

Resposta à Consulta Pública ANACOM relativa a "neutralidade da rede" no âmbito da "Aprovação do sentido provável de decisão relativo a práticas comerciais de zero-rating e similares em Portugal"

Tendo presente o Regulamento TSM e a análise contida no documento da ANACOM "Sentido provável de decisão relativo a práticas comerciais de zero-rating e similares em Portugal", vem o OberCom - Observatório da Comunicação - por este meio dar a conhecer a sua opinião sobre o nosso "entendimento sobre a questão da "neutralidade da rede" (*net neutrality*)".

Pressupostos da análise sobre a definição de neutralidade da rede:

1) A definição de "neutralidade de rede" deve ser entendida partindo de um conjunto alargado de regras básicas partilhadas a nível internacional. Dadas as características tecnológicas, económicas e sociais, que são a base da cultura da Internet, é fundamental que, mesmo existindo regulamentos nacionais ou geograficamente alargados (como na União Europeia), exista uma partilha mínima de regras sobre o tipo de **práticas que não são aceitáveis**. A definição de Neutralidade de Rede deve ser assim feita pela negativa. Neutralidade da rede deve ser entendida como¹:

a) **Não Bloquear**: os fornecedores de banda larga não devem bloquear acessos a conteúdos legais, aplicações, serviços e dispositivos não causadores de danos.

b) **Não Estrangular**: os fornecedores de banda larga não devem prejudicar ou degradar a velocidade de tráfego legal na Internet com base em conteúdos,

¹ Saenz de Miera Berglind, Oscar. The Effect of Zero-Rating on Mobile Broadband Demand: An Empirical Approach and Potential Implications. International Journal of Communication, [S.l.], v. 10, p. 18, may. 2016. ISSN 1932-8036.

aplicações, serviços ou dispositivos não causadores de danos, salvaguardando sempre o acesso a serviços/bens noticiosos de manifesto interesse público.

c) **Não priorizar**: os fornecedores de banda larga não devem favorecer um dado tráfego legal na Internet face a outro qualquer tráfego legal por troca de qualquer tipo de favorecimento - por outras palavras, não devem existir vias rápidas. Esta regra deve também impedir qualquer *ISP* de dar prioridade a conteúdos de empresas de sua propriedade ou suas parceiras.

2) Qualquer análise sobre a neutralidade da rede deve, também, assumir **a existência de quatro categorias de uso** para a Internet ², nomeadamente:

a) Navegação na *web* estática e *e-mail* (associada a uma baixa largura de banda), com usos que podem tolerar atrasos e onde os fluxos de dados são em grande parte simétricos entre os utilizadores.

b) *Download* de vídeo (associado ao consumo de grande largura de banda), com usos que podem tolerar atrasos do carregamento do vídeo.

c) *Voice-over IP (VOIP)*, videoconferências, *streaming* de vídeo, *streaming* de vídeo áudio e jogos *multiplayer* (que necessitam de grande largura de banda), onde a qualidade é posta em causa pelos atrasos da rede. Nesta situação os fluxos de dados são na sua grande maioria unidirecionais - dos fornecedores de conteúdos para os utilizadores.

d) Por último, aplicações e software *Peer-to-Peer (P2P)* (consumidores de grande largura de banda), que podem tolerar atrasos e que podem impor atrasos a outros utilizadores.

3) A divisão entre tipos de tráfego e utilizações é fundamental para colocar em contexto as análises económica, social e tecnológica frequentemente desenvolvidas sobre a neutralidade da rede. Nomeadamente, pelo viés que se pode encontrar na literatura

² Shane Greenstein & Martin Peitz & Tommaso Valletti, 2016. "Net Neutrality: A Fast Lane to Understanding the Trade-Offs," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 30(2), pages 127-50, Spring.

tecnológica e, em particular, na económica sobre a neutralidade da rede. Nesse sentido, para perceber melhor o tipo de enquadramento analítico produzido pelas investigações referidas, é preciso lembrar que quem protagoniza uma parte substantiva do tráfego online à escala global se concentra em apenas três fornecedores (*NetFlix*, *Amazon Prime* e *Youtube*), responsáveis por cerca de 50% do tráfego³. Ora, sendo todos os três fornecedores de vídeo e possuindo posições económicas dominantes, tende a ocorrer na maioria das análises sobre neutralidade da rede um tipo de enquadramento que leva a centrar, essencialmente, o estudo à questão da priorização dum determinado tipo de tráfego e consumo (que como atrás referimos pode vir a ser discriminatório). De facto, hoje analisar a neutralidade da rede parece, muitas vezes, conter um viés olhando o uso da Internet a partir apenas do consumo de vídeo com o recurso a pressupostos, métodos e conclusões científicas direcionadas para o uso que ocupa mais banda larga (streaming de vídeo) e não para a multiplicidade de usos realizados no quotidiano pelos utilizadores. **A análise da neutralidade da rede tende a sofrer de um viés centrado na oferta** (visão dos *ISP* e demais gestores da infraestrutura de rede) **em detrimento de uma neutralidade da rede centrada na procura**, sendo assim necessário proporcionar um novo equilíbrio entre oferta e procura e dando mais atenção e valor às várias relações de consumo dos utilizadores

4) Outra dimensão de questionamento sobre os pressupostos de análise da neutralidade da rede centra-se no processo de transporte de dados entre os fornecedores de conteúdos e os utilizadores. Existem três modos centrais de mover *bits* entre a oferta e a procura de conteúdos, eles são:

- a) Transporte de dados através de "*backbone*" e, posteriormente, para os *ISP* locais próximos do utilizador destinatário final.
- b) Colocar o tráfego geograficamente próximo de onde o destinatário final se encontra, normalmente, numa "nuvem" próxima.
- c) Introduzir os servidores de conteúdo dentro da própria rede dos *ISP*'s.

Importa ter presente que, se não há dúvidas que algumas práticas no transporte de dados serão claramente proibidas à luz da regulação da maioria dos países, há também que ter

³ <https://www.wsj.com/articles/netflixs-share-of-internet-traffic-grows-1400079287?tesla=y>

presente que **a neutralidade da rede deve ser abordada à luz da geolocalização política de conteúdos de uma dada realidade nacional**. Na análise da neutralidade da rede deve haver um **primado geográfico na relação entre a geolocalização do utilizador e a do servidor de acesso aos conteúdos**. Todas as relações na Internet ocorrem num determinado contexto nacional, regional ou outro. Daí que a neutralidade da rede tenha de levar em conta a proximidade/afastamento na localização entre a produção, armazenamento e distribuição de conteúdos de diferentes tipos atrás enunciados. Isto é, há zonas e países que são consumidores locais de conteúdos e simultaneamente exportadores e produtores, há outras realidades onde há maioritariamente "importadores" de conteúdos e não "exportadores" e outros que introduzem ainda a existência de "placas logísticas" de nuvens de armazenamento de conteúdos. A análise da neutralidade da rede tem de levar em conta essas dimensões, em particular nas zonas menos claras como as que o BEREC⁴ define de atuação e definição dos reguladores nacionais.

5) A análise da neutralidade da rede tem também de ter presente que, numa economia de rede, o valor é criado e partilhado por todos os membros da rede. Estando o valor associado à conectividade é normal algum nó vir a desempenhar um papel de conector preferencial. Nesse sentido, existem muitas Apps e plataformas digitais que concentram o maior número de utilizadores e, portanto, de tráfego informacional, gerando um efeito multiplicador de ganhos e vantagens. As aplicações mais utilizadas tendem a ter ganhos de rede que fazem com que haja a tendência para oligopólios ou similares (*Facebook+Instagram+WhatsApp* ou *Google+Youtube*, etc.). **Os ISP ao escolherem quais as aplicações a oferecer em pacotes de serviços estão a criar ainda maiores incentivos às dinâmicas económicas de rede, favorecendo os detentores da propriedade das aplicações e a contribuir para a manutenção de oligopólios da oferta de serviços e conteúdos**. Daí que, mesmo sem qualquer relação económica entre *ISP* e *App*, ocorrem ganhos económicos para os detentores de propriedade da *App* por decisão comercial do *ISP* de inclusão das mesmas numa opção de escolha para o utilizador final.

⁴ http://berec.europa.eu/eng/netneutrality/zero_rating/

6) Tendo presente a proposta de deliberação apresentada pela ANACOM sobre "práticas comerciais de zero-rating e similares em Portugal" e face ao atrás exposto cumpre-nos considerar que:

a) no que respeita à análise realizada sobre o "*Roam Like at Home*" no Espaço Económico Europeu (EEE) nas ofertas *zero-rating* e práticas similares" **há claramente, na nossa interpretação, um não cumprimento das regras de neutralidade de rede** por parte dos fornecedores de serviços móveis e que a mesma deve ser corrigida de forma a não afectar os equilíbrios fundamentais para a preservação dos princípios de igualdade nos termos da discussão.

b) no que respeita Tratamento equitativo do tráfego (artigo 3.º, n.º 3 do Regulamento TSM) concordamos com a análise da ANACOM sobre os comportamentos detetados e as correções propostas. No entanto, acrescentamos que, à luz dos pressupostos atrás expostos, poder-se-á, igualmente, argumentar que **a oferta actual não defende suficientemente a neutralidade da rede, por não explicitar e proporcionar ao utilizador como pode aquele solicitar individualmente outras Apps que não as pré-escolhidas pelo fornecedor nos pacotes**. Uma vez que a oferta comercial se baseia na existência de aplicações de tráfego diferenciado, é fundamental assegurar que as práticas detetadas não estão a tentar contornar os objetivos gerais da regulação existente. Ou seja, que se está a salvaguardar o tratamento igual e não se está, embora não deliberadamente, a produzir uma lógica discriminatória do tráfego, dos seus conteúdos e, mais importante, que as práticas comerciais face ao utilizador não colocam em causa a garantia de que o ecossistema da Internet continuará a funcionar como um fomento de inovação e que não ocorre nenhum tipo de desencorajamento de novas entradas no mercado, por parte, dos proprietários das aplicações.

c) Igualmente, importa referir que, cumulativamente ao ponto anterior e face ao disposto no Ponto 80 (página 22), se poderá equacionar a possibilidade de as operadoras incentivarem nas suas ofertas, com carácter de alternância temporal, *Apps* com potencialidades/capacidades diferentes, que fomentem uma reestruturação positiva do mercado, através da diversidade de conteúdos e de formas de acesso aos mesmos (Ex. a oferta dum leque de CAP – *Content and*

application provider – que mude rotativamente para promover o conhecimento de serviços não incluídos nos plafonds standard). **As operadoras deveriam promover a atenção para Apps, mas a escolha das mesmas deverá sempre depender de uma escolha individual de Apps, por parte do utilizador, e não de pacotes pré-definidos pelo operador.**

d) Igualmente se salienta, em concordância com a recomendação feita pela ANACOM no ponto 94, que os PSAI, no acesso móvel à Internet, **deveriam reduzir as diferenças que existem entre plafonds gerais de dados e plafonds específicos, em particular aumentando os plafonds gerais de dados sem sobrecarregar desproporcionadamente o custo dos mesmos para o utilizador final.**

Face ao exposto, é nossa sugestão de que a decisão presente no documento "Sentido provável de decisão relativo a práticas comerciais de zero-rating e similares em Portugal" deverá orientar o seu conteúdo em torno do **salientar a necessidade de as zero-rating e similares apresentarem opções claras de escolha para o utilizador, transferindo para estes últimos as externalidades económicas que neste momento são decisão do ISP.** Por outro lado, só permitindo ao utilizador escolher que Apps devem constar nos plafonds se pode esperar que novos proprietários de Apps não encontrem barreiras à entrada no mercado nacional dado o sucesso destes pacotes, em particular, entre os mais jovens que serão também os definidores do mercado futuro.