



Agosto/2016

Os impactos da franquia de banda larga fixa sobre o setor produtivo e a sociedade

A internet possui papel fundamental no desenvolvimento econômico, ao facilitar o acesso a informações e permitir a criação de um ambiente propício à inovação e ao aumento da produtividade. De fato, em países em desenvolvimento, 10% de avanço no acesso à banda larga gera um crescimento de 1,38% no Produto Interno Bruto¹. Por isso, diversos países, inclusive o Brasil, consideram a internet um serviço essencial para o exercício da cidadania².

No Brasil, em junho de 2016, a banda larga fixa estava presente em 38,7% dos domicílios³. De acordo com os dados de 2014 da PNAD (os mais atualizados sobre o tema), 54,4% da população acessou a internet naquele ano⁴. Esse contingente é crescente e irá consumir cada vez mais dados. O volume mensal de tráfego por usuário deverá passar de 15,8 *gigabytes* em 2015 para 32,5 *gigabytes* em 2020 (aumento de 106%)⁵. No setor produtivo, o volume mensal médio deverá passar de 362 milhões de *gigabytes* em 2015 para 575 milhões de *gigabytes* em 2020 (aumento de 60%)⁶.

Apesar disso, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) anunciou a possibilidade de autorizar a implantação de um novo modelo de cobrança da banda larga fixa. O modelo, que estabelece faixas de consumo, pode gerar restrições ao acesso e encarecer o serviço.

O modelo prevê a adoção de um limite mensal (franquia) para o volume de dados transmitidos (*megabytes/mês*, considerando *download e upload*), além do já existente para a velocidade de transmissão (*megabits/segundo*). O usuário teria uma franquia mensal com velocidade e volume de dados preestabelecidos. Caso ultrapassasse o limite, poderia sofrer três penalidades: cobrança pelo excedente consumido, redução da velocidade ou interrupção da conexão. Esse modelo não é adotado na maioria dos países. Segundo dados

¹ Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact. Disponível em: www.worldbank.org.

² Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014, artigo 7º.

³ Anatel – Indicadores de acessos de Comunicação Multimídia, junho de 2016 (www.anatel.gov.br).

⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2014. Considera a população com de dez anos ou mais de idade.

⁵ VNI Complete Forecast Highlights Tool. Disponível em: www.cisco.com.

⁶ Idem.

da *International Telecommunication Union*⁷ referentes a 190 países, 68% não possuem franquia de dados. Na América do Sul, o Uruguai é o único país com limite de tráfego.

Os principais argumentos utilizados para defender a adoção da franquia são: a) seleção adversa, pela qual o preço é estabelecido pela média de consumo, fazendo com que quem utiliza menos acabe penalizado devido aos chamados *heavy users*, que possuem elevado consumo de dados; b) congestionamento de rede, que ocorre quando há um grande volume de tráfego e usuários conectados simultaneamente, reduzindo a velocidade de transmissão; e c) incapacidade de investimento para conseguir atender ao crescimento da demanda.

Entretanto, os argumentos possuem grande fragilidade:

a) Não há definição internacionalmente precisa sobre *heavy users*, impossibilitando indicar a relação citada na seleção adversa. Além disso, grandes usuários possuem pacotes de serviços especiais, adequados às suas necessidades, já pagando valores diferenciados;

b) Os congestionamentos ocorrem pela falta de infraestrutura para atender à demanda pelo serviço, sendo pontuais, em horários de pico. Limitar o acesso não solucionará a questão básica, que é a falta de infraestrutura para atender à crescente demanda dos atuais e novos usuários, conforme as projeções para 2020;

c) No tocante à incapacidade de investimentos, a saída é a modernização do setor, em especial garantir a aplicação imediata dos recursos já arrecadados pelos três fundos setoriais: Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust e Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, que não são aplicados pelo governo para seus devidos fins⁸. Entre 2001 e 2015 foram arrecadados R\$ 90 bilhões, dos quais apenas 7% foram aplicados⁹.

Ressalta-se que, embora a franquia de dados esteja prevista nos planos de banda larga comercializados no Brasil¹⁰, há entendimentos de que sua aplicação confronta o Marco Civil da Internet. Criado em 2014, o Marco estabelece que a conexão à internet só pode ser suspensa em caso de débito diretamente decorrente de seu uso (artigo 7º, inciso IV), ou seja, por inadimplência pelo serviço contratado. Esse entendimento foi destacado pela Ouvidoria da ANATEL¹¹. Além disso, o Código de Defesa do Consumidor proíbe a imposição de limites quantitativos ao fornecimento de produtos ou serviços sem justa causa (artigo 39º, inciso I), ou seja, sem que haja inadimplência ou comprovação técnica de incapacidade de fornecimento do serviço.

Destaca-se, ainda, a existência de projetos de lei em tramitação no Congresso para impedir a limitação de dados¹². A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal, inclusive, afirmou que a limitação pode acarretar em prejuízos aos desenvolvimentos empresarial e aos esforços para inclusão digital.

⁷ Measuring the Information Society Report, 2015. Disponível em: www.itu.int. Considera os pacotes básicos de internet.

⁸ Relatório sistêmico de fiscalização de infraestrutura de telecomunicações. Disponível em: www.tcu.gov.br.

⁹ Telebrasil. Audiência Pública na Câmara dos Deputados em 14 de junho de 2016 – dados atualizados para 2015.

¹⁰ Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (Resolução nº 614/2013).

¹¹ Relatório Ouvidoria da Anatel Agosto 2016 (www.anatel.gov.br).

¹² Projetos de Lei do Senado nºs 174/2016 e 176/2016 e Projeto de Decreto Legislativo nº 14/2016.

Além de não ser prática comum e confrontar o Marco Civil da Internet e o Código de Defesa do Consumidor, a adoção de limite de dados tende a trazer impactos negativos à sociedade, sobretudo ao setor produtivo. Todas as atividades empresariais precisam de conexão à internet para acessar mercados, cumprir obrigações, entre outras, com as fazendas municipais, estaduais e federal, e para tornarem-se competitivas. Pesquisa do Sistema FIRJAN¹³ destacou a qualidade da internet (sendo o livre acesso um ponto essencial) como fator determinante para o desempenho de setores como logística, produção e vendas. Esse aspecto é ainda mais relevante com o avanço do comércio eletrônico.

De fato, já existem limitações, visto que as operadoras podem fornecer um piso de 40% da velocidade contratada¹⁴. Ou seja, o consumidor paga por um serviço que efetivamente não recebe. A adoção de limites de dados agravará a situação já existente de baixa qualidade do serviço. Outro problema da proposta é não estar acompanhada de uma Análise de Impacto Regulatório¹⁵, exigida no regimento interno da ANATEL¹⁶. Além disso, é preciso realizar consultas públicas para que os afetados pela medida exponham suas propostas e opiniões.

Outro ponto essencial é o impacto das franquias sobre os diferentes perfis de usuários. Considerando as franquias comercializadas pelas principais operadoras do setor, os resultados (anexo) mostram que os limites impostos estão aquém das necessidades atuais dos consumidores. Isso poderá causar uma queda drástica no uso da internet, na contramão das projeções e do interesse do desenvolvimento nacional. O impacto é ainda maior aos mais pobres, que seriam forçados a consumir menor volume de dados ou contratar pacotes extras, elevando seus custos. A ouvidoria da ANATEL¹⁷ também reconhece o risco de prejuízo às camadas mais pobres da sociedade com a implantação do modelo de franquias proposto.

Os pontos destacados evidenciam que, ao contrário dos argumentos em defesa da adoção de limites à banda larga fixa, o principal problema do setor é a falta de infraestrutura adequada. Assim, é preciso adotar medidas que garantam a melhoria da qualidade e o livre acesso ao tráfego de dados na banda larga fixa, conforme defendido no Mapa do Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro 2016-2025¹⁸. São elas:

- a) Revisão das metas dos indicadores de qualidade de banda larga (fixa e móvel), melhorando o nível de serviço, especialmente com relação à estabilidade das conexões;
- b) Inclusão, no Plano Nacional de Banda Larga, de programa voltado ao setor empresarial, estabelecendo nível mínimo de qualidade compatível com as necessidades das empresas;
- c) Extinção dos fundos setoriais (Funttel, Fust e Fistel), sendo os recursos atualmente a eles direcionados aplicados em investimentos diretos das operadoras no desenvolvimento tecnológico e universalização dos serviços, garantindo a ampliação da capacidade de transmissão e reduzindo os congestionamentos.

¹³ Quanto custa o acesso à Internet para as empresas no Brasil? Disponível em: www.firjan.com.br.

¹⁴ Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia, aprovado pela Resolução nº 574/2011. Disponível em: www.anatel.gov.br. Percentual exigido para a taxa de transmissão instantânea (*download* e *upload*).

¹⁵ Instrumento de avaliação da necessidade e potenciais consequências de uma regulação proposta.

¹⁶ Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. Disponível em: www.anatel.gov.br.

¹⁷ Relatório Ouvidoria da Anatel Agosto 2016 (www.anatel.gov.br).

¹⁸ Disponível em: www.firjan.com.br.

Conclui-se, portanto, que adotar franquia na banda larga fixa não aumentará a qualidade do serviço, mas reduzirá sua expansão, prejudicando a sociedade e a economia. Os maiores afetados seriam os usuários dos pacotes básicos, sejam consumidores individuais ou do setor produtivo, em especial Microempreendedores Individuais (MEI) e microempresários. Dessa forma, a solução para o avanço da internet banda larga fixa no país é direcionar esforços e recursos, inclusive os já arrecadados via fundos específicos e não aplicados, para a expansão da infraestrutura, permitindo o atendimento à demanda atual e projetada. Essa expansão garantirá que o aumento da demanda seja acompanhado pela melhoria dos padrões de velocidade de transmissão e de qualidade dos serviços.

FIRJAN: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro **Presidente:** Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira
Diretora de Desenvolvimento Econômico: Luciana de Sá **Gerência de Estudos de Infraestrutura:** Ana Thereza Costa, Isaque Ouverney, Leonardo Tavares, Riley Rodrigues e Tatiana Lauria **Apoio:** Alan Martins e Taís Corrêa
E-mail: infraestrutura@firjan.org.br **Telefone:** (21) 2563-4205

ANEXO: Estimativa de consumo de franquia de dados, de acordo com os perfis de utilização.

Para estimar os impactos da adoção da franquia sobre diferentes perfis de usuários, foram estabelecidos diferentes tipos de consumo de dados, como navegação cotidiana, streaming de vídeos em FullHD e jogos online. Os usuários foram separados em três perfis: básico, médio e intenso, segundo tempo de navegação, com base no uso médio medido pelo IBOPE¹⁹ (5,3 horas diárias) e modalidades de acessos. Os perfis elaborados são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 1: Perfis de consumo de internet

Tipo de uso	Básico		Moderado		Intenso	
	Nível de Uso	Consumo mensal	Nível de Uso	Consumo mensal	Nível de Uso	Consumo mensal
Navegação	180 minutos/dia	35,1 GB	318 minutos/dia	62,4 GB	480 minutos/dia	93,9 GB
Vídeos em FullHD	42 minutos/dia	64,5 GB	42 minutos/dia	64,5 GB	84 minutos/dia	129 GB
Vídeo de média resolução de 60 min.	-	-	1 vídeo/dia	35,1 GB	2 vídeos/dia	70,2 GB
Download de Jogos	-	-	2 jogos/mês	20 GB	10 jogos/mês	100 GB
Consumo total	99,6 GB		182,0 GB		393,1 GB	

Nota: Esta estimativa é uma simplificação, uma vez que a grande variação de perfis de uso da internet banda larga fixa torna impossível definir valores e traçar perfis de usuários com precisão.

Fonte: Elaboração do Sistema FIRJAN

Considerando planos de franquias com perfis básico, médio e intenso com, respectivamente, 50 GB, 100 GB e 300 GB, cada perfil de usuário definido consumiria sua franquia antes do período de um mês, conforme mostrado abaixo:

Tabela 2: Tempo de consumo das franquias de internet, por perfil de consumo.

Perfil	Consumo Mensal (GB)	Franquias de dados (GB)	Consumo da franquia (dias)
Básico	99,6	50	15,1
Moderado	182,0	100	16,5
Intenso	393,1	300	22,9

Fonte: Elaboração do Sistema FIRJAN

Verifica-se que, embora os três perfis sejam afetados, o maior impacto recairia sobre o usuário básico, ou seja, aquele que, por restrições financeiras, contrataria a menor franquia. Para manter o acesso haveria dois caminhos: a) contratação de pacotes extras, o que, para manter o perfil de consumo, poderia dobrar o valor pago pelos usuários; b) redução do consumo, com migração para um pacote inferior de dados. Como o impacto seria maior sobre os usuários dos pacotes básicos, é inegável o risco de um retrocesso no processo de inclusão digital, seja dos usuários individuais seja no setor produtivo, em especial Microempreendedores Individuais (MEI) e microempresários. Este procedimento traria grande impacto negativo sobre os avanços socioeconômicos do acesso à internet citados no início desta Nota Técnica.

¹⁹ Disponível em: <http://conecta-i.com/>