São Paulo, 3 de setembro de 2020

Ilmo.

Dr. Emmanoel Campelo de Souza Pereira

Vice-Presidente do Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações –
Anatel

Presidente do Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de
Telecomunicações - CPPP

***“Efeitos concorrenciais sobre as PPPs, da venda da Oi Móvel para grupos detentores de
Poder de Mercado Significativo - PMS. Alternativas para os 'condicionantes' para a
aprovação das transações”***

A **TelComp – Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas**, pessoa jurídica de direito privado, com escritório na Av. Iraí, 438, conjunto 44, Moema, São Paulo – SP, inscrita no CNPJ sob o nº 03.611.622/0001-44, representando suas mais de 70 associadas, todas operadoras de telecomunicações, outorgadas pela Anatel, com atuação em todos os segmentos de mercado e em todo o país, apresenta suas contribuições ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações, o CPPP, sobre o tema em epígrafe.

1. Contexto da reestruturação da Oi

A Oi entrou em recuperação judicial em 29 de junho de 2016, a maior no país até aquela data, depois de enfrentar longa sequência de problemas societários e de gestão, com destaque para impensável aprovação da fusão com a Brasil Telecom em 2008.

Como concessionária do STFC em 95% do território brasileiro, a Oi detém redes históricas e infraestrutura passiva (dutos, servidões, etc.), construídas ao longo de décadas e, em muitos locais, é a única prestadora de serviços de telecomunicações.

Por muitos anos os problemas acumulados consumiram caixa, geraram grande endividamento e contencioso regulatório, que impediram que a empresa investisse o necessário para se manter competitiva. Como resultado, perdeu participação de mercado em todos os seus negócios, que foram sendo enfraquecidos, num contexto operacional complexo e sem perspectivas de recuperação de forma integral. O atraso na aprovação da Lei 13.879/19, por pelo menos 2 anos, acentuou a perda de caixa e afastou possíveis investidores, gerando benefícios diretos para os demais grandes grupos, que souberam aproveitar o momento para avançar tomando mercados e clientes em todos os segmentos.

A Oi entendeu que a maneira mais adequada de encaminhar a situação seria a segmentação em unidades de negócios, UPI, para venda em partes, do que for possível. Por esta via, vende-se os ativos “bons”, a diferentes investidores, e o caixa apurado vai para o pagamento de credores, sendo que a empresa remanescente fica com o acervo invendável e os problemas que só se resolverão no longo prazo. Por este modelo, preserva-se ativos importantes e cria-se alternativas para a transição de clientes para outros prestadores de serviços.

De qualquer forma, o porte da empresa, classificada como detentora de PMS (poder de mercado significativo) pela Anatel, em todos os mercados, causa sérias implicações concorrenciais, que exigem atenção do regulador, dos órgãos de defesa da concorrência e do mercado em geral.

2. Perspectivas da ANATEL e do CADE

Como se diz no jargão empresarial, a Oi é “*too big to fail*” (muito grande para quebrar) e a necessidade de preservar ativos importantes para o setor pressionará a aprovação das transações. No caso, a questão deixaria de ser “aprovar ou não as

transações”, mas “qual estrutura aprovar” ou, no mínimo, “aprovar, com os condicionantes adequados”.

A primeira perspectiva que precisa ser considerada neste caso é a análise concorrencial em todos os mercados, reunindo todas as UPI, de forma abrangente, e não somente negócio a negócio. A convergência tecnológica gera interdependência e complementariedade entre os diversos segmentos, o que exige análise completa. Por exemplo, as redes móveis utilizam os mesmos *backbones* e *backhaul* que dão suporte aos negócios de telefonia convencional, dados e banda larga e, em todos eles, a Oi detém poder de mercado significativo.

Como credora, a Anatel agora contará com a nova Lei 13.988/20 que flexibiliza termos para as negociações de dívidas com o setor público. Isto gera valor para Oi, dá uma saída legal para Anatel e facilita as vendas.

3. Possíveis investidores

Embora ainda não estejam definidos os vencedores dos leilões de ativos da Oi, parece que os 3 grandes grupos integrados (daqui em diante referidos como “3GG”), terão vantagens significativas para cobrir qualquer oferta pelos ativos móveis. Retirar o quarto operador do mercado gera forte estímulo para que os operadores remanescentes deixem de competir por preços, que então não baixariam como seria possível com economias a serem realizadas e provável num ambiente de competição franca.

O mercado brasileiro, até pouco tempo, contava com 5 operadores com presença, substancial, em todo o país. Agora são 4 e com a reestruturação da Oi serão 3, mas que, de fato, já compartilham recursos eliminando uma das redes em muitos locais. A prática de compartilhamento de infraestrutura entre os 3GG, via acordos de RAN Sharing, por exemplo, vem crescendo acentuadamente e em vários locais já se tem uma só rede. A aproximação ainda maior entre os 3GG deve acentuar estes

movimentos de coordenação e, assim, reduzir investimentos e a intensidade da competição entre eles. Ganham os 3GG, perdem o mercado e o consumidor.

Nessa toada, é possível que os acordos de *swap* de redes fixas, entre grandes grupos e operadoras competitivas, hoje tão frequentes, percam espaço e passem a privilegiar acordos entre os 3GG e ou entre estes e os investidores que adquirirem a unidade de redes fixas da Oi e dos 3GG. Tal movimento seria especialmente negativo para a expansão das redes das operadoras competitivas, que tem sido determinante para o crescimento da oferta de banda larga fixa. Lembrando que as competitivas e provedores regionais, hoje detêm a liderança de mercado de banda larga fixa e respondem por 67% da oferta de redes de acesso em fibra óptica, com crescimento acentuado em todas as regiões, inclusive as mais remotas, em todo o país. Este crescimento virtuoso, e que vem promovendo a verdadeira inclusão digital no país, está em risco.

Os 3GG já vem estreitando colaboração em outras frentes em detrimento da competição. Por exemplo, ao participarem em conjunto de licitações para grandes contratos no setor público, evitam competir entre eles e afastam as possibilidades das operadoras competitivas formularem propostas alternativas. Com competição, os preços pagos pelo setor público poderiam ser melhores.

As restrições aos negócios das MVNO também devem se acentuar. Com a maior eficiência no uso de redes compartilhadas entre os 3GG, há menos incentivo aos negócios com MVNO, o que é negativo para o mercado, que se vê privado de notória fonte de inovação e especialização, para atendimento de situações diferenciadas.

Para competir com os 3GG, as PPP, inclusive os provedores regionais, precisam compor pacotes “triple play”, para ter ofertas mais completas, necessárias para os esforços de fidelização da base de clientes. O MVNO é o instrumento para tal e precisa ser fortalecido.

A participação de mercado dos MVNO no Brasil está aquém do potencial e da experiência em outros países. O MVNO é importante para criar novas ofertas de serviços que não recebem atenção de operadores dominantes com ofertas massificadas.

4. Menos competição

Caso os 3GG venham a adquirir a Oi Móvel, certamente farão o desmembramento do acervo alocando a cada um, parcela da carteira de clientes e do espectro detido. Tal alocação deve respeitar os limites regulamentares de espectro (cap) e evitar a excessiva concentração de participações de mercado em cada região. Com isto, é possível que as diferenças hoje existentes entre os 3GG sejam amortecidas e o resultado é que os 3 ficarão “mais iguais”, com menos incentivos para concorrer entre si. Além disso, aumentam as barreiras à entrada e desenvolvimento de outros players, uma vez que a indisponibilidade de faixas de frequência em diferentes espectros, diante de sua natureza finita, limitará o acesso de muitos players a recurso essencial para atuação no mercado.

5. Outros movimentos e barreiras no mercado

A criação e venda da unidade de redes (InfraCo) também suscita preocupações concorrenciais, independentemente de quem sejam os novos controladores. Esta unidade já nasce com porte expressivo, muito maior do que qualquer outra operadora, com pelo menos um cliente significativo, a própria “Oi Clientes” e acordos com os 3GG. Como parte dos acordos de negociação antes dos leilões, os 3GG já manifestaram interesse em contratar a InfraCo. Este movimento se torna evidente, quando nesse mesmo momento, os grandes grupos anunciam seus planos de criação de unidades separadas de redes fixas para posterior alienação. O cenário que se conforma, levará a uma consolidação formidável, das redes móveis e das principais redes fixas do país, com sérios riscos para o mercado e, em especial, para o cliente final.

A consolidação de redes nessas proporções pode resultar na asfixia de operadoras competitivas e provedores regionais, redução de oferta de serviços em áreas menos dinâmicas, em benefício dos grandes grupos, dos atuais e ou dos novos investidores que possam vir a adquirir ativos da Oi e das novas unidades de redes fixas dos 3GG.

6. Leilão 5G

A ausência de um 4º operador elimina a concorrência para a aquisição de blocos nacionais de frequência com benefícios econômicos diretos para os 3GG.

7. Migração do modelo de concessões para autorização, renovação de outorgas de frequências e TACs

A nova Lei 13.879/19, que cuida da migração do modelo de concessões para autorização e da renovação de outorgas de rádio frequências, prevê que valores devidos possam ser objeto de troca por obrigações de investimentos. O mesmo ocorre com TAC, onde o pagamento de multas é substituído por obrigações de investimento. Esses mecanismos abrem espaço para o uso de recursos públicos para investimentos que seriam feitos no curso normal dos negócios, inclusive os compromissos oriundos do Leilão 5G. Este risco já é significativo e certamente será agravado no contexto de reestruturação da Oi, face à concentração de ativos em entidades com forte poder econômico. A neutralidade concorrencial é fator crítico e deve pautar as decisões do regulador na alocação desses investimentos.

8. Condicionantes iniciais para aprovação das transações

Certamente, a análise e formulação de condicionantes para aprovação das transações de reestruturação da Oi é algo complexo e abrangente e serão conduzidas no devido tempo, quando as transações forem concluídas e apresentadas às autoridades competentes e ao mercado.

A composição de interesses entre novo (s) entrante (s) e os 3GG pode tomar diversas formas e é importante que as análises sejam feitas de forma global, considerando todos os negócios, e não somente transações individuais.

A avaliação do ato de concentração, sob os aspectos concorrenciais e regulatórios, deve ir além das participações de mercado nos diversos serviços, e considerar que a *redução da intensidade* da competição pode resultar em pressão para aumento de preços, não obstante eventuais economias geradas pela aquisição.

Relacionamos aqui alguns condicionantes que deverão ser considerados, nas fases iniciais de análise concorrencial:

- a. Todo espectro recebido por cada um dos 3GG em cada território, deve ser ofertado (em todo ou em parte) às operadoras competitivas e provedores regionais, nas mesmas condições econômicas do acordo de compra e venda e em condições para *RAN Sharing* equivalentes às que foram aprovadas pela Anatel, na mesma área ou em área mais próxima.
- b. Uso secundário: Todas as frequências que não estão sendo usadas devem ser ofertadas via mercado secundário com preços e condições reguladas.
- c. Leilão 5G: flexibilizar regras para venda de blocos regionais, fixar preços e designar obrigações de cobertura, em condições assimétricas para criar condições efetivas para o ingresso de novas operadoras.
- d. Além do disposto no item b anterior, o Leilão 5G deve contemplar obrigações específicas de oferta de uso secundário para todos os adquirentes de blocos nacionais em condições reguladas antecipadamente, inclusive preços, com base em custos.
- e. MVNO: Reformular regulamentos e criar obrigações adicionais inclusive para a realização de ofertas públicas com preços predefinidos pela Anatel.
- f. O novo regulamento deve estabelecer obrigatoriedade de oferta de *roaming* nacional, para todas as operadoras MVNO autorizadas inclusive as que já tem acordo para utilização de redes nacionais, por preços predefinidos pela

- Anatel, e com a possibilidade de contratação de mais de uma prestadora móvel no mesmo local.
- g. O regulamento de MVNO deve contemplar o uso para IoT e com preços e condições regulados.
 - h. Manter, com aperfeiçoamentos, as obrigações assimétricas no âmbito do PGMC. A reestruturação e venda de partes não pode ter o condão de afastar as obrigações oriundas da condição de detentora de PMS como a Oi está sujeita hoje.
 - i. Fortalecer tais obrigações através da imposição de condições, mais objetivas que as atuais, e a regulação de preços, por exemplo, para ofertas de dutos e circuitos de alta velocidade.
 - j. Criar mecanismo, célere e efetivo, no âmbito da Anatel, para garantir o *enforcement* das obrigações.
 - k. Submeter a leilão reverso todos os projetos de investimentos por troca de obrigações e correlatos, de forma que as competitivas e provedores regionais, possam concorrer para a execução e operação, sempre que ofertarem preços e prazos mais convenientes.
 - l. Determinar que as PMS antes de executar investimentos, venham a ser determinados pelo regulador façam ofertas para contratar os recursos equivalentes, de operadoras competitivas e de provedores regionais, isto é: trocar CAPEX por OPEX.
 - m. Obrigar o anúncio prévio de novos investimentos pelas PMS, para que as competitivas e provedores regionais possam participar do projeto como co-investidor.
 - n. Os itens (h), (i) e (j), devem ser regulados seguindo as linhas da Resolução nº 155 de 1999 da Anatel.
 - o. Garantir *ex ante* a obrigação de renovação de acordos de *swap* e IRU por pelo menos mais um período equivalente ao que vencer, para garantir a continuidade e preservação do atendimento das operadoras competitivas e minimizar riscos de práticas anticompetitivas.
 - p. Criar ofertas de atacado para circuitos nos municípios onde a Oi é a única detentora de redes, usando como referência os preços praticados nos

municípios mais próximos onde existam redes de operadoras competitivas. Tais obrigações devem prevalecer, mesmo se alegada necessidade de projeto especial, para aumento de capacidade e, no caso, tais custos devem ser absorvidos pela InfraCo, que será uma operadora classificada como PMS.

- q. Estabelecer compromissos para que os 3GG e a nova PMS que adquirir a InfraCo não participem como consorciadas de licitações públicas para serviços de telecomunicações, e que tenham que competir entre elas.
- r. Monitoramento permanente da eficácia dos remédios estabelecidos e ajustes periódicos (tal qual mecânica) PGMC.

9. Complementar e/ou concluir novos regulamentos

A análise e a aprovação das possíveis transações de reestruturação da Oi, devem ser precedidas pela conclusão de regulamentos que estão em desenvolvimento pela Anatel e que serão necessários para mitigar efeitos concorrenciais adversos oriundos das transações. Portanto, é pré-condição que tais regulamentos possam gerar efeitos antes da anuência para as transações. Alguns exemplos de regulamentos importantes:

- a. Regulamento de uso do espectro, incluindo o mercado secundário e o uso secundário.
- b. Atualização do regulamento de MVNO.
- c. Alterações nas ofertas de atacado no SNOA para afastar distorções atuais e que reflita a realidade de mercado.
- d. Regulamentação de postes para retirar os privilégios dos grandes grupos e de possíveis novos entrantes, acelerando a obrigatoriedade de agrupamento de redes em ponto único por grupo econômico.
- e. Implantar plano de numeração para o SCM e adequar regulamentos como o Regulamento Geral de Interconexão, principalmente com obrigatoriedade de interconexão em SIP-I e estabelecer para as SCM, como obrigatório, apenas

um ponto de interconexão, com as prestadoras com PMS, por “CN”, com a distribuição do tráfego dentro área não oneroso para as SCM.

- f. Concluir a regulamentação sobre bens reversíveis e as regras de adaptação dos contratos de concessão para autorização.
- g. Atualizar o PGMC com frequência maior.

10. Conclusão

Esperamos que estas considerações iniciais sobre o processo de reestruturação de ativos da Oi sejam úteis para as análises que a Anatel já está fazendo e contribuam para que as decisões sobre condicionantes mitiguem os graves riscos concorrenciais que antevemos.

Atenciosamente,

João Moura

Presidente-Executivo

**TelComp – Associação Brasileira das Prestadoras
de Serviços de Telecomunicações Competitivas**