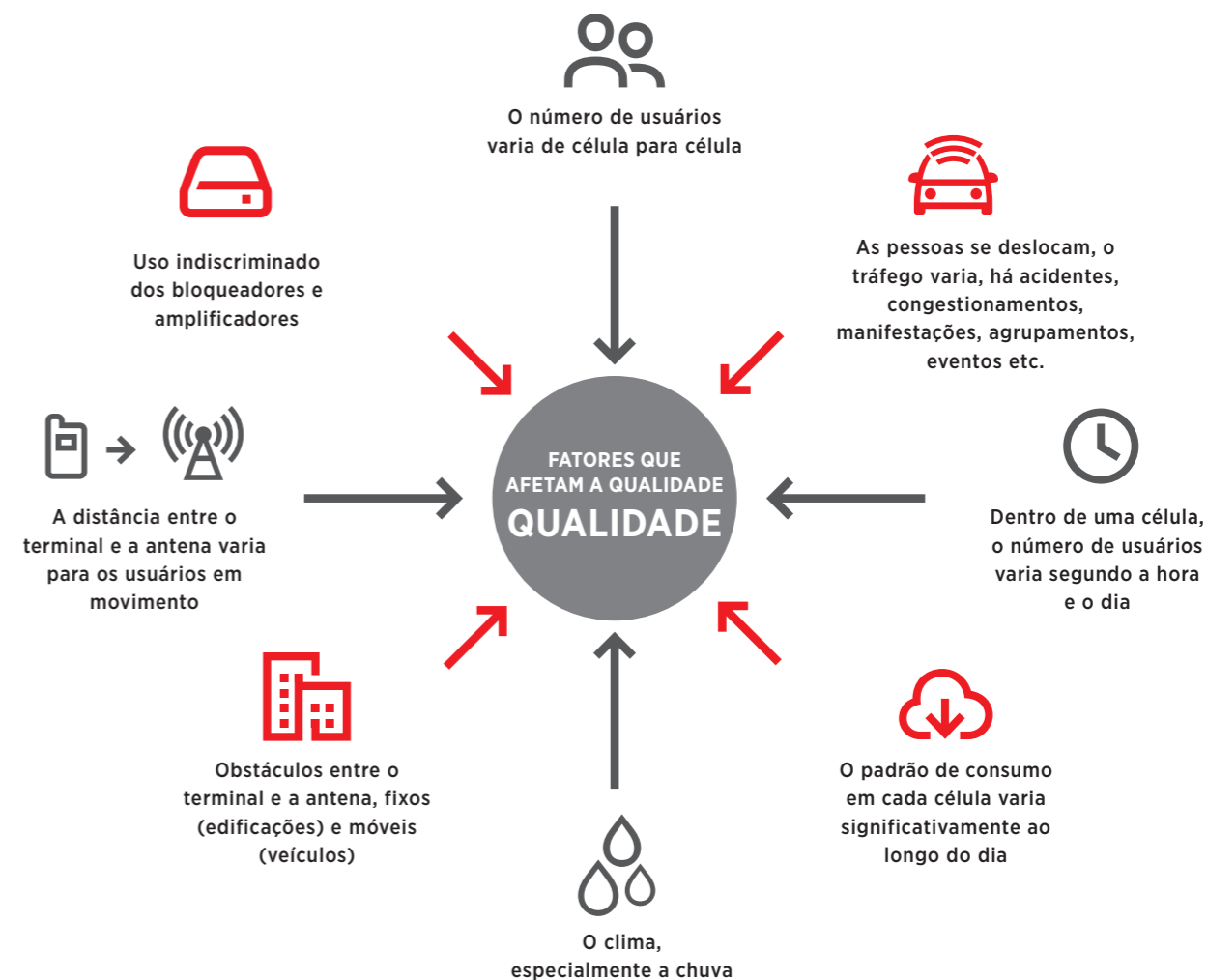
## Princípios de modernização regulatória

A regulamentação da qualidade por valores mínimos em um conjunto de parâmetros predefinidos é um exemplo de legado de uma regulação estática em mercado dinâmico. Um marco regulatório moderno deveria reconhecer que o ambiente de negócios e as expectativas de desempenho mudam constantemente, refletindo as necessidades e circunstâncias pontuais de cada usuário - por exemplo, as necessidades podem mudar quando o usuário está viajando, trabalhando ou consumindo serviços de entretenimento. Em relação aos regulamentos de qualidade, pode-se verificar que a maioria dos indicadores não reflete a demanda ou percepção

do usuário, e tampouco contribui para melhorar a qualidade do serviço.

Parâmetros absolutos de qualidade que não são ajustáveis às mudanças tecnológicas e às necessidades do mercado e que não permitem adaptações às condições particulares de lugar, tempo e espaço de uso podem rapidamente se tornar obsoletos, irrelevantes ou onerosos. É preciso garantir que os usuários contem com a melhor qualidade possível e a mesma proteção e direitos no uso de serviços similares.

O mesmo se aplica à regulamentação dos direitos dos usuários, que hoje é prescritiva, e contém mais de 90 cláusulas detalhando obrigações das prestadoras, que versam desde a experiência do usuário, ofertas, contratos, pagamentos e reclamações, sendo que diversas destas obrigações não são condizentes com a realidade do setor e os reais interesses dos usuários (por exemplo, o envio da fatura detalhada). É portanto, necessária a modernização das regras de alto custo e baixa efetividade, nos diversos regulamentos de qualidade e atendimento ao consumidor.







## Recomendações de política pública

- A regulamentação da qualidade de serviço deve ter foco na transparência para o usuário, de modo que as informações disponíveis para o usuário sejam comparáveis e estejam alinhadas com as melhores práticas e a realidade do mercado. Para tanto, é importante que os indicadores de qualidade estejam focados na experiência do usuário, não em critérios excessivamente técnicos e de difícil compreensão pelo consumidor.
- O foco da regulação não deve ser na imposição de multas que afetem a capacidade de investimento da indústria. Quando a regulação preconiza o instrumento da multa como solução única para o não-atingimento das metas e cumprimento das obrigações, há, como resultado, redução da capacidade de investimento, desincentivo à inovação, distorções no mercado, redução na oferta, mau uso do capital, menor atratividade para o setor obter recursos e, conseqüentemente, menor eficiência e menos competição.
- A disponibilização de espectro e a facilitação da instalação e do compartilhamento de infraestrutura (torres, antenas, uso do subsolo etc.) devem também ser objetivos de política pública.
- A regulamentação da qualidade deve ser acompanhada por estudos de custo-benefício baseados em dados reais e em estudos de mercado, além de considerar a disponibilidade de infraestrutura no país em suas várias regiões. Somente assim, é possível auferir a utilidade obtida pelos consumidores advinda da implementação da regulamentação específica. Por sua vez, isso permite avaliar a necessidade de ajustar a política pública para melhor alcançar seus objetivos.
- A utilização, pelos órgãos reguladores, de entidades externas para validação das informações de qualidade das empresas reguladas deve ocorrer somente em casos imprescindíveis, pois acrescentam custos desnecessários à prestação do serviço, complexidades à operação e limitação ao desenvolvimento e atualização tecnológica.
- As metas de qualidade devem ser compatíveis com as necessidades dos consumidores, com a maturidade de desenvolvimento do setor e com a infraestrutura existente no país.



## BENEFÍCIOS PARA O CONSUMIDOR

Ao contar com mais ferramentas e informação mais clara e transparente sobre os produtos, serviços e provedores no momento da escolha, o consumidor poderá tomar uma decisão mais adequada às necessidades e capacidade de pagamento. Os custos do fornecimento, que terão variações conforme o produto demandado pelo mercado, deverão ser menores que em comparação com os casos de qualidade homogênea segundo

parâmetros definidos na regulação. Isto incrementa a eficiência do sistema.

Os provedores, por sua vez, colocarão à disposição do consumidor um maior número de ofertas e opções, pois a variável de qualidade poderá ser incorporada no momento da definição do produto. Mais opções têm impacto direto na criação de excedente do consumidor e no acesso da população à rede e à internet.





RECORECOMENDAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA



# 2 Assegurar tratamento isonômico para serviços equivalentes, independente do provedor ou da tecnologia, eliminando assimetrias do legado regulatório

Usuários escolhem e utilizam serviços de telecomunicações baseados na utilidade derivada de cada um, sem ter que pensar na infraestrutura de suporte por trás de cada oferta. No entanto, muitos dos serviços percebidos como equivalentes pelos usuários podem ser prestados por empresas diferentes. Na prática, o que muitas das novas aplicações fazem é emular os serviços tradicionais, buscando a eficiência na oferta por meio dos avanços tecnológicos. Este fato, que para o consumidor é evidente – pois há o entendimento de que se trata do mesmo serviço, fazendo com que essas novas aplicações sejam bens substitutos perfeitos para os serviços tradicionais – não é refletido na regulação.

A competição deve ser justa, sem a manutenção de assimetrias de direitos e deveres entre competidores. Portanto, faz-se necessária uma ponderação acerca do tratamento dado a determinados prestadores, além daqueles que não se sujeitam às regulações brasileiras de maneira geral, buscando-se um equilíbrio de obrigações de qualidade, atendimento e carga tributária entre serviços.

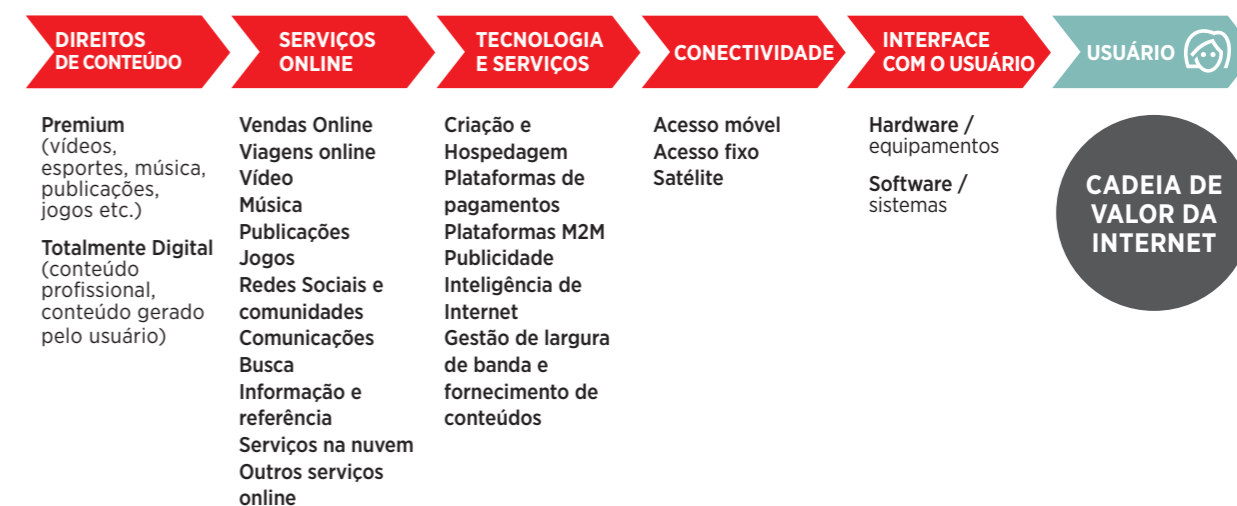
A falta de isonomia nas regras tem implicações no cumprimento de obrigações e no custo da oferta do serviço.

- **Obrigações discriminatórias:** a qualidade de um mesmo serviço pode estar sujeita a diferentes regras, dependendo do prestador e do tipo de rede. Por exemplo, prestadores tradicionais de serviços de voz estão sujeitos a obrigações que não necessariamente se aplicam a serviços de voz *over-the-top* (OTT). Da mesma forma, somente algumas das empresas que atuam nesse mercado têm obrigações de universalização. Os regimes de licenças, ainda, são diferentes em vários níveis – até mesmo o fato de requerer ou não licença para prestar o serviço. Finalmente, é importante destacar a colaboração com a justiça, pelo fato de várias empresas prestadoras de serviços no ecossistema digital se encontrarem fora do âmbito da justiça e legislação brasileiras.
- **Assimetria no custo da oferta do serviço:** existem várias assimetrias que incrementam o custo dos serviços prestados só para alguns provedores. Constam nessa categoria a tributação do serviço e do lucro, os encargos sociais e trabalhistas, as taxas setoriais específicas e as contribuições para os fundos de universalização.

## Princípios de modernização regulatória

Em um novo marco regulatório, as regras não deveriam variar a depender do provedor, da tecnologia utilizada ou do local físico da prestação do serviço. A regulação deveria se basear em funcionalidade, o que se traduz em duas importantes características: ser independente da estrutura da oferta e ser tecnologicamente agnóstica. Para a política pública, deveria importar que consumidor tenha acesso ao maior número de opções possível em termos de qualidade, preço e diversidade de serviço, não o tipo da tecnologia ou da rede utilizada para prestar esse serviço. A regulação deve também ser flexível para permitir a

modernização das ofertas e a adaptação do setor às novidades da tecnologia e, principalmente, do mercado de internet que impactam diretamente no perfil de consumo atual dos usuários dos serviços de telecom. Portanto, as regras de internet (Marco Civil e sua regulamentação) devem respeitar sempre a liberdade de modelo de negócio, inclusive entre diferentes atores do ecossistema digital, como operadoras móveis e provedores de serviços e aplicações, bem como a segurança jurídica de todos os agentes no setor, respeitando sempre os interesses dos usuários em linha com as evoluções tecnológicas.



### Recomendações de política pública

O marco regulatório deve garantir regras iguais para serviços iguais. Isso é fundamental em um país que busca promover investimento e competição baseados em uma eficiência que deriva da tecnologia e da gestão de negócios. Da mesma forma, o marco regulatório não deve promover oportunidades geradas pelo legado do marco regulatório anterior ou pré-existente. A regulação, portanto,

não deve gerar vantagens para algumas das empresas em detrimento de outras pelo fato de isto criar distorções que trazem como consequência uma alocação ineficiente de recursos.

Especificamente, a regulamentação dos serviços considerados tradicionais deve se tornar equivalente, dentro do possível, à regulamentação aplicável aos serviços

RECORECOMENDAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA 2



OTT relevantes (tipicamente, voz, texto e mensagens, e vídeo, por exemplo), buscando sempre nivelar pelo mínimo, não pelo máximo. Alternativamente, aplicar uma regulamentação aos novos prestadores tão restritiva como a atual, aplicável às empresas tradicionais que necessitam de concessão e autorização para poder ofertar serviços, traria como consequência uma menor oferta, redução da inovação e diversidade de serviços para a população, o que também geraria distorções e ineficiências no mercado.

É importante enfatizar que esta recomendação de política pública não visa atingir a regulamentação assimétrica que, por razões de competição, poderia vir a ser imposta para alguns dos agentes para nivelar as condições de prestação de serviço. A regulação assimétrica decorre de uma decisão explícita das autoridades regulatórias; de fato, a ausência de regras para somente uma parte do ecossistema gera oportunidades de arbitragem que prejudicam o pleno desenvolvimento do mercado

Tendo em vista as assimetrias acima discutidas, algumas questões devem ser revistas para evitar a degradação do setor no Brasil:

**• Garantir uma relação saudável e justa entre as operadoras tradicionais e os OTTs:**

- Mudar as estruturas tributárias para igualar as condições de prestação, evitando que as OTTs sejam mais competitivas só pelo fato de terem tributação mais vantajosa
- Criar regras de qualidade de serviço compatíveis com o fato de o serviço ser fornecido por múltiplas empresas, deixando a qualidade ser uma alavanca para os competidores se diferenciarem entre eles. Isto seria compatível com a Recomendação de Política Pública #1, uma vez que estes novos serviços não se submetem a padrões de qualidade e atendimento que são impostos às operadoras de telecomunicações,

nem se submetem facilmente aos requisitos de segurança atribuídos pelas autoridades públicas brasileiras.

- A regulação deve assegurar que os novos serviços do ecossistema digital forneçam ao usuário o mesmo nível de proteção e transparência que os serviços existentes.
- Sujeitar todas as empresas às mesmas condições de colaboração com a justiça. O tema já tem sido colocado nas mesas de discussões internacionais, mas precisa de soluções de curto prazo.

**• Atualizar o conceito de concessão:**

- O conceito de concessão buscou incorporar a noção de assimetria regulatória ex ante para garantir a universalização do serviço telefônico. Isso foi desenvolvido em um momento em que a telefonia móvel ainda era analógica e o custo de acesso era proibitivo para a maioria da população. Hoje, o marco regulatório que introduziu esse conceito está ultrapassado.
- Os títulos de concessão atuais precisam ser flexibilizados substantivamente, devendo-se considerar, inclusive, a possibilidade de adaptação das concessões para autorizações. Alternativamente, alterar as cláusulas assimetricamente onerosas:
- Flexibilizar as cláusulas de universalização, que de fato obrigam as concessionárias a prestar serviços com baixa atratividade comercial. Sem a utilização dos fundos setoriais, grande parte dos recursos utilizados para cumprir essa obrigação são gerados na prestação do serviço móvel, o qual tem sido, de fato, o serviço que está permitindo atingir a massificação das telecomunicações e a inclusão digital.
- Solucionar as divergências quanto ao entendimento sobre os bens reversíveis da concessão, que, pelo fato de criar incerteza para as concessionárias, têm restringido os investimentos e acelerado a degradação gradativa da rede fixa nacional.

**EXEMPLOS DE DISCRIMINAÇÃO REGULATÓRIA**

TEMA	APLICAÇÕES	COMUNICAÇÕES	CONTEÚDO	DISPOSITIVOS
<b>Proteção do consumidor</b>	Legislação de defesa do consumidor	Regulação específica: portabilidade, serviços opt-in, órgãos específicos de proteção ao consumidor	Classificação etária, violência, sexo e outras leis de proteção ao consumidor	Legislação de defesa do consumidor
<b>Defesa da concorrência e regulação econômica</b>	Legislação de defesa da concorrência	Obrigações e entidades regulatórias específicas para o setor Regulação assimétrica para atores com poder de mercado significativo Regulação de preços de varejo e tarifas	Licenciamento compulsório de parte do conteúdo; caso contrário, legislação de defesa da concorrência Restrições ao tempo de publicidade Restrições contra capital estrangeiro	Legislação de defesa da concorrência
<b>Propriedade intelectual</b>	Legislação sobre PI e concorrência	Legislação sobre PI	Licenciamento compulsório de parte do conteúdo Regulamentação específica sobre gestão de PI	Legislação sobre PI. Algumas normas incluem licenciamento compulsório de PI. Tarifas compulsórias em favor dos detentores dos direitos
<b>Privacidade e proteção de dados</b>	Legislação de privacidade	Regulação específica para a indústria; condições para licenciamento	Regulação específica (p.ex. imagens de menores; "direito de ser esquecido")	Legislação de privacidade
<b>Gerenciamento de recursos</b>	Nenhuma regulação	Regulações sobre atribuição de espectro, numeração, direito de passagem, e transições tecnológicas	Regulação sobre atribuição do espectro para radiodifusão	Nenhuma regulação
<b>Segurança</b>	Solicitações de dados por autoridades	Interceptação legal das comunicações Retenção de registros de chamadas Interoperabilidade com redes militares	Regulação relacionada a segredos de Estado	Pouca ou nenhuma regulação Criptografia em debate
<b>Tributação</b>	Imposto sobre vendas, criando possibilidade de busca de jurisdições mais favoráveis ("jurisdiction shopping")	Imposto sobre vendas Taxas relacionadas a espectro Taxas específicas para o setor Impostos sobre bens e serviços de luxo	Imposto sobre vendas Taxas para financiar produções locais e televisão pública	Imposto sobre vendas Tarifas de importação
<b>Universalização de serviços de telecomunicações</b>	Nenhuma regulação. Não é obrigatório contribuir para nenhum fundo	Obrigações de fornecer serviços básicos a preços acessíveis e com ampla cobertura Teles contribuem para fundos de universalização de serviços de telecomunicações Incluído como obrigação de licenciamento para operadores de redes móveis	Incluído como obrigação de licenciamento para radiodifusoras Nenhuma obrigação para outros atores	Nenhuma regulação

FONTE: NERA ECONOMIC CONSULTING



**BENEFÍCIOS PARA O CONSUMIDOR**

Uma regulação mais nivelada que trate isonomicamente todas as prestadoras de serviço gerará maior competição. A competição, por sua vez, resultará em maior excedente do consumidor, na forma de preço, oferta, qualidade, diversidade e inovação.

A eliminação das regras que têm funcionado

como barreiras para as operadoras móveis deverá liberar as amarras que têm limitado mais investimentos nas redes. Não só os investimentos deverão retomar o caminho do crescimento, mas esses investimentos serão guiados pelo racional econômico, não pelo racional regulatório. O ecossistema digital, portanto, será mais eficiente.



RECOMENDAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

# 3 Otimizar o aproveitamento do espectro, insumo essencial para a indústria

O espectro é um recurso escasso, propriedade do Estado, e deve ser utilizado da maneira mais eficiente possível para o benefício da população. O uso dos serviços móveis tem aumentado exponencialmente nos últimos anos, fazendo do aparelho celular a principal ferramenta de acesso à Internet. Em pouco tempo, no entanto, o espectro hoje disponível no Brasil não será mais suficiente para satisfazer a demanda, que cada vez mais requer ubiquidade, múltiplos dispositivos conectados e grande volume de dados.

Para ser capaz de atingir os objetivos de política pública de massificação do acesso à Internet, ofertar mais e melhores serviços de última geração e com a qualidade demandada pela população, é preciso implementar uma política que não restrinja o acesso ao espectro. Com efeito, o uso mais ineficiente do espectro é não o utilizar, uma vez que esse recurso não se deprecia. Quando o espectro não é utilizado, não há receita para o governo, por um lado, nem as empresas podem fazer investimentos para prestar serviços, por outro. Como resultado, a população não obtém nada.

Assim, é preciso modificar o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências no Brasil, tendo em vista também os debates internacionais visando a harmonização, com o objetivo de evitar atribuições difíceis de reverter

e de diminuir potenciais problemas de interferência. Deve-se desenvolver um plano de limpeza e atribuição de espectro de longo prazo, sinalizando à indústria que poderá contar com o recurso essencial para incrementar a oferta com novos investimentos.

## Princípios de modernização regulatória

É fundamental que o gerenciamento do espectro esteja alinhado com os objetivos a serem atingidos, de modo a priorizar a funcionalidade – isto é, a oferta de serviços, nesse caso –, e não a arrecadação. O governo deve disponibilizar o espectro a preços razoáveis, em condições neutras em termos de tecnologias e gerais em termos de serviços. Alternativamente, espectro com alto custo financeiro pode ser prejudicial para as empresas, os usuários e o Estado, uma vez que o maior preço, a ser repassado para o consumidor, vai reduzir o consumo, a capacidade de investimento e a arrecadação. Da mesma forma, as condições de uso devem ser realistas e reconhecer as necessidades do mercado para evitar gerar ineficiências nos investimentos.



### Recomendações de política pública

- Ampliar o espectro à disposição da indústria para melhorar a cobertura, a capacidade, a qualidade, além de promover a adoção de novas tecnologias.
- Desenvolver e publicar um plano de uso do espectro de médio e longo prazo, incluído o cronograma. É importante definir o plano de canalização para a Banda L (1427-1518 MHz) e para a Banda C (3400-3600 MHz), e realizar a destinação para a indústria móvel, uma vez que essas faixas serão chave para a expansão das redes 4G e o desenvolvimento das redes 5G no país. As licitações da faixa de 600 MHz, da faixa L e da faixa C serão chave para a expansão das redes 4G e o desenvolvimento das redes 5G no país.
- Promover a discussão sobre a ampliação de faixas para a indústria móvel com base nas discussões internacionais, com foco em 600 MHz, 3300-3400 MHz e 3600-3700 MHz.
- Alinhar o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências às recomendações internacionais, com o objetivo de conseguir harmonização regional.
- Leilões de espectro sem caráter arrecadatório e que promovam a neutralidade tecnológica. A indústria móvel tem adotado novas tecnologias para diminuir o custo, aumentar a performance e eficiência da rede móvel. Licenças de espectro que sejam tecnologicamente neutras deixam operadoras livres para desenvolver os seus serviços conforme a tecnologia avança, servindo melhor os consumidores.

### BENEFÍCIOS PARA O CONSUMIDOR

Um aumento na quantidade de espectro disponível para os serviços móveis será refletido em melhor qualidade e em mais e melhor cobertura, tanto em ambientes internos como externos.

O impacto positivo nos serviços prestados tem sido altamente perceptível em todas as ocasiões em que mais espectro tem sido disponibilizado.

RECOMENDAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA



# 4 Racionalizar o sistema tributário aplicável ao setor para tornar os serviços mais acessíveis e promover a inclusão digital

É bem reconhecido que as telecomunicações são um bem básico necessário. É também evidente que, no caso do Brasil, os impostos são incorporados no preço final dos produtos e serviços, fazendo com que o consumo seja menor e a fatia da população que não tem os meios suficientes para consumi-los seja maior<sup>1</sup>. A inclusão digital é um objetivo de desenvolvimento na maioria dos países, incluído o Brasil.

Sistemas tributários complexos atentam contra o atingimento desse objetivo.

Brasil tem uma das tributações mais altas no mundo quando considerado o custo total de propriedade do aparelho celular (33,2% em 2014) e as receitas das operadoras (40,3%) (Deloitte, 2015). A média global é de 20,1% e 31,9%, respectivamente. Não só os impostos e taxas são altos, mas a estrutura é complexa. Afetam os preços dos serviços os impostos ISS e o ICMS (que varia dependendo do estado) e as taxas diretas sobre receita (FUST e FUNTTEL). Também se aplicam outras taxas arrecadadas pela operação na rede, sendo o FISTEL o mais importante. As taxas e impostos não podem ser compensados entre eles, gerando, assim, um efeito em cascata que tem impacto direto nos preços dos serviços e na capacidade de investimento das operadoras.

O novo ecossistema digital traz o desafio de desenvolver um novo esquema de tributação compatível com os objetivos de arrecadação, de isonomia regulatória, e de possibilidade diante do fato de vários serviços serem fornecidos no exterior, mas consumidos no país.

## Princípios de modernização regulatória

A diversidade de taxas e impostos que afetam as telecomunicações tem dois problemas centrais: (i) a inconsistência existente entre o objetivo público, que propõe que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) sejam consideradas um dos pilares básicos do desenvolvimento econômico e da nova economia do conhecimento, e as ações que aumentam o custo de prestação, reduzindo a acessibilidade, a aquisição e o uso; (ii) como os impostos afetam diferentemente os vários elos da cadeia de fornecimento, perde-se a noção de neutralidade e agnosticismo tecnológico. Isso gera distorções negativas e permite escolher, por meio dos impactos da tributação, empresas ganhadoras e empresas perdedoras.

### Recomendações de política pública

- A tributação das telecomunicações não deve criar distorções nas decisões de consumo e investimento neste setor estratégico para o desenvolvimento futuro do país. Por exemplo, tributos como o FUST e o FISTEL quase não são utilizados para o setor, e sua arrecadação acaba sendo revertida para o Tesouro.
- A tributação da indústria deve ser simplificada, pois está sujeita a um número grande de taxas e impostos, federais e estaduais.
- Devem-se eliminar aqueles tributos incidentes sobre inadimplência e dúvidas sobre cobrança (especialmente, o ICMS), pois a receita não é gerada mesmo após o consumo ter ocorrido e o serviço, faturado.
- Devido ao fato de os impostos não serem completamente compensáveis entre eles, existe dupla tributação em certo tipo de serviços (sendo os mais relevantes o roaming e a interconexão). Esta duplicidade deve ser eliminada, pois impacta diretamente o custo dos serviços.
- As contribuições para os fundos setoriais (principalmente, o FUST e o FUNTTEL) devem ser racionalizadas. Apesar de não ter sido utilizado, o FUST tem encarecido, os serviços de telecomunicações durante quase vinte anos.
- As taxas devem ser racionalizadas e ligadas à capacidade do objeto taxado de gerar receita. De maneira especial, é importante mudar o FISTEL, que tem gerado grandes distorções nas ações e investimentos das empresas.
- É importante eliminar as diferenças existentes entre os tributos (ICMS) aplicados nos estados, de forma que os consumidores possam acessar os serviços a preços comparáveis sem afetar a capacidade de investimento das operadoras.
- Devem ser buscadas alternativas que viabilizem a expansão da rede móvel e das redes de nova geração, o que contribui de forma direta para o desenvolvimento do setor, para os objetivos de massificação da banda larga, de inclusão digital e para gerar impactos economicamente positivos na sociedade.



### BENEFÍCIOS PARA O CONSUMIDOR

Um sistema tributário mais simples, transparente e racional impacta positivamente os preços dos serviços, aumentando assim o consumo, a acessibilidade e a inclusão digital. Em serviços com alta elasticidade<sup>2</sup>, tais como

as telecomunicações, uma diminuição no preço é compensada por um incremento no volume. Além disso, maior consumo resulta em um impacto positivo na economia como um todo, alavancando o crescimento do país.

<sup>1</sup> Para mais informação sobre o impacto da tributação na telefonia móvel na acessibilidade, ver <http://www.gsma.com/latinamerica/es/sociedad-conectada>

<sup>2</sup> Mudança no gasto total como consequência de mudanças nos preços.



## OUTROS ESTUDOS PUBLICADOS



### REDEFINIÇÃO DAS ESTRUTURAS DE POLÍTICAS DE COMPETIÇÃO PARA O ECOSISTEMA DIGITAL

Este estudo global sobre a eficácia da política de competição proporciona uma análise detalhada dos princípios e processos que governam os mercados digitais atualmente, e argumenta que as autoridades deveriam modernizar suas estruturas de competição para assegurar competição sustentável no longo prazo e para encorajar a inovação.

Para ler mais, [clique aqui](#)



### UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA O ECOSISTEMA DIGITAL

“O objetivo deste estudo é descrever as dinâmicas competitivas do ecossistema digital, pois elas se relacionam com as políticas públicas em geral, e com a regulação em particular. Ele também descreve porque esses intercâmbios desafiam as estruturas regulatórias existentes, que necessitam de reformas para se modernizar.”

Para ler mais, [clique aqui](#)



### A CADEIA DE VALOR DA INTERNET

Este relatório examina a estrutura do mercado, os motores econômicos e a performance financeira da economia global da internet e seus respectivos segmentos. Elaborado pela A.T. Kerney para a GSMA, o relatório avalia como o ecossistema da internet se desenvolveu, seu impacto nas redes das operadoras móveis e como as posições de mercado mudaram.

Para ler mais, [clique aqui](#)



### POLÍTICA DE COMPETIÇÃO NA ERA DIGITAL

“Este manual é parte dos esforços da GSMA para promover um entendimento construtivo das forças competitivas que moldam a era digital, e a forma como a crescente digitalização desafia as categorias existentes de legislação e regulação da competição. O objetivo é mostrar o deslocamento dos mercados tradicionais de telecomunicações para a realidade de stakeholders interagindo de perto na cadeia de valor da internet e como isso afeta a política de concorrência.”

Para ler mais, [clique aqui](#)



### ESPECTRO NA AMÉRICA LATINA

“Nos últimos seis anos, as operadoras móveis na América Latina investiram mais de US\$ 11,2 bilhões na aquisição de espectro novo. Atualmente, a média de espectro alocada por país na região é 311 MHz, 40 por cento mais que em 2012 ...”

Para ler mais, [clique aqui](#)



### QUALIDADE DO SERVIÇO MÓVEL

“A qualidade do serviço móvel não depende somente do número de antenas instaladas. Ao contrário das redes fixas, inúmeros fatores afetam a performance das redes ...”

Para ler mais, [clique aqui](#)



### INCLUSÃO DIGITAL E TRIBUTAÇÃO DO SETOR MÓVEL NO BRASIL

“Uma das principais barreiras à acessibilidade é a alta tributação sobre os serviços móveis. A GSMA contratou a Deloitte para preparar uma série de estudos analíticos sobre a situação da tributação nos países da região...”

Para ler mais, [clique aqui](#)



### Sobre a GSMA

A GSMA representa os interesses das operadoras móveis de todo o mundo, unindo quase 800 operadoras e cerca de 300 empresas do amplo ecossistema móvel, incluindo fabricantes de aparelhos, empresas de software, fornecedores de equipamentos e empresas de Internet, além de organizações em setores relacionados à indústria. A GSMA também organiza alguns dos principais eventos da indústria, como o Mobile World Congress, o Mobile World Congress Shanghai, o Mobile World Congress Americas e as conferências Mobile 360 Series.

Para mais informações, acesse o site da GSMA em [www.gsma.com](http://www.gsma.com). Siga a GSMA no Twitter: [@GSMA](https://twitter.com/GSMA).

A GSMA Latin America é o braço da GSMA na região. Para mais informações em inglês, espanhol e português, acesse [www.gsmalata.com](http://www.gsmalata.com). Siga a GSMA LA no Twitter: [@GSMALatam](https://twitter.com/GSMALatam).



Para visualizar e baixar o relatório completo, visite [www.gsma.com](http://www.gsma.com)

**SEDE DA GSMA**

Floor 2

The Walbrook Building

25 Walbrook

Londres EC4N 8 AF

Reino Unido

Tel: +44(0)20 7356 0600

Fax: +44(0)20 7356 0601