

2ª Jornada de Estudos de Regulação – Concorrência em Mercados Regulados

IPEA

Concorrência e Acesso na Telefonia Local

Jorge Fagundes

opinião pessoal, não representando a visão de qualquer
empresa ou instituição

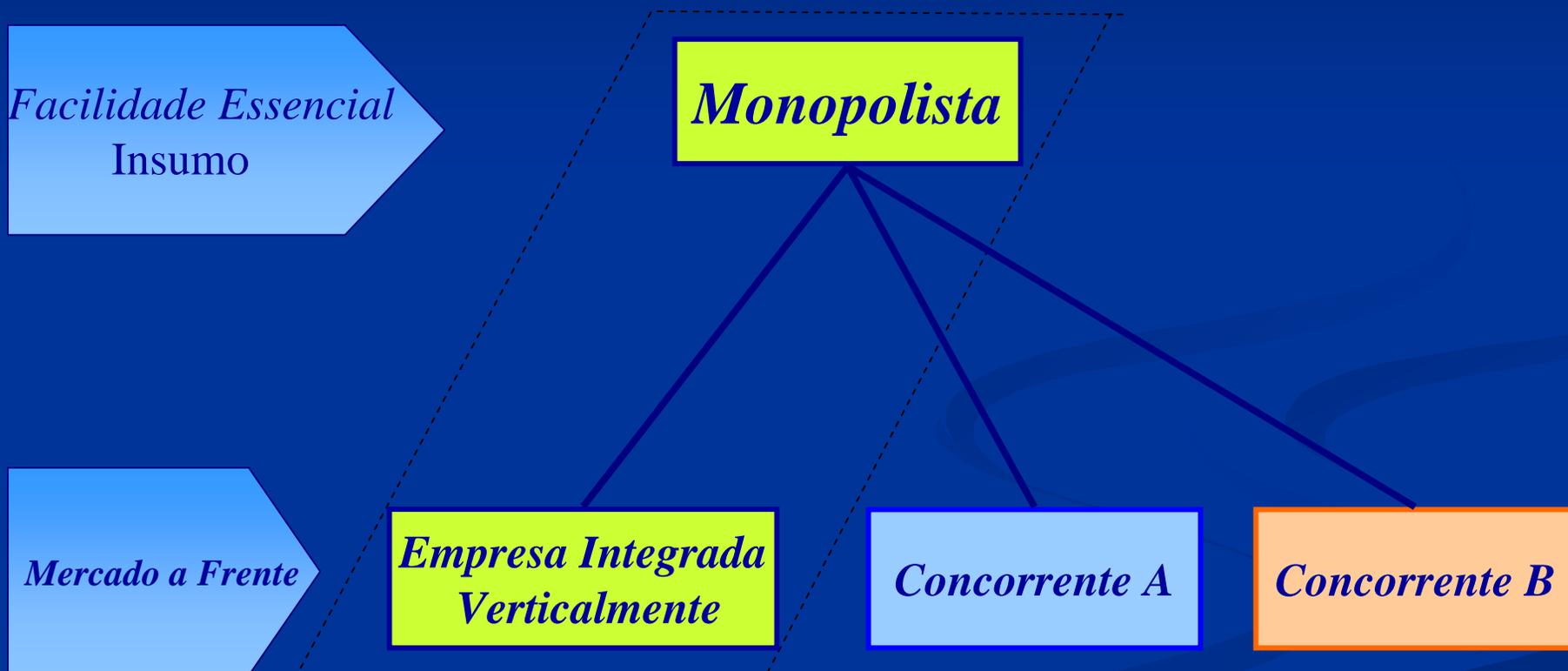
Índice

- I - Facilidade Essencial e Defesa da Concorrência
- II - Acesso Local: Facilidade Essencial?
- III – Desafios para a Competição
 - III.1 Desagregação dos Elementos de Rede
 - III.2 – Interconexão/EILD
- IV - Conclusões

I - Facilidade Essencial e Defesa da Concorrência

- *Facilidade Essencial* atribui poder de mercado ao seu detentor:
 - baixa elasticidade da demanda \Rightarrow não há substituto próximo
 - baixa elasticidade de oferta \Rightarrow elevados investimentos irreversíveis (*sunk costs*)
- Quando detida por empresa verticalmente integrada \rightarrow possibilidade de práticas de restrição vertical: recusa de venda; exclusividade; preços discriminatórios; *bundling*, elevação dos custos dos rivais; elevação das barreiras à entrada

Práticas de Restrição Vertical



Premissas para Doutrina

1

O recurso / insumo em questão deve ser controlado por uma empresa dominante. O controle da estrutura deve gerar ao seu titular o potencial de eliminar a concorrência

2

A reprodução do insumo por firmas concorrentes não é economicamente eficiente ou possível

3

O acesso ao recurso / insumo em questão é essencial para competir no mercado a jusante, e não uma mera conveniência

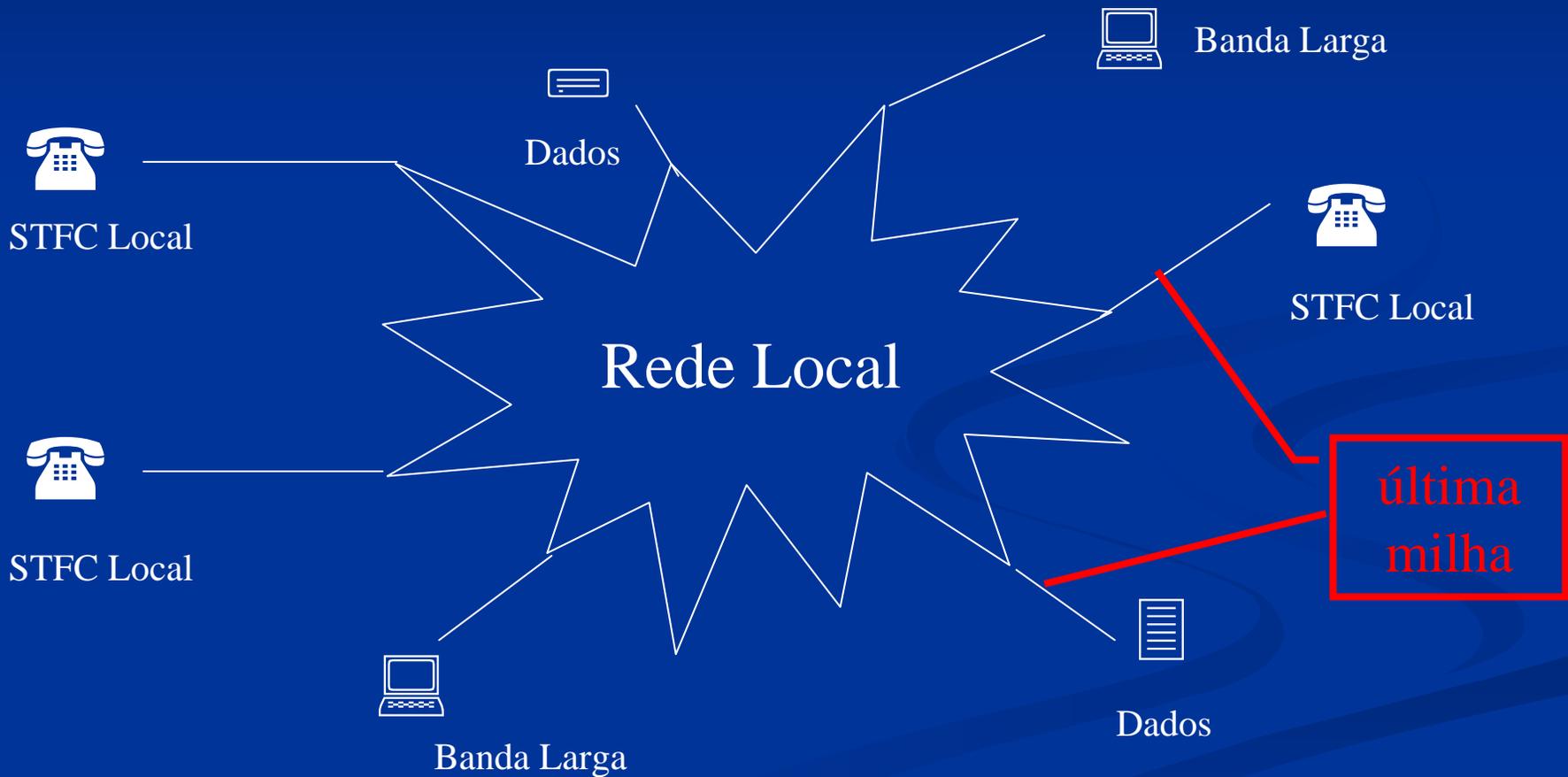
4

O fornecimento do insumo em questão a empresas concorrentes deve ser possível. Recusa de disponibilização da essencialidade deve possuir razão econômica ou jurídica justificável e razoável

II - Acesso Local: Facilidade Essencial?

- acesso local: *infra-estrutura que permite a ligação entre o usuário final de diferentes serviços de telecomunicações (como STFC local, de longa distância, transmissão de dados etc.) e a rede a partir da qual estes últimos serviços são oferecidos*
- Exatamente o que é o acesso local? E acesso banda larga xDSL? E terminação móvel?
- No Brasil ou em outras partes do mundo \Rightarrow controle do acesso local é determinado por razões históricas

Acesso Local / Última Milha



Premissas da Doutrina se Aplicam ao Acesso Local?

1

O recurso/insumo em questão deve ser controlado por uma empresa dominante, capaz de prejudicar a concorrência

Em todos os países, o acesso local é detido por uma ou poucas empresas.

2

A reprodução do insumo por firmas concorrentes não é economicamente viável

Capilaridade da rede inviabiliza sua duplicação (elevados *sunk costs*).

Premissas se Aplicam ao Acesso Local?

3

O acesso ao recurso / insumo em questão é essencial para competir no mercado a jusante

Uma ampla gama de serviços de telecomunicações (STFC local, STFC longa distância, dados, banda larga etc.) depende do acesso local para chegar ao usuário final. **Mas, e outras tecnologias? WLL; Upgrade TV cabo; satélite; móvel (3 G, wimax)**

4

O fornecimento do insumo em questão a empresas concorrentes deve ser possível

Interconexão de redes / Cessão de Linha Dedicada /
Desagregação dos Elementos de Rede

Conclusão: Premissas se Aplicam ao Acesso Local?

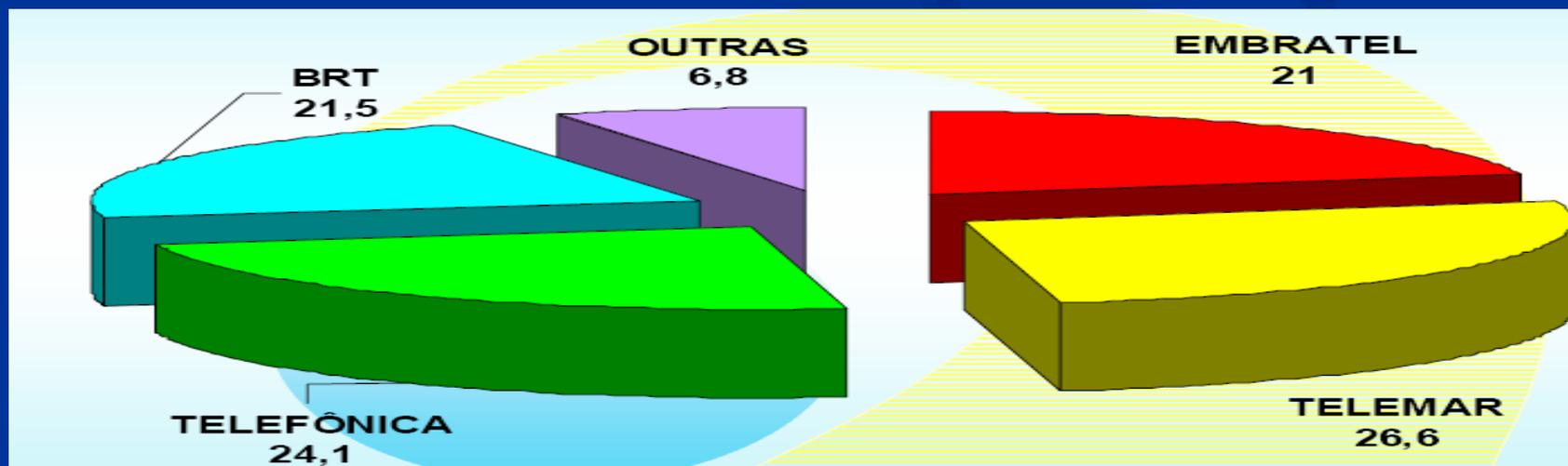
- Evidências disponíveis *ainda* atribuem ao acesso local a característica de uma facilidade essencial. Mas o progresso tecnológico pode mudar tal característica no curto prazo
- Entendimento predominante no Brasil (CADE e ANATEL) e em diversos países.
 - (a) CADE: acesso local é facilidade essencial, pelo menos para baixas velocidades.
 - (b) Anatel: Residencial (usuários de perfil difuso) vs. Corporativo
- Conclusão: necessidade de *regulação econômica e importância da defesa da concorrência*

III - Fornecimento de Acesso Local: Desafios para a Competição

Questões para órgãos reguladores e de defesa da concorrência:

- Como garantir fornecimento de acesso local a concorrentes?
Interconexão, EILD, desagregação, revenda, portabilidade; qualidade
- Como determinar o preço ótimo pelo acesso local?
Competição ($P\downarrow$) vs. Investimentos Incumbente e Entrante ($P\uparrow$)
(*hold up* + incerteza mudança tecnológica) → problema intertemporal
- Como coibir possíveis práticas anticompetitivas verticais?

❑ Firmas verticalmente integradas praticamente monopolista do acesso local: BrT; Telefônica e Telemar, competindo em mercados a jusante potencialmente competitivo (p. ex., longa distância)



Ações Pro-Competitivas

Regulação

Redução das Barreiras à Entrada \Rightarrow Acesso Local

- *interconexão*: remuneração da rede local (TUs ou EILDs) orientada a custo
- regras para desagregação dos elementos de rede e revenda + preço
- Portabilidade numérica (redução do *switching cost*)

+

Def. da Concorrência

Repressão a Práticas de Restrição Vertical

- interação Anatel/Cade
- maior transparência sobre custos e separação contábil



Maior Competição

EUA

- **EUA: 3 padrões de entrada para os mercados de serviços locais, a saber: (i) entrada por intermédio da construção de rede local própria; (ii) entrada através da revenda dos serviços das incumbentes por parte dos novos entrantes; e (iii) via *unbundling***
- **RBOCs (4 atualmente) somente podem entrar em longo distância se comprovarem competição em suas áreas; *check list* de 14 pontos, que incluem interconexão para competidores, portabilidade dos números por parte dos clientes, acesso dos rivais as seus dutos e direitos de passagem**

Europa

- **Europa: desagregação, PMS (40%), ampliação da regulação para serviços e redes de comunicação eletrônica (convergência telecom; radiodifusão e internet)**
- **as Diretrizes 2002 introduzem o conceito de Outorga de uma licença geral para a prestação de qualquer serviço, independente da tecnologia empregada e da sua finalidade.**
- **Aproximação com o antitruste: flexibilidade → Se existir prestadoras com PMS no mercado relevante, a agência reguladora estabelecerá as obrigações regulatórias:**
 - **Controle de preços de uso de rede;**
 - **Controle de preços de varejo;**
 - **Separação contábil;**
 - **Interconexão;**
 - **Desagregação de elementos de rede**

Brasil

- Não existiram condicionantes concorrenciais à entrada das Locais em LD
- Regulação por serviços (STFC, TV paga, SMP). Não há uma outorga para licença geral (Europa). SCM também depende de acesso local
- Regras mais rígidas de interconexão (p. ex., fim de desconto volume para PMS)
- *Unbundling* para concessionárias.
- Portabilidade e revenda ainda não regulamentados. *Unbundling* também precário (*bitstream* ?)

Brasil

- Conceito de PMS com obrigações específicas (interconexão, EILD)
- Previsão de adoção do conceito de remuneração de interconexão e *unbundling* por LRIC + (Custos Incrementais de Longo Prazo) para PMS = os custos adicionais incorridos no fornecimento de um determinado produto em relação aos custos incorridos pela Empresa para fornecimento dos demais produtos. Em relação ao custo total da empresa, o custo incremental de determinado produto é numericamente igual à economia que seria obtida caso ele deixasse de ser fornecido. LRIC com *mark up* (modificado)

Brasil: Casos no CADE

- Representações da Embratel contra as Teles: discriminação TU-RL e EILD; mercados-alvo: transmissão de dados e STFC LD → *Partial Price Cap* aparentemente não impediria *squeezing*. Evidência de teto muito alto, não baseado em custos? → baixo nível de entrada; menor competição
- Telefônica vs. Embratel: Sumidouro de Tráfego, dado o desequilíbrio TU-RL, Tarifa de público e regra 55-45
- Arquivamento (sumidouro e TU-RL) ou Compromisso de Cessação (EILD)

III.1 - Desagregação dos Elementos de Rede

- Compartilhamento de elementos da rede de telecomunicações, isto é, do acesso local a empresas concorrentes
- Instrumento para garantir maior competição nos mercados de STFC local e banda larga. Reduzir custos de transação (contratos incompletos) ?
- Mas pode reduzir incentivos aos investimentos e à inovação tanto dos incumbentes, como dos entrantes.

EUA

- ILECs devem: (i) fazer o *unbundling* de suas redes; e (ii) oferecer para aluguel os componentes desaglomerados de suas redes (“*unbundled network elements – UNEs*”) aos entrantes
- Para implementar o *unbundling*, o incumbente local é obrigado a permitir a colocação física de equipamentos de terceiros em suas instalações (AT/96, seção 251(c)(6)), além de prover a portabilidade dos números (seção 251(b)(2)), de modo que os consumidores possam mantê-los em caso de troca de operador local.

EUA

- UNE: (i) *local loops*, (ii) centrais de comutação locais e *tandem* (incluindo todas as características verticais providas por essas centrais), (iii) infra-estrutura de transmissão *interoffice*, (iv) mecanismos de *interface* de rede, (v) infra-estrutura *database* de sinalização e de ligações, (vi) funções de suporte aos sistemas operacionais, e (vii) infra-estrutura de auxílio às listas e do operador.
- *Full unbundling; line sharing e bit stream*
- os incumbentes locais devem vender para os entrantes, à preços de atacado, qualquer tipo de serviços que ofereçam para usuários finais → Preços de atacado (agências regulatórias estaduais) = *preços de varejo* - custos evitáveis (p. e., marketing)

Brasil: Categorias de Desagregação (despacho 172 da SPB)

Full Unbundling

Desagregação do par de cobre que vai da casa do cliente até a central local onde o mesmo está conectado. Entrante instala equipamentos nas instalações do incumbente (co-location) → Permite a oferta de serviços de dados e de VOZ

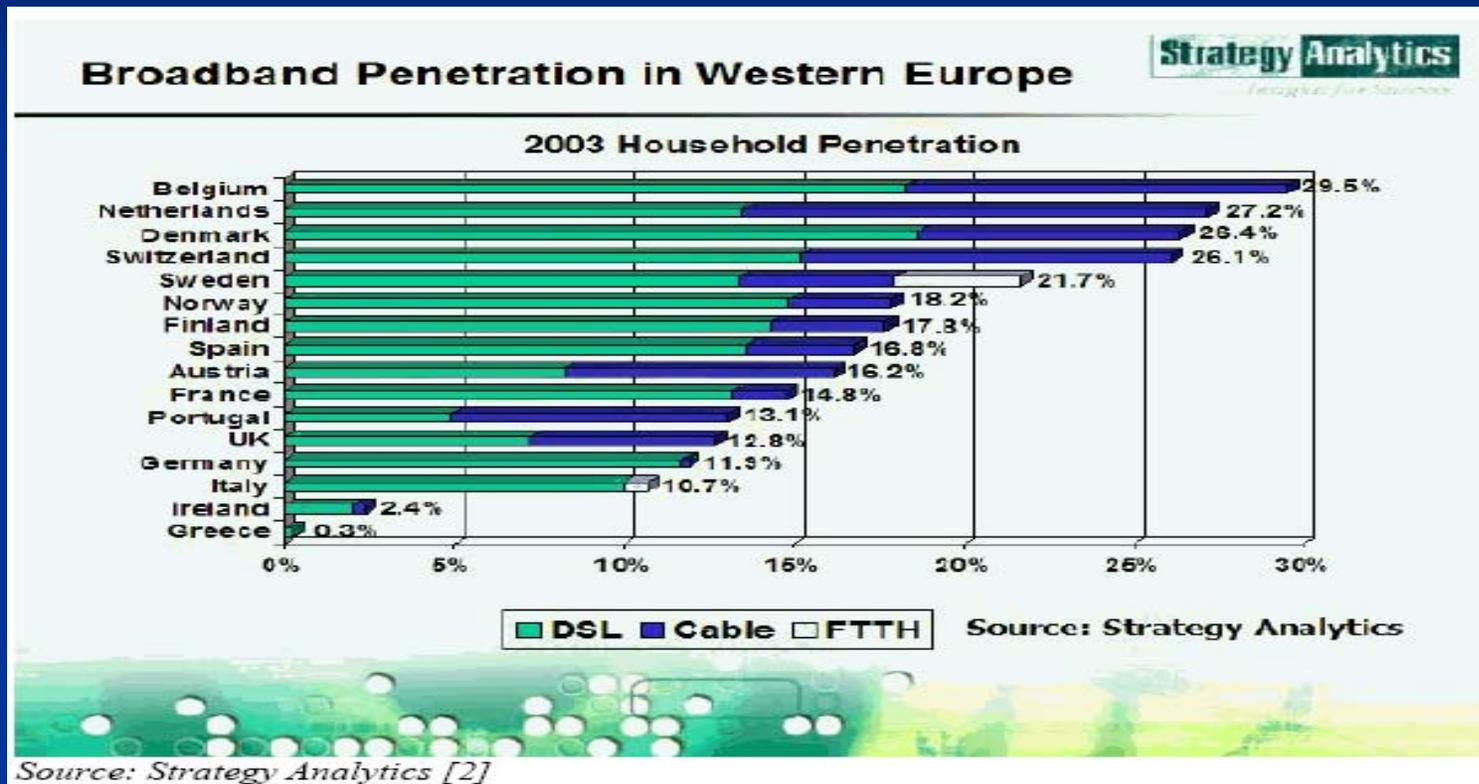
Line Sharing

Desagregação do par de cobre (somente alta frequência) que vai da casa do cliente até a central local onde o mesmo está conectado para utilização compartilhada com a Concessionária Local → Permite a oferta de serviços de dados pelos entrantes; voz fica com incumbentes

Desagregação e Entrada: Questões

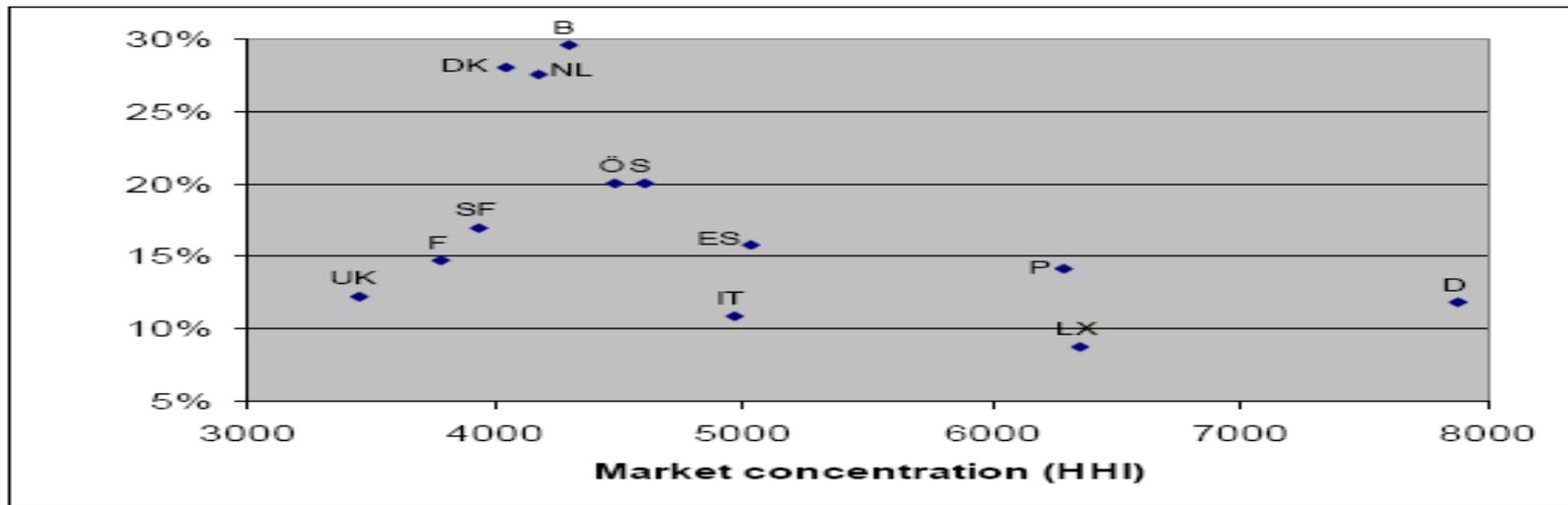
- *Infrastructure-based entry vs. Service-based entry* → Entrada via infra-estrutura própria é vista como mais eficiente no longo prazo do que por meio de serviços
- Entrada com infra-estrutura e via serviços: complementares ou substitutas?
- Competição intra e inter plataformas (RTFC; TV a cabo; Móvel; etc). Onde focar?
- Termos dos contratos de desagregação afetam lucratividade dos entrantes e dos incumbentes → importância da determinação do preço dos elementos e do nível de desagregação → competição X investimentos (cenário de mudança tecnológica). Também maior custos de transação e impondo maior atuação do regulador em função de árbitro .

- *Bitstream* = oferta de acesso banda larga DSL (arquitetura do incumbente; DLSAM) → capacidade de transmissão no atacado entre o usuário final e o ponto de interconexão do entrante. Não há previsão



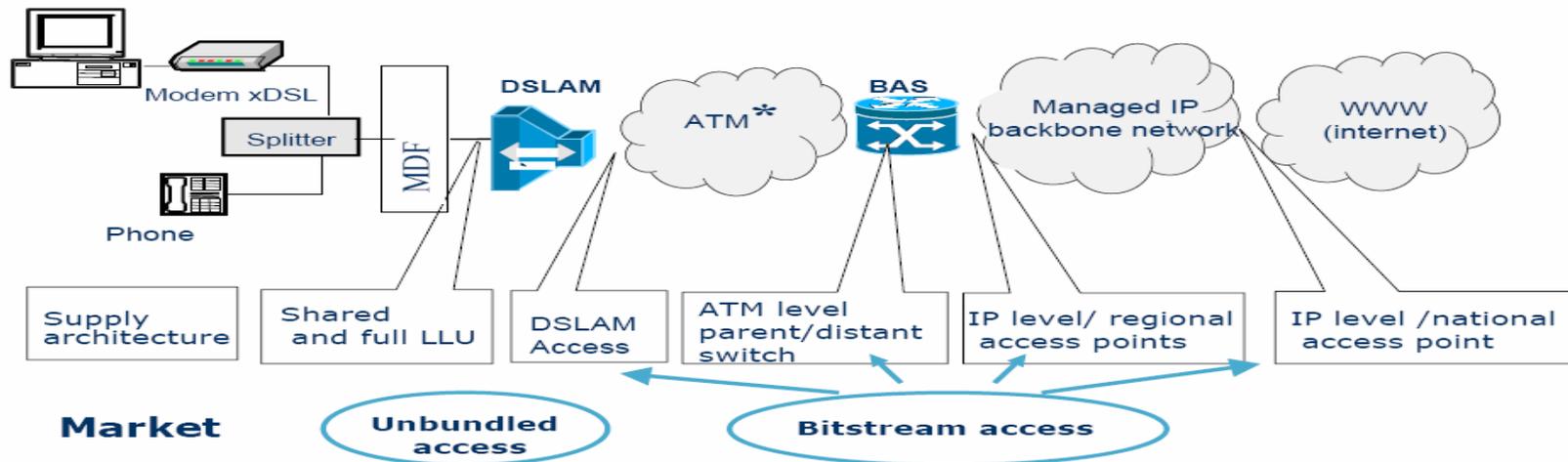
- *Full unbundling e line sharing* respondem por 12% dos acessos DSL na Europa. Incumbentes têm 88% das linhas DSL, dos quais 20% servidas por ISPs via *bitstream* (Fonte: ECTA – 2004)

Figure 1 – Market concentration and household penetration



Source: ECTA [5]

Importância da competição



III.2 – Interconexão/EILD

- Como já servem virtualmente todos os clientes de suas áreas, as incumbentes locais não possuem incentivos de mercado para o fornecimento de interconexão/EILD entre suas redes com as redes dos novos entrantes.
- Obviamente, na ausência de interconexão/EILD entre a rede do entrante e a da incumbente, os clientes dos primeiros seriam, obviamente, incapazes de completar suas chamadas para os assinantes dos serviços oferecidos pelas últimas, bem como de ofertar vários serviços de telecomunicações ou de valor adicionado.

EUA

- ILECs com a obrigação de prover interconexão: (i) em qualquer ponto tecnicamente viável; (ii) pelo menos, igual, em termos de qualidade, aquela usada pela incubente por ela própria; e (iii) com tarifas, termos e condições que sejam justas, razoáveis e não discriminatórias.
- **TELRIC** (*Total Element Long Run Incremental Cost*) → custo econômico incremental prospectivo de LP de um elemento, incluindo o retorno competitivo do capital e as taxas de depreciação e excluindo subsídios cruzados de qualquer tipo, *acrescido* de parte dos custos comuns prospectivos
- Entre Locais: compensação recíproca (Ag. Estaduais) por custos adicionais de transporte e término de chamadas; entre LD/Locais → ILECs reguladas LRIC. Propostas de mudanças em curso pelo FCC → unificação dos regimes: B&K?

Brasil – Propostas Inspiradas na Europa

- LRIC *forward looking* + para PMS → Somente 2008. Calculado a cada 3 anos, mas com possibilidades de revisão
- Interconexão local: *Bill and Keep* em 2008. Antes, B&K parcial, com TU-RL % da tarifa de público.
- Interconexão LD: TU-RIU 1 (entre áreas locais com mesmo código de área) e 2 (códigos diferentes). Até 2008, iguais e % tarifa de público
- PMS → *market share*; economias de escala e escopo, poder de barganha, controle sobre infra-estrutura não duplicável, barreiras à entrada, etc.

Brasil - Propostas

- Tarifas máximas de interconexão para PMS em certas áreas geográficas (em princípio de acordo com PGA) definidas pela ANATEL
- Entre operadores sem PMS, livre negociação com possibilidade de intervenção da ANATEL
- Fim da possibilidade de descontos por volume para PMS
- Operadoras de serviços de interesse coletivo devem fornecer pelo menos um ponto de interconexão em cada código de área, arcando com custos adicionais em pontos alternativos

Brasil - EILD

- Para PMS, não podem ser concedidos descontos por volume; prazo e valor do contrato
- Valores de referência da EILD para PMS serão calculados com base no LRIC em data a ser definida pela Anatel. Antes: valor com base numa parcela inicial + mensal baseado em acesso e distância (entre áreas diferentes)
- Consulta 626: dois mercados relevantes EILD (dentro e entre áreas locais – regiões PGA). EILD abaixo de 2 Mbps facilidade essencial. Concessionárias locais, Sercomtel, CBTC e Embratel com PMS

Interconexão/EILD: Questões

- LRIC é intensiva em informações, menos transparente, podendo gerar questionamentos e erros. LRIC + reduz problema do estímulo ao investimento e inovação → necessidade do *mark up* incorporar risco derivado da incerteza (mudança tecnológica). Reduz assimetria de informação
- B&K: redução de custos de transação; incentivos a redução dos custos das chamadas recebidas → impacto sobre incentivo a entrada no STFC local?
- PMS: correta definição de mercado relevante num contexto de mudança tecnológica → possibilidade de se superestimar poder de mercado → excessiva regulamentação?

Interconexão/EILD: Questões

- Determinação dos valores das TUs e EILD será fundamental para o equilíbrio entre entrada eficiente e incentivo ao investimento e inovação
- Disputas na ANATEL/CADE e nível de investimentos em rede das incumbentes tendem a mostrar que tetos estabelecidos podem ter sido muito altos

IV - Conclusões

- Possibilidade de o acesso local não ser mais uma facilidade essencial, podendo ser realizado por tecnologias *wireless* ou cabo → SBDC teve ter atenção sobre ACs envolvendo Teles, Móveis e Operadoras de TV por assinatura
- Convergência tecnológica aumenta potencial de condutas anticompetitivas: fixo-móvel; móvel-fixo; Tv a cabo, *bundling*, etc.
- Importância da definição do mercado relevante para o PMS: compatibilização com a análise antitruste

IV - Conclusões

- Propostas de regras de interconexão e desagregação em curso estão alinhadas com o resto do mundo
- Enquanto o acesso local ainda for uma facilidade essencial, regulação de desagregação (preço e tipos), da interconexão, revenda e portabilidade numérica podem incentivar a competição.
- Mas podem haver sacrifícios em termos de eficiência produtiva no curto prazo e no nível de investimentos e de inovação (Next generation IP networks, p. ex.) → evitar oportunismo dos entrantes e *hold up*

IV - Conclusões

- VoIP → quais os impactos? Importância da banda larga/acesso local → desagregação; TV a cabo (Comcast EUA anuncia que até final de 2006, VoIP para 21,5 milhões de assinantes; flat rate)
- Promoção da competição na oferta de banda larga: *unbundling* em que nível? *Bitstream*?
- No Brasil, incertezas políticas quanto a atuação da ANATEL, bem como a demora na determinação da regulamentação, geram mais pressões sobre o SBDC

FIM

Jorge Fagundes

E-mail:

jfag@unisys.com.br