

Taxas de rede: Apresentação da Anatel

Submissão à Consulta do Regulador Brasileiro de Telecomunicações Anatel

INTRODUÇÃO

Gostaríamos de agradecer à Anatel pela oportunidade de participar da consulta sobre o Documento 13 do item 6 da agenda regulatória da Anatel para 2023-2024¹. A Epicenter.works existe há 13 anos como uma ONG sem fins lucrativos e tem a missão de proteger e promover os direitos humanos na era digital. Desde 2012 que nos dedicamos à neutralidade da rede e estivemos profundamente envolvidos na criação do regulamento da UE relativo à Internet aberta.² Embora o nosso principal foco de trabalho nesta questão seja a União Europeia, também participamos no debate global e latino-americano³. A D3 – Defesa dos Direitos Digitais é a associação portuguesa de direitos digitais, nossa parceira chave na bem sucedida luta pelo fim do zero-rating em Portugal. Dada a referência ao debate da UE sobre o tema, esperamos que esta contribuição possa ser útil para as deliberações da Anatel e para o debate no Brasil.

Por uma questão de coerência com a linguagem utilizada no debate global sobre esta questão, utilizaremos a expressão "taxas de rede" na presente comunicação para nos referirmos à proposta em análise de estabelecer um modelo de pagamento à parte remetente (rede) ou de "contribuição equitativa". Além disso, utilizamos o termo "fornecedor de conteúdos e aplicações (CAP)" para designar os fornecedores de serviços de valor acrescentado (SVA). A nossa resposta será limitada às questões para as quais podemos contribuir substancialmente e, para manter esta apresentação centrada, não faremos comentários sobre questões não relacionadas com as telecomunicações no nosso mandato, como a proteção de dados e os direitos de autor.

RESPOSTAS A PERGUNTAS INDIVIDUAIS

2) Como pode o regulador atuar como facilitador/estimulador da economia digital?

As entidades reguladoras têm um papel essencial a desempenhar para garantir a confiança e promover a inovação na economia digital. Os utilizadores e os novos operadores dependem de uma regulamentação dos mercados e das plataformas digitais que funcione bem. Essa regulamentação tem de cumprir o seu mandato legal, sendo transparente, imparcial e eficiente. Muitas vezes, isto significa que os reguladores devem manter uma distância saudável em relação às empresas que supervisionam. A captura da regulamentação por interesses empresariais ou políticos é a principal razão para o fracasso da regulamentação, tanto online como offline. A independência precisa de ser um valor vivido que começa no topo e segue por toda a organização de uma forma observável, de modo a criar confiança e reforçar a autoridade.

Para além de uma organização interna que funcione bem, a entidade reguladora também precisa de ter a capacidade de aplicar sanções que sejam dissuasivas, proporcionais e eficazes. Muitas vezes, isto significa que a sanção máxima tem de ser calculada como uma percentagem das receitas anuais da

1 [https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?](https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=2&Consultaid=10120&x_tr_sl=auto&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en-US&x_tr_pto=wapp)

2 <https://en.epicenter.works/thema/net-neutrality>

3 https://en.epicenter.works/documents?field_tags_tid=4 e <https://en.epicenter.works/document/4422>

empresa a quem é aplicada a coima. Do mesmo modo, as entidades reguladoras têm de ser transparentes e previsíveis nas suas acções. Na melhor das hipóteses, a ameaça de uma sanção e o controlo independente são suficientes para garantir que uma empresa cumpra as regras. A clarificação de um cenário em rápida mutação na era digital é uma condição prévia vital para o funcionamento do mercado digital, o Estado de direito e a igualdade de participação online. Do mesmo modo, os reguladores devem agir de forma imparcial em relação a determinados sectores e basear as suas acções apenas em provas. No caso concreto, a ausência de qualquer prova de deficiência do mercado deve ser um princípio orientador da posição da Anatel.

4) Com a omnipresença das redes IP e de outras tecnologias, vemos que é difícil para o consumidor diferenciar o que são serviços de telecomunicações e o que são SVA. Quais são os principais problemas decorrentes dessa questão informacional na perspetiva do consumidor? Que medidas e mecanismos deve a Agência privilegiar para resolver estes problemas?

Acreditamos que a proliferação em larga escala do zero-rating e de produtos similares⁴ no Brasil é um grande problema para a distinção entre serviços de acesso e CAPs. Esta integração vertical esbate a fronteira e pode, por vezes, conduzir a cenários em que os SVA se tornam substitutos de toda a Internet na perceção dos utilizadores.⁵ Limitar o acesso a um punhado de serviços é uma restrição desnecessária dos direitos do utilizador final que favorece economicamente as grandes empresas, na sua maioria americanas, em detrimento de todas as outras. Além disso, a filtragem do tráfego para apenas algumas aplicações gera custos técnicos e administrativos para a empresa de telecomunicações. Ademais, o fornecimento gratuito de acesso a algumas aplicações é uma prova de que seria economicamente viável oferecer serviços completos com uma largura de banda reduzida numa zona geográfica específica e para os grupos da população a que produtos como o zero-rating se destinam principalmente, por exemplo, os agregados familiares com baixos rendimentos.

Dados do Brasil, Colômbia e Europa⁶ indicam que o principal beneficiário dos programas de zero-rating são as grandes empresas americanas de tecnologia. A principal premissa do debate sobre a taxa de rede é que o tráfego associado a esses poucos CAPs sobrecarrega desproporcionalmente a rede. As empresas de telecomunicações não podem subsidiar o consumo deste tráfego pelos seus utilizadores isentando-o dos limites de dados e, ao mesmo tempo, queixar-se da quantidade de tráfego que observam nas suas redes.⁷ Este é um forte indicador de que o custo variável do volume de dados nas redes de telecomunicações é, de facto, insignificante.

4 Isto inclui as ofertas de sub-internet, como o Free Basic, que tecnicamente limitam o acesso a apenas algumas partes da Internet, bem como o volume de dados de aplicações específicas (por exemplo, ofertas de 1 GB de YouTube). Veja a nossa apresentação ao regulador português ANACOM sobre esta questão: <https://epicenter.works/document/1111>

5 <https://www.dailydot.com/debug/facebook-internet-perception-global/>

6 <https://periferiasurbanas.org/zero-rating-and-the-infrastructure-of-political-miscommunication-in-brazil/>, <https://en.epicenter.works/document/4422> e <https://en.epicenter.works/document/1522>

7 Esta contradição foi levantada por 34 ONG de 17 países numa carta aberta dirigida à Comissão Europeia em resposta aos pedidos de pagamento de taxas de rede. <https://en.epicenter.works/document/414>

7) Existe um défice de investimento nas redes de telecomunicações que exija uma intervenção regulamentar? Em caso afirmativo, quais são as provas?

Não há provas de que exista o chamado "défice de investimento". Durante décadas, as empresas de telecomunicações têm vindo a instalar infraestruturas de rede cada vez mais modernas e capazes, mantendo-se simultaneamente rentáveis. Este êxito foi possível graças ao quadro regulamentar da Internet aberta que separa a infraestrutura do conteúdo. O conteúdo impulsiona a procura de acesso à Internet e dá às empresas de telecomunicações um produto que as pessoas querem comprar. As empresas de telecomunicações fornecem os produtos de acesso para disponibilizar esse conteúdo aos utilizadores. O círculo virtuoso entre os dois só é possível graças à sua separação. Ao contrário das redes verticalmente integradas, como a televisão, uma assinatura da Internet continua a ser valiosa para os consumidores, independentemente do conteúdo que preferem num dado momento. Os fornecedores de conteúdos podem confiar que os seus serviços podem ser acedidos em todo o mundo, independentemente das relações contratuais com as empresas de telecomunicações cujos clientes possam querer aceder a eles. A integração vertical desta cadeia de valor seria um desvio drástico e corre o risco de comprometer o bom funcionamento da Internet aberta enquanto motor de inovação e prosperidade económica.

Deve também questionar-se quais são realmente os factores determinantes e os estrangulamentos para a implantação das redes da próxima geração. Esta questão foi investigada pela entidade reguladora europeia BEREC em 2016⁸ e pela entidade reguladora austríaca RTR em 2018⁹. Ambos chegaram a conclusões semelhantes: o dinheiro não é o fator decisivo que limita a implantação de redes modernas de elevada capacidade. Mais importante numa análise comparativa são os obstáculos administrativos para obter licenças de construção e capacidades de engenharia civil.

Além disso, uma simples comparação das receitas entre as Big Tech e as Big Telco é igualmente enganadora. O modelo de negócio que consiste em fornecer acesso à rede comporta menos riscos e um rendimento mais estável do que a oferta de serviços online. As empresas de telecomunicações têm um modelo de negócio de baixo risco e baixa remuneração. Os CAP têm um modelo de negócio de alto risco e alta recompensa. Os maiores CAP encontraram formas de fixar os seus utilizadores no seu ecossistema, de modo a estabilizar a sua posição no mercado. A neutralidade da rede visa impedir que as empresas de telecomunicações exerçam o seu monopólio de terminação sobre o utilizador final, uma vez que controlam o acesso do utilizador à Internet e dos CAP ao utilizador. Ao permitir o estabelecimento de qualquer forma de taxas de rede, corre-se o risco de criar um círculo viscoso em que as empresas de telecomunicações deixam de celebrar acordos de interconexão baseados numa conceção óptima da rede para melhorar a qualidade do serviço para o utilizador da Internet, passando a otimizar a compensação monetária por todo o tráfego que entra na sua rede. Em última análise, esta situação poderá também conduzir a uma fragmentação da Internet, com o tráfego de CAPs menos viáveis financeiramente de outras regiões do mundo a ser marginalizado em ligações de trânsito congestionadas. O problema de qualquer regulamentação em matéria de interconexão é que o trânsito para as redes de olho no olho terá de se deteriorar a um nível que torne economicamente viável para o CAP celebrar acordos directos de interconexão. Assim, a qualidade do serviço para os pequenos CAP será afetada, independentemente do limite estabelecido

8 <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-challenges-and-drivers-of-nga-rollout-and-infrastructure-competition>

9 <https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/publikationen/publikationen/GlasfaserOe2018.de.html>

para qualquer obrigação de pagamento. Esse limite para uma obrigação de pagamento¹⁰ funcionaria também como um limite ao crescimento de qualquer novo CAP que tentasse crescer num determinado mercado.

9) Como é que os fornecedores de SVA contribuem para melhorar, expandir e manter a infraestrutura de rede que suporta os seus serviços? Essas contribuições e investimentos podem beneficiar os fornecedores de telecomunicações, os consumidores e a economia digital? Como é que esses benefícios podem ser quantificados?

Tal como referido na pergunta 14, os investimentos dos CAP são muito significativos para a prestação de serviços de alta qualidade e até para reduzir a pressão sobre as redes das empresas de telecomunicações. Os CAPs têm que escalar sua infraestrutura de hospedagem proporcionalmente à demanda por seus serviços e muito disso requer também investimentos em data centers, infraestrutura de caching local, etc. A Anatel reconhece esses investimentos em rede pelos CAPs quando destaca na página 12 que o Google (e o Facebook) investiram em data centers e cabos submarinos em todo o mundo, que fornecem uma infraestrutura crítica da qual a maioria das empresas de telecomunicações depende. Embora preferíssemos que essa infraestrutura crítica para sistemas de informação globais não fosse usada por empresas individuais, transferir a compensação monetária da Big Tech para a Big Telco não resolveria esse problema e poderia até levar a uma guerra de infraestrutura que deteriora a qualidade do serviço e fragmenta a Internet.

Qualquer intervenção regulamentar que monetize os acordos de interconexão desencorajaria as otimizações como os serviços de caching e conduziria a uma pior qualidade de serviço para os clientes. Podemos ver na Coreia do Sul que, embora o país tenha uma penetração muito elevada de FTTH, a regulamentação da taxa de rede no país levou a uma deterioração da qualidade do serviço para os utilizadores finais nos últimos anos.¹¹ Em números recentes da OCDE, a Coreia do Sul ficou significativamente atrás de outros países no que respeita à latência da qualidade da Internet sentida pela maioria dos seus utilizadores.¹² Este efeito negativo deve ser alarmante para qualquer regulador e foi também reconhecido pelo ORECE na sua avaliação da proposta de taxa de rede.

Por último, antes de se poder considerar qualquer intervenção regulamentar, é necessário demonstrar a existência de uma falha do mercado. Tal não aconteceu e um estudo encomendado pela entidade reguladora alemã BNetzA concluiu mesmo que o mercado da interligação tem funcionado, na sua maioria, sem problemas, na ausência de qualquer intervenção regulamentar.¹³ Esta conclusão foi confirmada por várias outras entidades reguladoras europeias, como se refere mais adiante.

10 Vários representantes do sector das telecomunicações sugeriram que, acima de 5% de quota de rede, um CAP fica sujeito a obrigações de pagamento.

11 <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2022/internet-impact-brief-south-koreas-interconnection-rules/>

12 https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/broadband-networks-of-the-future_755e2d0c-en (página 50ff)

13 <https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Telecommunications/Companies/Digitisation/Peering/download.pdf>

10) Se forem considerados diferentes modelos de remuneração da rede, que medidas correspondentes seriam ou deveriam ser adoptadas para garantir que esses recursos sejam efetivamente investidos na infraestrutura de telecomunicações e não desviados para outros aspectos da operação de telecomunicações?

Tais limitações de objectivos são muito difíceis de definir e de aplicar. Quaisquer taxas de rede recém-criadas poderiam facilmente ser redireccionadas para margens de lucro e, em vez disso, os investimentos existentes na implantação de redes seriam simplesmente rebatizados como sendo financiados pela nova taxa. Esta limitação da finalidade dos fundos exigiria enormes esforços administrativos para garantir uma finalidade específica para estes fundos. No debate europeu sobre as taxas de rede, os representantes de alto nível do sector das telecomunicações não quiseram ou não puderam comprometer-se a afetar quaisquer novas receitas a investimentos na rede.¹⁴ Para uma investigação mais aprofundada da teoria económica subjacente a esta questão, o Governo neerlandês encomendou um estudo à Oxera¹⁵, que conclui que uma política deste tipo introduziria custos substanciais de configuração e de transação num mercado que, até agora, não está regulamentado e não mostra sinais de falha do mercado.

11) Quais seriam os prós e os contras de estabelecer diferentes modelos de remuneração da rede, quer taxas de acesso quer taxas de terminação, para os fornecedores de telecomunicações e para os fornecedores de SVA?

A Comissão Europeia está vinculada pelos "princípios para uma melhor regulamentação" a seguir normas adequadas de diligência na elaboração de políticas baseadas em provas sempre que estiver a considerar nova legislação. Isto inclui ter em conta os pontos de vista das partes interessadas afectadas¹⁶. No entanto, no que respeita à questão das taxas de utilização da rede, a Comissão não segue estas normas de diligência devida, como foi assinalado por sete importantes Estados-Membros da UE numa carta aberta.¹⁷ Contrariamente à prática estabelecida, esta questão não está incluída no programa de trabalho da Comissão para este mandato ou para este ano. Também não houve, em geral, uma avaliação de impacto ou uma consulta adequada sobre quaisquer actividades regulamentares planeadas pela Comissão. A consulta pública que a Comissão lançou no início deste ano foi apenas de natureza exploratória e não dispensa a Comissão de cumprir a obrigação que criou para si própria de lançar uma consulta adequada ou publicar uma avaliação de impacto. Em dezembro de 2022, os governos de seis Estados-Membros da UE exigiram clareza à Comissão sobre esta matéria.¹⁸ No entanto, a Comissão, por seu lado, manteve-se em silêncio e, até à data, não se comprometeu com uma avaliação de impacto. O passado do comissário digital Thierry Breton como CEO da France Telecom antes de assumir o seu cargo atual é uma triste razão e explicação para esta quebra de protocolo. Esperamos que a Anatel não siga o mau exemplo que a Europa está a dar nesta matéria.

14 <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/event/should-large-digital-content-platforms-pay-for-the-usage-of-networks?highlights> ; <https://www.etno.eu/events/upcoming-events/156:eu-internet-ecosystem.html> ; <https://vimeo.com/710412455>

15 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8a56ac18a98a337315377fe38ac0041eb0dbe906/pdf>

16 https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en

17 <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2022/07/19/call-for-a-careful-process-in-light-of-the-current-debate-on-otts>

18 <https://www.reuters.com/business/media-telecom/germany-others-demand-clarity-eu-plan-telco-network-costs-2022-12-02/>

Além disso, as respostas à consulta exploratória da Comissão Europeia ainda não foram publicadas, mesmo dois meses após o termo do prazo da consulta.¹⁹ Os relatórios que analisam as respostas à consulta também não foram publicados e, segundo os meios de comunicação social, correm rumores de que serão adiados para depois das férias europeias de verão de 2023.²⁰ Assim, não dispomos de um registo completo de todas as respostas à consulta. Felizmente, muitas partes interessadas publicaram, a sua posição, o que nos permite vislumbrar o debate na UE sobre as taxas de rede.

A maioria dos governos dos Estados-Membros da UE rejeitou a proposta de taxa de rede.²¹ Como noticiou a Reuters, numa reunião do Conselho Europeu de Ministros das Telecomunicações em junho de 2023, uma longa lista de países manifestou a sua rejeição.²² Entre os críticos mais declarados encontram-se a Alemanha²³, os Países Baixos²⁴, a Dinamarca²⁵ e a Áustria²⁶. O regulador belga das telecomunicações, BIPT, publicou um projeto de comunicação em que afirma que "atualmente, a necessidade de pagamentos obrigatórios das plataformas Internet aos operadores de rede não está suficientemente demonstrada na Bélgica".²⁷ Mesmo antigos apoiantes da proposta, como a Itália, declararam recentemente que o Governo italiano já não é a favor do estabelecimento de uma nova taxa.²⁸ O ministro italiano das telecomunicações justifica em pormenor esta inversão de posição.²⁹ A Comissão dos Monopólios alemã alerta para o impacto negativo que tal proposta teria na concorrência e rejeita-a.³⁰ A oposição vem também do sector das telecomunicações. A associação de operadores de redes móveis virtuais, MVNO Europe, emitiu uma declaração em que considera que a sua capacidade de concorrência é prejudicada por esta proposta.³¹ Do mesmo modo, um grupo de pequenas empresas de telecomunicações em França também rejeitou a ideia.³² A consideração das taxas de rede também tem de ter em conta as questões da pluralidade dos media. Várias entidades reguladoras dos meios de comunicação social começaram a tomar posições sobre a questão e, frequentemente, partilham competências com as entidades reguladoras das telecomunicações em questões que dizem respeito ao seu domínio. A Associação Europeia de Organismos Públicos de Radiodifusão, EBU, emitiu uma declaração clara em que rejeita a proposta.³³ Também a Associação Europeia de Radiodifusores Privados, ACT, rejeitou publicamente a proposta.³⁴ Ambas se vêem afectadas e receiam ser confrontadas com preços mais elevados para oferecerem os seus serviços de comunicação social ao público. Este facto é particularmente relevante, uma vez que os grupos de pressão das telecomunicações tentaram apaziguar estes grupos com excepções a qualquer

19 https://www.asktheeu.org/en/request/all_replies_to_the_public_consul

20 <https://www.euractiv.com/section/digital/news/algorithmic-management-in-the-workplace-cyber-resilience-acts-positions/>

21 A Anatel mencionou na página 11 da consulta que nenhum governo tomou posição. Este não é mais o caso.

22 <https://www.reuters.com/business/media-telecom/majority-eu-countries-against-network-fee-levy-big-tech-sources-say-2023-06-02/>

23 <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-936322>

24 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/02/27/plans-for-charging-internet-toll-by-large-telecom-companies-feared-to-have-major-impact-on-european-consumers-and-businesses%20e>

<https://www.government.nl/latest/news/2023/02/27/dutch-minister-adriaansens-internet-toll-will-ultimately-penalize-consumers>

25 <https://www.ft.dk/samling/2022/almdelel/KEF/bilag/264/2698970.pdf>

26 <https://www.derstandard.at/story/2000145329160/oesterreichs-regierung-gegen-gigabit-abgabe-fuer-netflix-und-co>

27 <https://www.reuters.com/business/media-telecom/germany-others-demand-clarity-eu-plan-telco-network-costs-2022-12-02/>

28 <https://www.key4biz.it/fair-share-butti-tassa-su-internet-litalia-chiedera-alla-ue-di-approfondire-ritardi-di-open-fiber-situazione-critica/449982/>

29 <https://www.euractiv.com/section/digital/interview/italys-digital-state-secretary-defines-senders-pay-initiative-premature/>

30 https://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_12.pdf

31 <https://mvnoeurope.eu/mvno-europe-position-paper-on-network-investment-contributions/>

32 <https://www.aota.fr/2022/11/17/tribune-le-monde-position-de-laota-sur-le-fairshare/>

33 https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position_Papers/open/2023/EBU_position_future_of_electronic_communications_ECConsultation-FINAL.pdf

34 <https://www.acte.be/publication/tv-vod-statement-on-network-fees/>

regulamento futuro. No entanto, como muitos organismos de radiodifusão estão presentes em plataformas de redes sociais, dependem de serviços CDN e têm quotas de volume de tráfego muito significativas, comparáveis às de outros serviços de "vídeo a pedido", consideram que os danos causados pela proposta de taxa de rede ultrapassam de longe quaisquer benefícios.

O conjunto de todas as organizações de proteção dos consumidores na Europa é um crítico acérrimo da proposta, pois receia que esta conduza a preços mais elevados para os consumidores, reduza a qualidade dos serviços e entre em conflito com a neutralidade da rede.³⁵ As organizações da sociedade civil foram das primeiras a emitir declarações críticas³⁶ sobre os planos da Comissão Europeia, com várias declarações apoiadas por académicos³⁷ e uma também por empresas e outros grupos de interesse³⁸.

12) Existem provas de que as redes de telecomunicações estão a ter dificuldades em responder à procura de dados por parte dos consumidores? Qual é a capacidade média de utilização atual das redes de telecomunicações, as projecções de tráfego futuro e os custos de rede associados?

Com cada nova geração de equipamento de rede e de normas de rede móvel, a capacidade das redes para lidar com maiores volumes de tráfego aumenta significativamente, enquanto os custos de construção da rede se mantêm relativamente estáveis. O desenvolvimento tecnológico do equipamento de rede dá às empresas de telecomunicações a capacidade de lidar com aumentos de tráfego com um nível estável de investimento.

O pico sem precedentes no tráfego da Internet durante a pandemia de Covid-19 provou a resiliência das redes para acompanhar os aumentos imprevistos da procura. Além disso, vemos que o crescimento do tráfego está a diminuir nos últimos anos. Tanto a Lei de Niensens - que prevê que os débitos de ligação de alta velocidade aumentem 50% ao ano - parece já não ser aplicável, como a menor utilização de ligações à Internet de alta velocidade em muitos países, o que demonstra uma saturação do mercado do acesso à Internet.³⁹ Uma investigação sobre o mercado da interconexão efectuada pela entidade reguladora alemã BNetzA concluiu que o crescimento do tráfego é estável e atribuiu esse facto a uma saturação do mercado do streaming de vídeo.⁴⁰ Tal como foi referido pela Analysys Mason na sua recente avaliação sobre o crescimento do tráfego, os números que circulam neste debate são muitas vezes enviesados em função dos objectivos políticos de determinados intervenientes.⁴¹ Este relatório é sublinhado por uma investigação recente do regulador espanhol das telecomunicações CNMC sobre os preços grossistas, que concluiu que a Telefonica tinha inflacionado publicamente os números do crescimento do tráfego em Espanha no contexto do debate sobre a taxa de rede.⁴² Não há provas credíveis que sustentem as afirmações sobre um crescimento significativo do tráfego e também não há provas de que esse crescimento ultrapasse os pressupostos conservadores sobre os ganhos de eficiência do equipamento de rede.

35 https://www.beuc.eu/sites/default/files/2022-09/BEUC-X-2022-096_Connectivity_Infrastructure-and-the_open_internet.pdf

36 <https://en.epicenter.works/document/4146>

37 <https://en.epicenter.works/document/4469>

38 <https://en.epicenter.works/document/4660>

39 <https://www.businesswire.com/news/home/20210520005744/en/Strategy-Analytics-Fixed-Broadband-Traffic-Growth-Slowing>

40 <https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Telecommunications/Companies/Digitisation/Peering/download.pdf>

41 <https://www.analysismason.com/research/content/regional-forecasts-fixed-network-data-rdfi0-rdmb0/>

42 <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4653413.pdf> <https://bandaancha.eu/articulos/cnmc-dice-trafico-telefonica-crece-mucho-10601>

Neste contexto, pode ser relevante apontar para a declaração do EuroIX - o guarda-chuva europeu de pontos de troca de tráfego na Internet, que inclui a maior troca de tráfego do mundo, a De-CIX.⁴³ As bolsas Internet são uma parte interessada frequentemente negligenciada neste debate, que dispõe de uma experiência única sobre as realidades quotidianas dos acordos de interconexão e que não teria nada a ganhar ou a perder com o debate sobre as taxas de rede. O EuroIX adverte a Comissão de que qualquer proposta de taxas de rede corre o risco de introduzir fragilidades sistémicas nas infra-estruturas críticas e pode reduzir a qualidade do serviço para os utilizadores finais. Outros peritos do mercado apresentam argumentos semelhantes que apontam para a criação de problemas para a estabilidade e a resiliência da Internet com uma proposta deste tipo. A associação alemã ECO, composta por muitas empresas de Internet, publicou um documento de posição em que explica os factos sobre o mercado da interconexão e por que razão esta proposta não faz muito sentido do ponto de vista prático.⁴⁴ Qual é a relação entre os detentores de infra-estruturas de rede, como os fornecedores de serviços de telecomunicações, e os detentores de redes de distribuição de conteúdos (CDN)? É necessário regulamentar algum aspeto desta relação?

As redes de distribuição de conteúdos desempenham uma função vital na entrega de conteúdos e aplicações de alta qualidade ao utilizador. Ao aproximar o conteúdo o mais possível do utilizador e ao operar servidores de cache em muitas redes, os operadores de telecomunicações beneficiam de uma menor pressão sobre as suas redes e capacidade de interconexão. Isto conduz a uma redução do tráfego na rede, o que tem mesmo um efeito positivo na diminuição do consumo de energia e das emissões de CO2 por parte do operador de rede. De acordo com um relatório da Analysys Mason, o investimento em CAP e CDN aumentou muito mais proporcionalmente com o aumento do tráfego na Internet do que o custo que as empresas de telecomunicações têm de implantar redes e fornecer serviços de acesso aos utilizadores.⁴⁵ No entanto, várias empresas de telecomunicações muito grandes recusaram-se a alojar servidores de caching na sua rede ou a oferecer acordos de interconexão às CDN. Se há sequer um caso a justificar uma intervenção regulamentar, é a obrigação de essas empresas de telecomunicações oferecerem serviços de alojamento na sua rede e celebrarem acordos de interconexão a preços que não tenham por objetivo maximizar os lucros mas cobrir os custos.

16) A utilização maciça dos recursos das redes de telecomunicações tem suscitado discussões sobre as obrigações dos grandes utilizadores das redes. Que aspectos devem ser abordados para uma utilização racional dos recursos?

Os CAP não enviam tráfego para as redes brasileiras de forma unilateral. Não é assim que a Internet funciona. Os clientes pagantes dos ISP brasileiros estão a solicitar o envio de pacotes de dados para as redes brasileiras. Os utilizadores não pagam assinaturas de Internet para estarem nas redes das empresas de telecomunicações, mas para acederem a conteúdos e aplicações da Internet em geral. O acesso a todos os serviços na Internet é um produto dos FSI. Sem os CAP, a procura de assinaturas da Internet seria praticamente nula. Na sua análise aprofundada da proposta relativa à taxa de rede, o ORECE salienta também que as actualizações da capacidade de interconexão implicam apenas custos menores para os FSI.⁴⁶ Além disso, os CAP investem significativamente no desenvolvimento de novas

43 https://www.euro-ix.net/media/filer_public/91/7a/917a92e8-77b0-4d29-bdfc-dd68bce9a523/spnp_impact_on_ixps_-_final.pdf

44 <https://international.eco.de/download/209997/>

45 <https://www.analysismason.com/contentassets/b891ca583e084468baa0b829ced38799/main-report---infra-investment-2022.pdf>

46 BdR (23) 131d: <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/others/berec-input-to-the-ecs-exploratory-consultation-on-the-future-of-the-electronics-communications-sector-and-its-infrastructure>

normas de codificação que, nos últimos anos, reduziram a largura de banda necessária para a transmissão de conteúdos multimídia. Este desenvolvimento não foi financiado pelos FSI, embora estes sejam igualmente beneficiários destes avanços tecnológicos. Tecnologias como a Adaptive Bitrate são concebidas para otimizar a largura de banda disponível, de modo a proporcionar a melhor experiência de utilização durante a transmissão de conteúdos vídeo de elevada largura de banda. Se o FSI vender ligações a utilizadores que, no total, excedam a capacidade da rede, terá sobreprovisionado e sobrevendido a sua rede e será inevitável investir na sua atualização. Não é culpa dos CAP o facto de os consumidores utilizarem a assinatura de Internet que pagaram.

23) Que abordagem é mais eficaz para preservar o direito de concorrer com as actividades das grandes plataformas digitais: a abordagem ex-post, típica das leis antitrust, ou a abordagem ex-ante, típica das normas regulamentares? Qual é a tendência mundial de nova legislação sobre plataformas digitais?

Os problemas descritos na proposta relativa à taxa de rede não podem ser rectificadas passando de um sistema de regulação de preços ex-ante ou de negociação colectiva para um sistema ex-post com arbitragem da oferta final ou intervenção regulamentar quando os litígios de interligação ficam fora de controlo. É importante sublinhar que isto também se aplica a qualquer proposta de estabelecimento de um mandato de negociação para obrigar os CAP a sentar-se à mesa das negociações com os ISP.⁴⁷ Nada disto resolve nenhum dos problemas apontados pelas partes interessadas neste debate.

26) Há alguma consideração adicional que deva ser levada em conta na Análise de Impacto Regulatório (AIR) desta iniciativa regulatória? Justifique sua resposta por meio de dados e informações que corroborem sua afirmativa.

O regulador europeu BEREC investigou duas vezes a questão no atual debate sobre a neutralidade da rede. Na avaliação preliminar de 2022,⁴⁸ o ORECE concluiu que não havia provas objectivas de uma falha do mercado que justificasse uma intervenção regulamentar deste tipo. O BEREC afirmou ainda que qualquer intervenção deste tipo causaria "danos significativos ao ecossistema da Internet", o que permitiria aos FSI explorarem o seu monopólio de terminação.

Na declaração completa mais recente⁴⁹, o ORECE acrescentou a esta análise preliminar que a neutralidade da rede seria violada por essas obrigações de pagamento e que os direitos dos utilizadores finais poderiam ser restringidos. É importante sublinhar que a Telefonica alegou erradamente que essa violação da neutralidade da rede não seria inerente à sua proposta.⁵⁰ O ORECE considerou que existiam perigos particulares de distorção da concorrência, tanto entre as empresas de telecomunicações como entre os CAP. O regulador continuou, afirmando que esta situação conduziria provavelmente a preços mais elevados para as subscrições de conteúdos, porque os CAP se limitariam a transferir o custo para o consumidor. Mais importante ainda, o ORECE não viu um

47 <https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2023/07/eu-telecoms-newest-proposal-force-websites-pay-them-just-terrible-their-previous-one>

48 BoR (22) 137: https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20%2822%29%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf

49 BdR (23) 131d: <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/others/berec-input-to-the-ecs-exploratory-consultation-on-the-future-of-the-electronics-communications-sector-and-its-infrastructure>

50 <https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2023/07/yes-telefonica-forcing-apps-pay-isps-violates-net-neutrality>

défice de investimento por parte das empresas de telecomunicações. A qualidade do serviço para os utilizadores finais poderia mesmo deteriorar-se e a resiliência da Internet global seria prejudicada.

A autoridade reguladora britânica Ofcom investigou a questão da taxa de rede na sua recente proposta de regulamentação.⁵¹ As conclusões foram que existem dificuldades significativas na conceção de um regime deste tipo e que este criaria riscos e incerteza para os consumidores. A Ofcom não conseguiu encontrar razões claras para uma intervenção deste tipo, nem se tal intervenção seria sequer útil para atingir os objectivos propostos de maior implantação da rede.

27) Existem estudos e iniciativas que a Agência deva avaliar no âmbito desta iniciativa regulamentar? Justifique a sua resposta com dados e informações que corroborem a sua afirmativa.

Pode encontrar uma lista completa de vozes que tomaram posição no debate, bem como estudos sobre a questão, online.⁵²

28) Outras considerações consideradas relevantes para a presente avaliação da iniciativa regulatória em questão? Justifique sua resposta por meio de dados e informações que corroborem sua afirmativa.

Recolhemos um resumo exaustivo dos argumentos e contra-argumentos neste debate sobre as taxas de rede.⁵³ A Epicenter.works também deu o seu contributo para a consulta da Comissão Europeia sobre esta questão.⁵⁴

Com os melhores cumprimentos,

Epicenter.works - para os direitos digitais

Com o apoio de:



51 https://www.ofcom.org.uk_data/assets/pdf_file/0028/245926/net-neutrality-review.pdf

52 <https://radiobruelleslibera.com/2023/04/11/the-fair-share-repository/>

53 <https://en.epicenter.works/document/4409>

54 <https://en.epicenter.works/document/4633>