

Convergência tecnológica: uma abordagem regulatória*

Sergio Luis Franklin Júnior**

SUMÁRIO: 1. Convergência tecnológica e o arcabouço regulatório brasileiro; 2. Convergência tecnológica e o novo modelo regulatório da União Européia; 3. Relevância para o Brasil do novo modelo regulatório da União Européia; 4. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Technological convergence and the Brazilian regulatory framework; 2. Technological convergence and the European Union's new regulatory model; 3. Relevance to Brazil of the European Union's new regulatory model; 4. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: competição; regulação; telecomunicações; convergência tecnológica; poder de mercado; mercado relevante.

KEY WORDS: competition; regulation; telecommunications; technological convergence; market power; relevant market.

Este artigo analisa o fenômeno da convergência entre telecomunicações e tecnologia da informação, e avalia o seu possível impacto no ambiente de competição e regulação do setor de telecomunicações brasileiro. Apresenta um paralelo entre o arcabouço regulatório brasileiro, um modelo de sucesso baseado em definições estatutárias de redes e serviços de telecomunicações, e o novo modelo regulatório que foi adotado pela União Européia em abril de 2002, que toma emprestado os conceitos de definição de mercado relevante e de poder de mercado da teoria econômica e da lei da competição. O artigo mostra de que forma os dois sistemas procuram tratar a percebida convergência tecnológica. Apesar de adotarem metodologias diferentes, o sistema regulatório brasileiro e o novo modelo regulatório europeu

* Artigo recebido em abr. e aceito em jul. 2003. As idéias aqui apresentadas não refletem necessariamente a posição da Anatel, mas sim a visão do autor.

** Assessor do presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), mestre em administração pelo Institut Européen d'Administration des Affaires (Insead) e engenheiro eletricista pela PUC-Rio. E-mail: sergiof@anatel.gov.br.

alcançam resultados semelhantes. O motivo é simples: ambos procuram tratar basicamente dos mesmos problemas — relacionados à presença de poder de mercado — e têm os mesmos objetivos — promover a competição e a universalização dos serviços. Em algumas situações, porém, os resultados regulatórios dos dois sistemas são diferentes. O artigo conclui que o sistema europeu ao usar em suas leis definições de mercado fluidas, ao invés de definições estatutárias de redes e serviços, provê uma abordagem ampla e neutra, do ponto de vista tecnológico, para a regulação dos serviços de telecomunicações, e promete tratar do problema da convergência tecnológica de uma maneira extremamente lógica e eficaz. No entanto, apesar das aparentes vantagens do novo modelo regulatório europeu, ele nunca foi testado na prática. Haverá certamente inúmeras dificuldades e desafios de ordem prática e operacional em sua implementação. Para melhor compararmos os dois sistemas, será necessário vê-los em operação.

Technological convergence: a regulatory approach

This paper analyzes the phenomenon associated with the convergence of telecommunications and information technology and assesses its potential impact within the context of competition in, and the regulation of, the Brazilian telecommunications industry. The study draws parallels between the Brazilian regulatory framework, a successful model based on the statutory definition of telecommunications networks and services, and the new regulatory model adopted by the European Union in April 2002, which borrows the concepts of relevant market and market power from economic theory and the competition law. The study shows the way in which both regulatory systems attempt to address the perceived technological convergence. Despite the adoption of different methodologies, the Brazilian regulatory system and the new European regulatory model are shown to achieve similar results. The reason for this is simple: both systems seek to deal with the same basic problems — problems related to the presence of market power — and both have the same goals — to promote competition and universal access to services. In certain cases, however, the regulatory results achieved by the two systems are different. The study concludes that because the European system incorporates definitions of fluid markets in the laws that govern the sector, instead of the statutory definition of networks and services, it provides a broad and neutral approach, from a technological standpoint, with respect to the regulation of telecommunications services, thereby assuring that the challenge of technological convergence is addressed in a highly logical and effective manner. However, in spite of the apparent advantages of the new European regulatory model, it has never been tested in practice. Without question, countless practical and operational difficulties and challenges will arise in the course of the model's implementation. In order to more effectively compare the two regulatory systems, therefore, we will need to see them in operation.

1. Convergência tecnológica e o arcabouço regulatório brasileiro

A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil

A reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro teve como marco inicial a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472 — LGT), aprovada pelo Congresso Nacional em julho de 1997. O desenvolvimento do novo modelo institucional foi baseado num conjunto de objetivos que podem ser sintetizados em duas idéias principais: a competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos.

O processo de transformação começou com a privatização do Sistema Telebrás e a abertura dos mercados de telefonia fixa, móvel e comunicação de dados para a competição, com a conseqüente redução e eliminação das barreiras de entrada nestes mercados. Essa liberalização foi guiada pela regulação para garantir uma transição gradual e permanente do monopólio para a competição. O Estado deixou de exercer a função de provedor de serviços para exercer, exclusivamente, as funções de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado, fazendo com que o foco da regulamentação fosse deslocado da estrutura, como era tradicional, para os consumidores desses serviços.

A introdução da concorrência exigiu a criação de um órgão regulador independente (Anatel) com a missão de promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado. Esse órgão regulador se tornou uma peça-chave para inspirar a confiança dos investidores na estabilidade das regras estabelecidas para o setor.

Desde a sua concepção inicial, o modelo brasileiro previa a necessidade de se adotar uma regulamentação que permitisse que as operadoras pudessem reagir rapidamente aos imperativos do mercado e da evolução tecnológica, oferecendo assim toda a gama de serviços de telecomunicações exigida pela sociedade. O modelo foi concebido com a pretensão de que tivesse a mais longa vida possível, de maneira a não se tornar obsoleto pela evolução tecnológica.

A tecnologia deveria ser utilizada tanto para proporcionar mais opções para a prestação de novos serviços quanto para a redução de custos dos serviços tradicionais, garantidas a qualidade desses serviços e a possibilidade de interconexão dos diversos sistemas abertos em suas várias etapas de evolução. Sendo assim, dado o extremo dinamismo do setor de telecomunicações, a Anatel estabeleceu regulamentos de forma a maximizar os benefícios, para a sociedade, das modificações propiciadas especialmente pela modernização da tecnologia.

Para assegurar a competição justa no mercado, a Anatel estabeleceu regras e obrigações que foram impostas sobre os antigos provedores monopolistas de forma a restringir qualquer poder de mercado previamente existente, e

assim permitir a consolidação de um mercado efetivamente competitivo. Algumas regras foram estabelecidas para todas as operadoras de serviços de telecomunicações. Outras regras e obrigações foram estabelecidas somente para as operadoras dominantes.

Entre as regras estabelecidas para todas as operadoras de serviços de telecomunicações, pode-se destacar:

- † interconexão obrigatória das redes que prestam serviços destinados ao público em geral (serviços de interesse coletivo);
- † acesso não-discriminatório dos clientes às prestadoras de serviços;
- † plano de numeração não-discriminatório e em estímulo à competição;
- † possibilidade de acesso dos concorrentes, em condições adequadas, às redes destinadas a dar suporte aos serviços de interesse coletivo;
- † direitos de passagem não-discriminatórios e preços e condições justos e razoáveis;
- † atendimento às metas de qualidade;
- † resolução dos conflitos entre operadoras pelo órgão regulador.

Considerando que as operadoras de telecomunicações *incumbents* (antigas operadoras monopolistas estatais) tinham uma situação inicial de grande vantagem competitiva em relação às novas operadoras (novas entrantes) — dispunham de uma grande infra-estrutura instalada, milhares ou mesmo milhões de clientes, um fluxo de caixa que lhes permitia financiar parte substancial de suas necessidades de investimento, uma marca conhecida no mercado — a Anatel decidiu impor obrigações diferenciadas às antigas e às novas operadoras, de forma a dar às últimas condições de se instalar e se desenvolver.

A justificativa para essa regulamentação diferenciada foi que, desde a aprovação da LGT até um certo tempo após a outorga das primeiras novas licenças, os antigos provedores monopolistas gozariam de um monopólio de fato, e, mesmo depois que as novas operadoras comesçassem a atuar, eles ainda seriam dominantes durante algum tempo, até que se atingisse uma situação de mercado efetivamente competitiva. Como contrapartida, portanto, os antigos provedores monopolistas (atuais concessionárias) foram submetidos a uma regulamentação que objetivava reduzir o poder que detinham sobre o mercado, obrigando-os a atender requisitos de investimento, especialmente de caráter social.

- † Continuidade do serviço: não podem interromper a prestação do serviço, a não ser em casos justificados.

- † Atendimento: continuar expandindo sua rede de maneira a prestar serviços, dentro de prazos razoáveis, a quem os requisitar e estiver disposto a pagar tarifas comerciais que cubram os custos de capital e operacionais.
- † Serviço universal: atender as metas iniciais de prestação de serviço universal, como definido pelo órgão regulador; as fontes de financiamento das obrigações de universalização são neutras em relação à competição entre as prestadoras.
- † Tarifas de varejo: estão sujeitas à regulamentação que visa evitar o aumento abusivo de preços para os consumidores e a prática de preços predatórios que impeçam a entrada de novos competidores no mercado. Esse controle é feito através do estabelecimento de um sistema de “teto de preços”, em que uma “cesta” de serviços, em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pela Anatel. A concessionária tem alguma flexibilidade para alterar as tarifas de cada serviço individualmente, desde que o valor da “cesta” fique abaixo do “teto” fixado pelo órgão regulador. A Anatel estabeleceu também um fator de produtividade previsto em contrato que incide regularmente sobre o valor da “cesta”, reduzindo seu nível real, como forma de estimular o operador dominante a reduzir ainda mais suas ineficiências e assegurar que parte desses ganhos seja transferida aos consumidores.
- † Tarifas de acesso/interconexão: estão sujeitas à regulamentação que visa coibir comportamentos prejudiciais à livre, ampla e justa competição, como práticas de subsídios para redução artificial de tarifas ou preços ou a exigência de condições abusivas para celebração do contrato de interconexão. As prestadoras de serviço de telecomunicações, ao fixar as condições para interconexão, devem observar os princípios básicos de transparência e não-discriminação. Nos casos onde não há competição efetiva, as tarifas de interconexão são reguladas.
- † Separação contábil: manter separação contábil para as operadoras verticalmente integradas que prestam serviços em regime de competição, de maneira a tornar seus custos transparentes para o órgão regulador, que assim poderá, com maior facilidade, averiguar a eventual existência de subsídios cruzados ou a prática de *dumping*.

Impacto da convergência tecnológica no setor de telecomunicações

Nos últimos anos, porém, a evolução tecnológica tem levado à convergência de mercados e serviços que anteriormente estavam separados pela tecnologia e

pela regulação. Há pouco tempo, os serviços de telecomunicações eram bastante distintos e prestados sobre tecnologias e infra-estruturas de comunicação também distintas e específicas para cada serviço: redes de telefonia prestavam somente serviços de voz; sistemas de radiodifusão, apenas serviços de rádio e televisão aberta; redes de dados, exclusivamente serviços de dados para o mercado corporativo. Além disso, o consumidor precisava dispor de diferentes aparelhos para acessar os diferentes serviços de telecomunicações: aparelho de TV, telefone fixo, telefone celular, computador.

Hoje em dia, os “serviços de telecomunicações” e as “redes de telecomunicações” estão mais inextricavelmente interligados. Com os atuais desenvolvimentos tecnológicos:

- † serviços de telefonia (voz) podem ser prestados sobre redes de telecomunicações *wireline*, redes *wireless*, redes de TV a cabo e pela internet;
- † programas de rádio e TV podem ser prestados por estações de radiodifusão, redes de TV a cabo, sistemas de distribuição multiponto multicanal (MMDS), sistemas de satélites (DTH) e pela internet (*webcasting*);
- † serviços de e-mail e acesso à internet podem ser acessados via redes de telecomunicações *wireline*, redes *wireless*, redes de TV a cabo e TV digital;
- † redes de nova geração (NGN) podem prover serviços de voz, dados, áudio e vídeo usando uma única infra-estrutura de rede;
- † a internet (ou uma rede IP de melhor qualidade) pode ser usada como meio de transporte para chamadas de longa distância.

O modelo regulatório brasileiro provê um tratamento substancialmente diferente para os serviços de telefonia fixa, telefonia móvel, de TV a cabo e de acesso à internet (não regulado). No entanto, as prestadoras dos serviços de telefonia fixa (STFC), telefonia móvel (SMC ou SMP), comunicação multimídia (SCM), TV a cabo, e os provedores de acesso à internet podem todos competir entre si no atendimento à necessidade, por exemplo, de comunicação a distância por voz entre duas pessoas.

A noção de regular de forma completamente neutra do ponto de vista tecnológico é bastante simples: se um determinado “serviço” (qualquer que seja a definição de “serviço”) é substituível por algum outro, ou seja, se eles constituem um mesmo mercado relevante, então eles devem estar sujeitos aos mesmos limitantes/obrigações, independentemente de qual é a tecnologia usada para prover cada “serviço”.

Os recentes desenvolvimentos tecnológicos no setor de telecomunicações e a convergência tecnológica, em especial a provocada pela tecnologia da informação, pedem um ajuste no modelo regulatório. Muito do que existe

hoje em termos de regulação das telecomunicações teve como objetivo tratar dos problemas, reais e potenciais, de abuso de poder de mercado por parte das operadoras *incumbents*/dominantes através da imposição de obrigações regulatórias apropriadas. Regras e obrigações que foram estabelecidas com o objetivo de promover a competição e/ou reduzir ou eliminar barreiras de entrada podem não mais fazer sentido à luz de novas tecnologias que estão mudando completamente a dinâmica do mercado. Por outro lado, regras e obrigações que não tinham sido pensadas anteriormente podem se tornar necessárias, à medida que surgem novas tecnologias que conferem a uma empresa poder de mercado significativo em um mercado relevante, trazendo prejuízos para o desenvolvimento da competição.

A regulação precisa, portanto, se adaptar, com velocidade e flexibilidade suficientes, às mudanças causadas pela evolução tecnológica e pela evolução do mercado. Mas a regulação precisa também ser estável, clara e transparente, e deve prover os incentivos necessários para investimentos eficientes em infra-estrutura, redes e serviços. É muito difícil que um sistema regulatório baseado em definições estatutárias de redes e serviços atinja, simultaneamente, estes dois objetivos aparentemente conflitantes.

Para isso, a regulação do setor deve ser ao mesmo tempo abrangente, estável e flexível, e deve estar baseada em princípios — e não em definições estatutárias — buscando eliminar as barreiras para a competição, mas sem criar “travas” no modelo.

2. Convergência tecnológica e o novo modelo regulatório da União Européia

Uma abordagem ampla e neutra do ponto de vista tecnológico

Em abril de 2002, a União Européia (UE) estabeleceu um novo modelo regulatório de telecomunicações que toma emprestado os conceitos de definição de mercado relevante e de poder de mercado da teoria econômica e da lei da competição, e promete tratar a percebida convergência tecnológica de uma forma bastante lógica e eficaz. O novo modelo observa que a convergência dos setores de telecomunicações, radiodifusão e tecnologia da informação implica que todos os serviços e redes de comunicações eletrônicas devem ser cobertos por um único arcabouço regulatório. Este novo sistema regulatório compreende cinco *directives*:

- 1. *framework directive* — arcabouço regulatório comum para serviços e redes de comunicações eletrônicas;

- † *authorization directive* — sobre autorização para serviços e redes de comunicações eletrônicas;
- † *access directive* — sobre acesso e interconexão de redes de comunicações eletrônicas e instalações associadas;
- † *universal service directive* — sobre serviço universal e direito dos usuários de serviços e redes de comunicações eletrônicas;
- † *data protection directive* — a respeito do processamento de dados pessoais e proteção ao direito de privacidade no setor de comunicações eletrônicas.

O novo modelo da UE reconhece que a base da regulação visa tratar de problemas relacionados à presença de poder de mercado e, portanto, associa a existência de poder de mercado significativo com “obrigações” regulatórias, com o objetivo de restringir qualquer poder de mercado existente e promover a competição efetiva no setor de telecomunicações.

O conceito básico do novo modelo europeu é o seguinte.

A Comissão Europeia (CE), que é o braço executivo da UE, começou definindo uma série de mercados relevantes em telecomunicações, e provendo um conjunto de *Guidelines* para definição de mercados geográficos relevantes e identificação de poder de mercado significativo, tudo isso usando metodologias tomadas emprestadas da teoria econômica e da lei da competição.

Tomando como base as *Guidelines* da CE, a Agência Reguladora Nacional (ARN) de cada Estado-membro da UE determina, para cada mercado relevante, se existem uma ou mais firmas com poder de mercado significativo — *significant market power* (SMP) nesse mercado relevante.

Se existir SMP, a ARN vai estabelecer obrigações regulatórias apropriadas (de uma lista de obrigações predefinidas contidas nas *Directives*), aplicáveis aos mercados de acesso e varejo, levando em consideração as especificidades do mercado particular em questão. Estas obrigações são impostas *ex-ante*, com base apenas na presença de SMP, não sendo necessário demonstrar ter havido abuso de poder de mercado. Se a agência reguladora não identificar presença de SMP, então quaisquer obrigações que tenham sido impostas anteriormente devem ser retiradas pela ARN.

As obrigações regulatórias específicas que podem ser aplicadas às prestadoras de serviços de telecomunicações com poder de mercado significativo (em um determinado mercado relevante) incluem todas as frequentemente encontradas no sistema regulatório presente hoje na maioria dos países da UE. São elas: obrigações de transparência, não-discriminação, separação contábil, acesso a elementos e facilidades específicas de rede (elementos desagregados de rede, obrigações de acesso e interconexão, *co-location*), controle de preços de acesso, controle de preços de varejo, seleção e pré-seleção de prestadora, entre outras.

Ao usar definições de mercado fluidas, ao invés de definições estatutárias de redes e serviços, o novo modelo europeu provê uma abordagem ampla e neutra, do ponto de vista tecnológico, para a regulação dos serviços de telecomunicações, e oferece a oportunidade de “regular” o setor de telecomunicações com uma velocidade que se aproxima à velocidade de evolução tecnológica e do mercado.

O uso da teoria econômica e da lei da competição

Definição de mercado relevante

A definição de mercado relevante implica a descrição dos produtos ou serviços que constituem esse mercado e a avaliação do seu escopo geográfico. Ela é de fundamental importância, visto que só se pode identificar presença de SMP tomando como referência um mercado de produtos/serviços previamente definido. Em um setor marcado por constantes inovações tecnológicas, como o setor de telecomunicações, qualquer definição de mercado relevante corre o risco de se tornar rapidamente imprecisa ou até mesmo obsoleta.

No novo modelo regulatório europeu, a Comissão Europeia (CE) identificou quais são os principais mercados relevantes de produtos/serviços cujas características sejam tais que justifiquem a imposição de obrigações regulatórias *ex-ante*, e estabeleceu uma “recomendação de mercados relevantes de produtos e serviços”, de acordo com os princípios da teoria econômica e da lei da competição. A CE desenvolveu também *Guidelines* para análise e definição de mercado relevante e para avaliação de poder de mercado significativo.

A ARN de cada Estado-membro da UE deve levar em máxima consideração a recomendação produzida pela CE, e, com base na metodologia proposta nas *Guidelines*, definir quais são os mercados relevantes dentro de seu território geográfico. Na prática, a tarefa das ARNs será a de definir o escopo geográfico do mercado relevante, embora elas possam, excepcionalmente, definir outros mercados geográficos relevantes dentro de seus territórios.

Critérios para definição de mercados relevantes

Se um determinado produto/serviço constitui ou não um mercado relevante, depende da existência de pressões competitivas (fatores disciplinadores de poder de mercado) suficientes para restringir o comportamento do produtor/

prestador do serviço no que se refere à sua capacidade de estabelecer o preço do produto/serviço. Existem três tipos de fatores disciplinadores de poder de mercado que devem ser considerados:

- t substituição de demanda — indica se os consumidores iriam deixar de consumir o produto/serviço em questão e substituí-lo por outros produtos/serviços semelhantes;
- t substituição de oferta — indica se outros fornecedores iriam imediatamente alterar a sua linha de produção ou oferecer o produto/serviço relevante sem incorrer em custos adicionais significativos;
- t novo entrante — indica se outros fornecedores iriam alterar a sua linha de produção ou oferecer o produto/serviço relevante, mesmo incorrendo em custos adicionais significativos.

Pode-se avaliar se existem ou não fatores disciplinadores de poder de mercado (substituição de demanda, substituição de oferta, ou novo entrante) aplicando o “Teste do monopolista hipotético”, conforme descrito a seguir.

Teste do monopolista hipotético

Inicia-se a definição do mercado relevante com o produto/serviço (com a localização, em caso de mercado geográfico) cujas características sejam tais que justifiquem a imposição de obrigações regulatórias — este é o mercado candidato inicial — e então se impõe um incremento de preços “pequeno, mas significativo e não transitório” (normalmente de 5 a 10%). Se a redução de vendas resultante for grande o suficiente para que o monopolista hipotético não a considere interessante, o mercado candidato inicial não constitui um mercado relevante, e deve, portanto, ser expandido através da inclusão do substituto mais próximo (ou da área substituta mais próxima em relação à produção local, em caso de mercado geográfico). Obtém-se desse modo um mercado candidato, e repete-se o teste de aumento de preços.

O mesmo processo deve ser repetido até o momento em que tenha sido identificado um grupo de produtos/serviços para o qual o teste seja satisfeito, ou seja, para o qual um monopolista hipotético esteja disposto a impor um incremento de preços “pequeno, mas significativo e não transitório”. O menor mercado candidato que satisfizer este teste será o mercado relevante.

Note, porém, que se os preços correntes já são os de monopólio (ou são preços regulados), uma elasticidade de demanda alta a preços correntes pode significar apenas que a firma em questão já exerceu o poder de mercado ao ponto em que qualquer incremento adicional de preços não irá aumentar seus

lucros. Neste caso, a aplicação do teste do monopolista hipotético pode levar à inclusão indevida de substitutos fracos no mercado relevante do produto/serviço em questão. A utilização de preços de concorrência como *benchmark* para o teste evitaria este problema, mas introduziria outro: a estimação do nível de preços. As ARNs devem levar em consideração essa dificuldade potencial na definição dos mercados relevantes de produtos/serviços.

O mercado relevante de produto/serviço

O mercado relevante de produto/serviço deve compreender todos os produtos/serviços que são suficientemente substituíveis, não somente em termos de suas características objetivas, preços ou finalidade, mas também em termos das condições de competição e/ou da estrutura de oferta e demanda do mercado em questão.

Embora a finalidade de um produto/serviço esteja intimamente relacionada com suas características físicas, diferentes tipos de produtos/serviços podem ser usados para uma mesma finalidade.

Por exemplo: diferentes serviços, como conexão à internet via cabo ou via satélite, podem ser usados para o mesmo propósito: acesso à internet. Neste caso, ambos os serviços (serviços de cabo e de satélite) podem ser incluídos no mesmo mercado relevante.

Inversamente, serviços de *paging* e de telefonia celular, que parecem oferecer o mesmo serviço (despachar mensagens curtas *two-way*), podem ser considerados como pertencentes a mercados relevantes distintos, em vista da percepção dos consumidores com respeito às finalidades destes serviços.

O grau de substituição de produtos/serviços tende a aumentar cada vez mais devido à convergência das várias tecnologias. O uso de sistemas digitais tem levado a uma similaridade cada vez maior na performance e características dos serviços de rede usando diferentes tecnologias.

Pode-se definir mercados relevantes distintos, associados essencialmente ao mesmo serviço, para diferentes grupos de consumidores (por exemplo, clientes residenciais e corporativos), dependendo da capacidade das prestadoras de serviços de telecomunicações de discriminar preços entre estes diferentes grupos.

De acordo com a metodologia proposta pela CE para definição de mercado relevante, as ARNs devem começar o exercício de definição de um mercado relevante de produto/serviço agrupando todos os produtos/serviços que são usados pelos consumidores para um mesmo propósito/fim. As ARNs devem então considerar os produtos/serviços cujas características objetivas, preços e finalidades tornem eles suficientemente substituíveis, e, quando

necessário, examinar as condições de substituição de demanda e oferta aplicando o “Teste do monopolista hipotético”.

O mercado geográfico

Uma vez que o mercado relevante do produto/serviço tenha sido identificado, o próximo passo é a definição da dimensão geográfica desse mercado. Somente após a definição da dimensão geográfica do mercado relevante, é que o órgão regulador pode avaliar as condições de competição efetiva no mercado, e então determinar se existem uma ou mais firmas com poder de mercado significativo.

O mercado geográfico relevante compreende a área onde os respectivos produtores/prestadores de serviço estão envolvidos na oferta e demanda dos produtos/serviços relevantes, e onde as condições de competição são similares ou suficientemente homogêneas, podendo ser distinguidas de áreas adjacentes, onde as condições de competição são consideravelmente diferentes. O processo para definir os limites do mercado geográfico deve seguir as mesmas linhas que o processo, discutido anteriormente, para avaliar os fatores de substituição de demanda e de oferta como resposta a um aumento relativo de preços.

No setor de telecomunicações, o escopo geográfico do mercado relevante de um produto/serviço tem sido tradicionalmente determinado com base em dois critérios principais: a área de cobertura de uma determinada rede (prestador de serviços de telecomunicações), e a existência de instrumentos legais e regulatórios. Com base nestes dois critérios, mercados geográficos podem ser considerados: local, regional, nacional, ou cobrindo territórios de dois ou mais países.

Poder de mercado significativo (SMP)

Uma empresa possui poder de mercado significativo se ela desfrutar, individualmente ou em conjunto com outras empresas, de uma posição equivalente à de “dominância”, ou seja, uma posição de força econômica que confere a ela o poder de se comportar, até um certo nível apreciável, independentemente de seus concorrentes, clientes e consumidores.

Em um ambiente *ex-ante*, o poder de mercado é medido com referência ao “poder” de uma determinada firma de elevar os seus preços restringindo a produção, sem incorrer em uma perda significativa de receita. O *marketshare* pode ser usado como uma *proxy* para poder de mercado. Se o *marketshare* de uma empresa é maior que 40%, isso representa um forte indício de SMP. Quan-

do ele ultrapassa 50%, SMP é assumido estar presente. Mas a existência de SMP não pode ser determinada somente com base na fatia de mercado. Outros fatores devem ser levados em consideração, como o tamanho total da empresa, o controle sobre infra-estrutura não facilmente duplicável, vantagens tecnológicas, poder de compra dos consumidores, acesso a recursos financeiros, diversificação dos produtos/serviços, economias de escala e escopo, integração vertical, acesso a canais de distribuição, barreiras para expansão etc.

Quando uma empresa possui poder de mercado significativo em um determinado mercado relevante (um mercado *upstream*), ela pode também ser considerada detentora de poder de mercado significativo em um mercado proximoamente relacionado (um mercado *downstream*), se as relações entre os dois mercados sejam tais que permitam que o poder de mercado advindo de um seja alavancado para o outro, fortalecendo assim o poder de mercado dessa empresa.

Repare que essa é a mesma definição que a Corte de Justiça da Europa atribuiu para o conceito de “dominância”. As agências reguladoras nacionais (ARNs) devem garantir que as suas decisões, na aplicação da nova definição de SMP, com o propósito de regulação *ex-ante* (baseadas em uma análise prospectiva de mercado), são consistentes e estão de acordo com as decisões das agências de competição nacionais (ACNs), na aplicação da definição de “dominância”, com o propósito de aplicação das regras de competição *ex-post* (baseadas em ações e comportamentos passados).

Os Estados-membros da UE devem garantir que, após a entrada em vigor das *Directives* que definem o novo modelo regulatório, as ARNs realizem análises de mercados relevantes regularmente e apliquem o conceito de dominância *ex-ante* para avaliar se uma ou mais firmas possui uma posição de dominância em um determinado mercado relevante. Dessa forma, as ARNs poderão reagir, em intervalos regulares, a qualquer desenvolvimento de mercado, e assim tomar as medidas necessárias para promover a competição justa no setor.

Regulação e competição no setor de telecomunicações europeu

Conforme vimos anteriormente, o novo modelo europeu associa a existência de poder de mercado significativo com “regras e obrigações” que podem ser aplicadas àquelas prestadoras de serviços de telecomunicações identificadas como tendo poder de mercado significativo em um determinado mercado relevante. Existem, pelo menos, dois tipos principais de mercados relevantes: o de serviços e o de acesso. As obrigações previstas no novo sistema (ou mais precisamente, nas correspondentes *Directives* da CE), relacionadas a seguir,

incluem todas as obrigações freqüentemente encontradas no sistema regulatório presente hoje na maioria dos países da UE.

- † Controles regulatórios sobre serviços de varejo: impõe obrigações sobre as operadoras dominantes de forma a impedi-las de cobrar preços excessivamente altos, inibir entrada no mercado, restringir competição através de preços predatórios ou práticas anticompetitivas, ou discriminar o tratamento ao usuário final. A agência reguladora pode, com o objetivo de defender os interesses do usuário final e promover a competição, estabelecer um valor máximo para uma cesta de produtos, controlar tarifas individuais, ou adotar medidas para orientar as tarifas a custos ou a preços em mercados comparáveis.
- † Controles regulatórios sobre a exploração industrial de linha dedicada: impõe obrigações sobre operadoras dominantes de forma a garantir que a provisão de linhas dedicadas a outras prestadoras de serviços de telecomunicações obedeçam aos princípios básicos de transparência, não-discriminação e tarifas orientadas a custos.
- † Seleção e pré-seleção de *carriers*: requer que as operadoras de serviços fixos locais e as de serviços móveis ofereçam a seus usuários a possibilidade de escolha, através de um código de seleção de prestadora, da operadora de longa distância que irá transportar a chamada.
- † Transparência: impõe obrigações de transparência em relação à interconexão e/ou acesso, requerendo que as operadoras tornem públicas as informações relevantes, tais como os termos e condições para fornecimento e uso da rede, especificações técnicas, características da rede e tarifas de interconexão.
- † Não-discriminação: estabelece que o provimento da interconexão seja realizado em termos não-discriminatórios, sob condições técnicas adequadas, garantindo preços isonômicos e justos, atendendo ao estritamente necessário à prestação do serviço.
- † Separação da contabilidade: requer que um operador verticalmente integrado mantenha registros contábeis separados por serviço, tornando transparentes seus preços de atacado, de forma a garantir o tratamento não-discriminatório e prevenir a prática de subsídio cruzado.
- † Acesso/uso de elementos e facilidades de rede específicas: requer que as operadoras atendam as solicitações de acesso e uso de elementos/facilidades de rede específicas (como as solicitações de acesso desagregado à última milha, compartilhamento de infra-estrutura, *co-location*, interconexão, *roaming* em redes móveis) com termos e condições que sejam razoáveis, em situações onde a agência reguladora considere que a recusa

em prover tal acesso e/ou o estabelecimento de termos e condições não razoáveis, iriam prejudicar a competição no nível de varejo, ou não estariam de acordo com os interesses dos usuários finais.

- Controle de preços de acesso: impõe obrigações relacionadas ao controle de preços e recuperação de custos para o fornecimento de tipos específicos de interconexão e/ou acesso, em situações onde uma análise de mercado apropriada indique que a falta de competição efetiva significaria que a operadora em consideração poderia sustentar preços excessivamente altos, ou praticar *price squeeze*, em detrimento aos usuários finais.

As ARNs devem, logo após a adoção da “Recomendação” da CE, analisar cada um dos mercados relevantes e determinar se o mercado em questão não é efetivamente competitivo, ou seja, se nele existem firmas que, individualmente ou em conjunto com outras firmas, desfrutam de uma posição equivalente à de “dominância”.

Se a ARN determinar que um determinado mercado relevante não é efetivamente competitivo, ela deve identificar as firmas com SMP nesse mercado e impor ou manter sobre essas firmas as obrigações regulatórias consideradas apropriadas.

Se a ARN concluir que o mercado é efetivamente competitivo, ela não irá impor ou manter qualquer das obrigações regulatórias previstas nas *Directives*. Nos casos onde obrigações regulatórias já existirem, a ARN deverá retirar/eliminar tais obrigações.

O novo modelo regulatório europeu prevê ainda que obrigações regulatórias podem ser impostas sobre operadoras que não são detentoras de poder de mercado significativo (não-SMP) em um determinado mercado relevante, como por exemplo: obrigações de interconexão, para garantir interoperabilidade fim-a-fim; obrigações de *co-location*, onde regras relacionadas à proteção ambiental, saúde e segurança impedem outras empresas de adotarem alternativas viáveis ao *co-location*; obrigações necessárias para implementação da portabilidade numérica; obrigações de separação contábil em prestadoras de serviços de telecomunicações que desfrutam de direitos exclusivos em outros setores etc.

No caso de mercados transnacionais, a análise de mercado deve ser conduzida, conjuntamente, pelas ARNs dos países envolvidos, levando em máxima consideração as *Guidelines* desenvolvidas pela CE.

3. Relevância para o Brasil do novo modelo regulatório da União Européia

Resultados comparativos

Vimos que a liberalização do setor de telecomunicações, a privatização das empresas estatais monopolistas e a retirada das barreiras de entrada no mercado exigiram a criação de um órgão regulador independente (Anatel) com a missão de promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores e estimular o investimento privado.

Ambos os sistemas regulatórios brasileiro e europeu procuram tratar dos problemas, reais e potenciais, de abuso de poder de mercado, através da imposição de regras e obrigações regulatórias sobre as operadoras dominantes. No entanto, a metodologia empregada nos dois sistemas é bastante diferente. Os pilares fundamentais do novo modelo europeu estão baseados no uso dos conceitos de definição de mercado relevante e de poder de mercado significativo, conceitos estes que foram tomados emprestados da teoria econômica e da lei da competição. O modelo brasileiro, por sua vez, está baseado em definições estatutárias de redes e serviços, e considera “dominantes” as antigas operadoras monopolistas que existiam antes da privatização do Sistema Telebrás (atuais concessionárias do STFC e do SMC).

Pode-se notar que, em um grande número de casos, os resultados regulatórios alcançados pelo novo modelo europeu são muito semelhantes aos resultados alcançados pelo sistema regulatório brasileiro. O motivo é simples: ambos os sistemas procuram tratar basicamente dos mesmos problemas — problemas relacionados à presença de poder de mercado — e têm os mesmos objetivos — promover a competição e a universalização dos serviços. Em outros casos, porém, os resultados regulatórios dos dois sistemas são diferentes. Os exemplos a seguir procuram mostrar as semelhanças e diferenças entre os dois sistemas regulatórios.

Assimetria regulatória

O sistema regulatório brasileiro distinguiu dois tipos de operadoras de telecomunicações: as antigas operadoras monopolistas (atuais concessionárias) e as novas operadoras/novas entrantes (atuais autorizadas), e impôs obrigações diferenciadas às antigas e às novas operadoras, de forma a dar a estas últimas condições de se instalar e se desenvolver. A Anatel estabeleceu uma extensiva série de obrigações para as concessionárias e obrigações bem mais modestas para as autorizadas. As regras e obrigações regulatórias aplicadas às concessionárias dos serviços de telecomunicações incluem, como vimos, controles regulatórios sobre serviços de varejo, obrigações de interconexão, controle sobre tarifas de acesso/interconexão, transparência, não-discriminação, separação contábil, acesso e uso de facilidades específicas de rede, entre outras.

Considerando que as concessionárias são de fato as operadoras com poder de mercado significativo e as autorizadas são os novos competidores, esse resultado é inteiramente consistente com o novo modelo regulatório europeu. Pode-se notar também que existe uma grande correlação entre as regras e obrigações aplicadas às concessionárias de serviços de telecomunicações no sistema regulatório brasileiro, e as obrigações regulatórias específicas que podem ser aplicadas às prestadoras de serviços de telecomunicações identificadas com poder de mercado significativo (em um determinado mercado relevante) no sistema regulatório europeu.

Regras comuns

O sistema regulatório brasileiro estabelece que serão proibidos quaisquer comportamentos prejudiciais à competição livre, ampla e justa entre as prestadoras do serviço de telecomunicações, no regime público ou privado. Nesse sentido, ele impõe algumas obrigações que são comuns a todas as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (com ou sem SMP), como, por exemplo, a obrigatoriedade de interconexão às redes destinadas a dar suporte à prestação de serviços de interesse coletivo (em termos não-discriminatórios e sob condições técnicas adequadas, garantindo preços isonômicos e justos), a eliminação dos subsídios cruzados entre diferentes serviços de telecomunicações, a possibilidade de acesso dos concorrentes às redes destinadas a dar suporte aos serviços de interesse coletivo (em condições adequadas), direitos de passagem não-discriminatórios (a preços e condições justos e razoáveis), atendimento às metas de qualidade, entre outros.

Vimos que o sistema regulatório europeu também prevê que obrigações regulatórias podem ser impostas sobre operadoras que não são detentoras de poder de mercado significativo (não-SMP) em um determinado mercado relevante, como por exemplo: obrigações de interconexão, para garantir interoperabilidade fim-a-fim; obrigações de *co-location*, onde regras relacionadas à proteção ambiental, saúde e segurança impedem outras empresas de adotarem alternativas viáveis ao *co-location*; obrigações necessárias para implementação da portabilidade numérica; obrigações de separação contábil em prestadoras de serviços de telecomunicações que desfrutam de direitos exclusivos em outros setores etc.

Controle sobre tarifas

Uma das obrigações impostas sobre as concessionárias brasileiras é o controle dos preços de varejo. As concessionárias estão sujeitas a uma regulam-

entação que visa evitar o aumento abusivo de preços para os consumidores e a prática de preços predatórios que podem impedir a entrada de novos competidores no mercado. Esse controle é feito através do estabelecimento de um sistema de “teto de preços”, em que uma “cesta” de serviços, em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pela Anatel. As autorizadas, por sua vez, não estão sujeitas a qualquer controle de preços, desde que não haja prática prejudicial à competição nem abuso de poder econômico. Descontos podem ser praticados de forma equânime e não-discriminatória, observado o princípio da justa competição.

Como vimos, o modelo europeu associa a existência de poder de mercado significativo com “regras e obrigações” que podem ser aplicadas às prestadoras de serviços de telecomunicações identificadas com poder de mercado significativo em um determinado mercado relevante. Nesse contexto, as ARNs podem impor controles regulatórios sobre serviços de varejo de forma a impedir as operadoras dominantes (com SMP) de cobrar preços excessivamente altos, inibir entrada no mercado, restringir competição através de preços predatórios ou práticas anticompetitivas, ou discriminar o tratamento ao usuário final.

Reajuste e revisão das tarifas

No sistema regulatório brasileiro, os mecanismos para reajuste e revisão das tarifas praticadas pelas concessionárias estão previstos nos seus respectivos contratos de concessão. Os contratos pressupõem a preservação, em regime de ampla competição, da justa equivalência entre a prestação do serviço e a remuneração. A Anatel pode estabelecer novas regras sobre os serviços, respeitando sempre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O sistema europeu, por sua vez, determina que as ARNs podem, com o objetivo de promover a competição, estabelecer um valor máximo para uma cesta de produtos, controlar tarifas individuais, ou adotar medidas para orientar as tarifas a custos ou a preços em mercados comparáveis.

Eliminação de obrigações regulatórias

No sistema regulatório brasileiro, cabe ao Poder Executivo instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado. Dessa forma, se um determinado serviço de telecomunicações (exceto o Serviço Telefônico Público Comutado) tornou-se efetivamente competitivo, o Poder Executivo pode eliminar a modalidade de prestação do serviço em regime público, eliminando assim a assime-

tria regulatória anteriormente existente entre as concessionárias e autorizadas desse serviço. Além disso, a LGT estabelece que, transcorridos ao menos três anos da celebração do contrato de concessão, a Anatel poderá, se existir ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço de telecomunicações em regime público, submeter a concessionária ao regime de liberdade tarifária.

No sistema europeu, se a Agência Reguladora Nacional (ARN) concluir que um determinado mercado geográfico relevante tornou-se efetivamente competitivo, ela não irá impor ou manter quaisquer das obrigações regulatórias previstas nas *Directives*. Nos casos onde obrigações regulatórias já existirem, a ARN deverá retirar/eliminar tais obrigações.

Imposição, manutenção, ou emenda de obrigações sobre prestadoras com SMP

A Lei Geral de Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/1995) não prevê expressamente possibilidade de imposição de novas obrigações para os serviços prestados em regime público, mas a sua interpretação deve ser feita de forma sistemática, com a Constituição, outras leis e os contratos de concessão. Neste contexto é possível afirmar que, em casos excepcionais, pode haver uma adequação do objeto do contrato, observados os princípios constitucionais. Isto, entretanto, vai requerer negociação e, possivelmente, instauração de processo de arbitragem entre o poder concedente (Anatel) e o particular, nos termos do contrato. A Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472 — LGT), por sua vez, estabelece que no momento da prorrogação da concessão e tendo em vista as condições vigentes à época, o novo contrato de concessão pode incluir novos condicionamentos e estabelecer novas metas/obrigações de universalização e qualidade. Além disso, a LGT estabelece que qualquer incremento causado por novas regras sobre os serviços, pela álea econômica extraordinária, bem como pelo aumento dos encargos legais ou tributos, salvo o imposto sobre a renda, implicará a revisão do contrato de concessão. Sendo assim, a Anatel pode estabelecer novos condicionamentos sobre os serviços de telecomunicações prestados em regime público, desde que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e respeitados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade. Mas as regras para a imposição, emenda ou eliminação de obrigações regulatórias não são totalmente claras. A imposição de novos condicionamentos e obrigações pode levar a severas disputas jurídicas e elevar substancialmente a percepção de instabilidade/risco regulatório por parte da sociedade e dos investidores privados.

No sistema regulatório europeu, a imposição, manutenção, emenda ou eliminação de obrigações regulatórias sobre prestadores de serviços de telecomunicações é resultado imediato da aplicação das *Directives*: as ARNs devem

conduzir regularmente as suas análises de mercado, e verificar, para cada mercado geográfico relevante, se existem prestadoras de serviços com SMP, para então decidir sobre as correções regulatórias apropriadas com o objetivo de restringir qualquer poder de mercado existente e promover a competição efetiva no setor. As regras são claras, estáveis e transparentes, e conferem às ARNs a flexibilidade e a agilidade necessárias para a regulação de um setor marcado por constantes inovações tecnológicas, como é o setor de telecomunicações.

Diferentes redes prestando diferentes serviços que atendem a uma mesma necessidade

O modelo regulatório brasileiro tentou uma abordagem neutra do ponto de vista tecnológico, regulando os diferentes serviços de telecomunicações independentemente da tecnologia empregada na prestação dos mesmos. No entanto, é muito difícil para um sistema regulatório, baseado em definições estatutárias de redes e serviços, se adaptar, com velocidade e flexibilidade suficientes, às mudanças causadas pela evolução tecnológica e pela evolução do mercado. Os regulamentos provêm um tratamento substancialmente diferente para as diferentes modalidades de serviços, como os serviços de telefonia fixa, telefonia móvel, de TV a cabo e de acesso à internet (que não é regulado). No entanto, as prestadoras dos serviços de telefonia fixa (STFC), telefonia móvel (SMC ou SMP), comunicação multimídia (SCM), TV a cabo, e os provedores de acesso à internet podem todos competir entre si no atendimento à necessidade, por exemplo, de comunicação a distância por voz entre duas pessoas. Da mesma forma, as prestadoras de serviços de radiodifusão, TV a cabo, sistemas de distribuição multiponto multicanal (MMDS), sistemas de satélites (DTH) e os provedores de acesso à internet podem todos competir entre si no atendimento a uma mesma necessidade dos usuários finais, ao transmitir programas de TV para seus respectivos assinantes.

A questão fundamental que precisa ser analisada é se estes “serviços” (ou “parte” deles) são suficientemente substituíveis, ou seja, se eles podem ser agrupados em um mesmo mercado relevante. Mais precisamente, é necessário primeiro determinar quais são os mercados relevantes de serviços cujas características justifiquem a imposição de obrigações regulatórias *ex-ante*. O sistema europeu considera que a definição de mercados relevantes pode (e deve) mudar ao longo do tempo, na medida em que as características dos produtos/serviços evoluem e as possibilidades de substituição de oferta e demanda mudam com o surgimento de novas tecnologias. Isto é particularmente importante num setor marcado por constantes evoluções tecnológicas como é o caso do setor de telecomunicações. O fenômeno da convergência, onde serviços semelhantes podem ser prestados sobre diferentes tipos de re-

des, é apenas um exemplo. Isto significa que a Comissão Europeia e as ARNs terão que periodicamente reexaminar as suas definições de mercados relevantes em função do desenvolvimento de novas tecnologias e do mercado.

Redes multisserviços

O arcabouço regulatório brasileiro procurou tratar o surgimento das redes multisserviços, instituindo uma nova modalidade de serviço, chamada serviço de comunicação multimídia (SCM). O serviço de comunicação multimídia é fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídias, utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma área de prestação de serviços. O regulamento do SCM estabelece a obrigatoriedade de interconexão e a existência de um plano de numeração.

No sistema europeu, vimos que as ARNs devem começar o exercício de definição de um mercado relevante agrupando todos os produtos/serviços que são usados pelos consumidores para um mesmo propósito/fim, independentemente das redes/tecnologias onde esses serviços são prestados. Redes multisserviços nada mais são do que redes capazes de prestar vários serviços diferentes (voz, áudio, dados, vídeo). As ARNs devem então considerar os produtos/serviços cujas características objetivas, preços e finalidades tornem eles suficientemente substituíveis, e, quando necessário, examinar as condições de substituição de demanda e oferta aplicando o “teste do monopolista hipotético”. Dessa forma, o sistema europeu confere, naturalmente, um tratamento regulatório totalmente homogêneo para serviços de telecomunicações prestados sobre diferentes tecnologias.

Serviços de valor adicionado (conexão à internet)

A LGT estabelece que serviços de valor adicionado não constituem serviços de telecomunicações, e, portanto, não devem ser regulados. São serviços competitivos e não representam risco de monopolização. O serviço de conexão à internet é de valor adicionado (não constitui serviço de telecomunicações), classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

Esse resultado é inteiramente consistente com o modelo europeu, onde, na ausência de SMP, nenhuma das obrigações regulatórias previstas nas *Directives* deve ser aplicada.

4. Considerações finais

Como vimos, apesar de adotarem metodologias diferentes, o sistema regulatório brasileiro e o novo modelo regulatório europeu alcançam resultados semelhantes. Existe, porém, uma diferença fundamental entre os dois sistemas, que explica os casos em que os resultados regulatórios dos dois sistemas não coincidem.

No Brasil, as leis e os regulamentos dos serviços de telecomunicações estabelecem “resultados” regulatórios específicos para promover a competição no setor, como a imposição de obrigações sobre as operadoras dominantes (*incumbents*). O desenvolvimento de novas tecnologias e do mercado pode exigir mudanças na regulamentação desses serviços. Essas mudanças (ou a ausência delas) podem gerar incertezas no mercado e elevar a percepção de instabilidade/risco regulatório por parte da sociedade e dos investidores privados.

O novo sistema regulatório europeu define um processo que visa atingir basicamente os mesmos “resultados”, como, por exemplo, a imposição de obrigações regulatórias sobre as operadoras identificadas como tendo SMP em um determinado mercado relevante. Este processo, por sua vez, pode acarretar mudanças das regras e obrigações regulatórias impostas sobre as prestadoras de serviços de telecomunicações. Mas o “processo” é estável, claro e bem definido, consistindo na definição dos mercados geográficos relevantes, análises de mercado, designação de operadoras com SMP, e correções regulatórias — imposição, manutenção, emenda ou eliminação de obrigações regulatórias. Eventuais correções regulatórias terão que ser suportadas por análises econômicas bem definidas, não havendo, neste sentido, instabilidade e/ou arbitrariedade regulatória.

O modelo europeu apresenta ainda as seguintes vantagens:

- † a noção de que certas obrigações regulatórias devem ser impostas na presença de SMP, e removidas na sua ausência, expressa de forma clara e simples, o desejado *timing* das decisões de regular ou desregular um determinado serviço;
- † ao deixar a determinação de SMP e a imposição das correções regulatórias à regulação, ao invés de ao estatuto, o sistema europeu é capaz de responder mais rapidamente e com maior flexibilidade a quaisquer mudanças no mercado e/ou tecnologia;
- † ao usar definições de mercado fluidas, ao invés de definições estatutárias de redes e serviços, o modelo provê uma abordagem ampla e neutra, do ponto de vista tecnológico, para a regulação dos serviços de telecomunicações, e oferece a oportunidade de “regular” o setor de telecomunicações

com uma velocidade que se aproxima à velocidade de evolução tecnológica e do mercado.

Apesar das vantagens que o novo modelo regulatório europeu apresenta no tratamento do fenômeno da convergência tecnológica, ele nunca foi testado na prática. O novo arcabouço regulatório da UE foi publicado no dia 24 de abril de 2002, e desde então, cada Estado-membro da UE tem um prazo de 15 meses para transformar as referidas *Directives* em lei nacional. Haverá certamente inúmeras dificuldades e desafios de ordem prática e operacional em sua implementação.

Para melhor compararmos os dois sistemas regulatórios, será necessário ver os dois sistemas em operação. Vamos observar.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei Geral das Telecomunicações — LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997). Exposição de motivos, regulamentos dos serviços de telecomunicações, contratos de concessão, termos de autorização e outros documentos emitidos pelo Ministério das Comunicações ou pela Anatel.

FCC. The potential relevance to the United States of the European Union's newly adopted Regulatory Framework for Telecommunications. OPP Working Paper Series. July 2002 — J. Scott Marcus.

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *Directive 2002/19/EC*. On access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities. Mar. 7 2002.

———. *Directive 2002/20/EC*. On the authorization of electronic communications networks and services. Mar. 7 2002.

———. *Directive 2002/21/EC*. On a common regulatory framework for electronic communications networks and services. Mar. 7 2002.

———. *Directive 2002/22/EC*. On access universal service users' rights relating to electronic communications networks and services. Mar. 7 2002.

THE EUROPEAN UNION. *Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services*. 2002/C 165/03. 11 July 2002.