

# RELATÓRIO PARA ANATEL E UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

## PRODUTO II.3

### REVISÃO DO MODELO REGULATÓRIO

### DEFINIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
1.1 ESTRUTURA DO DOCUMENTO	6
1.2 SIGILO DAS INFORMAÇÕES	7
<b>2. METODOLOGIA</b>	<b>8</b>
<b>3. MODELO REGULATÓRIO</b>	<b>12</b>
3.1 DIRETRIZES GERAIS E POSICIONAMENTO	12
3.2 ESTRUTURA DE ANÁLISE DOS TEMAS-CHAVE	19
<b>4. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO</b>	<b>23</b>
4.1 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	25
4.1.1 BASE LEGAL	26
4.1.2 PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO	32
4.1.3 MASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS	39
4.2 QUALIDADE	58
4.2.1 GERENCIAMENTO DA QUALIDADE	58
4.2.2 FOCO DOS INDICADORES	63
4.2.3 DEMANDAS CONSUMERISTAS	67
4.2.4 MONITORAMENTO E CONTROLE	76
4.3 LICENCIAMENTO E OUTORGA	92
4.3.1 AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	92
4.3.2 AUTORIZAÇÃO PARA USO DE RADIOFREQUÊNCIA	100
4.3.3 RADIODIFUSÃO	106
4.3.4 LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES	107
4.3.5 NUMERAÇÃO	117
4.3.6 SATÉLITE	122

<b>4.4</b>	<b>GESTÃO DE ESPECTRO .....</b>	<b>126</b>
4.4.1	PLANEJAMENTO DE ESPECTRO .....	126
4.4.2	COORDENAÇÃO/ NOTIFICAÇÃO .....	131
4.4.3	PRECIFICAÇÃO PELO USO DO ESPECTRO .....	137
4.4.4	MERCADO SECUNDÁRIO .....	144
4.4.5	SPECTRUM CAP.....	146
4.4.6	CERTIFICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS .....	148
4.4.7	CONTROLE DE ESPECTRO.....	156
<b>5.</b>	<b><u>ANÁLISE DE CENÁRIOS DE MODELO REGULATÓRIO .....</u></b>	<b><u>158</u></b>
<b>5.1</b>	<b>PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS .....</b>	<b>158</b>
5.1.1	IMPACTO VS. ESFORÇO.....	161
5.1.2	CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS .....	162
5.1.3	IMPACTOS JURÍDICOS .....	163
5.1.4	DEMAIS RISCOS.....	164
5.1.5	RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO.....	166
<b>5.2</b>	<b>QUALIDADE.....</b>	<b>166</b>
5.2.1	IMPACTO VS. ESFORÇO.....	169
5.2.2	CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS .....	169
5.2.3	IMPACTOS JURÍDICOS .....	170
5.2.4	DEMAIS RISCOS.....	171
5.2.5	RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO.....	172
<b>5.3</b>	<b>LICENCIAMENTO E OUTORGA .....</b>	<b>173</b>
5.3.1	IMPACTO VS. ESFORÇO.....	176
5.3.2	CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS .....	176
5.3.3	IMPACTOS JURÍDICOS .....	177
5.3.4	DEMAIS RISCOS.....	178

5.3.5	RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO.....	179
<b>5.4</b>	<b>GESTÃO DO ESPECTRO.....</b>	<b>180</b>
5.4.1	IMPACTO VS. ESFORÇO.....	182
5.4.2	CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS.....	182
5.4.3	IMPACTOS JURÍDICOS.....	183
5.4.4	DEMAIS RISCOS.....	184
5.4.5	RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO.....	185
<b>6.</b>	<b>ASPECTOS JURÍDICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CENÁRIO RECOMENDADO.....</b>	<b>187</b>
<b>6.1</b>	<b>PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....</b>	<b>187</b>
6.1.1	BASE LEGAL.....	187
6.1.2	PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO.....	189
6.1.3	MASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS.....	190
<b>6.2</b>	<b>QUALIDADE.....</b>	<b>196</b>
6.2.1	GERENCIAMENTO DA QUALIDADE.....	196
6.2.2	FOCO DOS INDICADORES.....	196
6.2.3	DEMANDAS CONSUMERISTAS.....	197
6.2.4	MONITORAMENTO E CONTROLE.....	197
<b>6.3</b>	<b>LICENCIAMENTO E OUTORGA.....</b>	<b>199</b>
6.3.1	AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	199
6.3.2	AUTORIZAÇÃO PARA USO DE RADIOFREQUÊNCIAS.....	201
6.3.3	RADIODIFUSÃO.....	202
6.3.4	LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES.....	203
6.3.5	NUMERAÇÃO.....	205
6.3.6	SATÉLITE.....	206
<b>6.4</b>	<b>GESTÃO DE ESPECTRO.....</b>	<b>206</b>
6.4.1	PLANEJAMENTO DE ESPECTRO.....	207

6.4.2	COORDENAÇÃO/ NOTIFICAÇÃO .....	207
6.4.3	PRECIFICAÇÃO PELO USO DO ESPECTRO .....	208
6.4.4	MERCADO SECUNDÁRIO .....	208
6.4.5	SPECTRUM CAP .....	209
6.4.6	CERTIFICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS .....	210
6.4.7	CONTROLE DE ESPECTRO.....	210

## 1. INTRODUÇÃO

Este relatório descreve os trabalhos executados na atividade II.3 do projeto de prestação de serviços de consultoria para suporte à implementação dos projetos estratégicos da Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel” ou “Agência”), conforme consta na proposta vencedora do processo PROC-AB-0125-15-BDT realizado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT).

O objetivo das atividades relacionadas ao produto II.3 é apresentar possíveis cenários de modelo regulatório à Anatel com base nos temas-chave estudados ao longo das subfases II.1 e II.2, nos resultados do benchmark e na comparação realizada com o contexto brasileiro. As alternativas propostas foram objeto também de aplicação de Análise de Impacto Regulatório (“AIR”). A metodologia de AIR também é parte da entrega do produto II.3, porém está apresentada em outro documento específico juntamente com a proposta de metodologia para acompanhamento das ações regulatórias.

As atividades relacionadas a essa subfase tiveram por base a realização de reuniões com os gerentes de projeto relacionados aos temas (projetos estratégicos de cada tema-chave e de AIR) e suas equipes, bem como discussões com os Superintendentes e representantes dos gabinetes do Conselho Diretor da Anatel.

### 1.1 ESTRUTURA DO DOCUMENTO

O relatório possui a seguinte estrutura de seções:

**Seção 1 - Introdução**

**Seção 2 - Metodologia:** Descrição da metodologia utilizada para levantamento de cenários e aplicação da AIR;

**Seção 3 - Modelo regulatório:** Diretrizes gerais, posicionamento regulatório e estrutura de análise dos temas-chave tratados;

**Seção 4 - Análise de impacto regulatório:** Definição, contexto e análise multicritério para cada uma das alternativas por subaspecto estruturante;

**Seção 5 - Análise de cenários de modelo regulatório:** Definição e avaliação da combinação de cenários de atuação regulatória para cada tema-chave;

**Seção 6 - Aspectos jurídicos para implementação do cenário recomendado:** Recomendação acerca dos instrumentos jurídicos passíveis de alteração para implementação do cenário recomendado considerando as avaliações apresentadas nas seções 4 e 5.

A lista a seguir reproduz o trecho da proposta vencedora (em inglês) com os itens previstos para serem entregues no produto II.3. Cada item está relacionado a uma subseção do relatório, conforme indicado.

*Product II.3 is comprised of:*

- *Booklet with report on regulatory impact analysis (RIA) methodology (Em documento separado);*

- *Booklet with report on assessment of recommendations impacts (Em documento separado);*
- *Booklet with the report on implementation monitoring methodology and corresponding data tables (Este Relatório);*
- *Training given by consortium team to Anatel about the RIA and the implementation monitoring methodology.*

## 1.2 SIGILO DAS INFORMAÇÕES

Todos os produtos, sistemas (incluindo planilhas, bancos de dados, arquivos eletrônicos, programas de computador e processos), relatórios, dados, análises e documentos desenvolvidos e/ou gerados pelo Consórcio na execução de suas responsabilidades contratuais são considerados propriedade intelectual da UIT e/ou Anatel, e qualquer divulgação é proibida sem autorização prévia por escrito da UIT e, quando apropriado, da Anatel.

Conforme disposto no artigo 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c artigo 39, parágrafo único, da Lei 9.472/1997, entende-se ser pertinente dispensar tratamento sigiloso a todas as informações constantes neste relatório, bem como aos seus anexos, uma vez que se tratam de informações sigilosas e potencialmente estratégicas para a Agência.

## 2. METODOLOGIA

As atividades da subfase II.3 se apoiaram em:

- Resultados obtidos no produto II.1, correspondente ao estudo de benchmark das melhores práticas regulatórias de seis países (Alemanha, Austrália, Estados Unidos, Índia, Malásia e Reino Unido);
- Resultados obtidos no produto II.2, correspondente ao estudo do modelo regulatório brasileiro, identificação de suas fragilidades e possíveis pontos de melhoria;
- Discussões com as equipes responsáveis pelos projetos estratégicos de cada tema-chave estruturante do modelo.

Com os subsídios identificados acima, a consideração das condições de contorno a que estão sujeitos cada tema, a experiência do consórcio e o apoio das equipes da Anatel, foi possível chegar à estruturação do modelo regulatório proposto na fase II, bem como as alternativas para cada aspecto estruturante do mesmo.

A figura a seguir apresenta a metodologia utilizada na definição do modelo, conforme já descrito acima.



Com a definição da estrutura do modelo e suas alternativas, faz-se necessária a aplicação da análise de impacto de cada alternativa em cada subaspecto. Após a identificação dos impactos, pode-se decidir qual alternativa pôr em prática e o momento mais adequado para isso.

A metodologia utilizada para realizar a análise de impacto é uma versão simplificada do guia técnico de aplicação de AIR, que é um dos produtos da fase II.3. A figura abaixo ilustra a granularidade da análise conduzida.

## A metodologia de AIR foi aplicada para os subaspectos de cada tema-chave, sendo a avaliação do cenário a somatória destes componentes

Granularidade de aplicação da AIR

Não-exaustivo

Prestação de Serviços – exemplos de alternativas

Aspecto estruturante	subaspecto	Alternativa	Descrição
Base legal	Tipos de Regime	Único (Público)	Sem autorizações, somente concessão nos moldes legais atuais ou com pequenos ajustes.
		Único (Privado)	Sem concessões, somente autorização nos moldes legais atuais ou com pequenos ajustes.
Dicotômico (Público e Privado)		Possibilidade de concessões no regime público e autorizações no regime privado nos moldes legais atuais ou com pequenos ajustes.	
Sem diferenciação		Sem diferenciação de regime e com características semelhantes ao que atualmente seria um regime totalmente privado, nos moldes do que se verificou nos países estudados no benchmark.	
	Definição de serviços	...	...

Cada alternativa de cada subaspecto foi analisada por meio da metodologia de AIR, considerando:

- Stakeholders de mercado impactados
- Dimensão do impacto (positivo, negativo e seu módulo)
- Principais riscos a considerar

# de questões avaliadas

20

65

171

Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO

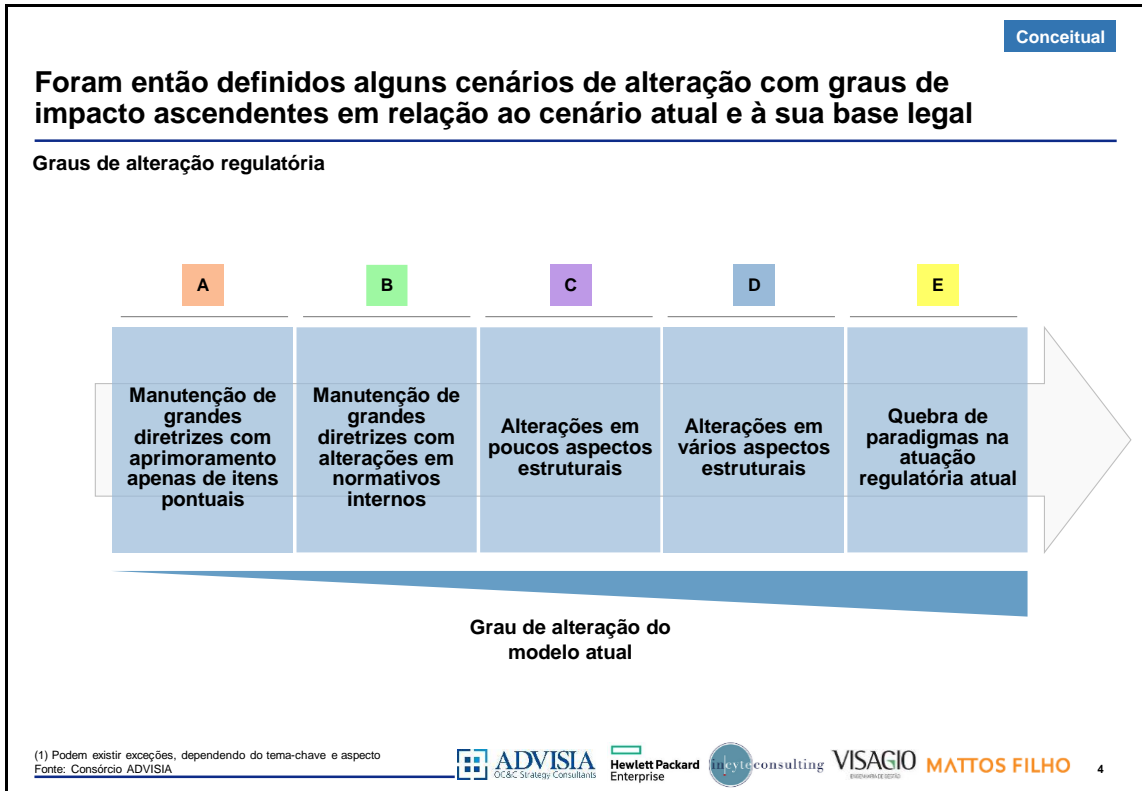
MATTOS FILHO

3

Há, portanto, a análise de impacto de 171 alternativas possíveis, seus prós e contras para a Anatel, operadoras, consumidores, governo e demais agentes do setor. Dada a extensão do estudo, sua profundidade é limitada e o objetivo da análise é ter condições de comparar preliminarmente as alternativas, orientando a escolha das diretrizes a serem aprofundadas nas próximas etapas de cada projeto, dependendo de qual caminho a ser seguido.

A análise a ser conduzida para avaliação das alternativas é a análise multicritérios, em que cada critério corresponde ao impacto individualizado em cada grande stakeholder do setor. A combinação desses critérios e a inclusão do nível de esforço de implementação envolvido em cada alternativa geram as bases para a escolha da recomendação.

Realizadas as análises por alternativa realizadas, pode-se proceder à análise de cenários do modelo regulatório em cada tema combinando-se as diversas alternativas. A formulação dos cenários estudados leva em consideração não somente o resultado da AIR, mas também eventuais cenários sob análise em outras instâncias de discussão, como os gabinetes dos Conselheiros, Ministério das Comunicações e modelos propostos em discussões prévias das equipes de especialistas da Anatel. Os cenários foram organizados conforme o grau de alteração no status atual do modelo regulatório brasileiro. O cenário A representa o status atual e o cenário E é o cenário com maior grau de alteração, conforme ilustrado a seguir. Como regra, os cenários construídos foram elaborados utilizando a premissa básica de possuírem um nível mínimo de aplicabilidade ao contexto brasileiro. No entanto, em alguns casos pode-se encontrar cenários mais teóricos com o intuito de contrastarem com outras opções mais aplicáveis.



Dada a definição dos cenários, procede-se às análises consolidadas de cada um. A figura a seguir apresenta as dimensões a serem analisadas para que seja possível a conclusão da AIR.



Dessa forma, pretende-se avaliar os cenários do ponto de vista do compromisso entre esforço e impacto, do impacto em consumidores, em prestadoras e na própria Agência, as eventuais barreiras jurídicas e os demais riscos associados. Considerando essas dimensões, é possível chegar a um cenário recomendado. Ao final do processo de avaliação dos cenários, é apresentado o plano de implementação considerando os possíveis entraves jurídicos e políticos.

### 3. MODELO REGULATÓRIO

O modelo regulatório do setor de telecomunicações objeto de estudo deste relatório é derivado de um estudo antecedente chamado de posicionamento regulatório, o qual possibilitou a definição das diretrizes regulatórias, as quais a Anatel respeita. A partir destas diretrizes, foram definidas estruturas de análise exaustivas para cada um dos quatro temas chave de estudo. As diretrizes e as estruturas de análise de cada um dos temas chave estudados são descritas no decorrer desta seção.

Tais temas foram amplamente discutidos junto aos servidores da Anatel, especialmente nas reuniões do Grupo de Implantação e Acompanhamento do Plano Estratégico GIAPE com a participação de representantes de todas as Superintendências da Agência e em reuniões com os Gerentes de Projetos Estratégicos da Anatel para os temas de modelo regulatório.

#### 3.1 DIRETRIZES GERAIS E POSICIONAMENTO

A definição das diretrizes da Anatel iniciou-se a partir da discussão das três questões fundamentais são sentido à existência de qualquer regulador, quais sejam:

- Objetivos de um regulador
- Contornos de atuação do regulador
- Linhas mestras de um regulador

Não-Exaustivo

**A definição da atuação do regulador passa por sua *raison d'être*, quais mercados atua e diretrizes gerais às quais deve seguir**

---

Questões-chave de um regulador

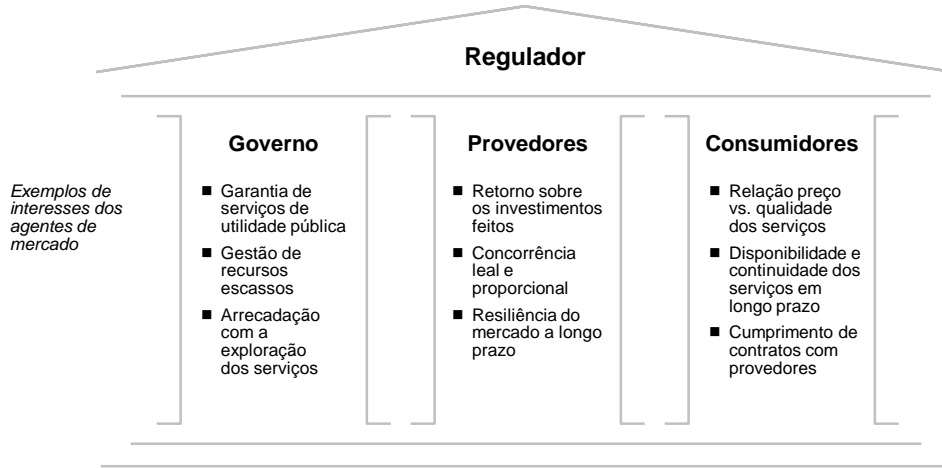
<span style="background-color: #0056b3; color: white; border-radius: 50%; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">1</span>	<b>Objetivos</b>	Para que serve um regulador?
<span style="background-color: #0056b3; color: white; border-radius: 50%; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">2</span>	<b>Atuação</b>	Onde um regulador deve atuar?
<span style="background-color: #0056b3; color: white; border-radius: 50%; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">3</span>	<b>Diretrizes gerais</b>	Quais as linhas mestras de um regulador ótimo?

Fonte: Consórcio ADVISIA6

O grande objetivo da Anatel, e de grande parte dos reguladores que foram objeto de estudo de benchmark de toda a fase II deste projeto, é equilibrar o funcionamento e garantir os direitos dos três principais agentes de mercado envolvidos: (i) Governo e seus representantes, (ii) Prestadoras e (iii) Consumidores.

## Um regulador visa equilibrar o funcionamento e os direitos dos 3 principais agentes de mercado: governo, provedores e consumidores

### Objetivos de um regulador



Fonte: Consórcio ADVISIA

Além disso, podemos destacar algumas situações em que é necessária e fundamental a atuação regulatória de uma Agência como a Anatel, sendo elas: (i) a gestão ótima de bens escassos, (ii) a intervenção em “falhas” de mercado, e (iii) a garantia de suporte à implementação de políticas públicas.

## Normalmente, reguladores existem para otimizar a gestão de bens escassos, atuar sobre falhas de mercado e garantir acessibilidade

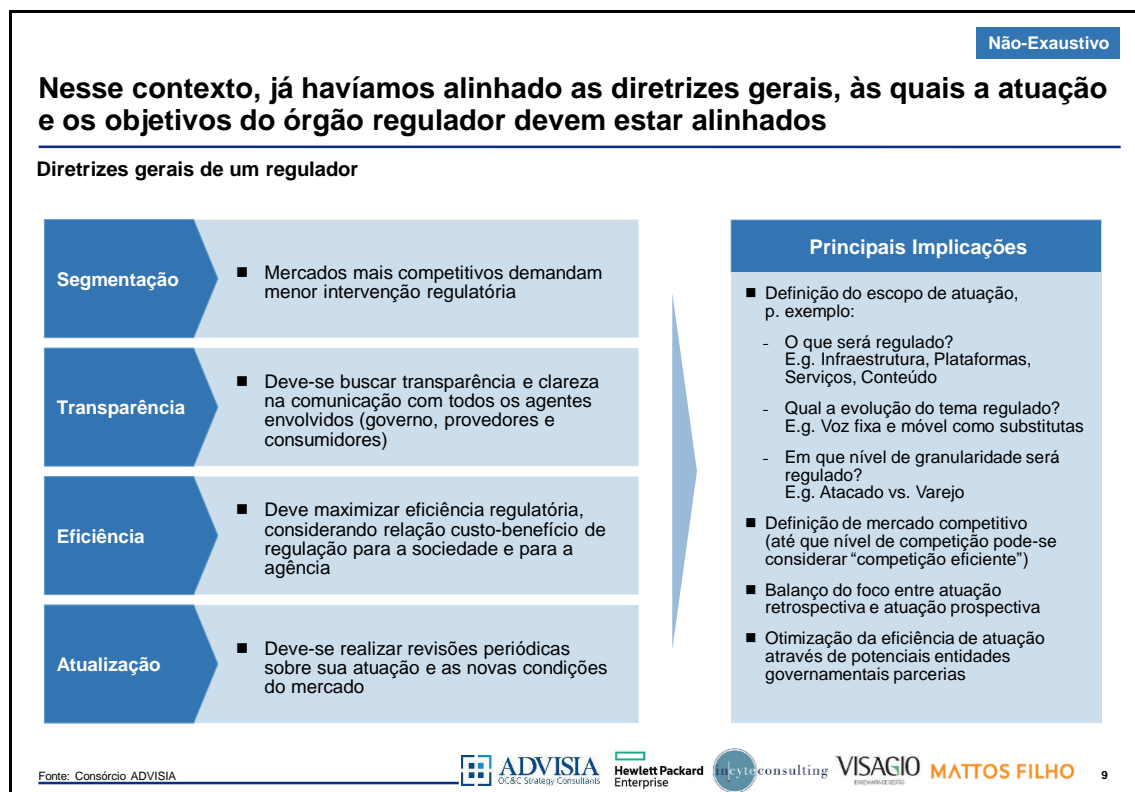
### Atuação de um regulador

#### Situações de atuação

<p><b>Gestão de bens escassos</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Situações em que é necessária a existência e atuação de um agente externo para:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Otimizar a utilização do bem escasso</li> <li>Definir regras de atuação entre os agentes</li> <li>Monitorar a atuação dos provedores</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Mercados “imperfeitos”</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mercados em que há falhas e/ou rupturas de funcionamento nas relações entre os agentes de mercado, como:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Mercados monopolísticos</li> <li>Mercados que fraudam leis de arrecadação</li> <li>Mercados em que há concorrência desproporcional</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Suporte à implementação de políticas públicas</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Situações em que é necessária a atuação para garantir acessibilidade aos serviços, exemplos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas pouco atrativas economicamente</li> <li>Áreas em que a qualidade está abaixo de níveis para oferta dos serviços</li> <li>Áreas em que preços são inacessíveis</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Consórcio ADVISIA

Com esse antecedente geral sobre a regulação e todas as discussões de posicionamento regulatório dentro da Agência, foi possível resumir as grandes diretrizes gerais da Anatel em quatro grandes tópicos indicados na figura abaixo.



É importante salientar que essas diretrizes gerais são a base para a estruturação e detalhamento do modelo regulatório nos quatro temas-chave (“Prestação de Serviços”, “Qualidade”, “Licenciamento e Outorga” e “Gestão de Espectro”) que são descritos e avaliados nos demais capítulos deste relatório.

Outro ponto, no caso específico do setor de telecomunicações, que é fundamental considerar nas diretrizes que empregaremos na análise de possíveis cenários de modelo regulatório, é a evolução do mercado e como a atuação regulatória deve estar alinhada ao seu estágio de maturidade.

Da mesma forma que todos os países estudados no benchmark, no Brasil, podemos destacar quatro momentos evolutivos do mercado de telecomunicações de maneira geral. Os dois estágios iniciais são de monopólio estatal e monopólio privado, nos quais as intervenções regulatórias são focadas em garantir o acesso dos serviços de telecomunicações a toda a população a preços acessíveis. Com a evolução dos mercados para cenários em que há mais competição, a regulação passa a atuar mais na promoção da competição justa e, de forma mais pontual, em temas de desenvolvimento do setor.

## O tipo de abordagem do órgão regulador precisa acompanhar a evolução de maturidade do mercado em que está inserido

### Evolução do mercado de telecomunicações



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

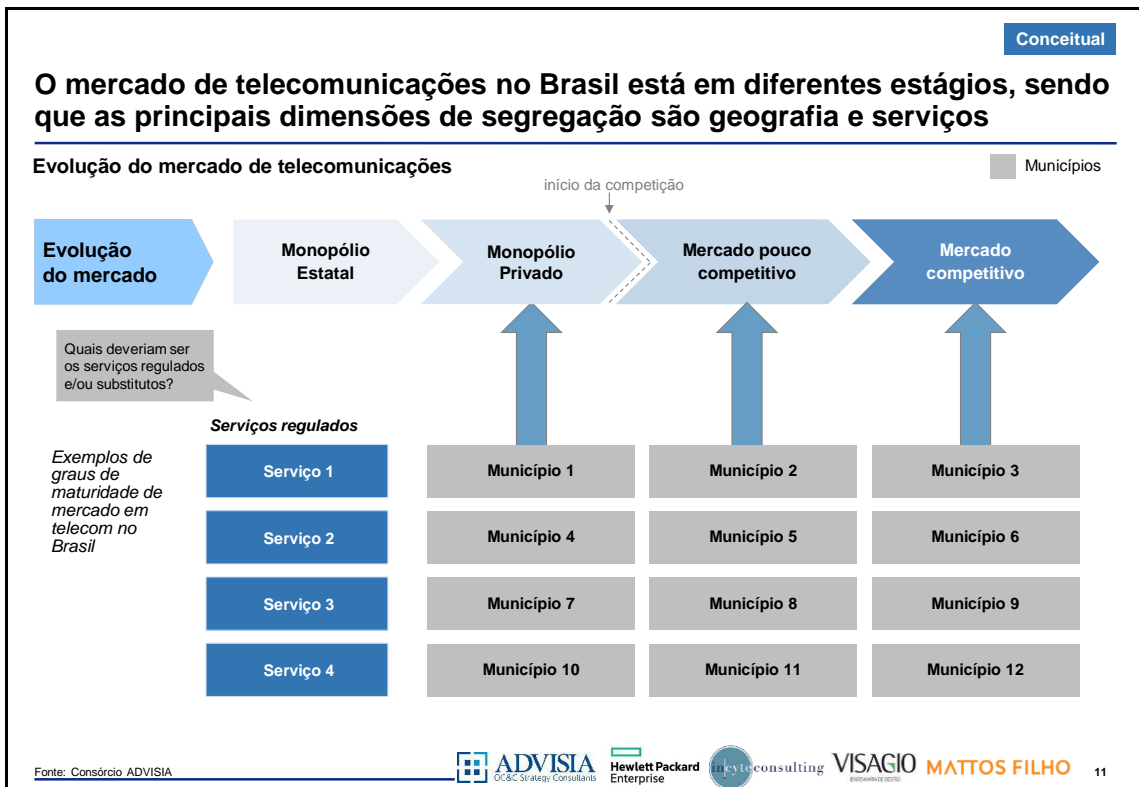
myte consulting

VISAGIO  
EMPRESARIOS

MATTOS FILHO

10

Dada a diversidade socioeconômica e a grande amplitude geográfica do Brasil, pode-se dizer que o cenário nacional é composto por diversos mercados, cada um deles em diferentes estágios mencionados, assim como ilustrado na figura a seguir.



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO  
EMPRESARIOS

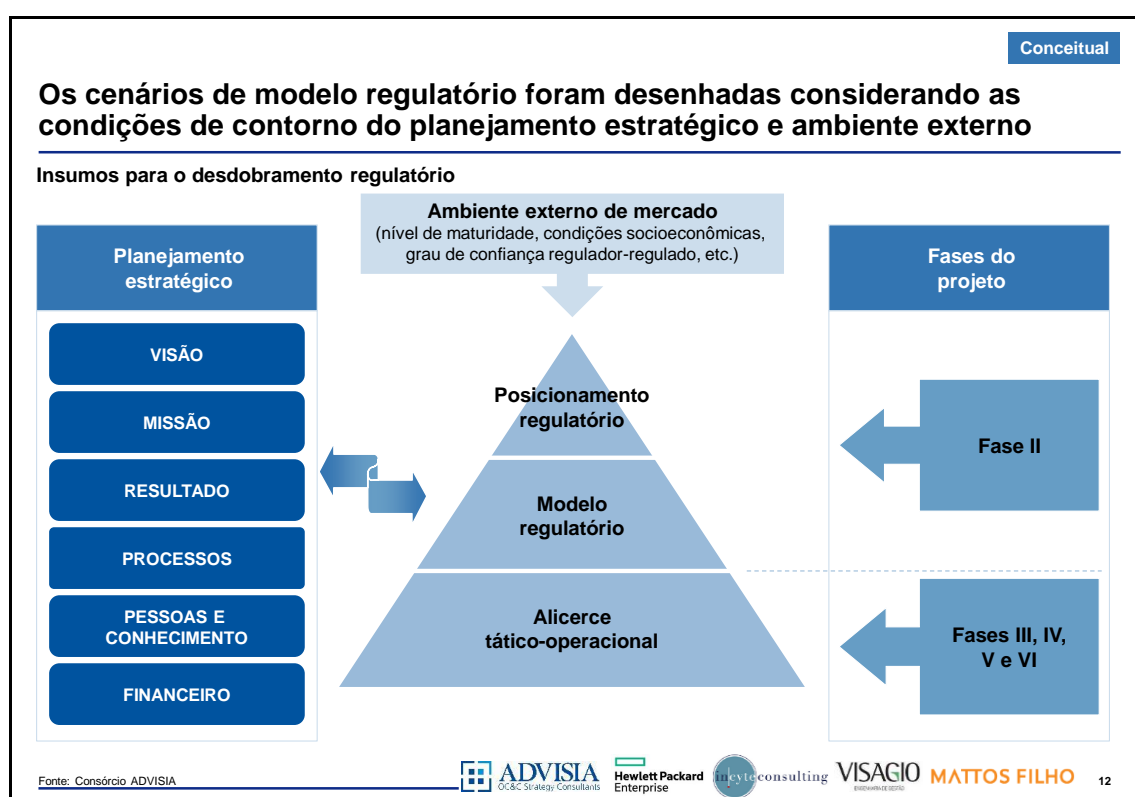
MATTOS FILHO

11

Logo, é muito importante segmentar os mercados de forma a identificar esses estágios de evolução. O trabalho de análise e segmentação dos mercados nacionais já foi amplamente discutido pela Superintendência de Competição da Anatel e vem sendo divulgado a todos os órgãos da Agência.

Neste trabalho foram analisados os serviços por município e segmentados os mercados entre quatro níveis de competitividade: Competitivo, Potencialmente Competitivo, Pouco Competitivo e Não Competitivo.

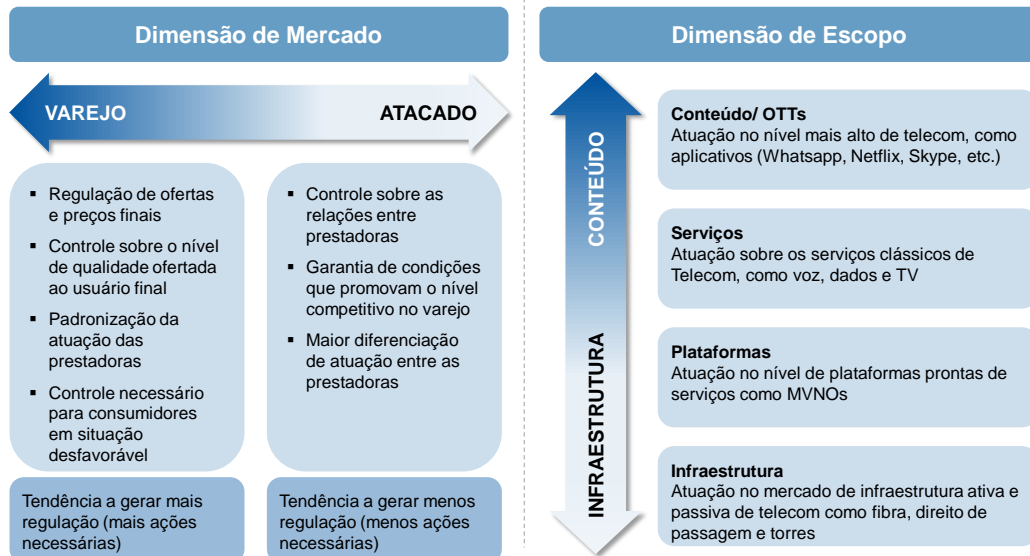
A figura abaixo ilustra como o posicionamento regulatório se encaixa no framework regulatório de uma agência regulatória. Os insumos fundamentais para a definição do modelo regulatório são as diretrizes do planejamento estratégico, o ambiente externo (que proporcionam muitas das condições de contorno) e os produtos da fase II. O alicerce operacional suporta o modelo regulatório e será definido nas fases III, IV, V e VI deste projeto.



O posicionamento regulatório, como indica a figura, é uma etapa supra modelo regulatório e deve indicar como a Agência espera atuar dadas as condições concretas de falhas de mercado. A figura abaixo ilustra a definição dos mercados de atuação da Agência, mostrando o espectro de foco em questões de atacado ou varejo e a dimensão de escopo que poderia atingir desde a camada mais pura de serviços (OTTs, por exemplo) até a camada de infraestrutura. Evidentemente, essas escolhas não são e não devem ser absolutas, mas servem como orientação de qual deve ser o foco pelo qual se espera alcançar os objetivos estratégicos da Agência e cumprir sua missão.

## Para cada necessidade de regulação, a Anatel deve ter clareza em quatro dimensões de atuação regulatória

### Escopo de atuação



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

inbyte consulting

VISAGIO

MATTOS FILHO

13

A figura a seguir ilustra mais duas dimensões de posicionamento regulatório: o grau de intervenção regulatória e o foco da atuação. O grau de intervenção regulatória trata da intensidade, detalhamento e nível burocrático que se deseja imprimir nos atos normativos da Agência. O foco de atuação tem relação com o objetivo primordial do alvo da ação regulatória que, a depender do mercado, deve ser relacionado à promoção do ambiente de competição ou desenvolvimentista.

## Para cada necessidade de regulação, a Anatel deve ter clareza em quatro dimensões de atuação regulatória (cont...)

### Escopo de atuação



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO

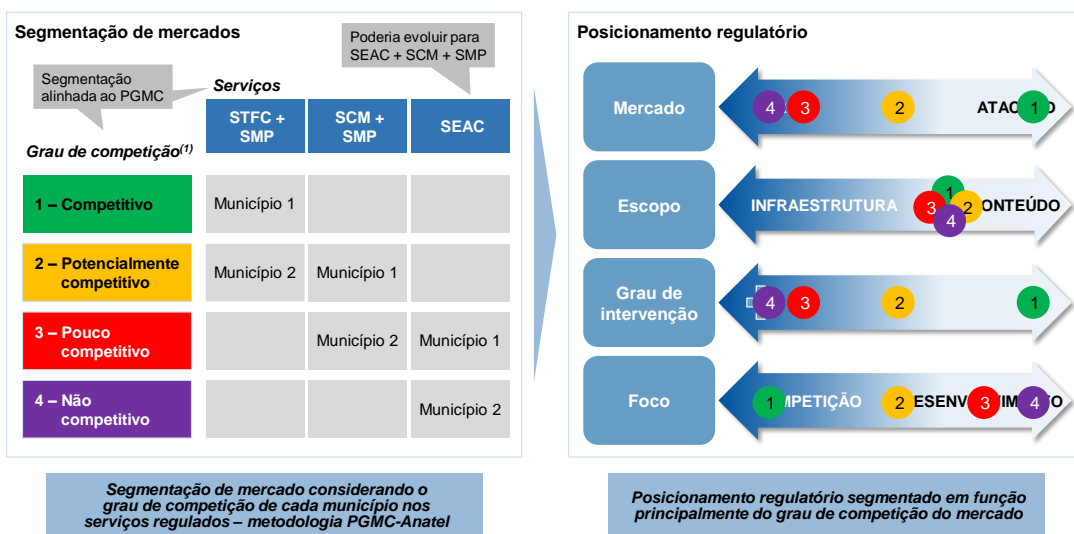
MATTOS FILHO

14

De posse das análises dos mercados em que se deseja atuar, sua granularidade geográfica e do posicionamento esperado em cada caso, classificam-se os mercados dentro do espectro de posicionamento regulatório. Dessa classificação deriva a forma como a Agência pode superar os desafios do setor do ponto de vista prático.

## Utilizaremos a definição de mercados da Anatel para segmentar o posicionamento regulatório, sempre respeitando as diretrizes gerais

### Definição dos mercados da Anatel e posicionamento regulatório



(1) Nomenclatura de categorias definidas pelo PGMC da Anatel  
Fonte: Anatel, Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO

MATTOS FILHO

15

### 3.2 ESTRUTURA DE ANÁLISE DOS TEMAS-CHAVE

A estrutura de análise dos temas-chave foi confeccionada considerando o contexto proveniente das diretrizes gerais do regulador e do posicionamento regulatório discutido com os servidores da Anatel e descritos na seção anterior deste relatório.

Com base neste contexto, e seguindo algumas alternativas estudadas e avaliadas no decorrer das subfases II.1 (benchmark) e II.2 (comparativo com contexto Brasil) foi estruturada uma árvore lógica composta pelo desdobramento dos temas-chave em aspectos estruturantes fundamentais para a completude da análise. Nesse ponto é importante ressaltar que foram realizados alguns ajustes nas estruturas dos temas apresentado inicialmente nos produtos II.1 e II.2, uma vez que as discussões com as equipes continuaram a evoluir essa estrutura ao longo da subfase II.3.

Por sua vez, os aspectos estruturantes foram desdobrados em subaspectos a serem analisados. Para cada um dos aspectos estruturantes foram definidas alternativas para seu tratamento/resolução. A estruturação descrita é ilustrada conforme demonstrado na figura apresentada na sequência.



As alternativas dos subaspectos foram definidas e avaliadas criteriosamente seguindo a metodologia de análise de impacto regulatório definida e cujos resultados serão apresentados na próxima seção deste relatório.

O tema-chave de Prestação de Serviços foi estruturado em três aspectos estruturantes: (i) Base Legal, (ii) Promoção da Competição, e (iii) Massificação de Serviços. O detalhamento dos subaspectos e alternativas consideradas é apresentado na seção a seguir.

## Prestação de serviços

A definição do modelo de prestação de serviços foi organizada em 3 grandes aspectos estruturantes

### Estruturação de alternativas



O tema-chave de Qualidade foi estruturado em quatro aspectos estruturantes: (i) Gerenciamento da Qualidade, (ii) Foco dos Indicadores, (iii) Demandas Consumeristas, e (iv) Monitoramento e Controle. O detalhamento dos subaspectos e alternativas consideradas é apresentado na seção a seguir.

## Qualidade

A definição do modelo de gestão da qualidade do serviço prestado pelas prestadoras foi organizada em 4 grandes aspectos estruturantes

### Estruturação de alternativas



O tema-chave de Licenciamento e Outorga foi estruturado em seis aspectos estruturantes: (i) Autorização para Prestação de Serviços, (ii) Autorização para Uso de RF, (iii) Radiodifusão, (iv) Licenciamento de Estações, (v) Numeração, e (vi) Satélite. O detalhamento dos subaspectos e alternativas consideradas é apresentado na seção a seguir.



O tema-chave de Gestão de Espectro foi estruturado em sete aspectos estruturantes: (i) Planejamento do Espectro, (ii) Coordenação/Notificação, (iii) Precificação pelo Uso Espectro, (iv) Mercado Secundário, (v) Spectrum Cap, (vi) Certificação de Equipamentos, e (vii) Controle de Espectro. O detalhamento dos subaspectos e alternativas consideradas é apresentado na seção a seguir.

## Gestão de Espectro

A definição do modelo de gestão do espectro é organizada em 7 grandes aspectos estruturantes

### Estruturação de alternativas



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

inbyte consulting

VISAGIO  
ECONOMIZANDO

MATTOS FILHO

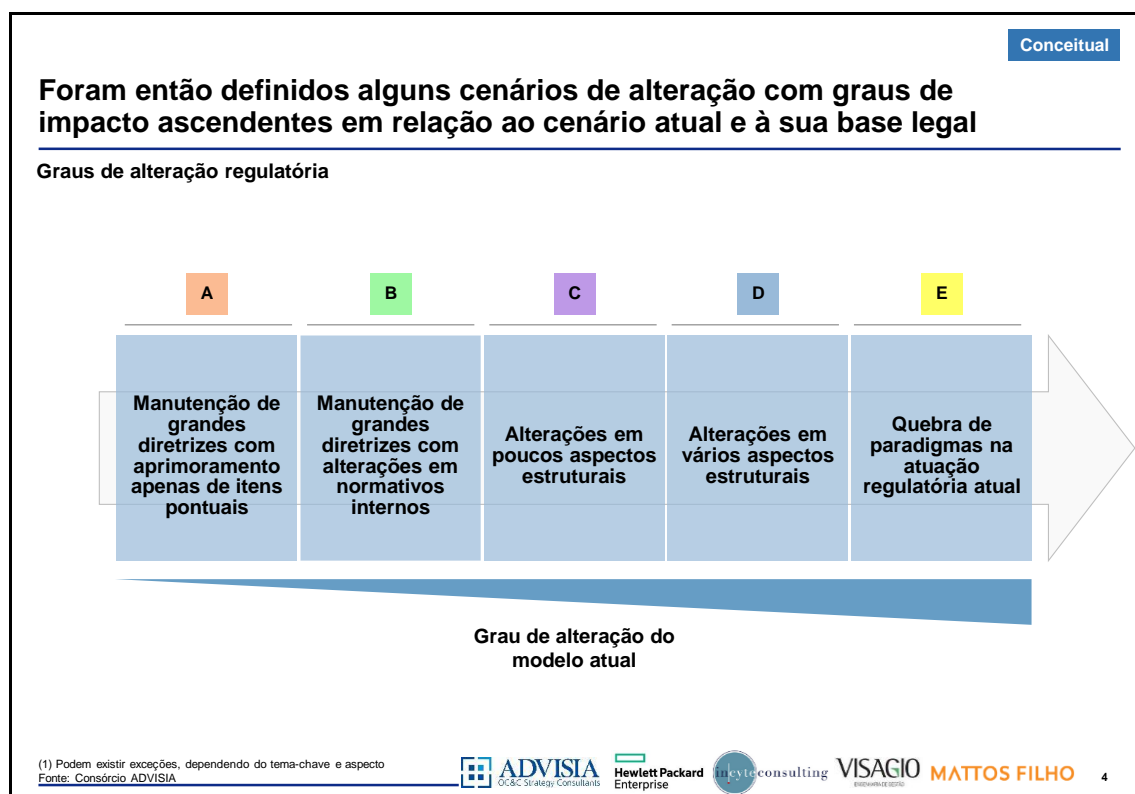
53

É importante enfatizar que os cenários de modelo regulatório que serão avaliados nada mais são do que a composição dos subaspectos de todos os quatro tema-chaves nas diversas alternativas representadas de maneira simplificada nessa estrutura de análise.

#### 4. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A análise de impacto regulatório apresentada neste capítulo segue a metodologia de AIR e as diretrizes que foram propostas à equipe da Anatel e que fazem parte da entrega do produto II.3 do projeto liderado pelo Consórcio.

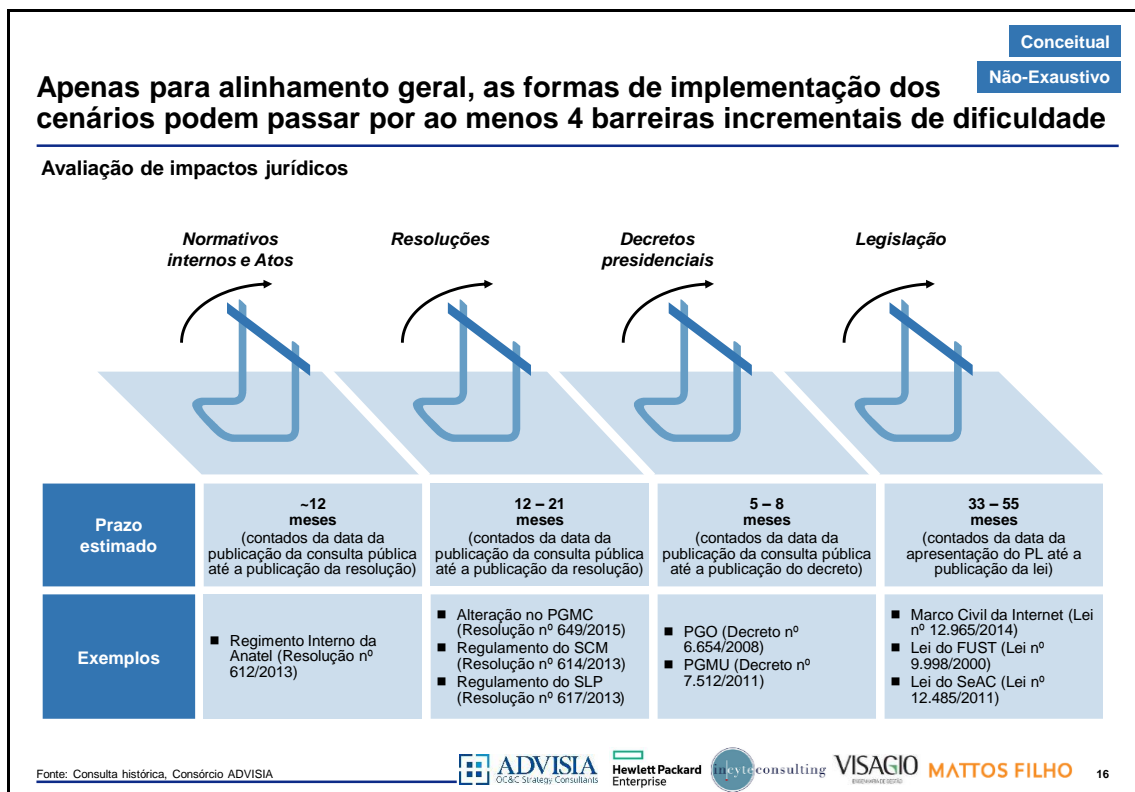
Utilizando as estruturas por tema-chave, definidas e descritas na seção anterior, foram criados alguns cenários de atuação regulatória para cada um dos temas. Desta forma, para cada tema-chave definiu-se entre três e cinco cenários de atuação regulatória possíveis com eventuais variações de cada cenário. O espectro desses cenários (nomeados pelas letras de “A” a “E”) parte da manutenção da grande maioria das diretrizes atuais (cenário “A”) até um cenário com maiores quebras de paradigmas regulatórios (cenário “E”), existindo até outros três possíveis cenários intermediários, conforme ilustrado abaixo.



As condições analisadas para a inclusão de alternativas em cada nível de cenário passaram por uma análise de diversos fatores, dentre os quais:

- Esforço necessário para adaptar a estrutura e recursos da Anatel para a implementação das alternativas
- Impacto em outros *stakeholders* do setor
- Impactos jurídicos previstos em cada alternativa

Os impactos jurídicos dos cenários também foram avaliados considerando quatro níveis básicos de dificuldade incrementais – de normativos internos e atos até alterações legislativas – conforme ilustrado na figura abaixo.



Nas próximas subseções são descritos detalhadamente cada um dos subaspectos por tema-chave. Essa descrição será composta pelas seguintes dimensões principais:

- Descrição
- Contexto
- Problema
- Objetivo
- Tratamento do tema no cenário internacional
- Alternativas regulatórias
- Impactos positivos e negativos
- Análise multicritério

A análise de impactos positivos e negativos contou com a participação dos membros das equipes dos projetos estratégicos de revisão do modelo. Foram organizadas sessões de brainstorming em que cada integrante pôde indicar a sua visão dos possíveis pontos positivos e negativos e a equipe, como um todo, pode chegar a um consenso em diversas oportunidades. As equipes de cada projeto são formadas por integrantes de diferentes áreas da Agência e, portanto, são representantes das diversas visões sobre os problemas e sobre o setor dentro da Anatel.

Um material contendo a estrutura do modelo regulatório, sua descrição e identificação de problemas, detalhamento das alternativas e a análise qualitativa dos impactos de cada uma (baseado no brainstorming) foi enviado aos integrantes das equipes para que pudessem dar notas, numa escala de -3 (impacto mais negativo) a +3 (impacto mais positivo), a cada *stakeholder* envolvido, como mostra a tabela a seguir. A base para a nota seriam os impactos positivos e negativos listados para cada alternativa. Da mesma forma, foi solicitado o preenchimento da coluna relativa ao Esforço de Implementação, preenchido numa escala de 0 (sem esforço) a 4 (maior esforço), que mede a dificuldade de implementação

operacional (recursos humanos, sistemas), política (barreiras internas e externas à Agência) e jurídica (necessidade de alteração em múltiplos instrumentos).

Alternativas	Peso por stakeholder					Impacto Ponderado	Esforço implementação	Nota global
	20%	20%	20%	20%	20%			
Alternativa 1	X	X	X	X	X	a1	Y	$[(a1+4)-Y/4] \times (10/7)$
Alternativa 2	X	X	X	X	X	a2	Y	$[(a2+4)-Y/4] \times (10/7)$
Alternativa 3	X	X	X	X	X	a3	Y	$[(a3+4)-Y/4] \times (10/7)$
Alternativa 4	X	X	X	X	X	a4	Y	$[(a4+4)-Y/4] \times (10/7)$

$Y [0 \leftarrow \rightarrow 4]$      $X [-3 \leftarrow \rightarrow +3]$

Ao final, foi realizada uma consolidação do material enviado por cada integrante das equipes para harmonizar as notas enviadas (eventualmente, também foram revisados os textos descrevendo as alternativas) e chegar a um resultado único do projeto. Para essa consolidação foram considerados os valores médios de cada nota dada por cada participante, desconsiderando-se os possíveis *outliers* e considerando somente os participantes respondentes do subaspecto estudado.

Por fim, obtém o seguinte impacto ponderado, conforme os pesos definidos para cada stakeholder (podem diferir entre os temas-chave do modelo):

$$a_1 = 20\% \times X_{Anatel} + 20\% \times X_{Operadora} + 20\% \times X_{Consumidor} + 20\% \times X_{Governo} + 20\% \times X_{Outros}$$

Para comparar as alternativas, formulou-se uma nota global para cada uma considerando-se o impacto ponderado no setor e o esforço de implementação. Para isso, normalizou-se o impacto global para uma escala de 1 a 7 (“a1+4”) e deduziu-se desse valor o esforço de implementação normalizado para uma escala de 0 a 1 (“Y/4”). Assim, o maior esforço possível seria suficiente para reduzir o impacto de uma alternativa em um nível (de 2 (ótimo) para 1 (bom), por exemplo) e, portanto, uma alternativa com impacto 1 (bom) sem esforço de implementação seria equivalente a uma alternativa com impacto 2 (ótimo) com o maior esforço de implementação máximo (4). Para finalizar, normaliza-se a nota global numa escala de 0 a 10 (“x(10/7)”).

O uso de diferentes escalas para cada aspecto teve o intuito de manter as escalas intuitivas para facilitar a apreciação por parte dos integrantes das equipes. Ao final, a normalização para formulação da nota global serviu para manter essa medida também intuitiva para facilitar a análise das alternativas.

É importante ressaltar que a AIR baseada na metodologia apresentada não busca apoiar as conclusões em valores puramente matemáticos, sendo os resultados obtidos representações quantitativas das análises qualitativas realizadas em equipe. Há, portanto, uma margem de “erro” ou incerteza a ser considerada na análise dos resultados. Seria suficientemente razoável, nesse sentido, levar em conta uma margem de um ponto para se considerar duas ou mais alternativas virtualmente equivalentes.

#### 4.1 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A análise de cada subaspecto é apresentada nas subseções seguintes, sendo importante salientar um conjunto de subaspectos fundamentais para o correto funcionamento do modelo proposto: os subaspectos referentes aos mecanismos de financiamento da massificação.

O modelo de prestação tem, entre outros objetivos, garantir um ambiente propício para a massificação dos serviços de telecomunicações relevantes para os consumidores brasileiros. Sendo assim, deve-se ter uma atenção especial tanto na expansão dos serviços a serem massificados quanto na viabilidade dessa massificação e na continuidade da prestação dos serviços. Entende-se que, a partir da experiência internacional estudada, o fator mais importante nesse processo é o correto funcionamento dos mecanismos que compensem eventual falta de atratividade na prestação de serviços nas áreas-alvo da massificação (o sucesso do modelo reduz os riscos de descontinuidade, reduzindo também a importância desse tema nesses países). Um dos principais mecanismos que permitem essa compensação é o mecanismo de financiamento da massificação. Os mecanismos adotados atualmente no Brasil têm se mostrado ineficientes, como será aprofundado mais adiante e, com a precariedade desses instrumentos, torna-se mais importante a discussão a respeito dos mecanismos de continuidade dos serviços.

Entende-se que o mecanismo de financiamento é um estímulo que se dá às prestadoras para massificação de serviços, enquanto os mecanismos de continuidade são instrumentos de segurança que evitam o desatendimento dos consumidores. O sucesso do modelo como um todo deve depender do sucesso na implementação das alternativas de massificação, especialmente os mecanismos de financiamento e, quanto maior a fragilidade na implementação desses aspectos, maior será o risco de dependência dos mecanismos para continuidade dos serviços para evitar o desatendimento.

#### **4.1.1 BASE LEGAL**

##### **4.1.1.1 Tipos de regime**

###### Descrição:

Base legal para prestação dos serviços de telecomunicações considerando a necessidade ou não de especificar o regime privado ou público.

###### Contexto:

Com o fim do monopólio estatal, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral das Telecomunicações (“LGT”), definiu a possibilidade de prestação dos serviços de telecomunicações nos regimes público e privado. Atualmente, o único serviço prestado, concomitantemente, em regime público e em regime privado é o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, em suas diversas modalidades, a saber: o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional (Artigo 64 da LGT e art. 1º do Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008). Os demais serviços são prestados em regime privado, conforme estabelece o Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008 (Art. 3º). Os serviços prestados em regime privado não se submetem às obrigações de universalização e continuidade. Com a aproximação do final do período de concessão do STFC (em 2025), as inseguranças jurídicas associadas ao tema dos bens reversíveis, a queda no interesse da população pelo STFC, a crescente importância da banda larga como serviço essencial de telecomunicações e a necessidade de se intensificar os investimentos no setor a fim de acompanhar sua evolução tecnológica e apelo popular, tem-se a necessidade de revisão do modelo de prestação desses serviços e sua regulação por parte do Estado.

###### Problema:

A necessidade de múltiplos regimes de prestação num mesmo mercado vem sendo questionada por gerar um peso regulatório maior sobre as operadoras concessionárias do

STFC comparativamente às prestadoras autorizadas. Essa situação resulta na redução de competitividade das concessionárias e correspondentemente à redução da atratividade econômica do serviço prestado em regime público. Além disso, o crescimento da importância da banda larga como serviço essencial tem trazido o questionamento a respeito da possibilidade de se mudar o foco das políticas públicas, que hoje está no serviço de voz, para esse novo serviço cujo interesse social vem se mostrando cada vez mais relevante. Nesse momento, é importante modelar as bases regulatórias que melhor se adequam à nova realidade do setor e sua possível evolução.

#### Objetivo:

O objetivo desse subaspecto é definir o regime mais adequado para estimular (i) a prestação de serviços de telecomunicações de forma a massificá-los, (ii) garantir o nível adequado de competição em cada mercado, (iii) incentivar a inovação tecnológica característica do setor, (iv) garantir a atratividade econômica dos mercados tendo em vista sua sustentabilidade/continuidade e (v) proteger os interesses dos consumidores atuais e futuros dos serviços de telecomunicações.

#### Tratamento no cenário internacional:

O benchmark internacional demonstra não haver diferenciação entre regimes de prestação (público e privado) nos países analisados. O regime existente nesses países tem, predominantemente, as características do regime privado no Brasil.

#### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Único (Público)</b>	Sem serviços prestados sob autorização (mantém previsão legal dos dois regimes), somente concessões nos moldes legais atuais ou com pequenos ajustes.	Não considerado
<b>Único (Privado)</b>	Sem serviços prestados sob concessão (mantém previsão legal dos dois regimes), somente autorização nos moldes legais atuais ou com pequenos ajustes.	D
<b>Dicotômico (Público e Privado)</b>	Possibilidade de concessões no regime público e autorizações no regime privado nos moldes legais atuais ou com pequenos ajustes.	A, B, C
<b>Sem diferenciação</b>	Sem diferenciação de regime e com características semelhantes ao que atualmente seria um regime totalmente privado, nos moldes do que se verificou nos países estudados no benchmark.	E

#### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Único (Público)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite controle mais intenso do Estado na prestação dos serviços de telecomunicações (devido às características intrínsecas do modelo concessionário de concessão em comparação com o modelo de autorização)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gera um custo regulatório bastante relevante para o setor pois exige a mudança de regime para todas as empresas atuantes, grandes, médias ou pequenas.</li> </ul>

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<p>com o objetivo de garantir a aplicação de suas políticas e proteção de grupos sociais desassistidos (ex. por meio de controle de tarifas).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduz a complexidade do setor ao aplicar as mesmas regras para todas as empresas prestadoras. Elimina a desigualdade de tratamento entre empresas que atuam hoje sob regimes diferentes.</li> <li>▪ É coerente com os demais serviços considerados públicos (luz, água, gás, etc.) que são prestados, via de regra, em regime público sob concessão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gera um custo regulatório bastante relevante para o órgão regulador, pois aumenta a complexidade do acompanhamento e controle ao incluir todas as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações sob regras de concessão, podendo tornar o sistema não gerenciável devido ao número de entidades a serem fiscalizadas.</li> <li>▪ Gera um passivo para o Poder Público pois, em última instância, o Estado seria responsável por garantir a continuidade da prestação e universalização de todos os serviços públicos.</li> <li>▪ Tem grande potencial de desestimular o setor, pois o regime público, tal como é conhecido, possui barreiras maiores para a diferenciação entre empresas, afetando os investimentos em inovação e a concorrência no setor.</li> <li>▪ Redução da atratividade econômica e, conseqüentemente, redução dos investimentos no setor.</li> <li>▪ Eleva as barreiras regulatórias de entrada para as pequenas empresas gerando uma tendência ao monopólio.</li> </ul>
<b>Único (Privado)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permite a simplificação do processo regulatório e de seus custos, pois o regime privado pressupõe, de forma geral, regras menos rígidas ou detalhistas do que o regime público.</li> <li>▪ Reduz a complexidade do setor ao aplicar as mesmas regras para todas as empresas prestadoras. Elimina a desigualdade de tratamento entre empresas que atuam hoje sob regimes diferentes.</li> <li>▪ Aumenta a atratividade econômica da prestação de serviços de telecomunicações ao reduzir as incertezas e riscos jurídicos/regulatórios associados ao regime público.</li> <li>▪ Reduz as barreiras regulatórias de entrada para as pequenas empresas.</li> <li>▪ Promove uma maior liberdade de atuação às empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possui riscos jurídicos associados, pois elimina o regime público de concessões previsto em lei e que possui múltiplas interpretações.</li> <li>▪ Aumenta o risco de desatendimento de áreas pouco atrativas caso não haja políticas de universalização que atraiam a participação das autorizatárias.</li> <li>▪ Aumenta o risco de que as empresas atuantes em áreas menos atrativas aumentem significativamente seus preços de modo a tornar o acesso ao serviço pelas camadas da população menos privilegiadas proibitivo ou muito oneroso, visto que as tarifas deixariam de ser controladas via concessão.</li> <li>▪ Redução do poder de enforcement do Estado, uma vez que o regime privado leva a um controle menor da prestação.</li> <li>▪ É uma medida que possui barreiras políticas importantes no cenário atual, sendo, portanto, necessário um alinhamento junto aos stakeholders envolvidos (movimentos sociais, judiciário, executivo e legislativo).</li> <li>▪ Há um risco de, no momento da caracterização do regime privado, reunir um conjunto de características semelhante ao regime público atual.</li> </ul>
<b>Dicotômico (Público e Privado)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não precisa de alteração do arcabouço jurídico atual.</li> <li>▪ Garante estabilidade de regras para o setor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mantém o desincentivo ao investimento na ampliação das redes das concessionárias.</li> <li>▪ Custos regulatórios importantes reduzem a capacidade competitiva da operadora</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite a aplicação de regimes adequados a cada objetivo específico, dando flexibilidade ao Poder Público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>concessionária nas regiões com competição das demais operadoras autorizadas.</li> <li>Impacto social da solução nas localidades que já apresentam nível elevado de concorrência não é relevante, face ao custo regulatório para o setor.</li> <li>Há um risco de aplicação ineficiente de recursos públicos ao se utilizar em prestadoras (concessionárias) que podem não ser as mais eficientes presentes no mercado.</li> </ul>
<b>Sem diferenciação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Além dos impactos positivos presentes na opção de regime único privado, pode-se citar a simplificação do modelo regulatório ao eliminar o instituto "regime de prestação", ou seja, eliminando essa discussão que é peculiar ao caso brasileiro.</li> <li>Sem múltiplas possibilidades de regime, haveria um incremento na estabilidade do setor.</li> <li>Permite flexibilidade/maleabilidade ao Poder Público para definir as condições nas quais devem ser prestados o(s) serviço(s) de interesse público, tanto devido à possibilidade de estabelecer relacionamentos específicos com cada agente de mercado como devido à possibilidade de se adaptar às evoluções do setor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com regras específicas para cada serviço de telecomunicações, pode-se atingir um nível de complexidade maior no controle e acompanhamento da prestação (múltiplos relacionamentos entre o poder público e prestadoras), especialmente caso haja múltiplos serviços.</li> <li>Pode enfrentar barreiras jurídicas importantes para sua implementação, pois depende de alterações na LGT e, dependendo da interpretação, pode depender de alteração constitucional.</li> <li>Potencial risco para a implementação de políticas públicas devido a não utilização de regime público que é historicamente utilizado para esse fim (necessidade de discussões que levem à elaboração de regras semelhantes ou equivalentes àquelas estabelecidas atualmente).</li> </ul>

### Análise Multicritério:

<b>Alternativas</b>	<b>Peso por stakeholder</b>					<b>Tipo de média:</b>			<b>Média ajustada</b>
	25%	25%	25%	25%	0%	<b>Impacto Ponderado</b>	<b>Esforço implem.</b>	<b>Nota global</b>	
Único (Público)	-2,2	-2,7	0,0	0,8	-0,3	-1,0	3,0	<b>3,2</b>	
Único (Privado)	1,6	2,7	0,5	-0,5	0,2	1,1	3,0	<b>6,2</b>	
Dicotômico (Público e Privado)	-0,4	-0,5	0,0	0,2	0,0	-0,2	0,0	<b>5,5</b>	
Sem diferenciação	1,5	1,8	0,5	0,1	0,1	1,0	4,0	<b>5,6</b>	

Pode-se observar que a alternativa "Único (Privado)" representa o impacto ponderado mais positivo seguida de perto da alternativa "Sem diferenciação" e possui a melhor nota global, apesar de ser equivalente às notas das alternativas "Dicotômico (Público e Privado)" e "Sem diferenciação" (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, as alternativas "Único (Privado)" e "Sem diferenciação" são as alternativas mais recomendáveis para esse subaspecto.

#### 4.1.1.2 Lista de serviços

Descrição:

Previsão formal da lista de possíveis serviços de telecomunicações sobre os quais se baseia o conjunto normativo da Agência.

Contexto:

As modalidades de serviços são definidas pela Anatel, em função de sua finalidade, âmbito de prestação, forma, meio de transmissão, tecnologia empregada ou de outros atributos, nos termos do artigo 69 da LGT. Atualmente, existem obrigações de cobertura/atendimento para alguns serviços de telecomunicações de interesse coletivo (em alguns casos decorrentes das autorizações de uso de radiofrequências e não das autorizações para prestação dos serviços). Há hoje 14 serviços de telecomunicações “ativos” no Brasil, embora a lista de serviços existentes seja significativamente maior.

Problema:

A existência de uma lista extensa de serviços gera maior complexidade regulatória e aumenta a burocracia, pois exige tratamentos distintos para cada serviço no âmbito das prestadoras e da Agência por meio de controles e normas específicas.

Objetivo:

Estabelecer uma lista de serviços racional que permita o controle e a diferenciação adequada às características de cada finalidade dentro do mercado de telecomunicações e promova a agilidade do setor dentro do dinamismo que lhe é característico.

Tratamento no cenário internacional:

Há diferentes abordagens possíveis no benchmark internacional. Um exemplo seria a divisão nos serviços mais clássicos do setor: voz fixa, voz móvel, banda larga (fixa e móvel) e TV por assinatura (Austrália e Reino Unido). Outro exemplo é o adotado pela Malásia que tem foco na funcionalidade: oferta de instalações (*facility provision*), oferta de serviços, aplicações e conteúdo - serviços de varejo são definidos numa lista mais extensa. O exemplo alemão é parecido com o da Índia e utiliza o conceito geral de serviço de telecomunicações com algumas subcategorias (equivalentes ao STFC, SCM, SMP, etc.) necessárias para o controle regulatório nas outorgas desse serviço único. Na prática, isso significa que o serviço de telecomunicações é gênero de serviços amplo, como seria, por exemplo, serviço de transporte rodoviário, mas detalha-se em subcategorias (ou espécies) mais detalhadas na outorga.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Mais segmentada	Lista de serviços mais segmentada, como atualmente no Brasil ou como adotado na Malásia.	A
Menos segmentada	Lista de serviços simplificada (ex. Alemanha ou Reino Unido), ou seja, menos segmentada.	B, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Mais segmentada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite maior precisão nas ações regulatórias por diferenciar em maiores detalhes cada tipo possível de serviço de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O controle e acompanhamento de uma lista mais detalhada de serviços possui implicações nas atividades da Agência, pois exige análise de um volume maior de informações, maior número de regulamentos, atos, banco de dados, etc. Da mesma forma, o setor também sofreria com maiores custos transacionais (inclusive de necessidade de outorgas e licenciamento adicionais) para realizar o controle necessário de um número maior de serviços, apesar dos serviços serem prestados eventualmente por meio da mesma plataforma.</li> <li>Uma lista de serviços mais segmentada estaria desalinhada com a atual tendência de convergência dos serviços de telecomunicações em que haveria menor diferenciação entre serviços.</li> <li>Dificuldade, por parte do governo, em direcionar adequadamente a política pública de telecomunicações devido ao maior número de opções de serviços.</li> <li>Dificuldade de entendimento, por parte dos consumidores, de seus direitos face ao excesso de regras.</li> </ul>
<b>Menos segmentada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução da complexidade de controle e acompanhamento por parte da Anatel e também para todo o setor pela menor necessidade de detalhamento de serviços (menor necessidade de outorga de serviços, licenciamento de estações, etc.).</li> <li>Simplificação de normas baseadas na diferenciação entre serviços, facilitando o entendimento, por parte dos consumidores, de seus direitos, face à redução de regras.</li> <li>Alinhamento com a tendência atual de convergência dos serviços de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de perda de precisão nas ações regulatórias por reduzir o detalhamento entre serviços.</li> <li>Redução da quantidade de informações específicas de cada serviço.</li> <li>Pode gerar dificuldades na aferição da qualidade dos serviços, pois com menos subdivisões haveria uma complexidade maior para medir parâmetros específicos.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

<b>Alternativas</b>	<b>Peso por stakeholder</b>					<b>Tipo de média:</b>			<b>Média ajustada</b>
	25%	25%	25%	25%	0%	<b>Impacto Ponderado</b>	<b>Esforço implem.</b>	<b>Nota global</b>	
Mais segmentada	-1,8	-1,4	-0,9	-0,1	0,0	-1,1	1,0	<b>3,9</b>	
Menos segmentada	2,2	2,1	0,7	0,2	0,0	1,3	3,0	<b>6,5</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Menos segmentada” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Menos segmentada” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.1.2 PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO

### 4.1.2.1 Foco da regulação

#### Descrição:

Na promoção do nível de competição do mercado o foco regulatório pode estar em regras para as relações no varejo ou atacado.

#### Contexto:

A regulação de varejo está focada nos principais serviços de telecomunicações (STFC, SMP, SCM e SeAC), principalmente em aspectos finalísticos como qualidade, atendimento, direitos dos consumidores, abrangência e cobertura.

No que se refere à regulação de preços de mercado de varejo, está presente apenas nos serviços prestados em regime público (no caso, o STFC prestado pelas concessionárias), conforme previsto nos artigos 103 a 109 da LGT.

A regulação concorrencial dos mercados de atacado disposta no Plano Geral de Metas de Competição – PGMC, aprovado por meio da Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012 parte da verificação de falhas de mercado no varejo. Assim, a partir de estudos destes mercados de varejo, verificadas as falhas, impõem-se medidas assimétricas aos grupos econômicos detentores de Poder de Mercado Significativo – PMS, nos mercados de atacado correspondentes. Ou seja, a um problema concorrencial em um mercado de varejo é aplicado uma medida corretiva no correspondente mercado de atacado, que, como consequência, ocasiona o problema inicial no varejo.

#### Problema:

Regulamentações excessivas no varejo podem comprometer a diferenciação competitiva das operadoras sem necessariamente se traduzir em bem-estar para o consumidor. Da mesma forma, o foco normativo exclusivamente no atacado, deixando de lado as relações de varejo, pode vir a comprometer essas relações nas situações em que o consumidor tenha pouco poder de barganha.

#### Objetivo:

Focar a atuação regulatória em temas e áreas que promovam a concorrência no mercado de varejo.

#### Tratamento no cenário internacional:

A tendência geral é o foco regulatório no atacado (Alemanha, Reino Unido, Austrália), especificamente para operadoras com PMS, para garantir ambiente competitivo no varejo.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Atacado	Maior parte da regulação voltada a ações que impactem o mercado de atacado (algumas ações no varejo são possíveis).	E
Varejo	Maior parte da regulação voltada a ações que impactem o mercado de varejo (algumas ações no atacado são possíveis).	A
Combinação varejo e atacado	Regulação equilibrada em ações que impactem tanto o mercado de atacado, quanto o de varejo.	B, C, D

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Atacado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possível redução da intensidade da atuação do Poder Público por ser uma interferência indireta no mercado.</li> <li>▪ Promoção da competição reduzindo, por exemplo, os gargalos de entrada.</li> <li>▪ Evita duplicação desnecessária das redes de telecomunicações e o conseqüente uso ineficiente de recursos em casos de iniciativas como a promoção da disponibilização de serviços no atacado e/ou compartilhamento de redes com todos os possíveis competidores.</li> <li>▪ Potencial redução da gama de iniciativas necessárias por parte do Poder Público, inclusive redução das possíveis empresas-alvo das normas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Devido à assimetria de informações entre regulador e regulados, há um risco de atuação regulatória ineficiente ou ineficaz, podendo prejudicar a competição.</li> <li>▪ As medidas tendem a surtir efeito na competição no médio e longo prazo.</li> <li>▪ Existe a possibilidade de desincentivo à construção de novas redes e novos investimentos, de forma geral, devido às regras impostas às proprietárias das redes para compartilhamento com os demais competidores.</li> <li>▪ No curto prazo, pode haver prejuízo para os consumidores no varejo, pois se não houver um bom nível de competição, podem ocorrer abusos das prestadoras com PMS.</li> <li>▪ A operacionalização de medidas no atacado tende a ser mais complexa como, por exemplo, a necessidade de utilização de entidades para consolidação das ofertas de referência.</li> </ul>
<b>Varejo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nos mercados sem competição, esse tipo de medida garante uma proteção direta do consumidor, evitando práticas abusivas pelas prestadoras.</li> <li>▪ A operacionalização desse tipo de medida tende a ser mais simples, pois geralmente a incidência é universal para todas as operadoras e a natureza das iniciativas é mais simples como, por exemplo, o estabelecimento de preços-teto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Há um risco de as medidas inviabilizarem os negócios das prestadoras, seja devido à dinâmica do mercado, que afeta seus custos, seja devido à dificuldade do órgão regulador em estabelecer regras que garantam essa viabilidade.</li> <li>▪ As regras no varejo diminuem a competição entre operadoras, pois reduzem as possibilidades de diferenciação entre operadoras.</li> <li>▪ Há a possibilidade de redução nos incentivos à inovação devido ao ônus regulatório trazido pela imposição de normas no varejo.</li> <li>▪ Dificuldade de identificar os mercados mais adequados a esse tipo de medida com o</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		consequente risco de desperdício de recursos no controle em áreas cujos níveis de competição sejam elevados.
<b>Combinação varejo e atacado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equilíbrio entre a promoção da redução de barreiras de entrada, por meio de atuação no atacado, e o controle de ofertas no varejo, evitando abusos sobre os consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldade em estabelecer de forma prévia o nível adequado de equilíbrio das ações no varejo e atacado em cada área e a identificação do nível de competição em cada área.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	25%	0%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Atacado	1,4	0,5	0,0	0,1	-0,2	0,5	2,0	<b>5,7</b>	
Varejo	-0,5	-1,9	1,6	0,5	0,0	-0,1	0,2	<b>5,6</b>	
Combinação varejo e atacado	0,5	-0,4	1,2	0,9	0,0	0,6	1,0	<b>6,2</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Combinação varejo e atacado” representa o impacto ponderado mais positivo, pouco à frente de “Atacado” e representa a melhor nota global, mas é equivalente às demais alternativas (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a melhor alternativa é a “Combinação varejo e atacado”, mas a alternativa “Atacado” não seria descartável.

#### 4.1.2.2 Métodos de promoção

##### Descrição:

Definição dos métodos para promoção da competição com relação à maneira como as normas devem se aplicar a cada tipo de competidor.

##### Contexto:

Um dos instrumentos normativos utilizados que embasa as medidas implementadas pela Anatel para promoção da competição é o PGMC que dispõe sobre o incentivo e a promoção da competição livre, ampla e justa no setor de telecomunicações, nas hipóteses em que a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte de Grupo com Poder de Mercado Significativo em determinado mercado relevante exige a adoção de medidas regulatórias assimétricas.

##### Problema:

O uso inadequado de regras não isonômicas para diferentes tipos de competidores pode causar efeitos contrários à promoção da competição.

##### Objetivo:

Garantir o nível de competição desejado e utilizar, sempre que possível, regras isonômicas para evitar distorções prejudiciais.

### Tratamento no cenário internacional:

Não houve dados conclusivos a respeito desse aspecto no benchmark.

### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Métodos assimétricos	Utilização de regras específicas para cada tipo de prestadora, conforme critérios específicos como PMS.	A, B, C, D, E
Métodos simétricos	Sem diferenciação de regras para diferentes competidores.	Nenhum

### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Métodos assimétricos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ A aplicação de tratamento desigual para empresas desiguais pode ser mais adequada considerando o objetivo de se promover a competição entre as mesmas.</li><li>▪ Esse tipo de tratamento pode ser mais efetivo ao permitir o foco em determinadas empresas (com PMS, por exemplo).</li><li>▪ Tratamentos assimétricos podem favorecer pequenas empresas ao reduzir a barreira de entrada no mercado e, assim, promover a competição.</li><li>▪ A atuação regulatória tende a ser mais eficiente com o uso de ferramentas devidamente dosadas para cada competidor, evitando excesso de carga regulatória sobre as pequenas empresas ou o risco do exercício do poder das operadoras detentoras de PMSs.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Devido à assimetria de informações entre regulador e regulados, há uma dificuldade em estabelecer da maneira mais justa possível a qual categoria deve-se encaixar cada competidor.</li><li>▪ Há uma complexidade operacional inerente ao processo de aplicação de medidas assimétricas para cada competidor.</li><li>▪ Há desafios de comunicação com a sociedade das medidas propostas e, em decorrência disso, de sua aceitação.</li><li>▪ Uma vez implementadas as regras, seu acompanhamento apresenta muitos desafios, pois exige tratamento diferenciado para cada competidor.</li><li>▪ Existe um risco de incentivo às empresas beneficiadas por esse mecanismo a utilizarem de meios que ocultem sua real situação, evitando o enquadramento numa categoria menos favorável.</li></ul>
<b>Métodos simétricos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ A aplicação de regras simétricas tende a ser mais simples, pois se aplicam indistintamente.</li><li>▪ Seu acompanhamento tende a ser simplificado, pois a exigência do seu cumprimento de regras não difere entre as empresas.</li><li>▪ A comunicação das medidas para a sociedade é menos complexa, pois não há regras diferentes para cada tipo de empresa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Risco de redução da eficiência regulatória, pois as medidas provavelmente não seriam adequadas para qualquer tipo de competidor. Haveria, portanto, tratamento igual para competidores com características desiguais.</li><li>▪ Dada uma determinada carga regulatória estabelecida pelas regras simétricas, haveria um favorecimento das empresas com maior escala, pois seriam mais capazes de absorver esse custo adicional.</li></ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			Nota global
Métodos assimétricos	0,5	0,7	0,5	0,9	0,0	0,7	1,2	6,2
Métodos simétricos	0,5	-1,5	-0,5	-0,3	0,0	-0,4	1,0	4,7

Pode-se observar que a alternativa “Métodos assimétricos” representa o impacto ponderado mais positivo e também a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Métodos assimétricos” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.1.2.3 Mecanismos

##### Descrição:

Tipo de abordagem e ferramentas para aumentar o nível de competição do mercado, seja atuando no varejo ou no atacado.

##### Contexto:

Entre as regulações ex-ante, destaca-se principalmente o PGMC, aprovado por meio da Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012. Esse Plano dispõe sobre o incentivo e a promoção da competição livre, ampla e justa no setor de telecomunicações, nas hipóteses em que a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte de Grupo com Poder de Mercado Significativo em determinado mercado relevante exige a adoção de medidas regulatórias assimétricas. O PGMC estabelece: (i) critérios e diretrizes para a identificação e análise de Mercados Relevantes do setor de telecomunicações; (ii) critérios e diretrizes para a identificação dos Grupos com Poder de Mercado Significativo em cada Mercado Relevante; (iii) diretrizes para a adoção de Medidas Regulatórias Assimétricas; (iv) Medidas Regulatórias Assimétricas para os Mercados Relevantes; (v) procedimentos para a composição de conflitos entre agentes econômicos em matérias diretamente relacionadas com a competição; e (vi) critérios e diretrizes para o acompanhamento da competição nos Mercados Relevantes.

##### Problema:

A atuação regulatória por meio de mecanismos ineficientes gera um travamento no setor ao impor regras no varejo para disponibilização de produtos que não são contratados pelos consumidores ou ao impor regras excessivas no atacado que possam prejudicar as empresas com PMS e não, necessariamente, promover as empresas sem PMS.

##### Objetivo:

Implementar diretrizes que assegurem a efetividade regulatória dentro do objetivo de promoção e proteção à competição a fim de beneficiar os consumidores com a melhoria global de qualidade dos serviços de telecomunicações.

##### Tratamento no cenário internacional:

Observa-se a utilização de ferramentas típicas de controle do atacado como precificação baseada em custos (geralmente para interconexão) e outras medidas como a transparência, a não discriminação de ofertas no atacado e a discriminação da fatura (medidas aplicadas na Austrália, Alemanha e Reino Unido, por exemplo).

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Transparência	Ações com o intuito de promover a transparência de dados de interesse das prestadoras, tais como as condições contratuais dos serviços ofertados, preços e status operacional de rede.	A, B, C, D, E
Separação estrutural	Obrigação de separação estrutural das empresas prestadoras de serviços nos diversos níveis de rede como, por exemplo, a necessidade de haver uma empresa limitada à atuação em redes de acesso e uma empresa limitada à atuação em redes de transporte, não podendo haver uma mesma empresa atuando, simultaneamente, em acesso e transporte.	Nenhum
Separação funcional	Obrigação de separação funcional interna das empresas prestadoras de serviços nos diversos níveis de rede como, por exemplo, a necessidade de haver um setor da empresa limitado à atuação em redes de acesso e um setor da empresa limitado à atuação em redes de transporte, não podendo haver um único setor responsável pela atuação simultânea em acesso e transporte. Seria o equivalente a ser necessária uma separação contábil para cada função.	A, B, C, D
Preços de referência	Controle dos preços e/ou tarifas praticados no atacado para evitar práticas abusivas.	A, B, C, D, E
Oferta obrigatória	Obrigação de disponibilização de ofertas de serviços de atacado de forma indiscriminada.	A, B, C, D, E
Redução de carga regulatória	Conjunto de iniciativas visando à redução da carga regulatória sobre os competidores.	C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Transparência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção do empoderamento de todos os agentes econômicos envolvidos (demais competidores, Poder Público e consumidores).</li> <li>Permite a redução da assimetria de informações entre regulador e regulados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe um impacto negativo no desenvolvimento de estratégias de negócios que dependam do sigilo de informações.</li> <li>Aumento nos custos transacionais associados ao recolhimento, envio e disponibilização de informações como ocorre atualmente com a necessidade de uma entidade específica para a consolidação de ofertas de atacado - SNOA.</li> </ul>
<b>Separação estrutural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção do tratamento isonômico entre os competidores quanto ao acesso aos insumos de atacado, por exemplo.</li> <li>Possibilidade de ganhos operacionais de eficiência devido ao foco específico necessário às empresas especializadas em cada nível das redes de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de perdas de sinergia devido à separação total das empresas e aumento no peso tributário dada a multiplicidade de operações comerciais necessárias no relacionamento entre as empresas responsáveis por níveis distintos da rede.</li> <li>Aumento nos custos transacionais devido ao aumento na quantidade de dados a serem</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidade de implementar medidas que promovam a transparência entre os competidores.</li> </ul>	<p>processados para realização de tarefas atualmente realizadas por uma única empresa (necessidade de transações comerciais, controles contábeis distintos, gerenciamento de rede separados, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Redução da possibilidade de diversificação e diferenciação entre competidores devido à relativa padronização dos prestados por cada um.</li> <li>Desestímulo de novos investimentos em rede, pois o potencial da rede será compartilhado entre diversas empresas, e não sendo limitado à empresa investidora.</li> <li>Dificuldade de implementação no cenário atual, no qual as empresas já estão estabelecidas com suas estruturas passando por um movimento de verticalização, conforme estímulo regulatório vigente.</li> </ul>
<b>Separação funcional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>É uma medida cuja implementação não é complexa, pois depende somente de reorganização interna das empresas (não há impacto tributário, separação ou limitação de controle acionário, etc.).</li> <li>Há um bom nível de adequação ao contexto atual do mercado, pois permite a verticalização das prestadoras.</li> <li>Possibilidade de ganhos operacionais de eficiência se for implementado de forma a se obter uma concorrência interna entre as áreas responsáveis por cada função da empresa.</li> <li>Facilidade de implementar medidas que promovam a transparência entre os competidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento nos custos transacionais devido ao aumento na quantidade de dados a serem processados para realização de tarefas atualmente realizadas por uma única área dentro das empresas (necessidade de transações comerciais internas, controles contábeis distintos, gerenciamento de rede separados, etc.).</li> <li>Dificuldade de controle e auditoria por parte do regulador para garantir a efetiva separação funcional interna das empresas.</li> </ul>
<b>Preços de referência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumento que tende a evitar os abusos cometidos por agentes com PMS e, dessa forma, prevenir o aparecimento de barreiras de entrada a novos competidores decorrente de preços excessivamente altos (no atacado).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O controle de preços possui uma dificuldade de operacionalização tanto para o estabelecimento desses preços em níveis adequados para o setor como para seu controle e acompanhamento para garantir a aplicação das regras estabelecidas (por exemplo, pode-se estabelecer um preço-teto para um determinado serviço de atacado, porém o serviço pode não ser o mais demandado pelo mercado ou a empresa ofertante pode descaracterizá-lo para evitar o enquadramento no serviço regulamentado).</li> <li>Há um risco de desestímulo a novos investimentos na rede, pois as prestadoras devem considerar que podem não ser capazes de estabelecer o preço que viabilizaria os investimentos realizados.</li> </ul>
<b>Oferta obrigatória</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção da isonomia entre os competidores ao disponibilizar de forma indistinta os recursos de rede no atacado e, assim, reduzir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento nos custos transacionais devido ao aumento na quantidade de dados a serem processados para realização e disponibilização</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<p>possíveis barreiras de entrada a novos competidores, por exemplo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permite maior transparência entre os agentes de mercado e reduz a assimetria de informações entre regulador e regulados.</li> <li>Mantém a liberdade de negociação entre as empresas, permitindo que essas façam concessões e estabeleçam condições que garantam a sustentabilidade de seus negócios.</li> </ul>	<p>das ofertas obrigatórias e que até então eram facultativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Complexidade no controle e acompanhamento da efetividade das medidas de disponibilização de ofertas obrigatórias entre as prestadoras.</li> <li>Essa medida tem um risco identificado de ineficácia em especial: as operadoras podem elaborar as ofertas obrigatórias de tal forma que a contratação por suas concorrentes seja inviável técnica ou economicamente. Por isso, há uma tendência em ser uma medida eficaz em conjunto com algum controle de preços.</li> </ul>
<b>Redução de carga regulatória</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção da redução dos custos associados à carga regulatória sobre o setor, viabilizando a redução de preços e incentivando o investimento em rede, por exemplo.</li> <li>Além do aumento nos investimentos devido à redução nos custos regulatórios, há a possibilidade de atração de novos investidores avessos anteriormente ao nível regulatório vigente.</li> <li>Promoção da eficiência regulatória ao permitir o foco da Agência num conjunto menor ou menos complexo de ações regulatórias, pois a redução de carga regulatória em um determinado setor pode redirecionar os esforços da Agência para outros setores sob sua responsabilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existem dificuldades de comunicação com a sociedade e de negociação política das ações que visem à redução da carga regulatória, pois há setores da Agência ou da sociedade como um todo que são historicamente contrários a esse tipo de iniciativa, pois na visão de alguns isso reduz a importância da Agência.</li> <li>Deve-se considerar o risco inerente a esse tipo de iniciativa que seria a possibilidade de desassistência aos consumidores e de redução do nível de competição em determinadas áreas devido à menor regulação.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:			Média ajustada
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Transparência	2,3	0,3	1,6	1,9	0,8	1,5	0,5	<b>7,7</b>	
Separação estrutural	-0,9	-2,8	0,2	0,6	0,0	-0,7	4,0	<b>3,2</b>	
Separação funcional	0,6	-1,3	0,5	0,5	0,0	0,1	2,0	<b>5,1</b>	
Preços de referência	-0,3	-2,2	0,7	0,4	0,0	-0,3	1,0	<b>4,9</b>	
Oferta obrigatória	0,8	-0,6	0,5	0,7	0,2	0,3	1,1	<b>5,8</b>	
Redução de carga regulatória	1,4	2,5	-0,4	-0,2	0,2	0,8	3,0	<b>5,8</b>	

Pode-se observar que as alternativas “Transparência”, “Separação funcional”, “Oferta obrigatória” e “Redução de carga regulatória” representam os impactos ponderados mais positivos e que essas alternativas não são excludentes entre si. A alternativa “Transparência” é a alternativa com melhor nota global. Portanto, a alternativa “Transparência” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto, sem prejuízo de sua combinação com outras ações possíveis dentre as melhores avaliadas.

### 4.1.3 MASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS

#### 4.1.3.1 Foco da massificação

##### Descrição:

Definição do foco da massificação, caso haja algum.

##### Contexto:

A característica da essencialidade é atribuída pela Lei aos serviços de telecomunicações. Nesse sentido, a LGT, estabelece que são essenciais os serviços de telecomunicações prestados em regime público, que são aqueles cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar. Atualmente, o Decreto nº 6.654 de 2008 (definição das regiões do PGO) estabelece o STFC como um serviço de telecomunicação prestado em regime público, além da prestação em regime privado.

##### Problema:

Caso a definição do foco da massificação não seja clara, o setor pode sofrer com a falta de segurança jurídica necessária para atrair investimentos que viabilizem a expansão da prestação de serviços e assim não atender às necessidades dos consumidores. Ao mesmo tempo, o foco em serviços que não possuem interesse social relevante pode gerar desperdício de recursos.

##### Objetivo:

Sinalizar claramente a visão do Estado a respeito do tema e utilizar esse conceito como base para as demais definições da política.

##### Tratamento no cenário internacional:

Todos os países estudados utilizam o conceito de serviços essenciais ou possuem regramentos que se assemelham bastante às características dos serviços essenciais, apesar de não utilizar esse termo de maneira explícita. O conceito de serviços universais está presente em todos os países do benchmark, contudo os serviços essenciais podem variar de serviços básicos (como telefones públicos e telefones para deficientes na Austrália; telefones de emergência e diretórios de serviços na Malásia) até a conexão de banda larga (para vilarejos na Índia; para escolas, hospitais e bibliotecas nos Estados Unidos).

##### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Voz	Foco da massificação em voz tradicional do tipo "STFC" e "SMP - 2G/3G".	A, B
Banda Larga	Foco da massificação em banda larga	B e C
Flexível	Foco não atrelado a um serviço específico, podendo a política de massificação ser aplicada a qualquer tipo de serviço de telecomunicações, como em acesso, infraestrutura ou qualquer outra dimensão.	D e E

##### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Voz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor exigência de recursos para atingir os objetivos de massificação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco num serviço cujo apelo e importância social estão em declínio.</li> <li>O caráter essencial do serviço não é atemporal.</li> </ul>
<b>Banda Larga</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alinhamento com a política pública atual.</li> <li>Serviço com crescente importância social e interesse por parte dos consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior necessidade de recursos financeiros para massificação (infraestrutura atual é menor do que a infraestrutura que suporta os serviços de voz).</li> <li>O caráter essencial do serviço não é atemporal.</li> </ul>
<b>Flexível</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilidade para definir a(s) dimensão(ões) da massificação de acordo com o dinamismo do setor e dos interesses da sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de redução da previsibilidade para o setor em relação às políticas públicas no médio e longo prazos.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

<b>Alternativas</b>	<b>Peso por stakeholder</b>					<b>Tipo de média:</b>			<b>Média ajustada</b>
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Voz	0,1	-0,8	-0,5	-0,6	-0,2	-0,5	0,0	<b>5,0</b>	
Banda Larga	1,4	0,2	2,2	2,2	0,2	1,5	3,0	<b>6,8</b>	
Flexível	1,7	-0,6	2,2	2,4	0,3	1,4	2,1	<b>7,0</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Banda Larga” representa o impacto ponderado mais positivo, mas a alternativa “Flexível” representa a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Banda Larga” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, as alternativas mais recomendáveis são “Banda Larga” e “Flexível”.

#### **4.1.3.2 Forma de acesso**

##### Descrição:

Definição da forma de acesso (fixo, móvel ou indiferente) a ser priorizada na política de massificação.

##### Contexto:

Atualmente, o Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008 (definição das regiões do PGO) estabelece o STFC como um serviço de telecomunicação prestado em regime público, além da prestação em regime privado.

##### Problema:

Sem essa definição explícita, corre-se o risco de se utilizar os recursos para massificação de forma ineficiente, não perene ou inadequada aos anseios dos consumidores.

##### Objetivo:

Sinalizar claramente se alguma tecnologia de acesso deve ser priorizada ou se mantém certa flexibilidade ao Poder Público e prestadoras para escolha do tipo de acesso mais adequado a cada situação.

Tratamento no cenário internacional:

Nos países estudados foi possível notar que as iniciativas são neutras tecnologicamente (Alemanha, Austrália, EUA, Malásia) ou focadas em acesso fixo (Índia).

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Com mobilidade	Acessos baseados em tecnologia móvel como 2G, 3G e 4G.	Nenhum
Sem mobilidade	Acessos baseados em tecnologia fixa ou limitada a uma região equivalente a um bairro, por exemplo.	A
Indiferente	Iniciativas sem considerar a forma de acesso por parte dos consumidores, ou seja, sem caracterização de serviços fixos ou móveis.	B, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Com mobilidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite o acesso aos consumidores a qualquer momento e qualquer lugar onde haja cobertura do serviço.</li> <li>A implementação da infraestrutura de acesso de última milha tende a ser menos onerosa e mais ágil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A rede móvel possui capacidade menor do que a correspondente fixa devido às características técnicas do uso de espectro.</li> <li>Os preços para o usuário final praticados em redes móveis tendem a ser maiores do que em redes fixas.</li> <li>Redes móveis geralmente apresentam menor estabilidade e, conseqüentemente, menor índice de disponibilidade efetiva.</li> <li>Redes móveis são suscetíveis a interferências diversas.</li> </ul>
<b>Sem mobilidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes fixas geralmente possuem maior capacidade do que as redes móveis.</li> <li>A estabilidade do acesso de redes fixas tende a ser maior.</li> <li>Menor suscetibilidade a interferências.</li> <li>Os preços praticados ao usuário final tendem a ser menores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A implementação da infraestrutura de acesso de última milha tende a ser mais onerosa do que no caso de redes móveis.</li> <li>O acesso ao serviço é limitado a uma localização específica.</li> <li>Exige tempo maior para implementação da rede.</li> </ul>
<b>Indiferente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite flexibilidade ao Poder Público para alcançar os objetivos das políticas públicas e também às prestadoras para implementar as redes que julgarem mais adequadas para cada modelo de negócios.</li> <li>Permite a complementariedade de redes fixas e móveis conforme o desenvolvimento do mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Há uma dificuldade no estabelecimento da rede ideal para cada caso de massificação.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Com mobilidade	0,4	-0,1	1,4	0,4	0,0	0,5	2,8	5,5
Sem mobilidade	0,5	-0,5	1,4	1,1	0,0	0,6	0,5	6,4
Indiferente	0,7	0,6	1,9	1,6	0,0	1,2	2,0	6,7

Pode-se observar que a alternativa “Indiferente” representa o impacto ponderado mais positivo e a maior nota global, apesar de ser equivalente à nota de “Sem mobilidade” (diferença menor do que 1 ponto). É recomendável, portanto, a alternativa “Indiferente”.

#### 4.1.3.3 Aplicabilidade geográfica

##### Descrição:

Definição geográfica da aplicação do conceito de massificação de serviços.

##### Contexto:

Atualmente, a abrangência das políticas de massificação e sua aplicação são nacionais.

##### Problema:

A aplicação de regras de massificação focadas nas regiões que não necessitam desse tratamento especial gera custos regulatórios desnecessários, que são pagos por todos os consumidores de forma direta ou indireta, gerando uma ineficiência no setor e prejudicando a competitividade das prestadoras que tem as obrigações de massificação.

##### Objetivo:

Aumentar a eficiência da política de massificação dos serviços de telecomunicações.

##### Tratamento no cenário internacional:

Geralmente, as políticas implementadas por países com menor área geográfica, tais como Alemanha e Reino Unido, são nacionais. De forma oposta, países com áreas geográficas expressivas, como ocorre na Índia e nos EUA, vem estabelecendo regras regionais. No caso norte-americano, que possui um órgão regulador por estado, essa regionalização é facilitada.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Nacional	Aplicação em todas as localidades, independentemente do nível de concorrência do mercado-alvo ou situação de disponibilidade de serviços.	A, B1
Áreas específicas	Aplicação apenas em localidades/regiões menos atrativas economicamente (menos competitivas), focando os esforços de massificação.	B2, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uniformidade na aplicação das regras para massificação atingindo de forma completa todas as áreas que necessitem de intervenção.</li> <li>Maior facilidade de operacionalização e atendimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baixa eficiência na alocação dos recursos de massificação.</li> <li>Nas áreas competitivas, a imputação de ônus/bônus de massificação desequilibra o ambiente competitivo entre as prestadoras de serviço.</li> </ul>
<b>Áreas específicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta eficiência na alocação de recursos de massificação.</li> <li>Possível redução das desigualdades regionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complexidade de comunicação das iniciativas para a sociedade.</li> <li>Dificuldade de operacionalização das regras e do atendimento.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:			Média ajustada Nota global
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.		
Nacional	-0,3	-1,1	-0,2	0,2	-0,1	-0,3	0,0	<b>5,2</b>	
Áreas específicas	0,7	0,8	2,1	1,6	0,0	1,3	2,8	<b>6,6</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Áreas específicas” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Áreas específicas” é a mais recomendável.

#### 4.1.3.4 Escolha da prestadora

Descrição:

Forma de definir a prestadora responsável pela massificação dos serviços de telecomunicações.

Contexto:

Atualmente a massificação da voz está centrada no conceito de universalização presente apenas nos serviços prestados em regime público. Dessa forma, as atuais concessionárias são as prestadoras com obrigações de massificação de voz.

Problema:

Se a escolha da prestadora a massificar o serviço não for acompanhada de incentivos econômicos suficientes, pode não haver participantes interessados em prestar esse serviço.

Objetivo:

Garantir a existência de um mecanismo que reduza ao máximo a possibilidade de não haver interessados na massificação de serviços.

Tratamento no cenário internacional:

Não há um padrão na escolha da operadora, mas geralmente é baseada em licitações ou, por motivos históricos, a antiga incumbente se voluntariou para ser a prestadora responsável pela massificação, geralmente em serviços de voz, tal como na Alemanha e Austrália.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Arbitrária	Definição por critérios arbitrários definidos pelo governo (definição unilateral, etc.).	Não considerada
Licitação (voluntária)	Leilão competitivo estimulado por incentivos e aceito de forma voluntária pelas empresas interessadas. Dentre as opções disponíveis, pode-se considerar, por exemplo, os leilões reversos.	A, B, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
Arbitrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantia de existência de prestadora responsável pela massificação.</li> <li>▪ Possibilidade de maior agilidade no processo de escolha da prestadora responsável pela massificação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riscos jurídicos elevados no caso de escolha arbitrária ou, alternativamente, indução da escolha.</li> <li>▪ Menor probabilidade da sustentabilidade da massificação e perenidade dos interessados em sua prestação gerando maior incerteza.</li> <li>▪ Atualmente, só seria legalmente justificável para as concessionárias até a vigência dos atuais contratos de concessão e, mesmo assim, sofreria questionamentos jurídicos.</li> <li>▪ Risco de escolha inadequada da prestadora levando à ineficácia da massificação.</li> </ul>
Licitação (voluntária)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Induz a uma maior probabilidade de sustentabilidade da massificação e, como consequência, da continuidade dos serviços.</li> <li>▪ Por definição, é um processo mais democrático e, portanto, possui uma aceitação mais ampla, possuindo pleno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ É um processo naturalmente mais lento, pois exige preparação de editais, análise de todos os candidatos, homologação do resultado, entre outros procedimentos que podem demorar mais do que o desejado.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<p>respaldo jurídico, por se basear em processos transparentes, levando a uma escolha mais eficiente dentre as opções viáveis.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ É um processo juridicamente mais seguro, o que leva a menos questionamentos quanto à possível vencedora.</li> <li>▪ Dadas suas características, esse processo permite maior previsibilidade da prestação da massificação às possíveis interessadas aumentando a probabilidade de se calcular com maior exatidão a viabilidade econômica do negócio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para atrair o interesse das empresas candidatas e/ou garantir a atratividade econômica da prestação, pode ser necessária a utilização de recursos públicos.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			
Arbitrária	-1,2	-2,7	-0,2	0,5	-0,1	-0,9	2,9	3,4
Licitação (voluntária)	0,3	2,1	0,8	1,4	0,1	1,1	1,0	7,0

Pode-se observar que a alternativa “Licitação (voluntária)” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, esta alternativa é a mais recomendável.

#### 4.1.3.5 Tratamento da prestadora

##### Descrição:

Nos mercados-alvo das políticas de massificação, pode-se optar pela utilização de ferramentas que protejam as prestadoras com essas obrigações da concorrência.

##### Contexto:

Não há limitação no número de competidores nas regiões que possuem a presença de concessionária de STFC e a assimetria regulatória existente impõe maior carga regulatória a elas.

##### Problema:

A atratividade econômica das áreas carentes em serviços de telecomunicações pode se tornar maior ou menor caso a prestadora responsável pela massificação não tenha tratamento diferenciado em relação às concorrentes.

##### Objetivo:

Aumentar a atratividade econômica das áreas nas quais são necessárias políticas de massificação.

##### Tratamento no cenário internacional:

Não há dados conclusivos a respeito desse aspecto no benchmark.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Com assimetria regulatória	Tratamento diferenciado das prestadoras responsáveis pela massificação.	A, B, C, D, E
Sem assimetria regulatória	Sem tratamento regulatório diferenciado entre prestadoras responsáveis pela massificação e demais prestadoras.	Nenhum

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Com assimetria regulatória</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promove o incremento de atratividade econômica e redução de riscos regulatórios para a prestadora interessada em massificar serviços.</li> <li>Pode reduzir a necessidade de aplicação de recursos públicos para garantir a viabilidade econômica da massificação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de intervenção pouco eficiente do regulador e possível desequilíbrio excessivo entre competidores devido à dificuldade em se estabelecer o nível adequado de assimetria necessária.</li> <li>Risco de dependência excessiva dos consumidores a um único fornecedor de serviços, pois esse tipo de iniciativa funcionaria como uma barreira de entrada para demais interessados.</li> </ul>
<b>Sem assimetria regulatória</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de "autorregulação" do mercado, reduzindo o risco de atuação ineficiente do regulador.</li> <li>Não gera barreira de entrada para um competidor específico levando a uma maior probabilidade de aparecimento de novos competidores, impactando positivamente os consumidores por meio de uma gama de escolhas mais ampla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sem um tratamento regulatório assimétrico, outras medidas podem ser necessárias para garantir uma atratividade econômica mínima para as áreas-alvo de massificação como medidas baseadas em maior utilização de recursos públicos.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:			Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Com assimetria regulatória	-0,3	0,7	0,3	0,7	0,0	0,4	2,0	5,5	
Sem assimetria regulatória	0,4	-0,1	0,3	-0,3	0,0	0,1	0,1	5,8	

Pode-se observar que a alternativa "Com assimetria regulatória" representa o impacto ponderado mais positivo, mas a alternativa "Sem assimetria regulatória" representa a melhor nota global muito próximo da outra alternativa (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, não nenhuma alternativa é evidentemente melhor do que a outra para que seja possível recomendar apenas uma delas.

#### 4.1.3.6 Mecanismo de financiamento - tipo

##### Descrição:

Definição do tipo de mecanismo de financiamento para a massificação dos serviços de telecomunicações.

##### Contexto:

A LGT traz, em seu artigo 81, a possibilidade de recursos complementares para cobrir parcela do custo relativo às obrigações de universalização o que, por consequência, se aplica apenas às prestadoras que operem sob o regime público. Esses recursos podem ter origem no orçamento geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou por meio do FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações), instituído pela Lei nº 9.998/2000.

"Art. 81. Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, poderão ser oriundos das seguintes fontes:

I - Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - Fundo especificamente constituído para essa finalidade, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei, cuja mensagem de criação deverá ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação desta Lei."

##### Problema:

O tipo de mecanismo de financiamento interfere na atratividade do modelo de massificação, podendo aumentar ou diminuir o nível de confiança associado à efetiva aplicação desses mecanismos. Atualmente, apesar de haver um fundo específico para esse fim (o FUST), esse não agrega atratividade à prestação pois não foi utilizado diretamente no setor tal como previsto.

##### Objetivo:

Utilizar um mecanismo que atraia interessados na massificação de serviços.

##### Tratamento no cenário internacional:

Há diferentes abordagens possíveis: há utilização de fundo nos EUA, Malásia e Índia; compensação de custos de massificação na Austrália e Alemanha; e não existência de nenhum mecanismo adicional no Reino Unido (a Ofcom estabeleceu que não havia custos adicionais envolvidos nessa prestação de serviços).

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Fundo de acumulação	Mecanismos para gerar um fundo que permita sua utilização para os investimentos em massificação. Há diversas possibilidades para definição do fundo, entre elas a manutenção do FUST, o aprimoramento das normas que definem a destinação do FUST para garantir o seu uso integral no setor, a criação de outros fundos, etc.	A, B, C, D, E
Compensação de custos não recuperáveis	Mecanismos para cobrir os custos adicionais da massificação (pós implementação da rede), nos moldes de países como Alemanha ou Austrália. Pode-se considerar somente a compensação dos custos operacionais ou também a compensação do custo de capital da rede implantada.	E
Incentivos públicos (tributários, financiamento, etc.)	Mecanismos para gerar incentivos ao investimento em expansão de rede por meio de recursos públicos como redução da carga tributária ou facilitação do acesso ao financiamento com juros reduzidos (ex. BNDES).	B, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Fundo de acumulação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior previsibilidade do valor a ser arrecadado e conseqüente probabilidade de maior atratividade econômica.</li> <li>▪ Possibilidade de planejamento mais estruturado dos recursos a serem aplicados no setor gerando mais eficiência no seu uso.</li> <li>▪ Gerenciamento mais simples dos recursos.</li> <li>▪ Maior controle e flexibilidade com relação ao destino dos recursos, pois seu direcionamento seria feito anteriormente à sua aplicação.</li> <li>▪ Incentiva a eficiência das prestadoras, pois, uma vez destinados os recursos, as prestadoras teriam total interesse em utilizá-los da forma mais eficiente possível.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de uso dos recursos para fins diversos.</li> <li>▪ Dificuldade em administrar os recursos com a agilidade adequada à dinâmica do setor.</li> <li>▪ Risco de recuperação insuficiente dos custos de massificação (ex. liberação de recursos suficientes ao financiamento de investimento da massificação, porém a operação deficitária da iniciativa geraria prejuízo arcado pela prestadora responsável pela massificação) gerando risco de insustentabilidade econômica.</li> <li>▪ A acumulação dos recursos necessários à massificação pode ser mais lenta do que o adequado aos objetivos da política pública.</li> </ul>
<b>Compensação de custos não recuperáveis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior probabilidade de recuperação dos custos adicionais da massificação aumentando a probabilidade de sustentabilidade econômica da massificação.</li> <li>▪ Simplificação do processo de liberação de recursos em relação aos recursos em fundos, conferindo agilidade ao processo.</li> <li>▪ Maior probabilidade de uso no setor dos recursos recolhidos para essa finalidade.</li> <li>▪ Maior intensidade de fiscalização das prestadoras quanto à correta aplicação dos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Considerando a necessidade de compensação de custos, é necessário um controle intenso por parte do regulador para definir/homologar os valores justos a serem compensados.</li> <li>▪ Possibilidade de incentivo à operação não eficiente das prestadoras (possibilidade de reduzir esse risco se houver combinação com a escolha via licitação/leilão reverso).</li> <li>▪ Dificuldade operacional em mensurar o custo adicional gerado pela massificação e em</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<p>recursos caso os recursos sejam recolhidos junto às prestadoras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Somente são destinados os recursos estritamente utilizados na massificação.</li> </ul>	<p>recolher o valor das prestadoras elegíveis para esse pagamento e transferi-los para a prestadora responsável pela massificação. Esse processo pode suscitar questionamentos judiciais quanto à elegibilidade de cada prestadora em arcar com os custos das prestadoras beneficiadas pela compensação.</p>
<b>Incentivos públicos (tributários, financiamento, etc.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismo amplamente utilizados no setor de telecomunicações e em outros setores e, portanto, sua operacionalização é bem conhecida.</li> <li>Permite um comprometimento limitado do uso de recursos públicos e garante também a aplicação de recursos privados.</li> <li>Pode ser utilizado também em áreas que não são alvos da massificação, beneficiando mais empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduz o rol de contrapartidas que podem ser exigidas das prestadoras beneficiadas.</li> <li>Depende da disponibilidade do governo em renunciar receitas, especialmente em momentos de crise fiscal.</li> <li>Na sua aplicação, no curto prazo, há redução arrecadatória para o governo.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	25%	0%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Fundo de acumulação	1,2	0,4	0,5	1,0	0,0	0,8	0,0	<b>6,8</b>	
Compensação de custos não recuperáveis	-0,8	0,4	0,3	-0,6	0,0	-0,2	3,0	<b>4,4</b>	
Incentivos públicos (tributários, financiamento, etc.)	0,8	1,8	0,1	-1,7	0,0	0,3	2,0	<b>5,4</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Fundo de acumulação” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, esta alternativa é a mais recomendável.

#### **4.1.3.7 Mecanismo de financiamento - gestora dos recursos**

##### Descrição:

Definição da entidade que deveria ser responsável pela gestão dos recursos que serão atribuídos à massificação dos serviços de telecomunicações.

##### Contexto:

O governo federal é o responsável pela administração do FUST.

##### Problema:

A Administração Federal não garante a aplicação do fundo no setor de telecomunicações, o que pode inviabilizar o interesse de prestadores de serviço a ser massificado que necessitem de incentivos orçamentários do governo para tornar a prestação economicamente atraente.

##### Objetivo:

Escolher uma entidade que garanta a aplicação eficiente dos fundos nos programas de massificação.

### Tratamento no cenário internacional:

Há diferentes tratamentos para o assunto nos países que possuem fundo de massificação: administração pelo governo (Malásia e Índia) e administração por entidade terceira (EUA).

### Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Governo	O gestor dos recursos seria o Poder Público.	A, B, C, D
Entidade terceira	Uma entidade específica, não governamental, recolheria e administraria os recursos, conforme regras definidas pelo Estado. Há exemplos dessa abordagem nos Estados Unidos e, no Brasil, temos um modelo similar implementado pela Ancine.	E

### Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Governo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Controle pleno da destinação dos recursos por parte do governo, realocando-os conforme a conveniência.</li><li>▪ Gestão "simplificada" devido à ausência de entidades intermediárias.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Risco de uso dos recursos em outras áreas fora do setor de telecomunicações.</li><li>▪ Menor agilidade na liberação dos recursos devido à burocratização inerente ao processo de utilização de recursos públicos.</li></ul>
<b>Entidade terceira</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Maior probabilidade de aplicação dos recursos no setor, pois, a princípio, não haveria possibilidade de uso em outra área.</li><li>▪ Menor burocracia na liberação de recursos (por não se tratar de recursos públicos) dando maior agilidade ao processo.</li><li>▪ Sendo um recurso diretamente atribuível ao setor, haveria a participação ativa das prestadoras interessadas na fiscalização da arrecadação e uso dos recursos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Menor controle do poder público sobre o uso dos recursos quanto à sua destinação para áreas não afins.</li><li>▪ Necessidade de mecanismos de controle da entidade terceira (inclusão de um fator adicional de complexidade na cadeia de arrecadação-gestão-aplicação dos recursos).</li><li>▪ A existência dessa entidade requer uma fonte de financiamento destinada a manter suas operações.</li></ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada Nota global
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Governo	-0,1	-1,9	-0,3	1,8	0,0	-0,1	0,0	5,5
Entidade terceira	0,5	1,9	0,7	-1,7	0,0	0,4	3,9	4,8

Pode-se observar que a alternativa "Entidade terceira" representa o impacto ponderado mais positivo enquanto "Governo" representa a melhor nota global, levando em consideração seu menor esforço de implementação. Verifica-se, porém, que as notas globais de ambas as alternativas são equivalentes (diferença menor do que 1 ponto). Nesse cenário, entendendo-se superáveis as dificuldades de implementação, a alternativa mais recomendável seria a "Entidade terceira" por seus impactos mais benéficos ao setor.

#### 4.1.3.8 Mecanismo de financiamento - contribuintes

##### Descrição:

Definição de quais seriam os contribuintes responsáveis por financiar a massificação dos serviços.

##### Contexto:

O artigo 81 da LGT estabelece a participação do governo e das próprias empresas do setor. No entanto, sabe-se que a maior parte do fundo é composto por recursos recolhidos pelas empresas.

##### Problema:

Os recursos destinados à massificação, atualmente, provêm das prestadoras, sendo que a eventual não utilização dessa receita implica em redução do total de recursos disponíveis para investimentos no setor, afetando a efetiva cobertura e qualidade dos serviços prestados.

##### Objetivo:

Garantir que o setor seja beneficiado pela efetiva utilização dos recursos do fundo destinado à massificação e que não haja drenagem de recursos que impactem a capacidade de investimentos.

##### Tratamento no cenário internacional:

Na Austrália, Alemanha e EUA, as operadoras são as contribuintes, havendo usualmente critérios para determinar quais delas devem recolher recursos para suportar a massificação. Na Índia também há participação do governo.

##### Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Governo	Recursos provenientes do governo.	Não considerada
Prestadoras	Recursos provenientes da iniciativa privada.	A, B, C, D, E

##### Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Governo	<ul style="list-style-type: none"><li>Menor dependência da iniciativa privada, especialmente em momentos em que há escassez de recursos disponíveis para novos investimentos.</li><li>Permite um controle simplificado quanto ao aporte dos recursos, pois os mesmos seriam provenientes de uma única fonte.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>A necessidade de capital estatal num momento de dificuldades fiscais do governo reduz a probabilidade de sucesso dessa alternativa, ou seja, há um risco de contingenciamento.</li><li>Menor agilidade na liberação de recursos, uma vez que o controle sobre recursos provenientes de cofres públicos tende a ser mais intenso e criterioso (ex. necessidade de</li></ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>A capacidade, em tese, de aporte de recursos pelo poder público é maior do que por parte da iniciativa privada.</li> </ul>	negociações políticas para elaboração de LDO incluindo os possíveis aportes).
<b>Prestadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos provenientes do setor de telecomunicações serão aplicados dentro do próprio setor, garantindo a sua sustentabilidade (investimentos dentro do próprio setor).</li> <li>Maior probabilidade da existência de recursos, pois não seriam dependentes da condição fiscal do governo.</li> <li>Garante uma previsibilidade maior dos recursos do ponto de vista temporal e de seus valores efetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de controle de recolhimento de recursos junto às prestadoras elegíveis para esse pagamento.</li> <li>Haveria uma drenagem de recursos do setor caso estes não sejam efetivamente utilizados para o seu fim (situação atual).</li> <li>Os recursos a serem recolhidos são limitados pela capacidade das prestadoras que seriam menores do que a capacidade de aporte do governo.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	25%	0%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Governo	-0,7	1,6	-0,2	-2,4	0,0	-0,4	2,0	<b>4,4</b>	
Prestadoras	0,4	-2,2	0,4	1,9	0,0	0,1	0,0	<b>5,9</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Prestadoras” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, esta alternativa é a mais recomendável.

#### 4.1.3.9 Mecanismo de continuidade

##### Descrição:

Mecanismo para garantia de continuidade da prestação dos serviços de telecomunicações aos consumidores.

##### Contexto:

Estabelece a LGT que extinta a concessão antes do advento do termo contratual, o Estado poderá valer-se dos bens reversíveis para direta ou indiretamente – mediante outorga de permissão ou nova concessão – garantir a continuidade da prestação do serviço.

Nesse caso, estabelece também a LGT que o órgão regulador poderá, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, ocupar, provisoriamente, bens móveis e imóveis e valer-se de pessoal empregado na prestação dos serviços, necessários à sua continuidade, bem como manter contratos firmados pela concessionária com terceiros, pelo prazo e nas condições inicialmente ajustadas.

A reversibilidade de bens é conceito que remonta ao processo de privatização das empresas de telecomunicações estatais brasileiras na década de 90, realizado mediante a outorga de concessões públicas a entes privados.

No caso dos serviços prestados em regime privado não há quaisquer mecanismos previsto na Lei para a continuidade do serviço.

Problema:

Apesar de prevista em lei, a aplicação prática do conceito de bens reversíveis no contexto de redes convergentes ainda não é juridicamente clara, o que gera muita insegurança no setor e na efetividade das concessões, desestimulando os investimentos em rede.

Objetivo:

Instrumentalizar o Estado com mecanismos que ao mesmo tempo garantam a continuidade dos serviços, a atratividade econômica da prestação e a sustentabilidade das prestadoras.

Tratamento no cenário internacional:

Não se utiliza o conceito de bens reversíveis em nenhum país estudado. Há alternativas à continuidade da prestação do serviço universal, tais como aviso prévio antes da desistência da prestação do serviço universal (Alemanha) e uso de operadoras de emergência em casos extremos (Índia). Porém, nenhum mecanismo foi posto em prática até o momento e o tema, nos países estudados, tem pouca relevância diante da probabilidade remota desse problema se concretizar.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
Bens reversíveis	Mecanismo de bens reversíveis previsto em lei e aprimoramento da alternativa por meio do esclarecimento das dúvidas jurídicas que assolam essa opção.	A e B
Aviso prévio e novo leilão (garantia de incentivos)	Necessidade de aviso prévio à desistência da prestadora responsável pela massificação para que haja tempo suficiente para o Poder Público organizar um novo processo de escolha para prestadora responsável pela massificação na região afetada.	A, B, C, D, E
Atrrelamento de zonas	Atrrelar a autorização de serviços numa zona competitiva à prestação do serviço nos locais carentes de massificação.	A, B, C, D, E
Prestadora de emergência	Designação de uma prestadora de emergência para a região afetada, de forma previamente estabelecida. Utilização de instrumentos baseados no regime de permissão previsto atualmente.	Nenhum
Declaração de utilidade pública e desapropriação	Desapropriação dos bens da operadora em virtude da garantia de prestação de um serviço de utilidade pública.	C, D, E
Seguro garantia	Instrumentação financeira baseada no seguro garantia realizado atualmente nos leilões de radiofrequência.	A, B, C, D, E
Intervenção administrativa	Instrumento de intervenção administrativa no controle da empresa que ameaçar (voluntariamente ou não) descontinuar o serviço.	A, B, C e E
Não explícito	Sem mecanismo de continuidade explícito, sendo o serviço garantido por meios indiretos, como as forças de mercado atraídas pela atratividade econômica de cada área.	Nenhum

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Bens reversíveis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empoderamento do Estado que pode dispor dos bens fundamentais à prestação do serviço massificado e garantir seu uso para continuidade da prestação dos serviços.</li> <li>▪ Menores incertezas associadas à descontinuidade, uma vez que os recursos fundamentais à prestação seriam disponibilizados em caso de desistência ou fim de contrato da prestadora responsável pela massificação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de atratividade ao contínuo investimento em rede por parte das operadoras responsáveis pela massificação, uma vez que os bens frutos do investimento teriam sua posse revertida ao Poder Público ao final de um determinado período.</li> <li>▪ Dificuldade de operação dos bens revertidos por parte do Estado ou de qualquer outra operadora designada.</li> <li>▪ Dificuldade em encontrar interessados voluntários em operar os bens revertidos, pois a desistência da operadora original é um indício de não sustentabilidade da prestação.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Complexidade na definição da lista de bens reversíveis de forma atualizada por parte da Agência.</li> <li>▪ Risco de necessidade de dispêndio de recursos públicos para indenizar a prestadora desistente ao reverter seus bens (segundo algumas interpretações possíveis da lei).</li> <li>▪ Potencial judicialização da matéria, considerando conflitos de posição entre a Anatel e a prestadora cujos bens forem revertidos.</li> </ul>
<b>Aviso prévio e novo leilão (garantia de incentivos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantia de um período mínimo para organização de procedimentos que levem à escolha de uma prestadora substituta sem que haja descontinuidade na prestação dos serviços.</li> <li>▪ Procedimento com nível de complexidade limitado em relação às demais alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de inexistência de interessados em participar do novo leilão.</li> <li>▪ Risco de não disponibilização dos bens utilizados na prestação da empresa desistente para a nova designada para massificação.</li> <li>▪ Não é eficaz em caso de falência da operadora desistente, uma vez que, nesse caso, não seria possível a notificação prévia ao regulador com um prazo mínimo de antecedência.</li> </ul>
<b>Atrelamento de zonas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor probabilidade de desistência da prestação de serviços nas áreas-alvo da massificação, uma vez que essa desistência também seria realizada nas áreas mais rentáveis cuja desistência seria uma opção muito remota.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não soluciona os casos de falência da operadora responsável pela massificação e a consequente descontinuidade da prestação.</li> <li>▪ Pode aumentar a necessidade de incentivos nas áreas alvo da massificação para compensar o custo adicional de atrelamento (compensação da redução de atratividade econômica da entrada).</li> <li>▪ O atrelamento de zonas pode levar a impactos negativos nas áreas atrativas, pois essas podem ser utilizadas para compensar a falta de atratividade das áreas-alvo da massificação.</li> </ul>
<b>Prestadora de emergência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processo simplificado de escolha de operadora substituta, conferindo agilidade ao processo.</li> <li>▪ Fornece previsibilidade ao mercado que já conhece as possíveis substitutas das prestadoras de massificação em casos emergenciais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Complexa operacionalização da prestação ao transferir o controle da rede de uma operadora para outra.</li> <li>▪ Riscos jurídicos relevantes envolvidos na escolha da operadora de emergência. Atualmente, esse tipo de arranjo jurídico não é permitido.</li> <li>▪ Pode levar ao uso ineficiente dos recursos públicos caso haja necessidade de provisionamento prévio para manter a possível prestadora de emergência preparada para assumir a qualquer momento.</li> </ul>
<b>Declaração de utilidade pública e desapropriação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garante ao Poder Público um nível de flexibilidade de atuação suficiente para atuar quando julgar necessário para defender os interesses de continuidade dos serviços de telecomunicações.</li> <li>▪ Esse tipo de mecanismo já é previsto no ordenamento jurídico vigente, reduzindo os riscos de questionamentos ligados à sua implementação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Haveria uma dificuldade na determinação de utilidade pública do serviço.</li> <li>▪ Haveria uma dificuldade em precificar os bens desapropriados, levando a questionamentos jurídicos por esse motivo.</li> <li>▪ Assim como no caso dos bens reversíveis, há uma dificuldade de operação dos bens por parte do Estado ou de qualquer outra operadora designada.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de dispêndio de recursos públicos para indenizar a prestadora desapropriada.</li> </ul>
<b>Seguro garantia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Execução simplificada em relação às demais alternativas.</li> <li>▪ É um instrumento coercitivo para evitar a saída das prestadoras das áreas sob sua responsabilidade, pois elas são induzidas a evitar a execução da garantia que ocorreria em caso de desistência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esse instrumento pode não ser muito efetivo para garantir a continuidade da prestação, pois se baseia em um instrumento financeiro, que leva a uma barreira de saída, mas que pode não ser suficiente.</li> <li>▪ O valor associado ao seguro seria um custo adicional para o setor, encarecendo a prestação de serviços.</li> <li>▪ Há dificuldades operacionais associadas ao correto encaminhamento de recursos e a execução da garantia.</li> <li>▪ A contratação desse tipo de produto financeiro pode encontrar dificuldades, por ser menos usual.</li> </ul>
<b>Intervenção administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode ser usado como mecanismo para prevenir situações de falência.</li> <li>▪ É um instrumento comum em outros setores regulados pelo Poder Público, como o financeiro (Banco Central), o elétrico (Aneel) e saúde (ANS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exige um acompanhamento intenso da situação gerencial/financeira das empresas envolvidas para que haja atuação no momento oportuno.</li> <li>▪ Exige capacitação da Agência para que possa assumir o controle eventual das prestadoras e envolve assumir o risco envolvido na condução dessas empresas.</li> <li>▪ Pode reduzir a atratividade da prestação de serviços de massificação para as empresas, devido ao risco de perda do poder diretivo para o Estado.</li> <li>▪ Só é permitido atualmente para as concessionárias, sendo necessário realizar alterações legais para que também possa ser utilizado no regime privado.</li> </ul>
<b>Não explícito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por não prever mecanismos que possam aumentar os riscos do negócio para as operadoras, esse tipo de abordagem aumenta a atratividade econômica para as operadoras.</li> <li>▪ É o mecanismo mais simples entre as alternativas apresentadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sem a previsão de barreiras adicionais à descontinuidade, há um aumento no risco potencial de desistência na prestação do serviço a ser massificado.</li> <li>▪ Reduz o poder coercitivo da Agência, uma vez que não utiliza mecanismos adicionais para evitar a descontinuidade.</li> <li>▪ Mais recursos são necessários para manter a atratividade econômica da prestação dos serviços a serem massificados para reduzir o risco de descontinuidade dos mesmos.</li> <li>▪ Exige total comprometimento com os mecanismos de massificação (escolha das prestadoras, tratamento destas, mecanismos de financiamento) para que a massificação seja sustentável economicamente e o risco de descontinuidade na prestação de serviço seja suficientemente remoto para não serem necessárias medidas adicionais do Poder Público.</li> </ul>

## Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	25%	0%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Bens reversíveis	-1,6	-2,7	0,0	1,1	-0,2	-0,8	0,3	4,5
Aviso prévio e novo leilão (garantia de incentivos)	0,0	1,3	0,3	-0,5	0,0	0,3	1,0	5,8
Atrelamento de zonas	1,1	-0,1	0,1	1,0	0,3	0,5	1,0	6,1
Prestadora de emergência	-1,1	-0,7	-0,2	-0,7	0,0	-0,7	3,0	3,7
Declaração de utilidade pública e desapropriação	-1,2	-2,0	0,4	0,7	0,0	-0,5	1,2	4,5
Seguro garantia	0,4	0,0	0,4	0,6	-0,1	0,4	1,0	5,9
Intervenção administrativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7
Não explícito	-0,9	2,3	-1,5	-2,1	-0,1	-0,5	0,4	4,8

Pode-se observar que as alternativas “Aviso prévio”, “Atrelamento de zonas” e “Seguro garantia” representam os impactos ponderados mais positivos e as melhores notas globais, junto com “Intervenção administrativa”. Esse subaspecto não apresenta alternativas mutuamente excludentes, permitindo uma combinação entre elas, conforme o objetivo de termos múltiplas camadas de segurança para se evitar a descontinuidade de serviços. Considerando o risco de eventual descontinuidade e o impacto permanente de cada alternativa, é possível perceber que a alternativa “Bens reversíveis” se mostra a menos atrativa e, por isso, recomenda-se abandonar este instituto. Da mesma forma, a alternativa “Não explícito” representa um risco regulatório muito elevado, não sendo recomendado seu uso no contexto brasileiro, pelo menos nos curto e médio prazos.

## 4.2 QUALIDADE

A análise de cada subaspecto do tema qualidade é apresentada nas subseções seguintes.

### 4.2.1 GERENCIAMENTO DA QUALIDADE

#### 4.2.1.1 Forma

##### Descrição:

Objetivo do gerenciamento da qualidade da Agência para a criação e acompanhamento dos critérios ao longo do tempo.

##### Contexto:

Hoje, o modelo de gestão da qualidade dos principais serviços de telecomunicações (SMP, SCM, STFC e SeAC) está calcado em indicadores de qualidade (KPIs) e suas metas mensais pré-estabelecidas na regulamentação. O não cumprimento das metas dos indicadores de qualidade sujeita a prestadora às sanções de multa, entre outras estabelecidas na regulamentação, a serem aplicadas em processo administrativo (PADO) com ampla defesa.

##### Problema:

O modelo atual não tem sido eficaz por diversas razões: metas mensais excessivamente rígidas; trâmite burocrático do procedimento administrativo; distância temporal entre a decisão e o fato gerador que acaba por não surtir o efeito educativo; o deslocamento de foco da resolução da qualidade para o litígio; a ausência de inteligibilidade da qualidade dos

serviços pelos consumidores, o que dificulta uma visão final, pelos consumidores, sobre qual a melhor empresa em sua região, reduzindo a atuação de mercado; etc.

Objetivo:

Regular a qualidade dos serviços com a melhor efetividade para o contexto brasileiro, buscando manter os consumidores informados sobre o atendimento das metas de qualidade pelas operadoras e reduzir os litígios.

Tratamento no cenário internacional:

Há 2 tipos de modelos de qualidade (orientados à regulamentação e aos consumidores) comumente empregados nos países analisados. Reino Unido, EUA e Austrália estão mais focados nos consumidores (publicação de informações, mercado, diretos consumeristas, ações ex-post), enquanto Índia e Malásia estão orientados à cobrança de metas e sanções.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Controle e sancionamento</b>	Definição de indicadores, metas e aplicação de sanções no caso de não alcance das metas de qualidade.	A, B
<b>Híbrido (dependendo do critério de aplicação)</b>	Empoderamento dos consumidores sem perder as prerrogativas de enforcement da Agência, necessárias, especialmente, onde não há competição.	C, D
<b>Acompanhamento e publicação de dados</b>	Empoderamento dos consumidores, dotando-os de informações sobre o desempenho de cada operadora para que se crie um ambiente de competição por qualidade.	D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Controle e sancionamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uniformização do padrão de qualidade.</li> <li>▪ Critérios objetivos para controle.</li> <li>▪ Segurança jurídica da atuação ex-ante (definição prévia de todo o arcabouço que será cobrado).</li> <li>▪ Caráter educativo/preventivo das sanções.</li> <li>▪ Fácil compreensão pela sociedade do mecanismo de controle/sancionamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A eventual aplicação de sanções pode acarretar na redução da capacidade de investimentos na qualidade.</li> <li>▪ Maior necessidade de recursos da Agência alocados para aferição dos indicadores e eventuais sanções.</li> <li>▪ Valores recolhidos por meio de eventuais sanções decorrentes do controle intenso não são utilizados necessariamente dentro do setor, drenando recursos para outros propósitos.</li> <li>▪ Há um aumento nos custos operacionais e regulatórios (recursos humanos, sistemas, etc.) tanto para as prestadoras, como para a Anatel.</li> </ul>
<b>Híbrido (dependendo do)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adaptação a cenários competitivos que exigem diferentes mecanismos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanência dos pontos negativos de cada tipo de abordagem, com menor impacto, conforme sua aplicação.</li> </ul>

<b>Alternativa critério de aplicação)</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<p>transparência e controle combinando os pontos positivos das duas abordagens.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mantém os pontos positivos dos modelos extremos e reduz o impacto dos pontos negativos.</li> <li>▪ Uniformização do padrão de qualidade.</li> <li>▪ Critérios objetivos para o controle.</li> <li>▪ Segurança jurídica da atuação ex-ante (definição prévia de todo o arcabouço que será cobrado).</li> <li>▪ Caráter educativo/preventivo das sanções.</li> <li>▪ Estimula a criatividade e inovação da prestadora onde forem aplicados os princípios de acompanhamento e publicação de dados.</li> <li>▪ Redução da assimetria de informação, possibilitando a escolha mais consciente da operadora por parte do cliente.</li> <li>▪ Redução da alocação de recursos governamentais e do setor para o cumprimento de normas de qualidade.</li> <li>▪ Aumento do empoderamento do consumidor, estimulando a competição, quando houver mais de um prestador de serviço.</li> <li>▪ Incentivo à produção de informações e estudos técnicos por entidades diversas acerca da qualidade do setor com base nos dados publicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risco de ações descoordenadas.</li> <li>▪ A eventual aplicação de sanções pode acarretar a redução da capacidade de investimentos em qualidade.</li> <li>▪ Maior necessidade de recursos da Agência alocados para aplicação de eventuais sanções.</li> <li>▪ Valores recolhidos por meio da aplicação de eventuais sanções decorrentes do controle intenso não são utilizados necessariamente dentro do setor, drenando recursos para outros propósitos.</li> <li>▪ Possibilidade dos mecanismos de acompanhamento e publicação de dados não serem eficazes ou serem percebidos como menos eficazes, gerando entraves políticos para sua implementação.</li> <li>▪ Necessidade de divulgação estratégica dos dados publicados pela Agência, com maior inteligibilidade.</li> <li>▪ Se não houver competição, inibe a promoção da qualidade pela Agência.</li> <li>▪ Menor compreensão da população acerca da forma de atuação da Agência na gestão da qualidade.</li> </ul>
<b>Acompanhamento e publicação de dados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estimula a criatividade e inovação da prestadora.</li> <li>▪ Redução da assimetria de informação, possibilitando a escolha mais consciente da operadora por parte do cliente.</li> <li>▪ Redução da alocação de recursos governamentais e do setor para o cumprimento de normas de qualidade.</li> <li>▪ Aumento do empoderamento do consumidor, estimulando a competição, quando houver mais de um prestador de serviço.</li> <li>▪ Atuação ex-post pelo órgão regulador focado em riscos e evidências.</li> <li>▪ Incentivo à produção de informações e estudos técnicos por entidades diversas acerca da qualidade do setor com base nos dados publicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução da previsibilidade da atuação da Agência sobre os entes regulados.</li> <li>▪ Possibilidade de os mecanismos de acompanhamento e publicação de dados não serem eficazes ou serem percebidos como menos eficazes, gerando entraves políticos para sua implementação.</li> <li>▪ Necessidade de criação de mecanismos alternativos para garantia de qualidade.</li> <li>▪ Necessidade de divulgação estratégica dos dados publicados pela Agência, com maior inteligibilidade.</li> <li>▪ Se não houver competição, inibe a promoção da qualidade pela Agência.</li> <li>▪ Menor compreensão da população acerca da forma de atuação da Agência na gestão da qualidade.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	20%	5%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Controle e sancionamento	-1,2	-1,5	-0,2	0,7	0,0	-0,6	0,0	4,9
Híbrido (dependendo do critério de aplicação)	1,4	0,5	2,6	1,2	0,2	1,4	2,4	6,8
Acompanhamento e publicação de dados	1,1	1,5	1,5	0,4	0,0	1,1	2,5	6,4

Pode-se observar que a alternativa “Híbrido (dependendo do critério de aplicação)” representa o impacto ponderado mais positivo e a maior nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Acompanhamento e publicação de dados” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Híbrido (dependendo do critério de aplicação)” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.1.2 Foco da regulação

##### Descrição:

Foco da regulação da Agência no tema da qualidade visando temas abrangentes e gerais do setor ou problemas específicos da relação consumidores-prestadoras.

##### Contexto:

Há um aspecto fundamental na abordagem da promoção da qualidade dos serviços prestados que pode focar em aspectos coletivos ou individuais. Os Regulamentos Gerais de Qualidade - RGQs tradicionalmente focam no coletivo, enquanto há também o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que foca nos direitos dos consumidores. Independente disso, o foco da fiscalização da Agência é no "atacado", ou seja, não focado na resolução do problema de um indivíduo isolado, mas nos problemas que afetam diversos consumidores.

##### Problema:

A indefinição sobre o escopo de atuação da Agência torna o debate de problemas/ações mais complexo.

##### Objetivo:

É importante definir o papel da Anatel no setor quanto ao aspecto de qualidade.

##### Tratamento no cenário internacional:

Na Alemanha, a BNetzA opera um serviço de orientação ao consumidor que lida individualmente com as reclamações. As normas expedidas têm maior caráter coletivo, mas acabam por definir direitos para os consumidores individuais.

Na Austrália, a ACMA está preocupada com o desempenho global. Questões específicas de clientes individuais ou grupos de clientes (no caso de falha de rede) são temas a serem resolvidos diretamente com o fornecedor de serviços. No caso de falha na resolução por meio do sistema de reclamações do prestador de serviços, o(s) cliente(s) podem buscar a resolução de disputas por meio do TIO - entidade de 2º nível financiada pelas empresas.

Nos EUA, as reclamações individuais podem ser levadas à FCC, que, porém, de forma geral, não intervém, somente presta orientações. Há relatos de que, caso o consumidor pague uma taxa, é realizada a análise individual da questão.

Na Índia, o órgão regulador trata tanto das questões coletivas quanto das individuais, embora o tratamento de casos individuais seja de competência de outro órgão de proteção, como PROCON.

Na Malásia, a MCMC está preocupada com práticas mais amplas, não reclamações individuais, que são geridas pelo Código do Consumidor desenvolvido pelo Fórum do Consumidor. No entanto, a MCMC pode intervir diretamente, se assim o desejar, e, em qualquer caso, pode utilizar-se de procedimentos adequados para o tratamento e resolução de litígios de consumo e reclamações.

No Reino Unido, a Ofcom promove ações para o coletivo e para os consumidores com a imposição de direitos. Há um procedimento para reclamações que cada operadora deve fornecer aos clientes. Em caso de não resolução do litígio, a operadora é obrigada a fornecer um documento formal que o cliente pode levar a uma entidade que fará a arbitragem do litígio.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Foco em resolução de questões individuais</b>	Ações visando o incremento da qualidade dos serviços de forma individualizada (regramento focado na relação individual).	Nenhum
<b>Foco na promoção da qualidade geral do setor</b>	Ações visando à promoção da qualidade dos serviços de forma geral.	A, B, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Foco em resolução de questões individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proteção do direito individual dos consumidores.</li> <li>▪ Respostas do órgão regulador sobre questões de cada consumidor que está com problema, aumentando a probabilidade de atendimento de suas expectativas.</li> <li>▪ Empoderamento dos consumidores com as exigências de garantia da qualidade na relação individual com as prestadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O fato de haver regulação que trata dos direitos individuais pode gerar o entendimento equivocado por parte da sociedade de que a Anatel fará o acompanhamento e controle de forma individualizados e não sistêmica.</li> <li>▪ Eventual avaliação individualizada pode causar sobreposições na atuação dos diversos órgãos que tratam da proteção dos direitos dos consumidores, além de efetivamente replicar estruturas administrativas.</li> <li>▪ Custo administrativo alto tanto para a Agência como para as prestadoras.</li> <li>▪ Quando se atua em casos individuais, o volume de ações que impliquem em melhorias do setor é maior.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Foco na promoção da qualidade geral do setor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior eficiência das ações regulatórias da Agência.</li> <li>▪ Atuação mais direcionada aos principais problemas que tendem a resolver os problemas individuais em atacado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não atendimento das expectativas de alguns setores da sociedade que esperam da Anatel a resolução de conflitos individualizados.</li> <li>▪ Menor empoderamento dos consumidores para garantir seus direitos individuais com base em regulamentação da Anatel, a despeito da existência e aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC).</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Foco em resolução de questões individuais	-1,8	-2,2	2,6	0,4	0,0	-0,3	3,1	4,2
Foco na promoção da qualidade geral do setor	2,1	0,8	0,2	1,1	0,3	1,0	0,0	7,1

Pode-se observar que a alternativa “Foco na promoção da qualidade geral do setor” representa o impacto ponderado mais positivo e a maior nota global. Portanto, a alternativa “Foco na promoção da qualidade geral do setor” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.2.2 FOCO DOS INDICADORES

### 4.2.2.1 Tipos de indicadores

#### Descrição:

Há diversos tipos de indicadores que podem ser utilizados para averiguar a qualidade da prestação do serviço. De forma geral, esses indicadores podem ser classificados em: (i) técnicos, ou seja, aqueles que são medidos objetivamente, e (ii) de percepção, que são obtidos pela atribuição de notas pelos consumidores em pesquisas.

#### Contexto:

Atualmente o regulamento de qualidade tem somente indicadores técnicos. A Agência também promove pesquisa de satisfação, mas os resultados não são analisados em conjunto.

#### Problema:

A quantidade de interações que o usuário tem com o serviço e com a empresa geram uma infinidade de avaliações sobre a qualidade. É inviável monitorar indicadores técnicos para todas as etapas da cadeia de consumo.

Os indicadores escolhidos podem não refletir a experiência dos consumidores, justamente porque o uso real e a percepção dependem de mais elementos do que os medidos objetivamente.

A Agência tenderá a escolher os indicadores que parecem mais relevantes aos consumidores e que sejam possíveis de calcular. Contudo, pode-se não monitorar questões muito relevantes e o resultado apresentado pela Agência não representar a percepção geral.

Objetivo:

Monitorar e informar a qualidade aos consumidores de forma aderente à percepção geral e à realidade das redes com menor custo possível.

Tratamento no cenário internacional:

Na Alemanha, a Bnetza faz pesquisas de satisfação e publica os resultados à sociedade. Em sua atuação ex-post, identifica os problemas mais relevantes dos consumidores e adota ações para resolução. Dentre as ações, podem ser desenvolvidas publicações de indicadores técnicos.

Nos EUA, a FCC não faz publicação de pesquisa de satisfação nem de indicadores técnicos. A publicação de indicadores técnicos era dada ao operador de serviço universal, mas foi descontinuada. Em sua atuação ex-post, identifica os problemas mais relevantes dos consumidores e adota ações para resolução. Dentre as ações, podem ser feitas publicações de indicadores técnicos.

No Reino Unido, a Ofcom faz pesquisas de satisfação e publica os resultados à sociedade. Em sua atuação ex-post, identifica os problemas mais relevantes dos consumidores e adota ações para resolução. Dentre as ações, podem ser desenvolvidas publicações de indicadores técnicos. Houve uma mudança recente na forma de tratamento e a Ofcom passará a monitorar mais indicadores técnicos para publicação, além da pesquisa.

Na Austrália, a ACMA realiza a publicação de indicadores técnicos.

Na Índia, há publicação de indicadores técnicos.

Na Malásia, havia publicação de indicadores técnicos.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Técnico (rede/exp)</b>	Foco em indicadores técnicos, medidos objetivamente.	A, B
<b>Percepção</b>	Foco na publicação de resultados da pesquisa de satisfação.	D, E
<b>Híbrido</b>	Utilização tanto de indicadores técnicos, quanto de resultados de pesquisa de satisfação.	C

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Técnico (rede/exp)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoramento de aspectos técnicos que têm potencial de impactar massivamente os clientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não se consegue monitorar toda a cadeia de valor dos clientes ou tantos indicadores que traduzam plenamente a satisfação final dos consumidores.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior capacidade de diagnóstico de problemas técnicos previamente definidos.</li> <li>▪ Transparência do estado geral da operação de cada empresa.</li> <li>▪ Viabiliza comparações objetivas entre regiões e prestadores.</li> <li>▪ Maior objetividade na medição dos indicadores.</li> <li>▪ Maior facilidade de sistematização da coleta de dados.</li> <li>▪ Permite a adoção de medidas preventivas por meio da identificação de problemas de rede que ainda não causaram reflexos na percepção de qualidade dos usuários.</li> <li>▪ Permite uma publicação com a granularidade desejada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indicadores técnicos podem não refletir a experiência dos consumidores.</li> <li>▪ Há um alto custo de coleta e cálculo.</li> <li>▪ Há um alto processamento e volume de dados.</li> <li>▪ Os dados são totalmente dependentes das empresas, levando a um questionamento de legitimidade desses.</li> </ul>
<b>Percepção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mede diretamente a percepção de qualidade pelos consumidores.</li> <li>▪ Permite avaliar aspectos que o consumidor considera importantes em relação aos serviços prestados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observa somente os resultados de percepção, que são influenciados por questões intangíveis/ exógena, e pode dar a entender que existem problemas que na prática não existem.</li> <li>▪ Há consumidores que necessitam de informações mais técnicas para tomada de decisão.</li> <li>▪ Os custos para se chegar a uma em granularidade de município com representatividade estatística são muito altos.</li> <li>▪ Deficiências técnicas podem ser mascaradas pela avaliação apenas da percepção dos usuários.</li> <li>▪ A avaliação da percepção dos usuários pode não necessariamente levar à identificação dos problemas de rede.</li> </ul>
<b>Híbrido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de estabelecer indicadores que reflitam tanto os aspectos do serviço quanto aqueles relacionados à percepção dos usuários, ou seja, as duas formas de leitura da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de descasamento de resultados de indicadores técnicos e de satisfação.</li> <li>▪ Potencial alto custo de coleta e gerenciamento das medições técnicas e de pesquisa.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Técnico (rede/exp)	0,4	-0,9	-0,6	0,6	0,2	-0,2	1,2	5,1
Percepção	1,3	-0,2	2,0	0,8	0,3	0,9	1,7	6,4
Híbrido	1,6	0,2	2,3	1,8	0,1	1,4	2,2	7,0

Pode-se observar que a alternativa “Híbrido” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa a “Percepção” (diferença

menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Híbrido” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.2.2 Composição

##### Descrição:

Forma de conciliação entre os indicadores/ critérios técnicos e de experiência do consumidor na avaliação de qualidade geral das operadoras.

##### Contexto:

Atualmente, os resultados das medições técnicas e das pesquisas de satisfação são totalmente isolados, tanto na coleta, como na análise de resultados, publicação e em eventual adoção de medidas.

##### Problema:

Há esforços na geração dos dois tipos de informações sem uma coordenação dos resultados, publicação e ações decorrentes.

A ausência de algo que consolide as informações de qualidade pode não trazer inteligibilidade para os consumidores.

Por outro lado, a publicação dos indicadores técnicos é questionada em razão de sua confiabilidade e diferenças em relação à percepção real dos consumidores.

##### Objetivo:

Definir a forma de tratamento na Agência para que os trabalhos sejam, ao menos, coordenados, ou balanceados, visando a dirimir os problemas citados.

##### Tratamento no cenário internacional:

Não se identificou nos países do benchmark o tratamento balanceado de indicadores técnicos com os de percepção. Quando há os dois tipos em determinado país, são publicados isoladamente.

##### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Tratamento independente</b>	Publica-se os resultados técnicos e os de percepção separadamente, em formas distintas.	A, B
<b>Utilização da combinação</b>	Utiliza-se uma combinação dos resultados para dar um resultado final de qualidade balanceado.	C, D, E

##### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Tratamento independente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A comunicação desse tipo de ação é menos complexa.</li> <li>Possibilita o tratamento segmentado para cada tipo de problema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não traz uma conclusão sobre a qualidade de forma geral.</li> <li>Potenciais dificuldades na coordenação de ações e diagnóstico de problemas.</li> </ul>
<b>Utilização da combinação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumenta a inteligibilidade aos consumidores, pois concentra a publicação em um resultado final.</li> <li>Equilibra a percepção dos consumidores com as medições objetivas.</li> <li>Campanhas de educação ao consumidor por parte da Anatel.</li> <li>A composição de resultados de pesquisa conjuntamente com os indicadores técnicos tende a refletir melhor a qualidade.</li> <li>Reduz a capacidade de influência das prestadoras.</li> <li>Leva a resultados comparáveis entre empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial dificuldade no balanceamento, definição de pesos.</li> <li>Há um custo maior de gerenciamento de soluções e processamento (que já existe atualmente).</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Tratamento independente	-0,4	-1,1	-0,6	-0,8	0,0	-0,7	0,0	4,7
Utilização da combinação	1,8	-0,2	2,1	1,2	0,0	1,2	2,5	6,5

Pode-se observar que a alternativa “Utilização da combinação” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Utilização da combinação” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.2.3 DEMANDAS CONSUMERISTAS

### 4.2.3.1 Recepção das demandas

#### Descrição:

Avaliação se a oferta de serviço de atendimento de 2º nível aos consumidores é importante e, se sim, qual o modelo ideal desse serviço, se prestado pela própria Agência, se por Entidade Terceira ou se deve ser determinada obrigação de que cada operadora tenha um serviço de ouvidoria para reduzir o volume que chega à Anatel.

#### Contexto:

A Anatel possui um serviço de atendimento em que o usuário pode registrar reclamações contra a prestadora. O registro da demanda pode ser feito via call center da Agência, pela WEB + APP, por carta ou pessoalmente nas Salas do Cidadão, que funcionam na Sede e em todos os Escritórios Regionais.

Todas as operadoras dispõem hoje do atendimento em primeiro nível e, por liberalidade e diferencial de mercado, algumas criaram ouvidorias internas que atuam como 2º nível.

#### Problema:

O problema reside na ineficácia do tratamento oferecido pelas prestadoras, o qual não assegura a resolução rápida e eficiente das questões que lhes são apontadas nas demandas dos consumidores. Ao mesmo tempo, como viés do problema indicado, está o fato de que o processo de tratamento pela Anatel (que reencaminha às prestadoras cerca de 4 milhões de reclamações por ano) onera os cofres públicos sem assegurar, necessariamente, a melhoria do atendimento pelas prestadoras. Também se percebe um efeito de criação de ilhas especializadas nas operadoras para atendimento dos casos que são direcionados à Anatel, o que pode provocar o aumento nas reclamações direcionadas à Agência e a manutenção do atendimento ruim aos consumidores comuns, que não reclamarem junto à Anatel.

#### Objetivo:

Mudar o comportamento das operadoras no sentido de incentivar que as prestadoras prestem atendimento de qualidade a todos consumidores - independente de registro de reclamação na Anatel.

#### Tratamento no cenário internacional:

No Reino Unido e na Austrália há um modelo em que o órgão regulador determina a existência de uma entidade externa independente que faça o atendimento de 2º nível, financiada pelas operadoras proporcionalmente ao volume de reclamações que cada uma origina.

No Reino Unido, o operador é obrigado a gerar um relatório formal sobre a reclamação de consumidores não satisfeitos com o atendimento final para que ele possa apresentar tal documento à Entidade citada.

Nos EUA, a FCC fornecia um serviço de atendimento limitado que se restringia a certos tipos de problemas, como interrupções do serviço 911 ou interrupções de serviços interestaduais. No entanto, cada órgão regulador estadual pode ter seu atendimento aos consumidores.

Há também relatos de que, caso o consumidor deseje uma avaliação do órgão regulador e arbitragem, a FCC presta serviço específico, pago pelo consumidor (aproximadamente R\$ 1.000,00).

Ainda em relação à FCC, observa-se que em seu site há um canal de reclamações mais abrangente e parecido com o atual fornecido pela Anatel.

A Índia não faz atendimento individual e remete ao órgão de proteção aos consumidores.

A Alemanha faz o atendimento direto, mas o foco está mais relacionado à educação dos consumidores em dúvidas sobre o setor e regras (volume anual muito baixo).

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Anatel	Recepção das demandas consumeristas via Agência. Recepção das demandas consumeristas apenas em instância superior (2ª- relatório da prestadora e alegações do usuário ou 3ª-ouvidoria/ombudsman).	A
Sem recebimento de demandas individuais	Manter somente o SNDC (sem Anatel) como órgão responsável pelo recebimento / tratamento de litígios entre consumidores e prestadoras.	B
Ouvidoria das operadoras	Utilização da ouvidoria das operadoras como mais uma instância para o recebimento das demandas consumeristas.	C, D
Entidade(s) comum(ns) ao setor	Recebimento das demandas via entidade terceira (por exemplo, Austrália) comum às prestadoras do setor.	E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Anatel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepção de resolução dos problemas pós intervenção da Anatel.</li> <li>▪ Imagem positiva da Anatel.</li> <li>▪ Disponibilidade de serviço de atendimento aos consumidores.</li> <li>▪ Formação de estatísticas /termômetro dos problemas vivenciados pelos consumidores para diagnóstico das relações de consumo.</li> <li>▪ Mecanismo de cobrança de melhor tratamento das demandas encaminhadas às prestadoras - publicação do IDA e análises qualitativas das demandas.</li> <li>▪ Mantém a opção de cada operadora ter sua ouvidoria como diferencial competitivo.</li> <li>▪ Podem ser pensadas soluções complementares de atendimento como o modelo de auto-composição pública como o "consumidor.gov" e "Reclame aqui".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alto custo financeiro anual ao órgão regulador / governo (~ R\$ 40MM) com tendência de crescimento relevante (50% 2015/ 2014), seja por maior conhecimento da sociedade, menor qualidade das operadoras ou melhor eficiência da empresa contratada pela Agência.</li> <li>▪ Custos operacionais de contratação e gestão da empresa contratada.</li> <li>▪ Falta de incentivo para resolução das demandas do usuário na prestadora.</li> <li>▪ "Engessamento" decorrente de burocracias de serviço público na gestão do ente privado, por exemplo, quando este tiver um atendimento insatisfatório (substituição morosa).</li> <li>▪ Criação de ilhas especializadas nas empresas somente para os casos da Anatel, ou seja, manutenção do atendimento ruim ao usuário comum.</li> <li>▪ Falta de informação a respeito da atuação da prestadora para solucionar o problema causador da reclamação (causa-raiz).</li> <li>▪ Falta de controle sobre a qualidade do tratamento dado pelas operadoras ao consumidor após intervenção da Anatel.</li> <li>▪ Risco de Anatel substituir o atendimento das empresas.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Sem recebimento de demandas individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução de custos financeiros para a Anatel / governo relacionados à contratação e gestão da empresa contratada.</li> <li>▪ Redução de custos operacionais para a Anatel.</li> <li>▪ Mantém a opção de cada operadora ter sua ouvidoria como diferencial competitivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perda da imagem de representatividade da Anatel em relação aos consumidores e sociedade em geral.</li> <li>▪ Possível perda de qualidade do termômetro mesmo com possíveis parcerias com o Procon.</li> <li>▪ Repasse de parte do volume de reclamações atuais para o Procon, sobrecarregando esses órgãos.</li> <li>▪ Tendência à criação de ilhas especializadas nas empresas somente para os casos Procon, ou seja, manutenção do atendimento comum em modo crítico.</li> </ul>
<b>Ouvidoria das operadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oferta de 2º nível nas empresas aos consumidores para tratamento das demandas.</li> <li>▪ Redução de custos financeiros para a Anatel / governo com a possível / teórica redução de volume.</li> <li>▪ Incentivo à operadora para melhorar o atendimento aos consumidores no 1º nível, com vistas a solucionar o problema definitivamente.</li> <li>▪ Por meio de informações relacionadas ao tratamento em segundo nível pelas prestadoras, a Anatel seguiria monitorando qualidade das respostas e sendo capaz de realizar diagnósticos da prestação dos serviços.</li> <li>▪ Viabilidade de manutenção da imagem da Anatel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de custos para empresas.</li> <li>▪ A determinação regulatória de se ter uma ouvidoria pode depreender uma alocação ineficiente de recursos com a possível duplicação de estrutura já existente no 1º nível e, em razão da massificação da informação, de novo canal aos consumidores.</li> <li>▪ A imposição de ouvidoria tende a gerar necessidades de outros controles/obrigações, se ela não funcionar.</li> <li>▪ Risco de imagem em condicionar o atendimento da Anatel ao prévio atendimento da prestadora/ ouvidoria.</li> <li>▪ Reduz diferenciais competitivos relativos à oferta de ouvidorias, pois todas passam a ser obrigadas a tê-las.</li> <li>▪ Pode ser interpretado como ação intrusiva da Agência no setor.</li> </ul>
<b>Entidade(s) comum(ns) ao setor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Previsão de custos mais assertiva por cada decisor nas empresas.</li> <li>▪ Incentivo à operadora para tratar o problema dos consumidores no 1º nível.</li> <li>▪ Mantém a opção de cada operadora ter sua ouvidoria como diferencial competitivo.</li> <li>▪ Redução de custos à Anatel.</li> <li>▪ Serviço de 2º nível aos consumidores.</li> <li>▪ Serve como "ouvidoria setorial" centralizada, viabilizando melhor padronização dos tipos de reclamação e correta quantificação por empresa.</li> <li>▪ Podem ser pensadas soluções complementares de atendimento como o modelo de auto-composição pública como o "consumidor.gov" e "Reclame aqui".</li> <li>▪ Por meio de informações relacionadas ao tratamento em 2º nível pelas prestadoras, a Anatel seguiria monitorando qualidade das respostas e sendo capaz de realizar diagnósticos da prestação dos serviços.</li> <li>▪ Viabilidade de manutenção da imagem da Anatel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manutenção da necessidade de acompanhamento da solução pela Anatel.</li> <li>▪ Possível insegurança da credibilidade na sociedade por ser financiado pelas operadoras.</li> <li>▪ Aumento de custos às operadoras.</li> <li>▪ Pode ser interpretado como ação intrusiva da Agência no setor.</li> </ul>

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viabilidade de ter indicadores mais assertivos em relação às reclamações de 2º nível, por tipo, por exemplo.</li> </ul>	

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Anatel	-1,8	-0,5	1,1	0,2	0,4	-0,2	0,0	5,4
Sem tratamento individual Anatel	-0,1	0,1	-1,8	-1,1	0,0	-0,7	2,1	4,0
Ouvidoria das operadoras	1,2	-0,6	0,5	0,5	0,0	0,4	1,7	5,7
Entidade(s) comum(ns) ao setor	1,9	-1,4	1,5	0,6	-0,1	0,6	2,3	5,8

Pode-se observar que a alternativa “Entidade(s) comum(ns) ao setor” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente às alternativas “Ouvidoria das operadoras” e “Anatel” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Entidade(s) comum(ns) ao setor” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.3.2 Custeio do atendimento

##### Descrição:

Avaliação da melhor definição de quem deve custear eventual atendimento aos consumidores em 2º nível.

##### Contexto:

Atualmente a Agência custeia o seu atendimento.

##### Problema:

Alto custo de manutenção sem trazer incentivos à melhoria do atendimento pelas prestadoras.

##### Objetivo:

Avaliar o melhor modelo de atendimento, conciliando custeio e eficácia aos consumidores.

##### Tratamento no cenário internacional:

Quando se trata de ombudsman, verifica-se o custeio pelas prestadoras, de forma proporcional ao seu volume de reclamações.

Não foi avaliado o responsável pelo custeio quando o atendimento é feito pelo órgão regulador.

### Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Anatel	Havendo atendimento de 2º nível, o custeio é realizado pela Anatel.	A e E
Prestadoras	Havendo atendimento de 2º nível, o custeio é realizado pelas prestadoras.	B, C, D

### Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Anatel	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não imputa custo às prestadoras.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Custo à Agência.</li></ul>
Prestadoras	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Reduz custo da Agência.</li><li>▪ Viabilidade jurídica destacada pela PFE.</li><li>▪ Possível incentivo à melhoria do atendimento no 1º nível para não custear tal atendimento.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Possível incoerência com o recolhimento de fundos.</li><li>▪ Imputa custos às prestadoras.</li></ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:			Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Anatel	-2,3	0,7	1,2	-0,3	0,0	-0,1	0,0	5,5	
Prestadoras	2,3	-2,1	0,9	1,4	0,0	0,5	2,2	5,7	

Pode-se observar que a alternativa “Prestadoras” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Anatel” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Prestadoras” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.3.3 Foco do regulador

##### Descrição:

Qual o foco, objetivo, de se ofertar o serviço de atendimento pela Anatel aos consumidores, do ponto de vista do órgão regulador.

##### Contexto:

A Anatel não trata individualmente cada reclamação recebida, mas encaminha às operadoras e monitora a quantidade e o motivo das reclamações, o tempo que levam para responder e a qualidade das respostas (verificada de forma amostral). As estatísticas ajudam a Agência a formar diagnóstico das relações de consumo e adotar ações regulatórias coletivas.

A atuação da Agência não impede que órgãos de defesa do consumidor, Ministérios Públicos e/ou o Poder Judiciário atuem sobre a mesma conduta, aplicando sanções à empresa.

### Problema:

Parte dos consumidores espera que a Anatel promova a arbitragem dos casos individuais. A devolução da reclamação às operadoras pode frustrar essa parcela de consumidores.

### Objetivo:

Firmar convicção a respeito do foco e objetivo da Agência na oferta de serviço de atendimento de 2º nível aos consumidores.

### Tratamento no cenário internacional:

Vê-se em alguns países o foco na resolução individual de conflitos e a formação de estatísticas para publicação e adoção de medidas regulatórias coletivas.

### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Conflitos individuais</b>	Foco na resolução de cada demanda recebida de forma individual.	D
<b>Capacidade resp. da prestadora</b>	Foco em promover a capacidade de atendimento das operadoras quanto às demandas de seus consumidores.	E
<b>Motivação das reclamações</b>	Foco na resolução das causas-raiz das reclamações realizadas pelos consumidores.	A, B, C

### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Conflitos individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Dá satisfação a cada consumidor individualmente.</li><li>▪ Gera estatísticas que possibilitam o diagnóstico das relações de consumo e permitem a adoção de medidas regulatórias destinadas a resolver problemas que afetem a coletividade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Altíssimo custo financeiro e processual na operacionalização dessa sistemática individual.</li><li>▪ Baixa efetividade na resolução dos problemas coletivos.</li></ul>
<b>Capacidade resp. da prestadora</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Viabiliza a monitoração, pela Anatel, da qualidade das respostas dadas aos consumidores no sistema da Anatel.</li><li>▪ Gera estatísticas que possibilitam o diagnóstico das relações de consumo e permitem a adoção de medidas regulatórias destinadas a resolver problemas que afetem a coletividade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Alto custo de monitoração de ligações e respostas.</li><li>▪ Frustra a expectativa de parcela dos consumidores que têm expectativa de tratamento do problema individual também pela Anatel.</li></ul>
<b>Motivação das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Gera estatísticas que possibilitam o diagnóstico das relações de consumo e permitem a adoção de medidas regulatórias destinadas a resolver problemas que afetem a coletividade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Frustra a expectativa de parcela dos consumidores que esperam um tratamento individualizado do problema pela Anatel.</li></ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	20%	5%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Conflitos individuais	-2,7	-1,9	2,5	-0,3	0,2	-0,6	2,9	3,8
Capacidade resp. da prestadora	1,1	0,0	1,4	0,6	0,0	0,7	1,5	6,2
Motivação das reclamações	1,7	0,9	1,5	1,1	0,0	1,3	0,0	7,5

Pode-se observar que a alternativa “Motivação das reclamações” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Motivação das reclamações” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.3.4 Consequência das demandas

##### Descrição:

Consequências do tratamento das demandas consumeristas após sua recepção.

##### Contexto:

A Anatel não trata individualmente cada reclamação recebida, mas encaminha às operadoras e monitora a quantidade e o motivo das reclamações, o tempo que levam para responder e a qualidade das respostas (verificada de forma amostral). As estatísticas ajudam a Agência a formar diagnóstico das relações de consumo e adotar ações regulatórias coletivas.

A atuação da Agência não impede que órgãos de defesa do consumidor, Ministérios Públicos e/ou o Poder Judiciário atue sobre a mesma conduta, aplicando sanções à empresa.

##### Problema:

Parte dos consumidores espera que a Anatel promova arbitragem dos casos individuais. A devolução da reclamação às operadoras pode frustrar essa parcela de consumidores.

##### Objetivo:

Firmar convicção a respeito do modo como a Agência alcança os melhores resultados na gestão de reclamações de 2º nível aos consumidores.

##### Tratamento no cenário internacional:

Vê-se em alguns países o foco na resolução individual de conflitos e a formação de estatísticas para publicação e adoção de medidas regulatórias coletivas.

Não foram observadas aplicações de sanções para demandas individuais.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Composição de conflitos individuais</b>	Tratamento das reclamações visando à arbitragem dos litígios entre operadoras e consumidores.	Nenhum
<b>Sanção</b>	Utilização das informações recolhidas para punir as prestadoras que descumprirem obrigações regulamentares percebidas por meio do atendimento.	Nenhum
<b>Divulgação de indicadores</b>	Utilização das informações para divulgação de indicadores de atendimento de cada prestadora.	A
<b>Diretriz para ação regulatória</b>	Utilização das informações recolhidas para formular ações que atuem nas causas-raiz dos problemas relatados pelos consumidores.	B, C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Composição de conflitos individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Traria satisfação a cada consumidor que tivesse seu caso arbitrado pela Anatel.</li> <li>▪ Fortalecimento da imagem da Agência na sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alto custo de se fazer análises individualizadas para cada consumidor com problemas com operadoras.</li> <li>▪ Inviabilidade de monitorar efetividades de todas as decisões tomadas em todas as Análises</li> <li>▪ Incerteza sobre a competência institucional.</li> <li>▪ Duplicidade de esforços com outras instâncias de proteção como o Procon e juizados especiais cíveis.</li> </ul>
<b>Sanção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possível estímulo à resolução por parte das operadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alto custo de se fazer análises individualizadas para cada consumidor com problemas com operadoras.</li> <li>▪ Custo processual da necessidade de facultar a apresentação de defesa e contraditório.</li> <li>▪ Baixa efetividade na resolução dos problemas coletivos.</li> <li>▪ Pouca transparência aos consumidores afetados.</li> <li>▪ Não há garantia que, mesmo com a sanção, haverá melhoria na resolução das reclamações.</li> <li>▪ Inviabilidade de monitorar efetividades de todas as decisões tomadas em todas as Análises</li> <li>▪ Recorrente judicialização de sanções mais relevantes aplicadas administrativamente, com custos para a Anatel.</li> </ul>
<b>Divulgação de indicadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior capacidade de "Naming and Shaming", ou censura pública, com possível capacidade de influenciar a empresa em resolver os problemas massivos.</li> <li>▪ Menor custo regulatório.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frustra a expectativa de parcela dos consumidores que têm expectativa de tratamento do problema individual.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Diretriz para ação regulatória</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empoderamento do usuário.</li> <li>▪ Gera estatísticas que possibilitam o diagnóstico das relações de consumo e permitem a adoção de medidas regulatórias destinadas a resolver problemas que afetem a coletividade.</li> <li>▪ Direciona o foco da Agência para os problemas com maior capacidade de ganho para o maior número de consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frustra a expectativa de parcela dos consumidores que têm expectativa de tratamento do problema individualmente.</li> <li>▪ Distância temporal entre a identificação do problema e a implementação de ações de mitigação.</li> <li>▪ Descolamento, na percepção do consumidor, entre seu problema individual e as ações do órgão regulador.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Composição de conflitos individuais	-0,8	-0,3	2,2	0,8	0,1	0,4	3,2	5,2
Sanção	-1,1	-2,1	-0,5	0,7	0,0	-0,8	2,1	3,9
Divulgação de indicadores	1,1	0,2	0,8	0,9	0,0	0,7	0,0	6,7
Diretriz para ação regulatória	1,1	0,4	0,6	1,1	0,2	0,8	1,2	6,4

Pode-se observar que a alternativa “Diretriz para ação regulatória” representa o impacto ponderado mais positivo e “Divulgação de indicadores” representa a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Diretriz para ação regulatória” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Diretriz para ação regulatória” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.2.4 MONITORAMENTO E CONTROLE

### 4.2.4.1 Coleta e envio de dados

#### Descrição:

A coleta de indicadores pode ser realizada pelas próprias empresas, pela Anatel ou por Entidades.

#### Contexto:

Atualmente há indicadores calculados diretamente pelas prestadoras, além de composição com coleta da Agência e também por Entidade por meio de probes.

#### Problema:

O uso de informações coletadas diretamente pelas operadoras, interessadas no resultado, traz incerteza sobre a segurança dos dados. A coleta por cada prestadora traz possíveis interpretações divergentes e incomparabilidades. Ademais, a Agência atualmente tem um alto custo no recebimento, processamento e depuração até a publicação dos dados.

A coleta via EAQ traz um intermediário que, a depender do modelo, pode dificultar o acesso aos dados. A coleta via Anatel traz dificuldades na construção de sistemas na tempestividade adequada.

Objetivo:

Prover a melhor forma de coleta de dados, considerando a confiabilidade, a operacionalidade e os custos.

Tratamento no cenário internacional:

Quando há coleta de indicadores técnicos regularmente, estes são calculados e enviados pelos próprios operadores.

Há ações *ad hoc* do órgão regulador em que são usadas entidades para coleta de informações. Nos EUA, há parceria com o Speed Test (aplicativo de medições de velocidade de banda larga).

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Operadora</b>	Operadora coleta, envia seus dados para a Anatel ou os publica diretamente.	A, B
<b>Regulador (coleta própria)</b>	Regulador coleta diretamente os dados nas operadoras.	Nenhum
<b>Entidade terceira</b>	Entidade terceira recebe ou busca os dados da operadora ou em outras soluções de medição, os processa e envia para a Agência.	C, D, E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Operadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior facilidade na coleta de dados pela própria operadora.</li> <li>▪ Maior flexibilidade às empresas em elaborarem as soluções para coleta em seus sistemas/plataformas.</li> <li>▪ À Anatel caberia somente a gestão do processo, e possível menor custo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de auditar o processo de coleta.</li> <li>▪ Despadronização dos dados de cada empresa em razão de soluções e interpretações diferentes na coleta.</li> </ul>
<b>Regulador (coleta própria)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior padronização das soluções de coleta e interpretações.</li> <li>▪ Redução da possibilidade de manipulação dos dados por parte da operadora.</li> <li>▪ Menor necessidade de auditoria sobre os dados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maiores custos financeiros e operacionais para a Anatel (sistemas e pessoal).</li> <li>▪ Responsabilidade da Anatel em caso de vazamento de dados.</li> <li>▪ Necessidade de criar e manter uma rede de sistemas de coleta inserida em todas as operadoras.</li> </ul>
<b>Entidade terceira</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior padronização das soluções de coleta e interpretações, a depender do modelo.</li> <li>▪ Maior confiabilidade dos dados, a depender do modelo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de governança da entidade pela Anatel.</li> <li>▪ Risco para a prestadora por conta do acesso de terceiros aos seus sistemas e elementos de rede, a depender do modelo.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possível otimização dos custos (escala) a depender do modelo.</li> <li>▪ Redução dos custos da Anatel associados ao processamento dos dados brutos.</li> <li>▪ Migração de esforço em forma dos dados para o conteúdo dos dados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inclusão de um intermediário com acesso aos dados setoriais.</li> <li>▪ Necessidade de custeio da entidade independente.</li> <li>▪ Inclusão de um intermediário que também pode ser fonte de manipulação dos dados.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	20%	5%	Tipo de média:	Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Operadora	0,2	1,2	-0,7	-0,1	0,0	0,2	1,5	<b>5,4</b>
Regulador (coleta própria)	-1,8	-1,7	0,8	-0,3	0,2	-0,7	3,2	<b>3,5</b>
Entidade terceira	2,4	0,4	1,0	0,9	0,3	1,1	1,9	<b>6,7</b>

Pode-se observar que a alternativa “Entidade terceira” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Operadora” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Entidade terceira” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.4.2 Critérios de aplicação das regras

##### Descrição:

As regras de qualidade podem ser aplicadas de forma generalizada no setor ou podem ser feitas assimetrias para que não sejam aplicadas em determinadas empresas, regiões, etc.

##### Contexto:

Atualmente não existe assimetria regional ou por maturidade de mercados.

A assimetria existente se relaciona com a não aplicação das regras coletivas de qualidade para as empresas com menos de 50 mil assinantes no SMP, STFC e SCM. Tal assimetria não existe para o SeAC.

##### Problema:

A existência de assimetria por tamanho de empresa no SCM, STFC e SMP e a inexistência no SeAC traz incoerência ao modelo atual.

A aplicação de regras muito rígidas pode favorecer grandes operadoras em detrimento das pequenas.

A imposição de custos de coleta e aplicação de sanções podem inviabilizar a prestação de serviços em regiões menos atrativas economicamente e/ou impactar diretamente na sustentabilidade dos pequenos provedores, desincentivando o ambiente competitivo.

Noutro lado, a ausência de publicações do pequeno provedor diminui sua atratividade.

Atualmente não se consideram as questões regionais de infraestrutura, oferta e demanda nem a existência de mercado.

Objetivo:

Que o tratamento da qualidade seja aplicável ao setor com as assimetrias que assegurem a sustentabilidade das empresas e a competitividade.

Tratamento no cenário internacional:

Não foram identificadas assimetrias nos países de benchmark.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Por tamanho de empresa</b>	Aplicação de algumas regras para prestadoras de grande porte.	A, B, C, D
<b>Por nível de competição</b>	Aplicação de algumas regras em mercados sem competição ou sem nível adequado de competição.	B, D, E
<b>Por região</b>	Aplicação de algumas regras numa região ou estado específico para alcançar determinadas metas.	D

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Por tamanho de empresa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Critério objetivo para avaliação da aplicabilidade.</li> <li>▪ Redução da barreira de entrada (custos com aplicação das regras de qualidade) para pequenas operadoras e consequente promoção da competição.</li> <li>▪ Otimização do esforço vs. impacto da Agência ao focar a atuação somente nas empresas que atendem a maior parte da população.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade em estabelecer regras de migração para empresas que ultrapassem o limiar de pequena/média para grande.</li> <li>▪ Ausência de publicação da qualidade dos pequenos provedores, que poderia diferenciá-los e acirrar a competição por qualidade.</li> <li>▪ O limiar estabelecido pode criar um desincentivo ao crescimento das prestadoras de pequeno porte devido ao custo associado à incidência das obrigações de qualidade.</li> </ul>
<b>Por nível de competição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de aplicação das regras nos mercados cuja intervenção é necessária, independentemente das características das operadoras atuantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de estudos constantemente atualizados sobre o nível de competição dos mercados, por município e por serviço.</li> <li>▪ Possibilidade de aplicação de regras de qualidade em empresas pequenas impedindo seu desenvolvimento e afetando a competição potencial do mercado.</li> <li>▪ Dificuldade operacional de incluir o controle de qualidade de um número potencialmente grande de empresas pequenas ou médias.</li> </ul>
<b>Por região</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidade de adequar as políticas de qualidade às necessidades regionais dentro de uma política regionalista. Melhor avaliação em relação às possibilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior complexidade no estabelecimento preciso das metas por região e necessidade de alinhamento da aplicação com demais políticas regionalizadas.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	decorrentes da infraestrutura, oferta e demanda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldades políticas na imposição de regras diferenciadas entre regiões.</li> <li>▪ Dificuldade de compreensão das regras assimétricas pela sociedade em geral.</li> </ul>

#### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	20%	5%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			
Por tamanho de empresa	1,8	1,2	0,9	0,5	0,0	1,1	0,9	6,9
Por nível de competição	0,4	0,2	1,2	1,3	0,0	0,7	2,8	5,8
Por região	0,2	-0,7	1,1	1,3	0,0	0,4	2,2	5,5

Pode-se observar que a alternativa “Por tamanho de empresa” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Por tamanho de empresa” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### **4.2.4.3 Frequência de consolidação e publicação**

##### Descrição:

Frequência de consolidação e publicação dos dados de qualidade acompanhados.

##### Contexto:

A frequência de consolidação, cálculo e publicação dos indicadores técnicos de qualidade é mensal.

A frequência de consolidação e publicação dos resultados da pesquisa de satisfação é anual.

##### Problema:

A frequência de consolidação muito alta onera substancialmente o processo de coleta, processamento e análise dos dados e não há variação relevante de resultados de um mês para o outro.

A publicação mensal também pode ter um efeito negativo de desincentivar o acompanhamento pela sociedade.

##### Objetivo:

Utilizar um período ótimo que atenda às capacidades de análise dos dados e acompanhamento adequado da evolução do setor.

##### Tratamento no cenário internacional:

Não há um padrão evidente, mas é possível perceber que o acompanhamento mensal não é usual no benchmark. Em geral, faz-se publicação anual de resultados.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
<b>Anual</b>	Consolidação e publicação anuais.	E
<b>Semestral</b>	Consolidação e publicação semestrais.	C, D
<b>Trimestral</b>	Consolidação e publicação trimestrais.	B
<b>Mensal</b>	Consolidação e publicação mensais.	A

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Anual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá ótima escala à coleta e consolidação para publicação reduzindo custo operacional.</li> <li>Traz mais impacto à publicação gerando maior efeito de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumenta a pressão da sociedade por informações sobre a qualidade ao longo do tempo.</li> <li>Dependendo da forma de consolidação (acumulação para todo o período ou somente no mês específico que finda o ciclo) pode haver erros/viés dos dados.</li> </ul>
<b>Semestral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá boa escala à coleta e consolidação para publicação reduzindo custo operacional.</li> <li>Traz impacto à publicação gerando maior efeito de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantém a pressão da sociedade por informações sobre a qualidade ao longo do tempo em nível gerenciável.</li> </ul>
<b>Trimestral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confere maior transparência ao mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maiores custos de depuração e consolidação de informações.</li> <li>Reduz o impacto das publicações no mercado.</li> <li>Aumenta a pressão no órgão regulador por resultados que não se alteram de um mês para o outro.</li> </ul>
<b>Mensal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confere maior transparência ao mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maiores custos de depuração e consolidação de informações.</li> <li>Reduz o impacto das publicações no mercado.</li> <li>Aumenta a pressão no órgão regulador por resultados que não se alteram de um mês para o outro.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Anual	1,9	1,7	-0,5	0,4	0,0	0,8	0,7	<b>6,7</b>
Semestral	2,3	1,2	1,1	1,1	0,0	1,4	1,4	<b>7,2</b>
Trimestral	-0,2	-1,0	1,6	1,0	0,0	0,3	1,8	<b>5,5</b>
Mensal	-2,3	-2,5	1,2	-0,1	0,0	-0,9	2,7	<b>3,4</b>

Pode-se observar que a alternativa “Semestral” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Anual” (diferença

menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Semestral” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto, sem deixar de notar, no entanto, a atratividade da alternativa “Anual”, que possui um bom impacto ponderado e nota global equivalente.

#### 4.2.4.4 Forma de avaliação

##### Descrição:

O modelo de qualidade pode incidir regras a milhares de itens de controle a depender do número de indicadores, pois cada operadora pode oferecer 4 serviços em 5.570 municípios todos os meses. Dessa forma, o presente item quer avaliar se a análise da qualidade deve ser feita para cada item de controle ou se avalia o desempenho global de cada operadora.

##### Contexto:

Atualmente, as regras que impõem padrões de qualidade estabelecem valores e punições associadas aos valores individuais de medição de cada indicador.

##### Problema:

A medição item a item, combinada com a frequência mensal e com mais de 50 indicadores com metas muito rígidas, provoca a necessidade de instauração de procedimentos administrativos que podem ter custo-benefício inapropriado em decorrência de se exigir todo o tratamento formal de servidores da Agência para punir aspectos que têm pouca relevância à sociedade, como o descumprimento ínfimo de meta em poucos meses em determinado local.

##### Objetivo:

Definir a forma de atuação da Agência visando à melhor relação custo x benefício.

##### Tratamento no cenário internacional:

Viu-se que a Índia e a Malásia trabalham com a imposição de metas por indicadores, porém não se avaliou se a aplicação de sanções é para cada item ou para o desempenho geral.

Outros países não fazem avaliações desse tipo, aqui analisadas. As suas avaliações são em cima dos maiores problemas identificados para dar tratamento e solução.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Indicador a indicador</b>	A avaliação deve ser realizada para os resultados de cada indicador, em cada local de abrangência, em cada período de coleta, por cada serviço, ou seja, cada item de avaliação individual pode levar à não conformidade das prestadoras.	A, B
<b>Desempenho global</b>	Considera-se uma composição de indicadores para avaliação quanto à conformidade das operadoras com as normas de qualidade (ex. uma operadora não está atendendo às normas de qualidade se três ou mais indicadores não estiverem conformes ou se um conjunto de indicadores não estiverem conformes em duas avaliações consecutivas).	E
<b>Híbrido</b>	Combinação das alternativas apresentadas.	C, D

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Indicador a indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A avaliação de cada indicador individualmente pode levar ao diagnóstico mais preciso de problemas pontuais da prestadora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potenciais maiores custos de conformidade com as regras tanto para a prestadora quanto para a Anatel.</li> <li>▪ Risco de aumento da instauração e tratamento de processos administrativos sempre que observada uma não conformidade.</li> </ul>
<b>Desempenho global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhor compreensão pelos consumidores da qualidade geral de cada prestadora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Complexidade da agregação dos indicadores (ponderação dos indicadores) em índices de qualidade coerentes para os consumidores e custos envolvidos.</li> <li>▪ Pode mascarar falhas individuais que seriam identificadas pelos indicadores isolados.</li> <li>▪ Risco de reincidências em locais com qualidade ruim.</li> </ul>
<b>Híbrido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibilidade para escolha mais adequada conforme critérios de decisão.</li> <li>▪ Consegue equilibrar os pontos positivos dos extremos e reduzir o impacto dos pontos negativos.</li> <li>▪ A avaliação de cada indicador individualmente pode levar ao diagnóstico mais preciso de problemas pontuais da prestadora.</li> <li>▪ Melhor compreensão pelos consumidores da qualidade geral de cada prestadora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanência dos pontos negativos de cada tipo de abordagem, com menor impacto, conforme sua aplicação.</li> <li>▪ Risco de ações descoordenadas.</li> <li>▪ Potenciais maiores custos de conformidade com as regras tanto para a prestadora, quanto para a Anatel.</li> <li>▪ Manutenção do risco de aumento da instauração e tratamento de processos administrativos sempre que observada uma não conformidade.</li> <li>▪ Complexidade da agregação dos indicadores (ponderação dos indicadores) em índices de qualidade coerentes para os consumidores e custos envolvidos.</li> </ul>

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode mascarar falhas individuais que seriam identificadas pelos indicadores isolados.</li> <li>▪ Risco de reincidências em locais com qualidade ruim.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	20%	5%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			
Indicador a indicador	-1,1	-1,4	-1,2	-0,6	0,2	-1,0	1,6	3,7
Desempenho global	1,0	0,5	1,2	1,0	0,1	0,9	2,3	6,1
Híbrido	1,8	0,2	2,3	1,4	-0,1	1,3	2,5	6,7

Pode-se observar que a alternativa “Híbrido” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Desempenho global” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Híbrido” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.4.5 Forma de aplicação

##### Descrição:

As consequências do inadimplemento dependem de decisão em um processo administrativo ou incidem de forma automática.

##### Contexto:

Ressarcimentos decorrentes de interrupções, por exemplo, são consequências automáticas e independem de processo, sendo que as demais dependem de um processo administrativo.

##### Problema:

As possíveis consequências dependem muito da decisão do órgão regulador, em geral tomadas no âmbito de um processo administrativo que pode não ser tempestivo em relação ao fato. Diversos casos já poderiam ter aplicação de ações automáticas.

##### Objetivo:

Ter condições de agir da maneira adequada para cada caso de descumprimento e garantir previsibilidade aos agentes do setor, dando resposta mais imediata à sociedade (efeito educativo ao infrator).

##### Tratamento no cenário internacional:

Em diversos países, os consumidores são ressarcidos automaticamente pelo descumprimento dos níveis de serviço previstos nos contratos com as prestadoras.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Incidência de consequências automáticas</b>	O não atingimento de metas de qualidade gera uma consequência automática já prevista em regulamentação, ou seja, demanda atuação da prestadora sem necessidade de prévia intervenção da Anatel.	D, E
<b>Consequências dependentes de decisão em processo administrativo</b>	O não atingimento de metas de qualidade exigirá a abertura de processo administrativo para tomada de decisão de acordo com a previsão regulamentar.	A, B
<b>Híbrido</b>	Combinação das alternativas apresentadas.	C

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Incidência de consequências automáticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diminuição de custos operacionais da Anatel com processos administrativos de não atingimento das metas de qualidade e de descumprimento pela prestadora.</li> <li>▪ Resposta mais ágil à sociedade e consequente maior efeito educativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impossibilidade de prever todos os casos possíveis.</li> </ul>
<b>Consequências dependentes de decisão em processo administrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avaliar de forma mais precisa a dosimetria da sanção.</li> <li>▪ Amplia o direito à ampla defesa e ao contraditório antes do dispêndio de custos pelas prestadoras.</li> <li>▪ A Anatel pode adotar controles distintos a depender do caso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Custos operacionais advindos da análise dos processos administrativos de descumprimentos de metas de qualidade.</li> <li>▪ Resposta mais lenta às demandas da sociedade e consequente menor efeito educativo.</li> </ul>
<b>Híbrido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibilidade para escolha mais adequada conforme critérios de decisão, não se restringindo apenas às formas de controle.</li> <li>▪ Consegue um bom equilíbrio dos pontos positivos dos extremos e reduz o impacto dos pontos negativos.</li> <li>▪ Diminuição de custos operacionais da Anatel com processos administrativos de não atingimento das metas de qualidade e de descumprimento pela prestadora.</li> <li>▪ Resposta mais ágil à sociedade e consequente maior efeito educativo.</li> <li>▪ Avaliar de forma mais precisa a dosimetria da sanção.</li> <li>▪ Amplia o direito à ampla defesa e ao contraditório antes do dispêndio de custos pelas prestadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanência dos pontos negativos de cada tipo de abordagem, com menor impacto, conforme sua aplicação.</li> <li>▪ Risco de ações descoordenadas.</li> <li>▪ Impossibilidade de prever todos os casos possíveis.</li> <li>▪ Custos operacionais advindos da análise dos processos administrativos de descumprimentos de metas de qualidade.</li> <li>▪ Resposta mais lenta às demandas da sociedade e consequente menor efeito educativo.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	20%	5%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Incidência de consequências automáticas	1,3	-1,7	2,3	0,6	0,3	0,6	1,5	6,0
Consequências dependentes de decisão em processo administrativo	-1,0	-0,7	-0,3	0,0	0,0	-0,5	1,6	4,4
Híbrido	1,9	0,0	1,8	1,2	0,0	1,1	1,6	6,8

Pode-se observar que a alternativa “Híbrido” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Incidência de consequências automáticas” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Híbrido” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.4.6 Foco do enforcement

##### Descrição:

Tipo de ação preferencial para promoção da qualidade.

##### Contexto:

As ações tomadas pela Agência nos regulamentos de qualidade atual consideram como principal recurso à aplicação de punições em caso de descumprimento.

No Brasil, percebe-se um movimento de aprimoramento da aplicação do enforcement nos órgãos públicos, em especial as demais agências reguladoras. Pode-se citar como exemplo mais notável a ANEEL.

##### Problema:

Os mecanismos de punição não têm surtido o efeito esperado, ou seja, não têm sido responsáveis pelo aumento na qualidade da prestação de serviços.

##### Objetivo:

Utilizar mecanismos de enforcement que sejam eficazes no objetivo de coagir as prestadoras a adotarem medidas que promovam a qualidade de seus serviços.

##### Tratamento no cenário internacional:

Índia e Malásia têm modelos de repressão, baseados na aplicação de sanções e até, no caso da Malásia, possível prisão do presidente da empresa que não cumprir metas de qualidade.

Nos EUA e na Alemanha, não há um modelo de repressão, nem de estímulo. As prerrogativas do órgão regulador, contudo, permitem o uso de repressão, se necessário, como determinar obrigações de fazer, encampar a rede, etc.

No Reino Unido, há um modelo de repressão exclusivo à operadora incumbent. Para as demais operadoras de varejo não há previsão de consequências em relação à qualidade. As prerrogativas do órgão regulador também permitem o uso de repressão, se necessário.

Na Austrália, o órgão regulador atua com estímulo buscando a promoção da qualidade no convencimento das operadoras. Tal órgão não pode aplicar sanções diretamente, devendo, para tanto, recorrer a tribunal judiciário.

Com relação à regulação responsiva, pode-se citar que se trata de uma das melhores práticas apontadas pela OCDE<sup>1</sup>, devidamente apoiada sobre o trabalho original de Ayres & Braithwaite (1992)<sup>2</sup>.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Estímulo</b>	Indução das ações das prestadoras por meio de estímulos do regulador, como uma forma de acompanhamento flexível, publicação de rankings de qualidade, etc.	E
<b>Punição</b>	Uso de ferramentas punitivas para indução/coação das prestadoras no sentido de incremento da qualidade (ex. multas, proibição de novas vendas, suspensão da autorização).	A
<b>Responsivo</b>	Atuação regulatória baseada na responsividade das prestadoras afetadas, podendo agir no sentido de estimulá-las a incrementar a qualidade de seus serviços ou puni-las por meio dos instrumentos disponíveis para a Agência exercer seu enforcement, dependendo do nível de resposta das prestadoras.	B, C, D

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Estímulo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potencial promoção da qualidade a partir da verificação, pelas empresas, de benefícios palpáveis e imediatos caso se dê saltos de qualidade.</li> <li>▪ Diminuição dos custos das prestadoras advindos das multas e dos custos processuais para a Anatel.</li> <li>▪ Maior informação aos consumidores com a publicação de dados.</li> <li>▪ Centraliza a ação da Agência na promoção da qualidade e da informação aos consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os órgãos de defesa do consumidor esperam uma ação mais forte da Agência em termos de punição pelo não atingimento dos níveis de qualidade (impacto na imagem da Agência).</li> </ul>
<b>Punição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A Agência já está bastante familiarizada com a sistemática de aplicação de sanções punitivas.</li> <li>▪ Garante o poder de enforcement da Agência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior burocracia administrativa (tempo administrativo e recursos disponíveis) e judiciária (judicialização de multas).</li> </ul>

<sup>1</sup> <http://www.rijksinspecties.nl/binaries/inspectieraad/documenten/rapporten/2014/01/01/index/oecd-best-practice-principles-for-regulatory-policy.pdf>

<sup>2</sup> [http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Fiscalizacao\\_3\\_Niveis\\_Artigo\\_SFG\\_ANEEL.pdf](http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Fiscalizacao_3_Niveis_Artigo_SFG_ANEEL.pdf)

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os órgãos de defesa dos consumidores esperam uma ação mais forte da Agência em termos de punições para o não atingimento da qualidade (impacto para a imagem da Agência).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grande foco da Agência e das empresas nas questões processuais e não na resolução dos problemas da qualidade.</li> <li>No caso de aplicação de sanções baseadas em multas, pode-se ter uma redução na capacidade de investimentos e/ou repasse aos consumidores.</li> </ul>
<b>Responsivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calibra a ação da Agência de acordo com a resposta das prestadoras aos critérios estabelecidos na regulamentação, não aplicando multas e outros instrumentos punitivos para aquelas prestadoras que respondam bem aos estímulos preestabelecidos.</li> <li>A sinergia entre os mecanismos de estímulo e de punição traz novos elementos para a avaliação das empresas na decisão sobre qualidade.</li> <li>Garantia do enforcement da Agência, quando necessário.</li> <li>Potencial promoção da qualidade a partir da verificação, pelas empresas, de benefícios palpáveis e imediatos caso se dê saltos de qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eventual falta de previsibilidade para as empresas de como a Anatel vai atuar em cada caso.</li> <li>Impactos negativos previstos no modelo de punição, em menor intensidade.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Estímulo	1,8	2,5	1,2	1,0	0,1	1,6	2,2	7,2
Punição	-1,4	-2,1	-0,5	0,2	-0,2	-1,0	0,0	4,3
Responsivo	2,1	1,2	1,9	1,8	0,0	1,7	2,4	7,2

Pode-se observar que a alternativa “Responsivo” representa o impacto ponderado mais positivo e, juntamente com “Estímulo”, a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Responsivo” é a mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.2.4.6.1 Se estímulo

##### Descrição:

Forma de aplicação de medidas de estímulo.

##### Contexto:

As medidas de estímulo previstas na regulamentação estão associadas à redução da punição. Sobre outra forma de estímulo, a Anatel publica periodicamente os indicadores de qualidade medidos.

##### Problema:

A atuação por estímulo pode reduzir o poder de enforcement da Agência.

Objetivo:

Utilizar métodos alternativos para induzir/coagir os agentes de mercado a seguir as normas estabelecidas pelo regulador.

Tratamento no cenário internacional:

A maior parte dos países toma como regra o acompanhamento e publicação de dados, de forma a induzir as empresas a prestarem seus serviços conforme os padrões estabelecidos.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
<b>Acompanhamento flexível</b>	Definição de regras pré-estabelecidas de estímulo que permitam às prestadoras ganhar o direito de um acompanhamento mais flexível no caso do alcance de determinado patamar de performance.	B
<b>Ações de Transparência e Divulgação de Informações (rankings, naming and shaming, etc.)</b>	Efetuar o " <i>naming and shaming</i> " ou "censura pública", dando transparência à sociedade sobre os resultados de uma operadora em comparação com as concorrentes.	D, E
<b>Híbrido</b>	Combinação das alternativas apresentadas.	C

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Acompanhamento flexível</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possível alavanca na promoção da qualidade a partir da verificação, pelas empresas, de um bônus palpável (incentivo financeiro para mudança de conduta) no caso de melhoria possível de qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode não funcionar com determinadas operadoras.</li> <li>▪ Depende da criação de regras de contorno para evitar abusos nas regras (reincidência, jogo de melhor/pior a partir das regras, foco em regiões atrativas, etc.).</li> </ul>
<b>Ações de Transparência e Divulgação de Informações (rankings, naming and shaming, etc.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior informação aos consumidores ampliando os efeitos positivos da competição.</li> <li>▪ Possíveis efeitos diretos no fluxo de caixa das empresas que demanda ações e decisões rápidas.</li> <li>▪ Redução do impacto de multas fazendo com que haja a possibilidade de mais recursos a serem aplicados na melhoria de qualidade de seus serviços ou redução de preços.</li> <li>▪ Medida eficaz em ambientes com múltiplos concorrentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor poder de enforcement por parte da Agência.</li> <li>▪ Em regiões onde existe monopólio ou pouca competição, o consumidor pode ficar desatendido devido à menor capacidade de escolha.</li> </ul>
<b>Híbrido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Combinação de todos os pontos positivos de cada ação isolada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A combinação pode reduzir os impactos negativos, especialmente quanto ao</li> </ul>

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
		funcionamento em determinadas operadoras.

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Acompanhamento flexível	1,1	1,5	0,8	0,5	0,0	0,9	2,7	6,1
Ações de Transparência e Divulgação de Informações (rankings, naming and shaming, etc)	1,8	0,9	1,8	1,1	0,0	1,3	1,9	6,9
Híbrido	1,5	0,8	2,1	1,2	0,0	1,3	2,4	6,8

Pode-se observar que as alternativas “Híbrido” e “Ações de Transparência e Divulgação de Informações (rankings, *naming and shaming*, etc.)” representam os impactos ponderados mais positivos e as melhores notas globais, apesar de serem equivalentes a “Acompanhamento flexível” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, as alternativas “Híbrido” e “Ações de Transparência e Divulgação de Informações (rankings, *naming and shaming*, etc.)” são as alternativas mais recomendáveis para esse subaspecto.

#### 4.2.4.6.2 Se punição

##### Descrição:

Forma de aplicação de medidas punitivas.

##### Contexto:

O Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012 (“RASA”), prevê:

Art. 3º. Os infratores estão sujeitos às seguintes sanções, sem prejuízo das medidas previstas na legislação consumerista e das sanções de natureza civil e penal, inclusive a prevista pelo art. 183 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão temporária;
- IV - obrigação de fazer;
- V - obrigação de não fazer;
- VI - caducidade; e
- VII - declaração de inidoneidade.

Além disso, existe a prerrogativa da Agência em exarar medidas cautelares que podem ensejar a aplicação de sanções, como multa diária, obrigações de fazer, suspensão de vendas, créditos aos usuários, não cobrança por ligações em TUPs, etc.

Problema:

A aplicação de tais medidas coercitivas depende da instrução e decisão em processo administrativo, que muitas vezes gera um rito processual repleto de recursos, protelando a decisão final, descolando-a do fato gerador da sanção. Ademais, é comum recursos à instância judiciária o que reduz ainda mais a tempestividade da sanção e, com isso, o seu caráter educativo.

As medidas coercitivas aplicadas têm se revelado pouco eficazes para promoção da qualidade no setor, sendo necessária sua revisão.

Objetivo:

Definir a forma de atuação da Agência visando à melhor relação custo-benefício.

Tratamento no cenário internacional:

Na Índia e Malásia, são adotados mecanismos de repressão como forma de promoção da qualidade.

Nos EUA, podem ser aplicadas sanções nos casos de interrupção de serviço de emergência.

No Reino Unido, há previsão de aplicação de sanções à *incumbent*, mas não às demais operadoras de varejo.

Em geral, nos EUA, Alemanha, Reino Unido e Austrália, o maior foco não é na repressão, embora haja a possibilidade.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
<b>Advertência-multa-suspensão</b>	Aplicação das sanções descritas no RASA para mudar o comportamento da operadora induzindo o cumprimento das obrigações de qualidade.	A, B
<b>Compensação ao consumidor</b>	Aplicação do mecanismo de compensação individual homogênea aos consumidores como instrumento de repressão/sanção.	D
<b>Híbrido</b>	Combinação das alternativas apresentadas.	C

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Advertência-multa-suspensão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanência de um maior poder de enforcement na Agência.</li> <li>▪ O risco de recebimento de sanções pode influenciar o comportamento das empresas no sentido do cumprimento de obrigações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recorrente judicialização (aumento dos custos jurídicos e redução do efeito educativo).</li> <li>▪ Potencial repasse de custos decorrentes de sanções ao próprio consumidor.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Execução menos complexa do que a compensação direta aos usuários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valores recolhidos por meio das sanções não são utilizados necessariamente dentro do setor, drenando recursos para outros propósitos.</li> <li>▪ Deslocamento do foco da solução do problema para o processo sancionatório.</li> <li>▪ Risco de transferência de recursos destinados à melhoria dos serviços para pagamento de sanções na forma de multa.</li> </ul>
<b>Compensação ao consumidor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reparação mais ágil aos consumidores que efetivamente foram prejudicados pela falta de qualidade.</li> <li>▪ Retorno direto ao setor e aos afetados.</li> <li>▪ Menor probabilidade de judicialização da medida, especialmente se houver critérios suficientemente objetivos que disparem a utilização desse mecanismo.</li> <li>▪ Efeitos mais imediatos às prestadoras, que melhoram o caráter educativo da pena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade em medir a compensação necessária e controlar a sua correta aplicação aos consumidores.</li> <li>▪ Possibilidade da precificação da prestadora já prever as possíveis compensações.</li> <li>▪ Potencial repasse de custos decorrentes de sanções ao próprio consumidor.</li> </ul>
<b>Híbrido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Equilíbrio que tende a ser mais eficaz na promoção da qualidade, pois pode-se utilizar instrumentos diversos conforme a necessidade regulatória de cada tipo de mercado, prestadora ou objetivo da política pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de análise constante das medidas a serem utilizadas em cada caso.</li> <li>▪ Permanência dos pontos negativos de cada tipo de medida, conforme a sua aplicação.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	20%	5%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Advertência-multa-suspensão	-0,5	-1,5	0,0	0,8	0,0	-0,4	0,0	5,2
Compensação ao consumidor	0,2	-1,4	1,9	0,8	0,2	0,3	2,4	5,3
Híbrido	0,5	-1,2	1,4	1,0	0,0	0,4	2,6	5,3

Pode-se observar que a alternativa “Híbrido” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global junto com “Compensação ao consumidor”, apesar de serem equivalentes a “Advertência-multa-suspensão” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, as alternativas “Híbrido” e “Compensação ao consumidor” são as alternativas mais recomendáveis para esse subaspecto.

## 4.3 LICENCIAMENTO E OUTORGA

### 4.3.1 AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

#### 4.3.1.1 Exigências normativas

Descrição:

Definição de qual deve ser a linha-mestra dos regulamentos a respeito da autorização para prestação de serviços.

Contexto:

No geral, o interessado apresenta um requerimento acompanhado de vasta documentação jurídica da empresa, em meio físico. Devem ser apresentados documentos originais ou cópias autenticadas em cartório. É instaurado um processo administrativo, que é encaminhado para um especialista jurídico e para um especialista engenheiro para análise. Após a análise, é encaminhado o boleto à empresa para pagamento das taxas e é requerido que ela apresente vasta documentação comprobatória de sua regularidade fiscal (esses documentos são exigidos no fim do processo, pois são certidões com período curto de validade). O processo volta para o especialista jurídico para verificação das certidões. O processo segue para assinatura do Gerente e do Superintendente de Outorga para aprovação. Após a obtenção da autorização para prestar o serviço, deve ser obtida a licença para operar a estação de telecomunicações.

Problema:

A regulação individual de cada serviço com exigência extensa de documentação traz ineficiências e inconsistências ao setor, na medida em que as fronteiras entre um serviço e outro são constantemente atenuadas ou alteradas em razão da convergência de tecnologias e aplicações Over-the-Top (OTTs), devendo ser dado tratamento simplificado e uniforme aos serviços.

Objetivo:

Tornar as regras suficientemente simples, porém garantindo a segurança operacional e regulamentar das operadoras autorizadas.

Tratamento no cenário internacional:

Os resultados do benchmark levam à conclusão de que o processo de autorização para prestação de serviços é simplificado nos países desenvolvidos, especialmente se comparado ao processo brasileiro. Isso se deve, em parte, ao fato do Brasil possuir, como regra, processos mais burocráticos do que em outros países.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Detalhada</b>	Normas orientadas à solicitação massiva de documentos para procedimentos de autorização.	A
<b>Simplificada</b>	Normas orientadas à simplificação dos procedimentos de autorização por meio da solicitação da mínima documentação necessária e suficiente para esse procedimento.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Detalhada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformação prévia de atendimento dos requisitos necessários à autorização.</li> <li>Menor risco legal de haver questionamentos por parte da sociedade e de órgãos de controle (segurança jurídica).</li> <li>Contribuição para garantia da regularidade fiscal das empresas interessadas em prestar serviços de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Processos mais lentos e menos eficientes tanto para a prestadora como para a Agência.</li> <li>Exigência de informações que já estão disponíveis em bancos de dados públicos e a possível conformidade verificada no processo pode ser limitada no tempo não representando a efetiva aptidão da candidata.</li> <li>Maiores custos para as prestadoras (de obtenção e envio da documentação) e para a Agência (de processamento e análise da documentação).</li> <li>Há maior risco de exigência de documentos que não contribuem para a qualificação da prestadora.</li> <li>Maior barreira de entrada para novos interessados.</li> </ul>
<b>Simplificada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agilidade nos procedimentos de autorização, permitindo uma maior dinamicidade no mercado.</li> <li>Avaliação mais eficiente dos pré-requisitos necessários e suficientes para a prestação de serviços de telecomunicações.</li> <li>Redução dos esforços da Anatel e das prestadoras em cumprir com exigências excessivamente burocráticas.</li> <li>Barreira de entrada reduzida, promovendo a competição no setor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior risco de questionamentos da sociedade e/ou de outras entidades da administração pública.</li> <li>Risco maior de outorga para empresas que não satisfaçam completamente os requisitos necessários para prestação de serviços de telecomunicações.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Detalhada	-1,3	-2,1	-1,0	0,1	-0,1	-1,0	0,0	4,3
Simplificada	2,3	2,7	1,7	0,6	0,8	1,8	2,0	7,5

Pode-se observar que a alternativa “Simplificada” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Simplificada” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.1.2 Tipo de procedimento

##### Descrição:

Avaliação da possibilidade de implantação de procedimento automatizado que dispense a necessidade de análise prévia de documentação por servidor para expedição de outorga.

##### Contexto:

O procedimento atual exige prévia avaliação da documentação do interessado por parte da Anatel e, com sua anuência, é emitida a outorga.

Problema:

O processo avalia questões que não são estritamente necessárias para que uma empresa interessada inicie sua operação, reduzindo a agilidade do setor e impondo custos iniciais evitáveis.

Objetivo:

Reduzir o tempo necessário para obtenção da outorga, reduzir os custos regulatórios dentro da Agência relacionados a esse procedimento e os custos para as empresas, que são repassados aos consumidores.

Tratamento no cenário internacional:

A autorização/outorga para prestação de serviços possui duas vertentes: a autorização geral (EUA) e a autorização pós-processo de validação (Índia e Austrália). Há casos de países com os dois tipos de autorização dependendo do tipo de serviço a ser prestado (Malásia). Em alguns casos, como na Alemanha e Reino Unido, o processo é tão simplificado que basta uma simples notificação da interessada, feita por meio do registro eletrônico de algumas informações da empresa em banco de dados mantido pelo regulador, sem taxas ou obrigações associadas ao processo.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Autorização</b>	Antes da entrada em operação da prestadora, é necessária a autorização condicionada à análise por parte da Agência.	A e C
<b>Notificação</b>	Notificação para entrar em operação, sem necessidade de análise prévia por parte da Agência (pode haver ou não expedição de instrumento de autorização).	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Autorização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior certificação dos requisitos iniciais para prestação de serviços, gerando segurança operacional e jurídica.</li> <li>▪ Menor risco de entrada em operação de prestadoras que não atendem aos requisitos mínimos estabelecidos pelo regulador, estabelecendo a viabilidade prévia.</li> <li>▪ Se exigir a comprovação de regularidade fiscal das candidatas, há possibilidade de impacto positivo na arrecadação para o governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processo mais burocrático e lento, impactando no dinamismo de mercado, em necessidade de análises mais detalhadas pela Anatel e em maior custo regulatório para as prestadoras.</li> </ul>
<b>Notificação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução da burocracia associada ao processo de autorização para prestação de serviços,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle prévio menos rigoroso, acarretando maior risco de entrada em operação de</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<p>reduzindo o esforço de análise pela Anatel e o custo regulatório para as prestadoras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior agilidade e dinamismo ao mercado, incentivando a iniciativa privada e a entrada de novos competidores no mercado.</li> </ul>	<p>prestadoras que não atendam às condições necessárias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Há necessidade de avaliação estatística dos candidatos para avaliar, com detalhes, a sua conformidade com informações notificadas.</li> <li>▪ Se não exigir a comprovação de regularidade fiscal das candidatas, há possibilidade de impacto negativo na arrecadação para o governo.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	30%	20%	20%	20%	10%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Autorização	-1,1	-1,3	-0,6	0,6	-0,2	-0,6	0,0	<b>4,8</b>	
Notificação	1,9	2,6	1,2	-0,3	0,4	1,3	2,8	<b>6,6</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Notificação” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Notificação” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.1.3 Tipo de autorização

##### Descrição:

Avaliação da necessidade de adoção de procedimento único e simplificado para todos os serviços de telecomunicações, com emissão de ato único de autorização.

##### Contexto:

No Brasil, existem 14 classificações de serviços “vigentes” (a lista de serviços constante da tabela da Lei do Fistel é bem mais ampla, porém vários dos serviços foram consolidados pela Anatel sob o guarda-chuva do SLP/SCM e outros nunca foram outorgados). Cada um desses serviços tem um regulamento próprio que o define e estabelece regras particulares, havendo convergência parcial em relação a aspectos de outorga e licenciamento.

##### Problema:

A multiplicidade de procedimentos de autorização e suas diferentes características geram complexidade ao setor e não trazem benefícios regulatórios equivalentes.

Cada vez é mais difícil a identificação de serviços de forma isolada. As soluções tecnológicas para cada serviço tornam-se mais coincidentes, de forma que a atuação regulatória deve se focar cada vez menos na regulação pontual de aspectos tecnológicos e pautar-se na regulação do mercado, em especial aspectos de interconexão, competição e acesso a recursos escassos.

O Parecer nº 1222/2013/IXC/PGF/PFE-Anatel considera que a aglutinação de serviços na mesma modalidade não pode ensejar redução de tributos. Tal interpretação, conceitualmente questionável, acaba por engessar a atuação da Anatel na otimização da classificação de serviços, dificultando avanços tecnológicos e modernização na prestação dos serviços decorrentes da convergência.

Objetivo:

Simplificar o processo regulatório por meio da simplificação dos procedimentos aplicáveis para a outorga de autorizações.

Tratamento no cenário internacional:

Há diferentes abordagens possíveis. Um exemplo seria a divisão dos procedimentos de outorga baseada nos serviços mais clássicos do setor: voz fixa, voz móvel, banda larga (fixa e móvel) e TV por assinatura (Austrália e Reino Unido). Outro exemplo seria o malaio que tem foco na funcionalidade: oferta de instalações (facility provision), oferta de serviços, aplicações e conteúdo e serviços de varejo são definidos numa lista mais extensa. O exemplo alemão é parecido com o da Índia e utiliza o conceito geral de serviço de telecomunicações com algumas subcategorias.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Específica por serviço</b>	Autorização separada para cada serviço.	A
<b>Única listando serviços</b>	Autorização única, porém, listando os serviços estabelecidos pela Anatel para considerar especificidades de cada tipo.	C
<b>Única sem listar serviços</b>	Autorização para todos os serviços de telecomunicações de forma genérica.	E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Específica por serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificação individualizada dos pré-requisitos específicos de cada serviço para outorga das autorizações necessárias.</li> <li>▪ Maior facilidade em controlar a prestação de cada serviço.</li> <li>▪ Representa a manutenção dos valores arrecadados com outorgas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior lentidão e ineficiência nos processos de autorização dos serviços, gerando uma complexidade maior num ambiente de convergência dos serviços de telecomunicações.</li> <li>▪ A possível maior arrecadação leva a uma redução dos recursos financeiros do setor.</li> </ul>
<b>Única listando serviços</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Equilíbrio entre a simplificação necessária para o processo de autorização para prestação de serviços (agilidade) e o controle individualizado por tipo de serviço característico da autorização por tipo de serviço.</li> <li>▪ Redução da carga regulatória, uma vez que o processo de autorização (com o atendimento das exigências decorrentes pelas prestadoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanência da necessidade de discriminação dos serviços a serem prestados, dificultando-se a compatibilização entre a regulamentação setorial e o atual cenário de convergência tecnológica.</li> <li>▪ Reduz marginalmente a arrecadação com outorgas (efeito muito pequeno).</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<p>e a análise da Agência) será feito uma única vez.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consistência regulatória e uniformidade de regras procedimentais para obtenção de autorizações de serviço.</li> </ul>	
<b>Única sem listar serviços</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior flexibilidade de mercado para as operadoras (agilidade), que terão a capacidade de prestar quaisquer serviços de telecomunicações, conforme a necessidade (pleno alinhamento com a convergência de serviços).</li> <li>Redução da carga regulatória, uma vez que o processo de autorização (com o atendimento das exigências decorrentes pelas prestadoras e a análise da Agência) será feito uma única vez.</li> <li>Gestão facilitada pela Anatel ao eliminar os múltiplos tipos de autorizações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor possibilidade de diferenciação de regras por tipo de aplicação (perda de controle individualizado) podendo gerar processos mais complexos para serviços que atualmente possuem processos simplificados.</li> <li>Maior dificuldade para determinação de quais aplicações estão sendo desenvolvidas pelo setor.</li> <li>Reduz marginalmente a arrecadação com outorgas (efeito muito pequeno).</li> <li>Há um risco de tratamento igual para serviços desiguais.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			Nota global
Específica por serviço	-1,5	-2,0	-0,9	0,7	-0,3	-0,9	0,0	<b>4,4</b>
Única listando serviços	1,8	1,5	1,1	0,7	0,2	1,2	1,7	<b>6,8</b>
Única sem listar serviços	1,9	2,9	1,4	-0,2	0,0	1,4	3,3	<b>6,6</b>

Pode-se observar que a alternativa “Única sem listar serviços” representa o impacto ponderado mais positivo, mas a melhor nota global pertence a “Única listando serviços”, apesar de essas duas opções serem equivalentes (diferença menor do que 1 ponto). Considerando que o impacto ponderado e a nota global dessas duas alternativas serem muito próximas, essas alternativas são as mais recomendáveis para esse subaspecto.

#### 4.3.1.4 Preço público

##### Descrição:

Forma de pagamento do valor associado à outorga de serviços de telecomunicações.

##### Contexto:

No momento da expedição da outorga é cobrado um valor correspondente da empresa interessada, definido em regulamentação da Anatel.

##### Problema:

A forma de cobrança desse preço deve estar adequada aos custos correspondentes de processamento pelo órgão regulador, evitando-se, tanto quanto possível, retirar recursos do setor, uma vez que esses recursos devem ser prioritariamente investidos em melhoria das

redes, ampliação da cobertura, redução dos preços cobrados dos usuários dos serviços e em aspectos de qualidade.

Objetivo:

Definir o formato de cobrança do preço público que seja mais eficaz para cobrir os custos regulatórios

Tratamento no cenário internacional:

Nos países onde há cobrança desse preço (EUA, Austrália, Malásia e Índia), o valor é recolhido anualmente.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Baseado em custos adm.	Valores pagos com precificação baseada no máximo entre as referências atuais e os custos administrativos mínimos da Agência.	A e C
Sem valores	Sem valores referentes à outorga.	E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Baseado em custos adm.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantia de arrecadação para o governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumenta as barreiras de entrada, reduzindo o potencial de competição.</li> <li>Os critérios de cálculo do preço público podem ser complexos e exigir recursos (humanos, sistemas e dados) da Agência.</li> </ul>
Sem valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplifica os processos de outorga da Anatel, liberando recursos para outras atribuições da Agência.</li> <li>Redução das barreiras de entrada, aumentando o potencial de competição.</li> <li>Gera um incentivo à redução da clandestinidade por parte das prestadoras, reduzindo a assimetria de informação entre regulador e regulados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possível redução da arrecadação para o governo.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:			Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Baseado em custos adm.	0,0	-1,3	-0,4	1,2	-0,1	-0,1	0,4	5,4	
Sem valores	0,8	2,4	0,9	-1,6	0,0	0,6	2,5	5,6	

Pode-se observar que a alternativa “Sem valores” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Baseado em custos

administrativos” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Sem valores” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.3.2 AUTORIZAÇÃO PARA USO DE RADIOFREQUÊNCIA

### 4.3.2.1 Exigências normativas

#### Descrição:

Definição de qual deve ser a linha-mestra dos regulamentos a respeito da autorização para uso do espectro.

#### Contexto:

Para obter autorização de uso de radiofrequências, a interessada deve possuir autorização de serviço de telecomunicações e apresentar ampla documentação burocrática. No geral, a autorização de uso de radiofrequências em caráter primário tem sido objeto de licitação.

#### Problema:

Há, atualmente, divergências quanto à documentação exigida para expedição de autorização de uso de RF, em especial no momento da prorrogação do direito. Para situações diferentes, são exigidos documentos diferentes, sem que haja distinção regulamentar. Observe-se que na prorrogação da autorização de RF, o Regulamento de Uso do Espectro exige apenas o requerimento, o que se contrapõe a uma cultura instalada da Agência, confirmada por Pareceres da PFE, que levam à exigência excessiva de documentos.

#### Objetivo:

Tornar as regras suficientemente simples, porém garantindo a segurança operacional e regulamentar das operadoras.

#### Tratamento no cenário internacional:

Os resultados do benchmark levam à conclusão que o processo de autorização para uso do espectro é simplificado na maior parte dos países, especialmente se comparado ao processo brasileiro. Isso se deve, em parte, ao fato do Brasil possuir, como regra, processos mais burocráticos do que em outros países.

#### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Detalhada</b>	Normas orientadas à solicitação massiva de documentos para procedimentos de outorga de radiofrequências.	A
<b>Simplificada</b>	Normas orientadas à simplificação dos procedimentos de outorga de frequências por meio da solicitação da mínima documentação necessária e suficiente para esse procedimento.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Detalhada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conformação prévia de atendimento dos requisitos necessários à autorização.</li> <li>▪ Menor risco legal de haver questionamentos por parte da sociedade e de órgãos de controle (segurança jurídica).</li> <li>▪ Contribuição para garantia da regularidade fiscal das empresas interessadas em prestar serviços de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processos mais lentos e menos eficientes tanto para a prestadora como para a Agência.</li> <li>▪ Exigência de informações que já estão disponíveis em bancos de dados públicos.</li> <li>▪ Maiores custos para as prestadoras (de obtenção e envio da documentação) e para a Agência (de processamento e análise da documentação).</li> <li>▪ Há maior risco de exigência de documentos que não contribuem para a qualificação da prestadora.</li> <li>▪ Maior barreira de entrada para novos interessados.</li> </ul>
<b>Simplificada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agilidade nos procedimentos de autorização de uso de radiofrequências, permitindo uma maior dinamicidade no mercado.</li> <li>▪ Avaliação mais eficientes dos pré-requisitos necessários e suficientes para o uso de radiofrequências.</li> <li>▪ Redução dos esforços da Anatel e das prestadoras em cumprir com exigências excessivamente burocráticas.</li> <li>▪ Barreira de entrada reduzida, promovendo a competição no setor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior risco de questionamentos da sociedade e/ou de outras entidades da administração pública.</li> <li>▪ Risco maior de outorga para empresas que não satisfazem completamente os requisitos necessários para fazerem uso de radiofrequências.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Detalhada	-1,6	-2,3	-0,7	0,1	-0,3	-1,1	0,0	4,1
Simplificada	2,3	2,8	1,8	0,5	0,7	1,8	1,4	7,7

Pode-se observar que a alternativa “Simplificada” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Simplificada” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.2.2 Procedimento para disponibilização

Descrição:

Possibilidade de racionalização dos procedimentos para disponibilização de autorizações de uso de faixas de radiofrequências, dispensando-se a realização de processos licitatórios sempre que não tiver havido interessados em processo recém-finalizado.

Contexto:

Atualmente, nos casos em que o uso de uma mesma faixa de frequências por múltiplas redes de telecomunicações é tecnicamente impraticável, a Agência realiza licitação para a conferência da autorização de uso de radiofrequências correspondente. Nessas situações, mesmo que não tenha havido interesse por alguma das faixas objeto do procedimento licitatório, essa faixa não tem sido posteriormente disponibilizada pela Agência de outra forma.

Problema:

As subfaixas não adquiridas em licitações ficam ociosas até a oportunidade de outra licitação. Tal procedimento não prima pela eficiência no uso do espectro e não permite ao regulador a disponibilização dessas faixas de formas mais flexíveis, geográfica e temporalmente.

Objetivo:

Prever mecanismos que possibilitem a disponibilização de faixas que tenham sido objeto de recente procedimento licitatório, porém que não tenham sido autorizadas por ausência de interessados por meio de alternativas diferentes.

Tratamento no cenário internacional:

Não há um padrão entre os países quanto a esse aspecto havendo países que permitem disponibilização direta de faixas e outros que impedem essa opção por meio da exigência de nova licitação para disponibilização dessas faixas (Índia e Alemanha).

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Leilão</b>	Para as faixas de radiofrequência disponibilizadas por leilão, não há opção de disponibilização por outro procedimento caso não haja interesse no leilão pelas mesmas.	A
<b>Leilão e posterior disponibilização direta</b>	Para as faixas de frequência disponibilizadas por leilão, há opção de disponibilização por outro procedimento caso não haja interesse no leilão pelas mesmas como a disponibilização direta de faixas para as empresas que apresentarem interesse nas faixas não outorgadas após o leilão.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Leilão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor complexidade na definição de modelos de procedimento de autorização do uso de radiofrequência.</li> <li>▪ Processo isonômico e uniforme para todas as faixas sujeitas a leilão.</li> <li>▪ Estimula a concorrência para obtenção do direito de uso das faixas de espectro mais demandadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processo complexo, dispendioso e demorado, que viabiliza a disponibilização de espectro apenas em curtas janelas de tempo, fazendo com que haja "sobras" de frequências e uso menos eficiente do espectro por longos períodos.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Leilão e posterior disponibilização direta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ganho de flexibilidade no processo, possibilitando que, em casos onde o leilão não se mostre eficaz, o espectro não fique indisponível até a realização de outra licitação.</li> <li>▪ Agilidade na disponibilização da faixa para os interessados, pois não vai depender de sua disponibilização no próximo leilão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de implementação de procedimentos de disponibilização direta (sistemas).</li> <li>▪ Necessidade de análise criteriosa das condições para disponibilização de faixas após o leilão.</li> <li>▪ Risco de "esvaziamento" do leilão, pois as prestadoras poderiam aguardar a disponibilização das faixas posteriormente.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Leilão	-1,3	-1,5	-0,5	0,6	-0,2	-0,7	0,3	<b>4,6</b>
Leilão e posterior disponibilização direta	1,5	2,4	0,9	0,3	0,3	1,2	2,3	<b>6,6</b>

Pode-se observar que a alternativa “Leilão e posterior disponibilização direta” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Leilão e posterior disponibilização direta” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### **4.3.2.3 Compartilhamento de espectro**

##### Descrição:

Posicionamento da Agência quanto à existência de mecanismos para compartilhamento de espectro.

##### Contexto:

A regulamentação de telecomunicações permite o uso compartilhado de radiofrequências, mediante anuência prévia da Anatel, mas não prevê as questões operacionais envolvidas, como, por exemplo, a forma de licenciamento compartilhado e como se daria a cobrança de valores.

##### Problema:

O compartilhamento de espectro de faixas licitadas, hoje, é permitido, mediante análise, caso a caso, e decisão específica do Conselho Diretor da Anatel. A Agência trata os casos de pedido de compartilhamento de RF como situações eventuais, procede a análises detalhadas de cada caso sob o prisma econômico, técnico e regulatório e, então, emite decisão.

O processo é lento, burocrático e não estimula a realização de acordos entre as prestadoras que poderiam resultar em maior eficiência espectral.

Nessa operação comercial entre empresas, a necessidade de autorização pelo órgão regulador gera uma lentidão ou até mesmo barreiras que prejudicam o uso eficiente do espectro.

### Objetivo:

Promover o uso eficiente do espectro por meio de diferentes mecanismos que facilitem o uso das faixas de radiofrequências pelas empresas interessadas e aptas para essa atividade.

### Tratamento no cenário internacional:

A regra geral observada no benchmark foi a existência de mecanismos facilitadores do compartilhamento de faixas de radiofrequências. A esse respeito, em vários países há poucas exigências e dispensa-se a anuência do regulador, bastando que ele seja informado da negociação. Adicionalmente, em todos os países o licenciamento das estações ocorre uma única vez “por site”, não importando quais prestadoras utilizam a estação, quais radiofrequências são transmitidas e quais serviços são prestados.

### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Anuência prévia</b>	Controle detalhado das negociações entre empresas interessadas em compartilhar radiofrequências, e necessidade de anuência prévia do órgão regulador para efetivação da negociação.	A e C
<b>Avaliação posterior da competição</b>	Livre negociação entre as empresas interessadas em compartilhamento de espectro, desde que a empresa detentora da outorga se responsabilize pela correta utilização dessa.	E

### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Anuência prévia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Controle mais intenso sobre o uso do espectro e possibilidade de evitar compartilhamentos que possam ter efeito prejudicial (técnico ou concorrencial) antes que eles ocorram, minimizando os impactos negativos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Menor eficiência do processo e lentidão (burocracia), afetando a dinamicidade do setor.</li><li>▪ Maior risco de questionamento de interferência excessiva na prestação de serviço em regime privado.</li><li>▪ Necessidade de recursos (humanos e sistema) da Agência e das operadoras.</li><li>▪ Desestimula o compartilhamento de espectro, por ser uma barreira prévia.</li></ul>
<b>Avaliação posterior da competição</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Maior eficiência do processo e agilidade (simplicidade), afetando positivamente a dinamicidade do setor.</li><li>▪ Limitada necessidade de recursos (humanos e sistema) da Agência e das operadoras.</li><li>▪ Estimula o compartilhamento de espectro, por ser uma barreira prévia.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Maior risco envolvido ao reduzir a possibilidade de controle da Agência no uso efetivo do espectro, podendo resultar em interferências indesejáveis ou concentração de mercado, por exemplo.</li><li>▪ Dificuldade de reversão da operação compartilhada caso a Anatel avalie, posteriormente, ofensas à ordem econômica.</li></ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Anuência prévia	-0,7	-1,6	-0,3	0,3	-0,2	-0,6	0,5	4,7
Avaliação posterior da competição	1,5	2,4	1,0	0,1	0,1	1,2	1,3	6,9

Pode-se observar que a alternativa “Avaliação posterior da competição” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Avaliação posterior da competição” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.2.4 Prorrogação

##### Descrição:

Formato de prorrogação do prazo de duração da autorização de uso.

##### Contexto:

A autorização de RF tem prazo de validade de até 20 anos, prorrogável uma única vez por igual período (apesar de esse ser o prazo legal, historicamente a Anatel costuma conceder autorizações de até 15 anos).

##### Problema:

Não é, ainda, necessariamente um problema, mas poderia ser interessante se a Anatel tivesse a prerrogativa de prorrogar um direito de uso de RF mais de uma vez, a depender da situação presente à época do vencimento.

##### Objetivo:

A prorrogação do prazo de autorização de uso de radiofrequências não deve gerar barreiras futuras à prestação de serviços, nem tampouco deve afetar a capacidade da Anatel de replanejar o uso de cada segmento do espectro.

##### Tratamento no cenário internacional:

Aspecto não estudado no benchmark.

##### Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Única	Prorrogação limitada a uma única vez.	A e C
Múltipla regulado pela Anatel	Prorrogação possível quantas vezes forem indicadas em regulamento.	E

##### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Única</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá maior clareza ao setor sobre o momento em que os recursos de espectro envolvidos serão disponibilizados para nova disputa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Há potencial para a ocorrência de distúrbios significativos no mercado, pela descontinuidade da operação de redes em determinada localidade, eventualmente acarretando a descontinuidade da prestação dos próprios serviços de telecomunicações.</li> </ul>
<b>Múltipla regulado pela Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimula investimentos das prestadoras que estiverem prestando serviços adequados, uma vez que elas terão maior segurança de continuidade da operação.</li> <li>Confere à Anatel flexibilidade para adotar a melhor alternativa para o mercado e os usuários dos serviços de telecomunicações no momento do vencimento dos prazos das autorizações de uso de RF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá menor clareza ao setor sobre o momento em que os recursos de espectro envolvidos serão disponibilizados para nova disputa.</li> <li>Pode estimular situações de pressões políticas sobre a Agência.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Única	-0,3	-1,6	-0,4	0,3	0,0	-0,4	0,1	5,0
Múltipla regulado pela Anatel	0,8	2,1	0,6	-0,3	0,0	0,7	2,3	5,9

Pode-se observar que a alternativa “Múltipla regulado pela Anatel” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Única” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Múltipla regulado pela Anatel” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.3.3 RADIODIFUSÃO

### 4.3.3.1 Órgão responsável pelo licenciamento/outorga

#### Descrição:

Identificação do órgão responsável pelos procedimentos de outorga de radiofrequência e licenciamento de estações para radiodifusão.

#### Contexto:

A outorga de radiodifusão se dá pelo Ministério das Comunicações, que realiza todos os procedimentos para a expedição da autorização. A Anatel é responsável pela autorização das radiofrequências envolvidas, pelo licenciamento das estações e pela organização do plano básico de canais.

#### Problema:

Necessidade de integração dos processos que envolvem radiodifusão e que, hoje, estão divididos entre Ministério das Comunicações e Anatel.

#### Objetivo:

Garantir a integração necessária entre os órgãos responsáveis.

Tratamento no cenário internacional:

Há diferentes possibilidades de tratamento desse ponto no cenário internacional, mas geralmente o órgão regulador é o responsável pelas atividades de licenciamento e expedição de outorgas de radiofrequência.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Regulador	Regulador em sintonia com o Ministério licencia as estações ligadas à radiodifusão.	A, C e E
Ministério	Ministério responsável pelo licenciamento das estações de radiodifusão.	Nenhum

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Regulador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alinhamento com os demais tipos de estação licenciados e centralização do processo de outorga de autorização de uso de radiofrequências, contribuindo para a coerência dessa gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior esforço interno da Anatel.</li> <li>Fatiamento do processo de gestão da radiodifusão.</li> </ul>
Ministério	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução dos esforços dispendidos pela Anatel</li> <li>Possibilidade de coerência das atividades de licenciamento e outorga com os demais parâmetros políticos utilizados pelo Ministério.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldade de alinhamento com as demais tarefas de licenciamento e outorga que permanecem na Anatel.</li> <li>Falta de expertise do Ministério nesse tipo de tarefa.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Regulador	-0,5	0,4	0,2	0,7	0,5	0,2	1,3	5,5
Ministério	0,5	-0,9	-0,4	-1,1	-0,5	-0,4	1,1	4,8

Pode-se observar que a alternativa “Regulador” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Ministério” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Regulador” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.4 LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES

#### 4.3.4.1 Exigências normativas

##### Descrição:

Definição de qual deve ser a linha-mestra dos regulamentos a respeito do licenciamento de estações de telecomunicações.

##### Contexto:

A prestadora autorizada a explorar serviço de telecomunicações, apresenta requerimento eletrônico no site da Anatel, acompanhado da documentação aplicável. Após análise pela equipe de engenharia, é gerado o boleto para pagamento pela empresa. Após o pagamento, a licença fica disponível para impressão no sistema.

A prestadora deve ter outorga de serviço e, se for o caso, de RF. A licença é emitida posteriormente ao pedido, não havendo licenciamento por homologação. Ao se emitir a licença, é cobrada a TFI (taxa de fiscalização de instalação) e, anualmente, a TFF (taxa de fiscalização de funcionamento).

##### Problema:

O processo atual é visto como excessivamente burocrático e complexo, além de possuir procedimentos diferentes para serviços diversos. Com isso, perde-se a agilidade adequada à dinâmica do setor de telecomunicações.

##### Objetivo:

Tornar as regras suficientemente simples, porém garantindo a segurança operacional e regulamentar das estações licenciadas.

##### Tratamento no cenário internacional:

Os resultados do benchmark levam à conclusão de que o processo de licenciamento de estações é simplificado na maior parte dos países, especialmente se comparado ao processo brasileiro. Isso se deve, em parte, ao fato do Brasil possuir, como regra, processos mais burocráticos do que em outros países.

##### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Detalhada</b>	Normas orientadas à solicitação massiva de documentos para procedimentos de licenciamento.	A
<b>Simplificada</b>	Normas orientadas à simplificação dos procedimentos de licenciamento por meio da solicitação da mínima documentação necessária e suficiente para esse procedimento.	C e E

##### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Detalhada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformação prévia de atendimento dos requisitos necessários ao licenciamento de estações.</li> <li>Menor risco legal de haver questionamentos por parte da sociedade e de órgãos de controle (segurança jurídica).</li> <li>Contribuição para garantia da regularidade fiscal das empresas interessadas em prestar serviços de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Processos mais lentos e menos eficientes tanto para a prestadora como para a Agência.</li> <li>Exigência de informações que já estão disponíveis em bancos de dados públicos e a possível conformidade verificada no processo pode ser limitada no tempo não representando a efetiva aptidão da candidata.</li> <li>Maiores custos para as prestadoras (de obtenção e envio da documentação) e para a Agência (de processamento e análise da documentação).</li> <li>Há maior risco de exigência de documentos que não contribuem para a qualificação da prestadora.</li> <li>Maior barreira de entrada para novos interessados.</li> </ul>
<b>Simplificada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agilidade nos procedimentos de licenciamento, permitindo uma maior dinamicidade no mercado.</li> <li>Avaliação mais eficiente dos pré-requisitos necessários e suficientes para o licenciamento de estações.</li> <li>Barreira de entrada reduzida, promovendo a competição no setor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior risco de questionamentos jurídicos da sociedade e/ou de outras entidades da administração pública.</li> <li>Risco maior de licenciamento de estações que não satisfazem completamente os requisitos necessários para prestação de serviços de telecomunicações.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Detalhada	-1,6	-2,4	-0,7	-0,1	-0,4	-1,2	0,1	4,0
Simplificada	2,4	2,8	1,6	0,3	0,9	1,8	1,3	7,7

Pode-se observar que a alternativa “Simplificada” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Simplificada” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.4.2 Aplicação

##### Descrição:

Alvo de aplicação das regras de licenciamento de estações.

##### Contexto:

Historicamente, realiza-se no Brasil o licenciamento de estações utilizadas para prestação de serviços de telecomunicações independentemente de utilizarem ou não radiofrequências.

##### Problema:

A Anatel realiza licenciamento de estações transmissoras independentemente de utilizarem, ou não, radiofrequências.

Para estações sem uso de radiofrequências, em que não há risco de interferências prejudiciais, o controle regulatório não revela benefícios à sociedade, além de acarretar custos excessivos e barreiras de entrada ao setor.

Ademais, a própria LGT não exige licenciamento desse tipo de estação, apesar de definir, no Anexo III, as Taxas de Fiscalização de Instalação por estações de telecomunicações de todos os serviços, independentemente se usam ou não radiofrequência.

Objetivo:

Exigir o licenciamento somente das estações que tem potencial para causar interferência prejudicial e, portanto, necessitam ser fiscalizadas pelo Poder Público aumentando a eficiência da Agência ao focar suas ações somente no necessário.

Tratamento no cenário internacional:

Observa-se nos países estudados que a utilização do licenciamento de estações é aplicada somente para estações que utilizem radiofrequências.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Todas as estações	Estações utilizadas na prestação de serviços de telecomunicações são licenciadas independentemente da utilização de radiofrequências.	A
Somente estações transmissoras de radiocomunicações	Somente são licenciadas as estações que utilizem radiofrequências. As demais estações seriam apenas cadastradas na Anatel.	C e E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Todas as estações	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Arrecadação maior (ou manutenção dos níveis atuais).</li> <li>▪ Garantia de controle, a priori, das condições formais de adequação técnica/legal para operação das estações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manutenção dos esforços internos de licenciamento, sem a plena justificativa técnica da necessidade de licenciamento de todos os tipos de estações.</li> <li>▪ Maior custo de implementação de redes por parte das prestadoras, que ficam obrigadas a licenciar todas as estações (maior burocracia). Com isso, reduz-se os recursos disponíveis para investimentos no próprio setor.</li> <li>▪ Risco de questionamentos do setor, uma vez que a LGT só exige o licenciamento de estações que fazem uso de radiofrequências.</li> <li>▪ A complexidade no controle de um número de estações superior ao necessário pode</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		inviabilizar o controle efetivo da conformidade das estações licenciadas.
<b>Somente estações transmissoras de radiocomunicações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução dos esforços internos da Anatel, focando seus esforços no tipo de estação cujo controle e licenciamento é estritamente necessário.</li> <li>Maior dinamismo para o setor, reduzindo o custo regulatório associado à implantação de redes que não utilizam radiofrequências e incentivando a expansão de rede.</li> <li>Alinhamento com a LGT que prevê somente o licenciamento de estações que utilizam radiofrequências.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial de redução da arrecadação com licenciamento (retirada das estações que não utilizam radiofrequências).</li> <li>Menor controle, a priori, da conformidade das estações postas em operação.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Todas as estações	-1,4	-1,9	-0,6	1,3	0,0	-0,7	0,1	4,7
Somente estações transmissoras de radiocomunicações	2,0	2,6	1,1	-1,2	0,1	1,1	1,5	6,7

Pode-se observar que a alternativa “Somente estações transmissoras de radiocomunicações” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Somente estações transmissoras de radiocomunicações” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.4.3 Abrangência

##### Descrição:

Tipo de estação considerando seu detentor (estações base, nodais ou fixas, da prestadora, ou terminais móveis ou fixos dos usuários).

##### Contexto:

Atualmente, as prestadoras são obrigadas a licenciar todo tipo de estação presente em sua rede, sejam bases, nodais e fixas ou terminais móveis utilizados pelos usuários.

##### Problema:

O licenciamento de terminais de usuário móveis, realizado no Brasil mediante licença de bloco, não é praticado internacionalmente.

Embora atualmente seja uma fonte expressiva de receita pública, não há racionalidade regulatória em expedir licenças para terminais de telecomunicações (na mesma linha em que não se licenciam os terminais de usuário do STFC).

A arrecadação de receitas públicas do setor pode ser baseada em outros elementos, tais como percentual sobre a receita ou faturamento, mantendo-se integralmente os patamares atualmente arrecadados.

Algumas complexidades desnecessárias trazidas pelo modelo atual:

- A definição do fato gerador do principal tributo do setor ser expedição de licença desestimula o crescimento e expansão das redes de telecomunicações.
- O licenciamento em bloco, criado para permitir a expedição de licenças para um número expressivo de terminais móveis, e cuja natureza jurídica nunca foi totalmente aclarada, acaba por trazer questões indefinidas e complexas para solução pelo regulador, como qual é o caso do tratamento a ser dado a créditos de bloco em decorrência de adaptações para outros serviços ou de operações societárias, por exemplo.
- A data de validade da “licença em bloco” não é clara. Convencionou-se relicenciar todas as estações da prestadora naquela área de prestação, sempre que qualquer um de seus direitos de uso de radiofrequências vencer e for prorrogado, incidindo-se a tributação por toda a base da prestadora naquela área. Ocorre que não é sabido pela Agência qual é a radiofrequência utilizada por cada terminal móvel, de forma que se cobra por toda a base. Tal cobrança é contestada há anos pelas prestadoras no Judiciário, de forma que o mecanismo de cobrança não se mostrou eficiente.
- Essa forma de cobrança é dispendiosa aos cofres públicos, em decorrência da complexidade que gera.
- A fiscalização de terminais móveis, que dá o nome ao tributo, nunca ocorreu de fato.
- O modelo deverá se tornar impraticável nos próximos anos no contexto da internet das coisas, tendo em vista os patamares de bilhões de terminais M2M previstos para a próxima década.

#### Objetivo:

Possuir um modelo regulatório que exija o licenciamento somente de estações que efetivamente possam ter algum impacto na prestação dos serviços de telecomunicações e, conseqüentemente, exijam atuação fiscalizadora do órgão regulador.

#### Tratamento no cenário internacional:

Nenhum país estudado se utiliza de licenciamento de terminais de usuário móveis.

#### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Inclui terminal de usuário</b>	Estações base, nodais, fixas e terminais móveis devem ser licenciadas.	A e C
<b>Não inclui terminal de usuário</b>	Somente estações base, nodais e fixas devem ser licenciadas, de tal forma que a perda de arrecadação pelo fim do licenciamento dos terminais móveis seja compensada, por exemplo, por pagamentos anuais pela manutenção da autorização do serviço móvel.	E

#### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Inclui terminal de usuário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior alinhamento com a diretriz de controle intenso e detalhado das operadoras e suas redes.</li> <li>▪ Alinhamento com a LGT.</li> <li>▪ Manutenção do expressivo potencial arrecadatório com licenciamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O licenciamento de terminais móveis gera uma série de complicações operacionais ligadas à dificuldade do controle efetivo desse tipo de terminal na rede das operadoras, as faixas de radiofrequência utilizadas pelos terminais, a renovação da licença no momento da renovação do direito de uso de radiofrequências e as características dos terminais (M2M vs. celulares).</li> <li>▪ Com o desenvolvimento da Internet of Things (IoT), o número de terminais móveis deve aumentar e o licenciamento de todos os terminais geraria uma barreira ao desenvolvimento do setor no país e dificuldades importantes no seu gerenciamento.</li> <li>▪ O licenciamento de terminais gera ainda custos significativos ao setor, que são repassados para os usuários.</li> <li>▪ Há um risco de envio de informações descasadas com a realidade por parte das prestadoras para reduzir o universo de terminais suscetíveis ao licenciamento.</li> </ul>
<b>Não inclui terminal de usuário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Otimização dos esforços da Agência ao focar no licenciamento somente nas estações efetivamente passíveis de fiscalização e cujo controle é estritamente necessário.</li> <li>▪ Simplificação do processo de licenciamento de estações ao retirar a complexidade presente no licenciamento de estações móveis (questões ligadas ao licenciamento de diferentes tipos de estações móveis, como terminais celulares e M2M).</li> <li>▪ Facilitação do desenvolvimento da Internet of Things que depende diretamente da multiplicação de terminais móveis.</li> <li>▪ Menor probabilidade de judicialização dos procedimentos ligados ao licenciamento de terminais.</li> <li>▪ Incentivo ao envio de informações corretas ao regulador no que se refere aos terminais móveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de compensação arrecadatória, pois um grande percentual dos valores arrecadados atualmente com licenciamento é proveniente de estações móveis.</li> <li>▪ Necessidade de viabilização legal dessa medida (alterações na LGT).</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:			Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Inclui terminal de usuário	-1,3	-2,6	-0,9	1,3	-0,1	-0,9	0,1	<b>4,5</b>	
Não inclui terminal de usuário	1,9	2,8	1,0	-1,7	0,0	1,0	3,4	<b>5,9</b>	

Pode-se observar que a alternativa “Não inclui terminal de usuário” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Não inclui terminal de usuário” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.4.4 Procedimento para compartilhamento

##### Descrição:

Necessidade de licenciamento de estações nos casos em que elas são utilizadas por mais de uma operadora para compartilhamento de elementos ativos da rede.

##### Contexto:

No caso de estações compartilhadas por várias operadoras, atualmente é aplicado o entendimento de que todas devem licenciar a mesma estação como se fosse de cada uma delas e pagar as taxas novamente.

##### Problema:

Além de gerar maior burocracia e complexidade, devido à exigência de licenciamento para cada operadora que utilize um mesmo site, esse processo desincentiva o compartilhamento de estações e, conseqüentemente, gera uma redução de eficiência operacional ao sistema, aumentando seus custos e recaindo sobre os consumidores em geral.

No caso de compartilhamento da mesma estação para mais de um serviço por uma única prestadora, também é exigido novo licenciamento e recolhimento de taxa, o que vai contra a tendência convergente que se observa na atualidade.

##### Objetivo:

Aprimorar o processo de licenciamento de estações compartilhadas, em linha com as demais exigências para compartilhamento e com o objetivo de permitir um incremento de eficiência geral do setor.

##### Tratamento no cenário internacional:

A tendência dos países é permitir o compartilhamento de estações e todos exigirem o licenciamento somente por parte de uma das operadoras, que seria a responsável pelo correto funcionamento do site utilizado, reduzindo o número de interlocutores com o regulador e seus custos associados.

##### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Licenciamento múltiplo</b>	Todas as empresas envolvidas no compartilhamento devem proceder ao licenciamento de cada estação.	A
<b>Licenciamento único</b>	Somente uma empresa é responsável pelo licenciamento da estação compartilhada.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Licenciamento múltiplo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implica na maior probabilidade de manutenção da arrecadação atual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perda de eficiência do processo em virtude do aumento da burocracia e redução do potencial de compartilhamento de estações.</li> <li>▪ Aumento dos esforços internos da Anatel no tratamento múltiplo de uma mesma estação.</li> <li>▪ Risco de questionamento quanto à legalidade do licenciamento de uma mesma estação mais de uma vez, considerando que o conjunto de elementos de rede a ser fiscalizado é único e cada um desses licenciamentos enseja pagamento de taxas de fiscalização próprias.</li> </ul>
<b>Licenciamento único</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desburocratização do processo de licenciamento e agilidade de processo estimulando o compartilhamento de estações.</li> <li>▪ Redução dos esforços internos da Agência ao licenciar cada estação somente uma vez.</li> <li>▪ Maior disponibilidade de recursos do setor, os quais podem ser revertidos em prol de melhoria das redes ou da prestação dos serviços.</li> <li>▪ Menor risco de questionamento quanto à legalidade do licenciamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potencial de redução da arrecadação com licenciamento.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Licenciamento múltiplo	-1,5	-2,6	-0,6	1,2	-0,1	-0,9	0,0	4,5
Licenciamento único	2,0	2,9	1,2	-1,1	0,2	1,2	1,6	6,9

Pode-se observar que a alternativa “Licenciamento único” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Licenciamento único” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.4.5 Prazo de duração

Descrição:

Prazo de validade da licença para operação de estações de telecomunicações.

Contexto:

Hoje são estabelecidos prazos de validade para as licenças das estações, sendo que esses prazos acompanham aqueles das RFs para serviços terrestres e são de 15 anos para estações terrenas. O licenciamento em bloco possui situação indefinida para estações

móveis terrestres, uma vez que esses terminais não estão associados a alguma faixa de radiofrequências específica. Assim, a validade das licenças é limitada ao menor prazo de validade entre aqueles das autorizações de uso de radiofrequências detidas pela entidade, o que exige relicenciamentos frequentes e está em discussão no Judiciário.

Problema:

O prazo de validade das estações terrestres acompanha a validade da próxima RF a vencer na estação. O formato atual para estações que se utilizam de radiofrequências causa uma série de problemas práticos, pois condiciona o licenciamento do site à duração do prazo de autorização de cada faixa utilizada, gerando a necessidade de novo licenciamento a cada ciclo de renovação da autorização de cada RF utilizada, tornando o processo complexo, dispendioso e burocrático.

Objetivo:

Simplificar o processo de licenciamento.

Tratamento no cenário internacional:

Não houve a identificação precisa de como esse procedimento é feito nos países estudados, observando-se que esse talvez não seja um aspecto relevante para esses países, tendo em vista que o foco do licenciamento observado é prover informações sobre as redes de telecomunicações ao regulador e não ser um mecanismo de autorização de funcionamento das estações.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
<b>Ligado à duração da autorização de uso de radiofrequências</b>	Vencimento da estação ao mesmo tempo do vencimento das outorgas de radiofrequências.	A
<b>Sem prazo (dep. da vigência de alguma RF)</b>	Vencimento conforme regra específica para o procedimento de licenciamento.	C e E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Ligado à duração da autorização de uso de radiofrequências</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial de maior arrecadação para o governo, decorrente da renovação das licenças a cada vencimento de direito de uso de radiofrequências utilizadas pelas estações licenciadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Questionamentos jurídicos sobre a aplicação de novos licenciamentos na renovação do direito de uso de cada radiofrequência, pois não há nova instalação de estações.</li> <li>Maior esforço da Agência (redução de eficiência operacional) para tratar de renovações de licenciamento com maior frequência.</li> <li>Acarreta procedimentos administrativos em situação na qual inexistente qualquer alteração à</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		<p>estação, situação em que não faz sentido uma "fiscalização de instalação".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implica em retirar recursos do setor, os quais poderiam ser revertidos em prol da melhoria das redes ou da prestação dos serviços.</li> </ul>
<b>Sem prazo (dep. da vigência de alguma RF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema mais coerente com a necessidade técnica de licenciamento das estações que está relacionado à efetiva prestação do serviço.</li> <li>▪ Redução da necessidade frequente de renovação das licenças de estações em situações em que a estação não é alterada.</li> <li>▪ Redução de custos para o setor e para a Agência se tornando um processo menos burocrático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potencial redução da expectativa de arrecadação.</li> <li>▪ Maior complexidade na fiscalização das estações, pois exige a análise da validade de múltiplas outorgas de faixas de radiofrequências utilizadas.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Ligado à duração da autorização de uso de radiofrequências	-1,4	-2,4	-0,5	1,7	-0,1	-0,7	0,0	4,8
Sem prazo (dep. da vigência de alguma RF)	1,6	2,5	0,9	-1,4	0,1	0,9	1,6	6,4

Pode-se observar que a alternativa “Sem prazo (dep. da vigência de alguma RF)” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Sem prazo (dep. da vigência de alguma RF)” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.3.5 NUMERAÇÃO

### 4.3.5.1 Responsável pela operacionalização

#### Descrição:

Entidade responsável pela efetiva gestão dos recursos de numeração.

#### Contexto:

Atualmente a Anatel é a responsável por essa gestão. O mecanismo de portabilidade de número, no entanto, é gerido por uma entidade terceira, sendo essa parceria considerada extremamente eficiente pela Agência.

#### Problema:

Os recursos do órgão regulador não precisam ser utilizados para tarefas que poderiam ser executadas por outras entidades de forma mais eficiente, sem prejuízo para o controle regulatório e reduzindo os custos para a Administração Pública.

#### Objetivo:

Aumentar a eficiência regulatória focando os esforços da Agência em atividades essenciais.

Tratamento no cenário internacional:

Os EUA são um exemplo de país que se apoia no uso de uma entidade terceira específica para gerir os recursos de numeração.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Próprio órgão	O gerenciamento da numeração é feito pela própria Agência.	A
Órgão externo autorizado	Um órgão externo autorizado realiza a operacionalização da numeração, como, por exemplo a ABR que atualmente é responsável pela portabilidade numérica entre prestadoras.	C e E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Próprio órgão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não exige etapas de controle e auditoria adicionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresenta custos relevantes do ponto de vista de sistemas de informação robustos e equipe dedicada.</li> <li>Há dificuldades relacionadas à agilidade necessária para manter o sistema permanentemente atualizado e de acordo com a evolução de mercado.</li> <li>Uma operacionalização deficiente da numeração pode trazer danos à imagem da Agência.</li> </ul>
Órgão externo autorizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução da necessidade de recursos da Agência, liberando sua capacidade para tarefas mais relevantes do ponto de vista estratégico.</li> <li>Potencial agilidade da gestão como um todo, beneficiando as empresas que dependem desse recurso, devido ao foco nessa atividade pela entidade responsável.</li> <li>Ganho de eficiência operacional, em especial se a tarefa for combinada com outras atividades da numeração, como a portabilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de designar uma entidade suficientemente capacitada para essa função.</li> <li>Necessidade de controle e auditoria da entidade.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Próprio órgão	-1,5	-1,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,8	0,2	4,5
Órgão externo autorizado	1,8	2,0	0,6	0,1	0,4	1,1	1,8	6,7

Pode-se observar que a alternativa “Órgão externo autorizado” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Órgão externo autorizado” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.5.2 Serviços vinculados

##### Descrição:

Serviços aptos a utilizar os recursos de numeração.

##### Contexto:

Atualmente, os recursos de numeração estão vinculados ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ao Serviço Móvel Pessoal (SMP) e ao Serviço Móvel Especializado (SME).

##### Problema:

Com o desenvolvimento do setor e a atual convergência de serviços, o modelo atual que prevê o uso desses recursos somente pelos serviços reconhecidamente de voz não é mais adequado, sendo a expansão para os serviços de dados recomendável.

Atualmente, uma prestadora de SCM que deseje ofertar voz sobre IP de forma irrestrita deve obter outorga de STFC, gerando custos extras e complexidade desnecessária.

Nesse cenário, embora a regulamentação de alguns serviços de dados, como o SCM, preveja expressamente a possibilidade de utilização de numeração, essa faculdade nunca foi implementada.

##### Objetivo:

Viabilizar o uso dos recursos de numeração pelos serviços que necessitam deles.

##### Tratamento no cenário internacional:

Aspecto não estudado no benchmark.

##### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Serviços de voz (STFC, SMP, SME)</b>	Destinação dos recursos de numeração apenas aos serviços de telecomunicações de voz tradicionais (STFC, SMP, SME).	A
<b>Serviços de voz e dados (inclusão de SCM)</b>	Expandir a destinação dos recursos de numeração a todos os serviços de telecomunicações passíveis de usuários (SCM, SGMS)	C e E

##### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Serviços de voz (STFC, SMP, SME)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção dos serviços vinculados como é realizado atualmente possui impacto reduzido nas atuais estruturas e sistemas da Agência.</li> <li>Não afeta a viabilidade dos negócios das operadoras que dependem do serviço de voz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor alinhamento com a atual convergência de serviços, impactando negativamente as prestadoras de serviços de dados e/ou aplicativos que dependam desse recurso.</li> <li>Impacto no desenvolvimento tecnológico do setor no Brasil ao barrar o uso desse recurso para o principal tipo de serviço atualmente.</li> </ul>
<b>Serviços de voz e dados (inclusão de SCM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alinhamento com a convergência de serviços ao associar esse recurso com dados.</li> <li>Redução da barreira à inovação tecnológica e entrada de novos competidores.</li> <li>Não há barreira legal que impeça essa atribuição, havendo inclusive previsão regulamentar para tal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial de impacto negativo na competitividade das operadoras baseadas em serviços de voz tradicionais, tal como a Oi, que perderiam um recurso que as diferencia no mercado.</li> <li>Exigiria o estabelecimento de novas regras que envolvem numeração, como interconexão.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	30%	20%	20%	20%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			Nota global
Serviços de voz (STFC, SMP, SME)	-0,9	-0,9	-1,1	-0,2	-0,2	-0,7	0,0	4,6
Serviços de voz e dados (inclusão de SCM)	1,2	1,5	1,6	0,3	0,5	1,1	1,8	6,6

Pode-se observar que a alternativa “Serviços de voz e dados (inclusão de SCM)” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Serviços de voz e dados (inclusão de SCM)” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

### 4.3.5.3 Chamadas de longa-distância

#### Descrição:

Possibilidade de escolha da operadora de longa distância por parte dos consumidores.

#### Contexto:

Para a realização de chamadas interurbanas e internacionais é necessário o encaminhamento dessas chamadas pela rede de uma prestadora do STFC de Longa Distância Nacional (LDN) ou Internacional (LDI), conforme o caso. A essa prestadora deve ser previamente designado um recurso de numeração chamado Código de Seleção de Prestadora (CSP). O Código de Seleção de Prestadora é elemento do Plano de Numeração do STFC que identifica a prestadora do serviço nas modalidades LDN e LDI e, a partir desse recurso de numeração, ao usuário é facultada a escolha da prestadora de STFC LDN (ou LDI, se for o caso) pela qual a ligação será trafegada. A prestadora de STFC escolhida pelo usuário para realizar o encaminhamento da chamada recebe, neste caso, a receita proveniente da ligação do usuário, o que não a isenta de pagar as devidas tarifas de interconexão caso seja necessário entregar a chamada na rede de outra prestadora.

#### Problema:

Com a crescente atuação dos grupos econômicos em diversos segmentos do setor, hoje todos os grupos possuem suas próprias prestadoras de longa distância. A chamada intranet, utilizando o CSP do próprio grupo econômico da prestadora, acaba praticamente sempre sendo mais vantajosa para o usuário. Em virtude da quase ausência de competição entre prestadoras de longa distância em decorrência da escolha do CSP pelo usuário, a eleição do código passou a ser um dificultador à realização da chamada, além de potencialmente induzir o usuário a erro, permitindo que ele utilize outra prestadora mais cara.

Com a redução do custo das chamadas de longa-distância, a integração das empresas responsáveis por esse serviço às demais empresas do setor e o uso mais intenso de chamadas de voz pela plataforma VoIP, a relevância desse mecanismo tem sido cada vez mais baixa.

#### Objetivo:

Garantir a utilização de ferramentas que sejam necessárias para a promoção de um serviço competitivo.

#### Tratamento no cenário internacional:

A maioria dos países estudados adota a prática de permitir a seleção da operadora responsável pelo encaminhamento da chamada de longa distância (Reino Unido, Alemanha, Austrália e Índia).

#### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Utilizar CSP</b>	Uso obrigatório do CSP.	A
<b>CSP pré-selecionado</b>	Possibilidade de pré-selecionar o CSP, mas mantendo a possibilidade de escolha, caso haja interesse pelo usuário.	C
<b>Não utilizar CSP</b>	Sem uso do CSP.	E

#### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Utilizar CSP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoção da concorrência em ligações de longa distância dando poder de escolha ao consumidor.</li> <li>▪ Manutenção do modelo de negócios atuais das operadoras de longa distância.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manutenção de um serviço que tem menor apelo de demanda.</li> <li>▪ Necessidade de distribuição de um bem escasso (numeração de identificação de operadora de longa distância) e dificuldade na escolha de critérios para sua gestão.</li> <li>▪ Tendência à redução da relevância do serviço conforme avança a convergência de serviços (tendência de crescimento dos serviços de VoIP) e inadequação com a verticalização das empresas. Além disso, a utilização de uma empresa não verticalizada, geralmente implica em prejuízo ao consumidor, pois os valores cobrados tendem a ser bem maiores do que nos grupos verticalizados.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>CSP pré-selecionado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidade operacional para os usuários, pois não precisariam discar números adicionais caso não quisessem escolher outra prestadora.</li> <li>Promoção da concorrência em ligações de longa distância dando poder de escolha ao consumidor.</li> <li>Manutenção do modelo de negócios atuais das operadoras de longa distância.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção de um serviço que tem menor apelo de demanda.</li> <li>Necessidade de distribuição de um bem escasso (numeração de identificação de operadora de longa distância) e dificuldade na escolha de critérios para sua gestão.</li> <li>Tendência à redução da relevância do serviço conforme avança a convergência de serviços (tendência de crescimento dos serviços de VoIP) e inadequação com a verticalização das empresas.</li> </ul>
<b>Não utilizar CSP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidade operacional para os usuários, pois não precisariam discar números adicionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto negativo nas operadoras que dependem dos serviços de longa distância.</li> <li>Eventual Redução do nível de competição no mercado de longa distância e redução da possibilidade de escolha pelo consumidor a cada chamada.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Utilizar CSP	-0,2	0,9	0,3	-0,1	0,0	0,2	0,0	<b>5,9</b>
CSP pré-selecionado	0,4	1,0	1,5	0,1	0,1	0,6	1,5	<b>6,1</b>
Não utilizar CSP	0,3	-0,1	0,6	0,0	0,1	0,2	2,6	<b>5,1</b>

Pode-se observar que a alternativa “CSP pré-selecionado” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Utilizar CSP” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “CSP pré-selecionado” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.3.6 SATÉLITE

### 4.3.6.1 Direito de exploração

#### Descrição:

Critério para conferência de direitos de exploração de satélite brasileiro.

#### Contexto:

Atualmente, o Brasil mantém dois procedimentos distintos para conferência de direito de exploração de satélite, conforme o solicitante: para a exploração de satélites brasileiros, é necessário participar de licitação e, para a exploração de satélites estrangeiros o critério utilizado é a fila de processamento (first come, first served).

#### Problema:

A necessidade de licitação para conferência de direito de exploração de satélite brasileiro torna o processo mais demorado e custoso do que aquele realizado para conferência de direito de exploração de satélite estrangeiro, desincentivando, por conseguinte, a implementação de projetos no Brasil por meio de satélites brasileiros e enfraquecendo o controle sobre a capacidade espacial disponível para o país. Ademais, a demora inerente a um processo licitatório pode vir a inviabilizar o uso de um recurso de órbita e espectro em coordenação pela Administração brasileira ante a UIT.

Objetivo:

Assegurar a disponibilidade de capacidade espacial para o Brasil, apoiando a implementação de projetos que envolvam satélites brasileiros e reduzindo as desvantagens desses satélites quando comparados com os satélites estrangeiros.

Tratamento no cenário internacional:

Aspecto não estudado no benchmark. Apesar disso, cabe informar que pesquisas anteriores realizadas pela Anatel indicaram que nos Estados Unidos e na Europa o critério adotado é a fila para a autorização de satélites nacionais e estrangeiros.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Uso de licitação para satélites brasileiros e estrangeiros</b>	Os procedimentos para conferência de direitos de exploração de satélites brasileiros e estrangeiros seriam uniformizados, adotando-se licitação para ambos.	Nenhum
<b>Uso de licitação para satélites brasileiros e critério de fila para estrangeiros</b>	Manutenção da situação presente, na qual o direito de exploração de satélite brasileiro é conferido mediante licitação e o estrangeiro é conferido após análise técnica, dentro de uma fila de processamento.	A e C
<b>Uso de fila para satélites brasileiros e estrangeiros</b>	Os procedimentos para conferência de direitos de exploração de satélites brasileiros e estrangeiros seriam uniformizados, adotando-se fila de processamento para ambos (não haveria licitação, exceto em casos excepcionalíssimos).	E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Uso de licitação para satélites brasileiros e estrangeiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso de regras coerentes para satélites brasileiros e estrangeiros gerando maior simplicidade e clareza nas regras.</li> <li>▪ Promove direitos iguais para estrangeiros e brasileiros, se alinhando ao fato do recurso não ser um recurso da humanidade.</li> <li>▪ Permite a publicidade efetiva da disponibilização dos recursos orbitais, dando visibilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior risco de descontinuidade de capacidade satelital devido à possibilidade de perda da posição pela demora associada aos processos de licitação.</li> <li>▪ Risco de questionamentos jurídicos em nível internacional, tendo em vista que se estaria licitando direito para utilização de um recurso coordenado internacionalmente.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incoerência da regulamentação nacional com os procedimentos estabelecidos no Regulamento de Radiocomunicações da UIT.</li> <li>▪ Maior burocracia e custos para as exploradoras de satélites e para a Anatel.</li> <li>▪ Risco de desperdício dos esforços de licitação caso haja problemas na etapa posterior de notificação e coordenação.</li> </ul>
<b>Uso de licitação para satélites brasileiros e critério de fila para estrangeiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso de critérios específicos conforme o objetivo de cada tipo de empresa (nacional ou estrangeira).</li> <li>▪ Manutenção das normas vigentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cria situação que desfavorece exploradoras de satélites brasileiros em relação a exploradoras de satélites estrangeiros.</li> <li>▪ Incoerência da regulamentação nacional com os procedimentos estabelecidos no Regulamento de Radiocomunicações da UIT.</li> <li>▪ Maior burocracia e custos para as exploradoras de satélites e para a Anatel.</li> <li>▪ Procedimento moroso para outorga de direito de exploração de satélite brasileiro, ampliando o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT.</li> </ul>
<b>Uso de fila para satélites brasileiros e estrangeiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso de regras coerentes para satélites brasileiros e estrangeiros gerando maior simplicidade nas regras.</li> <li>▪ Procedimento mais ágil para outorga de direito de exploração de satélites, reduzindo o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT.</li> <li>▪ Minimização de desvantagens de exploradoras de satélites brasileiros em relação às exploradoras de satélites estrangeiros, por meio da equiparação de custos entre elas.</li> <li>▪ Redução de custos operacionais para a Anatel.</li> <li>▪ Alinhamento com os procedimentos adotados pela UIT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de ampliação da atuação da Agência para facilitar o acordo entre interessadas em obter direito de exploração de satélite no Brasil.</li> <li>▪ A fila pode prejudicar eventuais projetos com maior qualidade, mas que tenha posição posterior na fila.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

<b>Alternativas</b>	<b>Peso por stakeholder</b>					<b>Tipo de média:</b>		<b>Média ajustada</b>
	30%	20%	20%	20%	10%	<b>Impacto Ponderado</b>	<b>Esforço implem.</b>	
	<b>Anatel</b>	<b>Operadora</b>	<b>Consumidor</b>	<b>Governo</b>	<b>Outros</b>			<b>Nota global</b>
Uso de licitação para satélites brasileiros e estrangeiros	-2,3	-2,3	-0,7	0,3	-0,3	-1,2	1,9	<b>3,3</b>
Uso de licitação para satélites brasileiros e critério de fila para estrangeiros	-1,0	-1,4	-0,2	0,2	0,0	-0,6	0,0	<b>4,9</b>
Uso de fila para satélites brasileiros e estrangeiros	1,8	2,0	0,8	-0,8	0,3	1,0	1,9	<b>6,4</b>

Pode-se observar que a alternativa “Uso de fila para satélites brasileiros e estrangeiros” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Uso de fila para satélites brasileiros e estrangeiros” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.3.6.2 Prorrogação

##### Descrição:

Revisão da limitação à prorrogação do prazo do direito de exploração de satélite.

##### Contexto:

O prazo para exploração de satélite no Brasil é definido em 15 anos com possibilidade de prorrogação uma única vez pelo mesmo período.

##### Problema:

O prazo (15+15) não leva em conta de forma adequada a vida útil do satélite, podendo acarretar a descontinuidade de operações de satélites que ainda possuem vida útil significativa, com potenciais prejuízos a uma grande quantidade de usuários, além de perda de direitos associados a redes coordenadas internacionalmente (UIT).

Muitos países também estabelecem prazos, porém não se identificou restrições para múltiplas prorrogações dos direitos.

Além disso, a depender do tempo da descontinuidade da ocupação do recurso de órbita e espectro, a prerrogativa da Administração brasileira sobre esses recursos no âmbito da UIT pode deixar de existir, acarretando prejuízos estratégicos ao país.

##### Objetivo:

O formato de prorrogação do prazo de duração dos direitos de exploração de satélite deve permitir à Anatel determinar qual ação deve ser tomada ao final do período de validade desses direitos, além de também garantir a manutenção do registro internacional dos recursos de órbita e espectro em nome do Brasil ante a UIT.

##### Tratamento no cenário internacional:

Como regra geral, os demais países não impõem restrições para múltiplas prorrogações dos direitos.

##### Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Única	Prorrogação limitada a uma única vez.	A e C
Múltipla regulado pela Anatel	Prorrogação possível quantas vezes forem indicadas em regulamento.	E

### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Única</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá maior clareza ao setor sobre o momento em que os recursos de órbita e espectro envolvidos serão disponibilizados para nova disputa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impõe grandes custos ao operador de satélite, que terá de manter um ativo não recuperável que possui capacidade técnica de operar, porém não poderá fazê-lo, em função da descontinuidade do direito.</li> <li>Com a limitação na renovação, há possibilidade de o país perder a prerrogativa de utilização dos recursos de órbita e espectro envolvidos ante a UIT caso não seja possível ocupá-los com a agilidade necessária.</li> <li>Há potencial para a ocorrência de distúrbios significativos no mercado, pela descontinuidade de acesso a backhaul por prestadoras de serviços de telecomunicações e descontinuidade da prestação de alguns serviços.</li> </ul>
<b>Múltipla regulado pela Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduz o risco associado à operação de satélites ao garantir a possibilidade de manutenção do uso dos recursos de órbita e espectro envolvidos caso a Agência identifique que o cenário assim o requer.</li> <li>Redução massiva de custos das prestadoras, que não necessitarão alterar suas redes em decorrência da descontinuação do uso do satélite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá menor clareza ao setor sobre o momento em que os recursos de órbita e espectro envolvidos serão disponibilizados para nova disputa.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Única	-0,7	-1,8	-0,5	0,2	-0,1	-0,7	0,0	4,8
Múltipla regulado pela Anatel	1,5	2,1	0,8	0,0	0,1	1,0	2,2	6,4

Pode-se observar que a alternativa “Múltipla regulado pela Anatel” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Múltipla regulado pela Anatel” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.4 GESTÃO DE ESPECTRO

### 4.4.1 PLANEJAMENTO DE ESPECTRO

#### 4.4.1.1 Diretrizes de uso e replanejamento

##### Descrição:

Definição de metodologia para planejamento da gestão do uso do espectro, levando-se em conta os avanços tecnológicos, benefícios econômicos e sociais, além das políticas públicas estabelecidas.

#### Contexto:

O planejamento é feito com base nas decisões apoiadas pelo Brasil e aprovadas nos fóruns internacionais, nas inovações produzidas pelos organismos padronizadores, na evolução tecnológica, nas demandas do setor e nas políticas públicas para o setor de telecomunicações. Assim, é elaborada a Agenda Regulatória (bienal), Plano Operacional (anual), entre outros, conforme políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo e Legislativo. Dessa forma, verifica-se a necessidade de revisão das destinações de determinadas faixas de RF. São realizados estudos de impacto nos usuários existentes, analisados aspectos quantitativos e qualitativos para evitar degradação nos serviços existentes. É estabelecido prazo para a substituição dos sistemas existentes impactados. Geralmente estabelece-se condições em novas faixas para receber os sistemas impactados.

#### Problema:

Em decorrência da grande demanda de atuação da área de gestão do espectro nas questões de curto prazo, o planejamento de médio e longo prazos ficam prejudicados, o que implica na redução da capacidade da Agência em acompanhar o desenvolvimento do setor. A necessidade de concentrar esforços em demandas de curto prazo pode ter impacto nos processos de refarming e impacta a eficiência alocativa desse recurso escasso.

#### Objetivo:

Realizar o planejamento de gestão do espectro de forma eficiente e atuar de forma proativa para acompanhar e induzir o dinamismo do setor. Integrar o procedimento de refarming ao planejamento de médio e longo prazo de forma a torná-lo mais eficaz e com menos impactos negativos aos envolvidos, garantindo o uso eficiente do espectro. As atividades de planejamento do espectro devem ser incorporadas nos diferentes níveis do macroprocesso de planejamento da agência (estratégico, tático e operacional) a ser discutido nas próximas fases do projeto.

#### Tratamento no cenário internacional:

Os países estudados apontam para planejamento de espectro focado no equilíbrio entre questões de curto, médio e longo prazo. O intuito, geralmente, é publicar o planejamento de gestão do espectro para dar publicidade às ações que o Poder Público espera tomar num determinado horizonte de tempo, permitindo a adaptação do mercado aos futuros cenários (ex. Austrália). A maioria dos países possui programas de refarming.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Foco nas questões emergenciais (curto prazo)</b>	Planejamento focado em questões de curto prazo. Tratamento pontual das demandas por refarming.	A
<b>Estruturado conforme planejamento (curto, médio e longo prazos)</b>	Planejamento equilibrado em questões de curto, médio e longo prazo. Previsão de realização de estudos que ajudem no planejamento de suas ações regulatórias. Considera também o planejamento da disponibilização de faixas, bem como novas destinações (refarming).	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Foco nas questões emergenciais (curto prazo)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução da complexidade do planejamento.</li> <li>▪ Solução célere de questões emergenciais.</li> <li>▪ Permite uma flexibilidade de atuação, pois as ações regulatórias não precisarão obedecer a uma agenda pré-estabelecida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maiores custos de implementação de soluções devido ao tempo exíguo para adaptação dos agentes do setor.</li> <li>▪ Risco de incoerência com a evolução tecnológica e do mercado, reduzindo a eficácia regulatória.</li> <li>▪ Tendo em vista a necessidade de um período longo de preparação das mudanças nas faixas de espectro-alvo (planejamento de limpeza da faixa de espectro, custos envolvidos na remoção dos atuais outorgados, eventuais impactos nos consumidores, etc.), o foco nas questões emergenciais pode trazer redução da eficiência e eficácia do tratamento das questões relacionadas ao refarming.</li> <li>▪ Menor tempo de debate para questões importantes, aumentando o risco de ineficácia regulatória.</li> <li>▪ Reduz a capacidade de indução da evolução do setor.</li> <li>▪ Maiores custos com retrabalho, pois, com foco no curto prazo, as medidas tomadas tendem a ter validade menor, exigindo uma nova análise com uma frequência maior do que a desejada.</li> </ul>
<b>Estruturado conforme planejamento (curto, médio e longo prazos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Balanceamento entre simplificação do processo de planejamento de curto e médio prazos e antecipação a eventos de longo prazo.</li> <li>▪ Menores custos de implementação de soluções devido ao tempo exíguo para adaptação dos agentes do setor.</li> <li>▪ Maior coerência com a evolução tecnológica e do mercado, aumentando a eficácia regulatória.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduz a flexibilidade de atuação, pois as ações regulatórias precisarão obedecer, via de regra, a uma agenda pré-estabelecida.</li> <li>▪ Necessidade de integração entre as múltiplas ações ao longo do tempo gerando maior complexidade no planejamento do espectro.</li> <li>▪ Aumento da complexidade e do nível dos estudos a serem realizados pela Agência.</li> <li>▪ Necessidade de constante alinhamento com os demais agentes do setor impactados por possíveis políticas de refarming.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior eficiência e eficácia do tratamento das questões relacionadas ao refarming, devido à necessidade de um período longo de preparação das mudanças nas faixas de espectro-alvo (planejamento de limpeza da faixa de espectro, custos envolvidos na remoção dos atuais outorgados, eventuais impactos nos consumidores, etc.).</li> <li>▪ Maior tempo de debate para questões importantes, reduzindo o risco de ineficácia regulatória.</li> <li>▪ Aumenta a capacidade de indução da evolução do setor.</li> <li>▪ Menores custos com retrabalho, pois, no longo prazo, as medidas tomadas tendem a ter validade maior, exigindo uma nova análise com uma frequência menor.</li> </ul>	

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Foco nas questões emergenciais (curto prazo)	-1,7	-1,8	-1,3	-0,9	-0,6	-1,4	0,0	3,7
Estruturado conforme planejamento (curto, médio e longo prazos)	2,4	1,7	1,1	0,7	0,7	1,5	2,3	7,0

Pode-se observar que a alternativa “Estruturado conforme planejamento (curto, médio e longo prazos)” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Estruturado conforme planejamento (curto, médio e longo prazos)” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.1.2 Acompanhamento internacional

##### Descrição:

Grau de influência que a Anatel deve possuir na definição de políticas para radiocomunicação internacional.

##### Contexto:

Existência de organizações e fóruns internacionais nos quais são discutidos os cenários atuais e futuros das telecomunicações, nos quais é necessária a participação efetiva de representantes da Administração brasileira para a defesa dos interesses nacionais.

##### Problema:

Sem influência no cenário internacional, o país tem menor chance de defender seus interesses nas decisões a respeito de gestão e uso do espectro, ficando sujeito às diretrizes estabelecidas por outros países. Há que se destacar que o produto dessas discussões é a regulamentação global, regional ou sub-regional do uso do espectro, na forma do

Regulamento de Radiocomunicações (tratado internacional que os países signatários da UIT devem respeitar), Decisões da Citel e do Mercosul.

Objetivo:

Garantir que os interesses do país sejam defendidos no cenário internacional.

Tratamento no cenário internacional:

Países como Alemanha, Reino Unido e EUA possuem diretrizes claras no sentido de, por meio de seus órgãos reguladores, influenciarem os debates sobre o tema gestão do espectro no cenário internacional, acarretando padronizações regionais ou mundiais de acordo com os interesses de suas próprias indústrias.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Atuação pontual no cenário internacional</b>	Atuação pontual com protagonismo limitado na definição de políticas de radiocomunicação no cenário internacional.	A
<b>Atuação intensa no cenário internacional</b>	Estruturação de equipes e políticas que fomentem e promovam as visões da Administração brasileira no cenário internacional para telecomunicações.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Atuação pontual no cenário internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução dos esforços ligados à atuação internacional, focando recursos em problemas internos ao Brasil.</li> <li>▪ Menor custo imediato para a Agência e menos recursos humanos envolvidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução da capacidade de influência e defesa dos interesses do país frente ao cenário internacional.</li> <li>▪ Redução da visibilidade do país nos temas que serão a base da sociedade do futuro.</li> <li>▪ Dificuldade em implementar recomendações internacionais que não levem em conta características específicas do Brasil.</li> </ul>
<b>Atuação intensa no cenário internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento da capacidade de influência e defesa dos interesses do país frente ao cenário internacional.</li> <li>▪ Aumento da visibilidade do país nos temas que serão a base da sociedade do futuro.</li> <li>▪ Facilidade em implementar recomendações internacionais alinhadas com as características do Brasil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento dos esforços ligados à atuação internacional.</li> <li>▪ Maior custo imediato para a Agência e mais recursos humanos envolvidos.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Atuação pontual no cenário internacional	-2,6	-1,8	-1,1	-1,3	-0,1	-1,6	0,3	3,4
Atuação intensa no cenário internacional	3,0	2,4	1,6	1,8	0,9	2,1	2,8	7,7

Pode-se observar que a alternativa “Atuação intensa no cenário internacional” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Atuação intensa no cenário internacional” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto. Deve-se notar, porém, que essa alternativa necessita de recursos orçamentários e de pessoal importantes para ser plenamente implementada.

## 4.4.2 COORDENAÇÃO/ NOTIFICAÇÃO

### 4.4.2.1 Internacional

#### Descrição:

Necessidade e obrigação de notificação de estações de radiocomunicações a organismos internacionais e coordenação quando estabelecido em normas e/ou acordos.

#### Contexto:

As Administrações realizam processo de coordenação e notificação de suas estações de radiocomunicações, como forma de conferir proteção e de dar conhecimento internacional da existência dessas estações.

Em relação ao processo de coordenação, atualmente ele é realizado adequadamente para redes de satélites, tanto no âmbito da UIT quanto mediante discussões bilaterais, e para estações de radiodifusão no âmbito do MERCOSUL. Porém faz-se necessário o aperfeiçoamento do processo de coordenação de sistemas terrestres, que possui certa deficiência em virtude da falta de interesse de alguns países vizinhos, justificando a necessidade de melhoria da participação brasileira nos fóruns regionais adequados a fim de proteger nossas redes/estações.

#### Problema:

A não realização de coordenação internacional abre espaço para as chamadas "guerras de frequências" gerando perdas de eficiência devido às interferências entre estações de países vizinhos.

#### Objetivo:

Garantir a operação das estações em regiões fronteiriças e evitar interferências mútuas com outros países.

#### Tratamento no cenário internacional:

Aspecto não estudado no Produto II.1.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Pouca participação nos organismos internacionais que tratam de cooperação internacional em nível mundial e/ou regional.</b>	Manter as relações com os países vizinhos tal como estão atualmente, sem esforços adicionais para que haja participação efetiva nos trabalhos de coordenação.	A
<b>Intensificação na participação nos organismos internacionais, incluindo o estabelecimento de procedimentos de coordenação.</b>	Intensificação das negociações com países vizinhos , no sentido de melhorar os sistemas e procedimentos de notificação, resultando em uma base de dados que pode ser usada nas atividades de coordenação do uso de espectro.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Pouca participação nos organismos internacionais que tratam de cooperação internacional em nível mundial e/ou regional.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redução de custos imediatos (recursos humanos, viagens, hospedagem, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Problemas de interferências em estações próximas à fronteira podem ocorrer, ocasionando, no limite, uma "guerra de espectro".</li> <li>▪ Redução no potencial de resolução de conflitos de fronteira.</li> </ul>
<b>Intensificação na participação nos organismos internacionais, incluindo o estabelecimento de procedimentos de coordenação.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menores riscos de interferências entre serviços prestados em zonas de fronteira.</li> <li>▪ Maior potencial de resolução de conflitos em fronteiras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de custos imediatos (recursos humanos, viagens, hospedagem, etc.).</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Pouca participação nos organismos internacionais que tratam de cooperação internacional em nível mundial e/ou regional.	-2,4	-2,3	-1,6	-1,6	-0,1	-1,8	0,3	3,0
Intensificação na participação nos organismos internacionais, incluindo o estabelecimento de procedimentos de coordenação.	2,7	2,3	1,4	1,4	0,3	1,8	2,6	7,4

Pode-se observar que a segunda alternativa, “Intensificação na participação nos organismos internacionais, incluindo o estabelecimento de procedimentos de coordenação”, representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global e, portanto, é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto. Deve-se notar, porém, que essa alternativa necessita de recursos orçamentários e de pessoal importantes para ser plenamente implementada.

#### 4.4.2.2 Responsável pela coordenação prévia nacional

##### Descrição:

Entidade gestora da coordenação prévia do uso do espectro em âmbito nacional.

##### Contexto:

Nos termos da regulamentação vigente, cabe às prestadoras de serviços de telecomunicações coordenar o uso de faixas de radiofrequências, a fim de mitigar interferências prejudiciais e possibilitar a convivência entre as redes de telecomunicações. Nesse cenário, muitas vezes a Anatel, em sua condição de órgão regulador, é instada a intermediar, ou mesmo realizar, as atividades de coordenação do uso do espectro.

Pela regulamentação vigente, ao solicitar autorização de uso de radiofrequências, a entidade deve comprovar a realização de coordenação prévia.

##### Problema:

Possibilidade de ocorrência de interferências prejudiciais em estações existentes por falta de coordenação prévia ao início de operação de novas estações, seja de um mesmo serviço ou de outro serviço de mesmo caráter.

A entidade responsável pela estação entrante deveria realizar coordenação com as estações já em operação, que possam ser afetadas pela nova estação. Porém, as entidades envolvidas não têm realizado essa coordenação e a Anatel não tem cobrado esta avaliação.

##### Objetivo:

Focar a Agência em atividades mais estratégicas, desfocando seus recursos das atividades onerosas como a gestão da coordenação do uso do espectro.

##### Tratamento no cenário internacional:

Embora esse aspecto não tenha sido estudado no benchmark, têm-se informações de que os Estados Unidos fazem uso de entidades terceiras responsáveis por realizar a coordenação entre as prestadoras de serviços de telecomunicações.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Anatel</b>	Realização da gestão da coordenação na Agência utilizando recursos e sistemas de informação próprios (a ser estruturado nas fases seguintes: IV, V e VI).	A e C
<b>Entidade de terceira parte</b>	Possibilitar a realização da atividade de coordenação por entidade de terceira parte, orientada pela Anatel.	C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor burocracia envolvida no processo de coordenação, por não haver intermediários entre o regulador e os regulados.</li> <li>▪ Menor custo para o setor, pois não há intermediários.</li> <li>▪ Manutenção da base técnica da Agência, capaz de prover o devido suporte às atividades estratégicas e regulatórias.</li> <li>▪ Maior independência do agente público para ações em decorrência de proteções legais, com menor risco de captura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Custos associados à manutenção de sistemas de informação robusto para realizar as atividades de coordenação são de natureza orçamentária, sujeitos a contingenciamentos.</li> <li>▪ Manutenção de recursos humanos focados em atividades operacionais.</li> <li>▪ Menor eficiência e efetividade da atividade na Anatel devido às dificuldades da Agência em se adaptar às necessidades do setor.</li> </ul>
<b>Entidade de terceira parte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Foco dos recursos humanos da Agência em atividades mais estratégicas.</li> <li>▪ Há experiências positivas em relação à utilização de entidades de terceira parte para realização de atividades acessórias de regulação, como portabilidade numérica, entidade aferidora de qualidade e o SNOA.</li> <li>▪ Custos operacionais deixam de ser orçamentários e passam a ser diretamente financiados pelo setor, sem risco de falhas de continuidade em decorrência de contingenciamentos no governo.</li> <li>▪ Maior eficiência e efetividade da atividade ao utilizar uma entidade de natureza privada, com maior flexibilidade que permita adaptação mais ágil às necessidades de mercado.</li> <li>▪ Possibilidade de realização de auditorias nas atividades da entidade de terceira parte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior burocracia envolvida no processo de coordenação, por haver intermediários entre o regulador e os regulados.</li> <li>▪ Maiores custos para o setor, que deve financiar uma entidade para esse fim.</li> <li>▪ Maiores custos para o setor, que deve financiar uma entidade para esse fim ou dificuldades operacionais de modo a destinar parte das taxas coletadas com a finalidade de subsidiar o processo para a entidade privada.</li> <li>▪ Perda de conhecimento específico resultando em crescente perda de capacidade técnica da Agência com impacto negativo nas atividades regulatórias e de coordenação.</li> <li>▪ Mudança do foco de atuação do mercado para gestão de contratos e terceirizados.</li> <li>▪ Risco de descontinuidade e falhas de prestação em decorrência de interrupções nos contratos/acordos entre a Agência e a entidade terceirizada.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Anatel	0,0	0,5	0,8	0,1	0,0	0,3	1,8	5,6
Entidade de terceira parte	1,4	1,3	-0,1	0,6	0,6	0,8	2,8	5,8

Pode-se observar que a alternativa “Entidade de terceira parte” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Anatel” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Entidade de terceira parte” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto. Deve-se notar que a alternativa “Anatel” mantém as atividades de coordenação prévia como atividade entre operadoras sob supervisão da Agência exigindo recursos de sistemas e recursos humanos.

#### 4.4.2.3 Critério de coordenação

##### Descrição:

Aplicabilidade da definição de caráter primário e secundário para fins de coordenação de estações de radiocomunicação e sua relação com o conceito atualmente utilizado nas autorizações de uso de radiofrequências.

##### Contexto:

Das disposições do Regulamento de Radiocomunicações - RR (Sessão II: 5.23 a 5.31 e 5.42 a 5.43A) e dos estudos de convivência entre serviços de radiocomunicação, o caráter primário ou secundário aplica-se somente ao serviço de radiocomunicação.

Pelo RR, não é a radiofrequência em uso por uma determinada estação que possui caráter primário ou secundário, mas sim o serviço que está sendo prestado por meio dessa estação.

No Brasil, o caráter tem sido aplicado tanto para o serviço de radiocomunicação/telecomunicação (atribuição/destinação) quanto para a autorização de uso de RF, sem que as autorizações de RF, necessariamente, sigam o caráter do serviço ao qual ela está vinculada.

##### Problema:

Segundo as normas em vigor, um serviço de caráter primário pode ter suas RF's autorizadas em caráter secundário, o que pode gerar situações peculiares ao Brasil, com dois serviços de radiocomunicações (ou telecomunicações) co-primários diferentes (por exemplo, SMP e SCM), em uma mesma faixa de radiofrequências, terem RF's autorizadas em caráter diferente, uma primária e outra secundária, gerando impacto negativo na coordenação entre essas estações, tanto coordenação prévia como decorrente de interferências prejudiciais. Por isso, para efeito de coordenação, havendo interferência entre estações de diferentes serviços co-primários, o que deve ser ponderado é o caráter do serviço, na faixa de frequências específica, no qual as estações de radiocomunicação estão operando.

##### Objetivo:

Garantir que as estações dos serviços de radiocomunicação/telecomunicação tenham a proteção adequada contra interferências prejudiciais, conforme o caráter do serviço naquela

faixa, e evitar que haja disputas com critérios desiguais para dois serviços diferentes com mesmo caráter.

Tratamento no cenário internacional:

Não foi encontrada a aplicação de caráter primário/secundário para a autorização de uso de RF, havendo somente aplicação desse caráter para o serviço.

Alternativas de atuação regulatória (para efeito de coordenação):

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Caráter da autorização de RF</b>	Caráter primário e secundário aplicados somente à autorização de uso de faixa de radiofrequências.	Nenhum
<b>Caráter do serviço de radiocomunicação</b>	Caráter primário e secundário utilizado somente para serviços de radiocomunicação (e/ou telecomunicação).	E
<b>Caráter do serviço de radiocomunicação e da autorização de RF</b>	Caráter primário e secundário aplicados à autorização de radiofrequências e também aos serviços de radiocomunicação, podendo gerar combinações do tipo: prestação de um serviço primário, em determinada faixa, autorizado em caráter secundário, que será objeto de coordenação inter-serviços como primário e de coordenação intra-serviços como secundário.	A, C e E

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Caráter da autorização de RF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplifica o processo de autorização e licenciamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de interferência entre serviços co-primários autorizados de forma secundária, violando padrões internacionais.</li> <li>Riscos decorrentes da inconsistência com a atribuição/destinação das faixas aos serviços de radiocomunicações.</li> <li>Dificuldades operacionais advindas de situações indesejáveis de operação em caráter secundário, aumentando o risco de conflitos.</li> <li>Dificuldade de coordenação em caso de serviços co-primários.</li> </ul>
<b>Caráter do serviço de radiocomunicação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compatível com as tabelas internacionalmente conhecidas de atribuição das faixas de radiofrequência para serviços de radiocomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de intensificação das atividades de coordenação prévia do uso do espectro (por exemplo, há a possibilidade de uso de uma mesma faixa em caráter primário por dois serviços primários e, para isso, é necessário haver coordenação).</li> </ul>
<b>Caráter do serviço de radiocomunicação e da autorização de RF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior flexibilidade para autorização de uso de faixas de radiofrequência, permitindo o uso mais intenso de algumas faixas e resolução de problemas pontuais de acesso ao espectro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complexidade na aplicação das regras ao criar níveis adicionais de priorização do uso das faixas de espectro devido à combinação das características do caráter atribuído ao serviço de radiocomunicação e das</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção das regras atualmente aplicadas, com maior clareza sobre as definições e conceitos relacionados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>características do caráter da autorização de uso da faixa de radiofrequência.</li> <li>Complexidade na coordenação do uso do espectro devido à dificuldade em estabelecer critérios para priorização dos usuários das faixas do espectro (caráter do serviço, caráter da autorização, ordem de chegada, etc.).</li> <li>Desalinhamento parcial com a lógica adotada pela UIT.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	15%	10%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Caráter da autorização de RF	-1,3	-1,3	-0,7	-0,7	0,2	-0,9	0,7	4,2	
Caráter do serviço de radiocomunicação	1,1	0,9	0,6	0,4	0,2	0,7	2,0	6,0	
Caráter do serviço de radiocomunicação e da autorização de RF	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	6,0	

Pode-se observar que a alternativa “Caráter do serviço de radiocomunicação” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global juntamente com “Caráter do serviço de radiocomunicação e da autorização de RF”. Portanto, ambas alternativas são recomendáveis para esse subaspecto.

## 4.4.3 PRECIFICAÇÃO PELO USO DO ESPECTRO

### 4.4.3.1 Faixas de RF sem processo de seleção

#### Descrição:

Metodologia de precificação das faixas de RF que não passam por processo seletivo.

#### Contexto:

Para autorizações de uso de radiofrequências conferidas sem licitação, cobra-se Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência (PPDUR), calculado conforme fórmula estabelecida em regulamento aprovado pela Resolução nº 387/2004. Observação: Não está se considerando a questão do uso de RF associada ao direito de exploração de satélite.

#### Problema:

A fórmula utilizada atualmente:

- Não possui relação identificada com os custos administrativos da gestão do espectro;
- É de difícil entendimento e o seu cálculo é complexo;
- Diferencia faixas de radiofrequências com base em sua atratividade econômica (segundo avaliação feita em meados de 2004), em um cenário baseado no uso de espectro na década de 90;

- Apresenta valores incoerentes a depender da granularidade da outorga, fazendo com que o preço pelo uso de uma determinada faixa em todo o Brasil varie de alguns milhares a alguns milhões de reais.

Objetivo:

Garantir adequação da metodologia de cálculo do valor do preço público pelo direito de uso de radiofrequências que não tenham sido objeto de licitação, visando particularmente à recuperação dos custos de gestão do espectro.

Tratamento no cenário internacional:

A maioria dos países estudados possui, como valor base, um preço calculado considerando os custos administrativos (EUA, Reino Unido e Alemanha).

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
<b>Baseado em custos administrativos (custos administrativos são relativos a todas atividades relacionadas à gestão do espectro)</b>	Estabelecimento de valores que correspondam aos custos, por faixa, da administração do uso do espectro pela Agência.	Nenhum
<b>Fórmula balizadora e custos administrativos</b>	Uso de dois parâmetros (cobertura dos custos administrativos fazendo uma ponderação pela fórmula balizadora) para estabelecimento do valor a ser cobrado.	C e E
<b>Fórmula balizadora</b>	Estabelecimento de fórmula que leve em consideração somente as características técnicas da faixa e sua utilização (ex. área geográfica, população, etc.).	A

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Baseado em custos administrativos (custos administrativos são relativos a todas atividades relacionadas à gestão do espectro)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alinhamento com as melhores práticas internacionais.</li> <li>▪ Garante a recuperação dos custos associados à gestão do espectro pelo regulador.</li> <li>▪ Possui um potencial de desoneração do setor caso o valor calculado seja menor do que o atualmente estabelecido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Há um risco de redução arrecadatária para o governo.</li> <li>▪ Há um risco de linearizar o custo do espectro.</li> <li>▪ Necessidade de estabelecimento de uma forma adequada para o cálculo do custo administrativo do espectro.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Fórmula balizadora e custos administrativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilita uma gestão flexível da Agência, que pode de forma criteriosa definir como deve ser a precificação para cada faixa, inclusive estabelecendo um valor mínimo como sendo aquele associado ao custo administrativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exige o estabelecimento de critérios, que podem ser complexos, para uso de cada abordagem.</li> <li>▪ Necessidade de estabelecimento de uma forma adequada para o cálculo do custo administrativo do espectro.</li> </ul>
<b>Fórmula balizadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permite ponderar o valor do espectro pelas efetivas características de uso em cada região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode levar ao cálculo de valores insuficientes para cobrir os custos de gestão do espectro.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	15%	10%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Baseado em custos administrativos (custos administrativos são relativos a todas atividades relacionadas à gestão do espectro)	1,5	2,0	0,7	-0,9	0,4	0,9	2,2	6,3	
Fórmula balizadora e custos administrativos	2,0	1,7	0,9	0,0	0,4	1,2	2,2	6,6	
Fórmula balizadora	-0,3	1,0	0,5	-0,1	0,2	0,3	0,9	5,8	

Pode-se observar que a alternativa “Fórmula balizadora e custos administrativos” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente às demais alternativas (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Fórmula balizadora e custos administrativos” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.3.2 Faixas de RF com processo de seleção

##### Descrição:

Metodologia de precificação das faixas de RF que passam por processo licitatório.

##### Contexto:

Para autorizações de uso de radiofrequências em faixas economicamente atrativas, tipicamente, há licitação e a Anatel estabelece como preço mínimo o valor presente líquido (VPL) do negócio. Nesse cenário, a aplicação de metodologia em que todo o lucro econômico positivo a ser obtido no plano de negócios modelado é cobrado como Preço Mínimo na licitação tem as seguintes fragilidades:

- assimetria de informação pode gerar projeções que não venham a se concretizar;
- possibilidade de superestimação do valor do espectro, impactando a entrada de novos competidores, a realização de investimentos, a qualidade na prestação dos serviços e os preços cobrados dos usuários dos serviços;
- cálculo realizado com base na taxa de retorno (CAPM) média entre as maiores empresas do setor de telecomunicações, bastante aquém da taxa de retorno que justifique a entrada de novos competidores;
- necessidade de alavancagem para o pagamento de valores significativos pela consignação do espectro antes mesmo de a empresa ter auferido qualquer receita com o serviço.

### Problema:

A definição do preço de referência em leilões deve garantir que seu valor seja justo e ao mesmo tempo não gere leilões sem interessados.

### Objetivo:

Garantir a disponibilização de faixas por meio de valores de mercado dando transparência ao processo de precificação, para que a sociedade se manifeste sobre a aderência da metodologia e das variáveis escolhidas à realidade do mercado.

### Tratamento no cenário internacional:

Não foi possível verificar com detalhes quais fórmulas são utilizadas para estabelecimento do preço de referências para os leilões de frequência nos países estudados.

### Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Mesma regra das faixas sem processo de seleção</b>	A regra a ser utilizada é a mesma escolhida para as faixas que não passam por processo de seleção (conforme subaspecto anterior).	C e E
<b>Beauty contest</b>	Apresentação de projetos que atendam a uma série de critérios estabelecidos pela Agência, como o cumprimento de obrigações e o oferecimento de um valor mínimo para obtenção da autorização.	Nenhum
<b>Fórmula baseada em VPL</b>	Utilização de método baseado no levantamento de um modelo de negócios para utilização da faixa de espectro em processo de seleção, considerando um fluxo de caixa e taxa de desconto, por exemplo. Essa alternativa, se escolhida, deve se basear num processo aprimorado e simplificado de cálculo se comparado à atual forma de cálculo.	A e C

### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Mesma regra das faixas sem processo de seleção</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Preço determinado pelo mercado (no caso de efetiva concorrência).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Só faz sentido se houver efetiva concorrência (mais interessados do que disponibilidade de espectro). Caso contrário, há risco de propiciar o conluio entre os interessados.</li></ul>
<b>Beauty contest</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Promove o reinvestimento dos recursos utilizados para obtenção da autorização de uso dentro do próprio setor.</li><li>Permite com maior precisão direcionar a política pública.</li><li>Permite não autorizar nenhum concorrente caso não haja projeto adequado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Pode levar a um processo excessivamente discricionário, aumentando a subjetividade do processo seletivo e risco de interferência política.</li><li>Reduz a capacidade de escolhas estratégicas das empresas.</li></ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode permitir a utilização do valor pago pela faixa de radiofrequência como um dos critérios de escolha, garantindo o recolhimento de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode não ser efetivo devido à assimetria de informação para formulação das obrigações a serem avaliadas.</li> <li>▪ Há um risco de judicialização do processo de escolha dependendo dos critérios utilizados.</li> <li>▪ Tende a ser um processo mais lento, devido à necessidade de estabelecimento dos critérios de escolha e processo de análise dos projetos.</li> <li>▪ Há uma limitada capacidade de verificação do cumprimento das obrigações estabelecidas.</li> <li>▪ Pode levar ao estabelecimento de um vencedor que não seja capaz de colocar em prática o projeto apresentado.</li> </ul>
<b>Fórmula baseada em VPL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior conformidade e alinhamento com as recentes recomendações do TCU.</li> <li>▪ O resultado tende a refletir a realidade caso haja disponibilidade adequada de dados para os cálculos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muitas variáveis envolvidas para determinar o VPL e que apresentam alta elasticidade. Assimetria de informações pode aumentar o risco de leilões desertos devido ao estabelecimento de valores maiores do que o mercado está disposto a pagar.</li> <li>▪ O estabelecimento de valores demasiadamente altos reduz os recursos disponíveis para investimentos no setor e o potencial de redução de preços dos serviços.</li> <li>▪ Há um risco de perda arrecadatória em caso de cálculo inadequado.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Mesma regra das faixas sem processo de seleção	1,4	2,1	0,7	-0,8	0,0	0,9	2,0	<b>6,3</b>
Beauty contest	0,4	-0,1	0,4	0,6	0,2	0,3	3,0	<b>5,1</b>
Fórmula baseada em VPL	0,1	-0,4	0,0	1,8	-0,1	0,2	0,6	<b>5,8</b>

Pode-se observar que a alternativa “Mesma regra das faixas sem processo de seleção” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Fórmula baseada em VPL” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Mesma regra das faixas sem processo de seleção” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.3.3 Instrumento que define a forma de pagamento

##### Descrição:

Definição da forma como devem ser feitos os pagamentos, se é definido em regulamento ou apenas em edital, por exemplo.

##### Contexto:

Atualmente, cada edital tem liberdade de estabelecer a forma de pagamento.

Problema:

A forma de pagamento é um ponto importante para o governo (arrecadação) e para o fluxo de caixa das prestadoras. O formato atual (por meio de edital) pode levar a pressões externas ao processo.

Objetivo:

Ter regras claras e transparentes para definição da forma de pagamento do espectro, garantindo os interesses da União e a capacidade de investimento das prestadoras.

Tratamento no cenário internacional:

Aspecto não estudado no produto II.1.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Definida em regulamento	Regras estabelecidas em regulamento prévio.	C e E
Definida caso a caso	Regras definidas em cada caso, no edital.	A, C e E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Definida em regulamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior robustez regulatória.</li> <li>▪ Dá previsibilidade ao mercado sobre as ações regulatórias.</li> <li>▪ Menos suscetível a pressões externas ao processo, pois as regras definidas a priori não permitem modificações de última hora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor flexibilidade para estabelecimento de regras específicas conforme contingências.</li> </ul>
Definida caso a caso	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior flexibilidade para estabelecimento de regras específicas conforme contingências.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor robustez regulatória.</li> <li>▪ Não dá previsibilidade ao mercado sobre as ações regulatórias.</li> <li>▪ Mais suscetível a pressões externas ao processo, pois sem as regras definidas a priori permitem modificações de última hora.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Definida em regulamento	1,3	1,6	0,6	-0,1	0,1	0,8	1,4	6,4
Definida caso a caso	0,2	-1,1	0,0	1,1	0,0	-0,1	1,1	5,2

Pode-se observar que a alternativa “Definida em regulamento” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Definida em regulamento” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.3.4 Forma de pagamento

##### Descrição:

Forma de pagamento pelo uso do espectro.

##### Contexto:

Atualmente o pagamento padrão é feito por meio de uma única parcela a ser quitada no momento da outorga ou de parcelamento desse valor por período de tempo definido no Edital.

##### Problema:

Por questões de fluxo de caixa, deve-se avaliar a possibilidade de diferir o pagamento desse preço ao longo do tempo e permitir que haja recursos suficientes nos caixas das prestadoras para investimentos em rede, por exemplo.

##### Objetivo:

Melhorar o fluxo financeiro das prestadoras e os investimentos no setor.

##### Tratamento no cenário internacional:

Nos países estudados há geralmente a possibilidade de pagamentos anuais dos valores negociados em leilão.

##### Alternativas de atuação regulatória (alternativas não excludentes):

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>No momento da outorga</b>	Manutenção da forma de pagamento atual, com possibilidade de diluição das parcelas por todo o período da outorga.	A, C e E
<b>Anual (semelhante à TFF)</b>	Semelhante à forma de pagamento hoje aplicável à prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências que foram objeto de licitação, ou semelhante à forma de pagamento da taxa de fiscalização de funcionamento (TFF).	E

##### Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>No momento da outorga</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantia de arrecadação e antecipação de recursos para o governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investimento alto na aquisição de espectro pode comprometer o fluxo de caixa das</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		prestadoras afetando sua capacidade de investimento no setor. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O pagamento anterior ao efetivo uso da faixa pode levar a um descasamento de fluxos de caixa que aumentam o endividamento das empresas.</li> </ul>
<b>Anual (semelhante à TFF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permite a cobrança baseada nos resultados efetivamente aferidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade na seleção da prestadora vencedora, pois o valor pago não seria um critério para essa escolha.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	15%	10%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
No momento da outorga	0,2	-2,4	-0,4	2,2	0,1	-0,3	0,4	5,1	
Anual (semelhante à TFF)	1,0	2,3	0,7	-0,3	0,4	1,0	1,7	6,5	

Pode-se observar que a alternativa “Anual (semelhante à TFF)” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Anual (semelhante à TFF)” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.4.4 MERCADO SECUNDÁRIO

### 4.4.4.1 Posicionamento

#### Descrição:

Existência ou não de mecanismo pelo qual seria possível a comercialização de espectro em mercado secundário.

#### Contexto:

Atualmente a LGT veda a possibilidade de comercialização de espectro entre operadoras (mercado secundário de espectro), tendo em vista que a autorização de uso de radiofrequências fica vinculada à autorização de serviço e ambas somente podem ser transferidas conjuntamente. O que há são modelos de negócio baseados em compartilhamento de espectro.

#### Problema:

A existência de mercado secundário poderia melhorar a eficiência de uso do espectro.

#### Objetivo:

Promover o uso eficiente do espectro por meio de mecanismos que permitam e facilitem o comércio dos direitos de uso de faixas de RF. Atentar para as diferentes possibilidades que devem ser posteriormente aprofundadas nesse tema: vinculação de obrigações às autorizações negociadas; eventual período de carência para permitir a negociação de uma autorização e, assim, evitar o desvio de função do espectro, que poderia ser utilizado com

finalidade de especulação; inter-relacionamento do mercado secundário com eventuais fusões e aquisições entre empresas detentoras de diferentes autorizações de uso de RF e existência de *spectrum caps*.

Tratamento no cenário internacional:

Os países estudados, exceto a Índia, permitem a existência plena de mercado secundário de espectro.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Não existente	Inexistência de qualquer mecanismo que permita o mercado secundário.	A e C
Existente	Estabelecimento de mecanismos que permitam a realização de transações comerciais entre prestadoras envolvendo os direitos de uso de faixas de radiofrequências.	E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Não existente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do status atual (sem alterações na LGT).</li> <li>Não adiciona complexidade na gestão do espectro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impossibilidade de interessados adquirirem o direito de uso do espectro dos licitantes vencedores em localidades menos atrativas.</li> <li>Potencial desvalorização das faixas de espectro, devido à sua não liquidez.</li> <li>Reduz a dinâmica de mercado do setor de telecomunicações.</li> </ul>
Existente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento de eficiência no uso do espectro ao disponibilizar faixas para empresas interessadas em seu uso.</li> <li>Aumento do potencial valor das faixas de espectro, devido à possibilidade de liquidez posterior.</li> <li>Maior agilidade na disponibilização de faixas, potencializando o uso do espectro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade adicional de acompanhamento das transações para garantia de conformidade dentro dos mercados.</li> <li>Maior complexidade no controle das obrigações associadas ao direito de uso de cada faixa de espectro.</li> <li>Necessita alterações na LGT.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global
Não existente	-0,7	-1,5	-0,6	-0,1	0,0	-0,7	0,0	4,7
Existente	2,1	2,5	1,1	0,5	0,0	1,5	3,5	6,6

Pode-se observar que a alternativa “Existente” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Existente” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

## 4.4.5 SPECTRUM CAP

### 4.4.5.1 Formato

#### Descrição:

Redefinição do formato de aplicação do *Spectrum Cap*, avaliando inclusive a necessidade de sua existência. Cabe destacar que a revisão dos limites de espectro em si não faz parte do escopo dessa análise e deverá ser avaliada futuramente (mediante estudo concorrencial), a depender da definição decorrente deste tópico.

#### Contexto:

Atualmente a limitação de quantidade de espectro de radiofrequências (*spectrum cap*) está, via de regra, disposta nos diversos regulamentos sobre a canalização e condições de uso de cada faixa de radiofrequências. Existe ainda a possibilidade de serem estabelecidos limites menores do que estes nos Editais de Licitação para autorização de uso dessas faixas de radiofrequências.

#### Problema:

Necessidade de identificar qual é o melhor formato para estabelecer o *spectrum cap*, ao analisar se o *cap* mais eficiente é obtido pela limitação dentro de uma subfaixa de radiofrequências ou um intervalo de faixas de radiofrequências.

#### Objetivo:

Utilizar os *caps* (limites) de forma que impeçam a concentração excessiva do direito de uso do espectro por determinadas prestadoras visando promover a concorrência no setor.

#### Tratamento no cenário internacional:

Existe alguma forma de limitação na quantidade de faixas de espectro que as prestadoras podem deter no Reino Unido, Malásia, Índia e Austrália (regras específicas para cada leilão). Os EUA utilizavam esse instrumento, mas decidiram modificá-lo para analisar a competitividade do setor, caso a caso, nas transações que envolvam provedores de serviços de rede móvel. Na Alemanha, não há limites especificados relacionados ao espectro que uma operadora pode deter, porém existem limites de agregação de espectro, principalmente em leilões de radiofrequências abaixo de 1GHz. Observa-se, portanto uma tendência mundial de adoção de *spectrum caps* menos rígidos e culminando, em alguns casos, na extinção dessas limitações, como nos Estados Unidos.

### Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
<b>Teto por subfaixa</b>	Teto específico para cada subfaixa do espectro.	A
<b>Teto por faixa do espectro</b>	Teto para determinada faixa do espectro, por exemplo, abaixo de 1 GHz, de 1 a 3 GHz e acima de 3 GHz. Considera, portanto, as características de propagação e utilização das regiões do espectro.	C e E
<b>Sem limite em regulamento</b>	Sem limite pré-estabelecido em regulamento.	Nenhum

### Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
<b>Teto por subfaixa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do status atual.</li> <li>Permite o estabelecimento de tetos conforme a característica de cada subfaixa dando margem a um detalhamento regulatório maior.</li> <li>Facilita a distribuição das faixas quando há um grande número de interessados.</li> <li>É um critério objetivo para o estabelecimento de limites por empresa.</li> <li>Evita concentração a priori.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de padronização no estabelecimento de caps, especialmente para faixas muito próximas entre si com caps diferentes.</li> <li>Há um risco de haver sobras ao final do processo seletivo, especialmente nos casos em que há poucos interessados.</li> </ul>
<b>Teto por faixa do espectro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá flexibilidade à Agência para o estabelecimento de caps.</li> <li>Aumenta a flexibilidade para as prestadoras.</li> <li>Também é um critério objetivo para o estabelecimento de caps.</li> <li>Evita concentração a priori.</li> <li>É um critério mais técnico, pois se baseia nas características de propagação e utilização do espectro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Há um risco (menor) de haver sobras ao final do processo seletivo, especialmente nos casos em que há poucos interessados.</li> </ul>
<b>Sem limite em regulamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite o máximo de flexibilidade para atuação regulatória.</li> <li>As prestadoras têm à sua disposição a possibilidade de adquirir tanto espectro quanto entendam adequado para suas operações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pode levar ao uso de critérios mais subjetivos para o estabelecimento de caps.</li> <li>Exige constante análise à posteriori do uso das faixas por cada empresa, para identificar eventuais concentrações indesejáveis.</li> <li>Há um risco de insegurança regulatória, pois será mais difícil identificar quando o regulador atuará.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Teto por subfaixa	-0,2	-1,2	-0,2	0,1	0,0	-0,4	0,3	5,1
Teto por região do espectro	1,7	1,5	0,7	0,6	0,0	1,1	1,2	6,8
Sem limite em regulamento	1,4	1,1	0,0	0,8	0,0	0,7	2,1	6,0

Pode-se observar que a alternativa “Teto por faixa do espectro” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Sem limite em regulamento” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Teto por faixa do espectro” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.6 CERTIFICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS

##### 4.4.6.1 Abrangência da Certificação

###### Descrição:

Tipos de equipamentos passíveis de certificação compulsória para comercialização e uso em território nacional.

###### Contexto:

A compulsoriedade da certificação de equipamentos emissores de radiofrequências está estabelecida no §2º do art. 162 da LGT.

O processo de certificação e homologação desses e de outros equipamentos está estabelecido no Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 242, de 30 de novembro de 2000 e na Norma de Certificação de Produtos para Telecomunicações, aprovada pela Resolução nº 323, de 07 de novembro 2002.

###### Problema:

Delimitação da abrangência da compulsoriedade da certificação, ou avaliação da conformidade, de produtos no Brasil.

###### Objetivo:

Garantir que os produtos, de homologação obrigatória, utilizados no Brasil, atendam aos requisitos técnicos expedidos pela Agência.

###### Tratamento no cenário internacional:

Todos os países estudados possuem programas de avaliação da conformidade de equipamentos, geralmente, voltados àqueles que emitem radiofrequências.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Para todos os tipos de equipamentos (com e sem uso de RF).</b>	Para todos os equipamentos que se julgue necessária a certificação compulsória, independentemente do uso ou não de radiofrequências.	A, C e E
<b>Apenas para equipamentos com uso de RF.</b>	Somente para equipamentos cujo funcionamento se baseia na emissão de radiofrequências.	Nenhum

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Para todos os tipos de equipamentos (com e sem uso de RF).</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de proteção (tecnológica e da atividade profissional) da indústria nacional, dos laboratórios e organismos de certificação.</li> <li>▪ Mantém um parque laboratorial no país.</li> <li>▪ Adequação à legislação nacional dos equipamentos para serem utilizados no Brasil.</li> <li>▪ Mantém a Agência, laboratórios de ensaios e Organismos de Certificação atualizados com as novas tecnologias, pois os fabricantes necessitam apresentar seus produtos à Anatel.</li> <li>▪ Garante maior segurança e facilidade de utilização dos equipamentos.</li> <li>▪ Evita problemas relacionados à sinalização de rede.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode envolver os custos adicionais para o setor.</li> <li>▪ Maior burocracia envolvida na disponibilização dos equipamentos levando a um tempo maior para efetiva disponibilização no mercado.</li> <li>▪ Podem existir casos de necessidade de repetição de ensaios realizados em outros países para certificação de um mesmo produto.</li> </ul>
<b>Apenas para equipamentos com uso de RF.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle focado somente nos equipamentos passíveis de causar interferência eletromagnética.</li> <li>▪ Redução dos custos de certificação para o setor como um todo.</li> <li>▪ Menor burocracia envolvida na disponibilização de alguns equipamentos levando a um tempo menor para efetiva disponibilização no mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de impacto negativo nos laboratórios e Organismos de Certificação responsáveis atualmente pela certificação de produtos, devido à redução no número de equipamentos passíveis de avaliação.</li> <li>▪ Maior risco de utilização de equipamentos não adequados à legislação brasileira</li> <li>▪ Possível impacto na qualidade dos serviços prestados.</li> <li>▪ Redução da proteção tecnológica e redução da atividade profissional vinculada à indústria nacional, especialmente dos laboratórios e certificadores.</li> <li>▪ Não mantém a inteligência desenvolvida nos laboratórios brasileiros para alguns equipamentos.</li> <li>▪ Reduz a capacidade de atualização da Agência com relação às novas tecnologias,</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
		pois os fabricantes não necessitam apresentar seus produtos à Anatel. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não evita problemas relacionados à sinalização de rede.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

	Peso por stakeholder	25%	25%	25%	15%	10%	Tipo de média:		Média ajustada
Alternativas	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	Nota global	
Para todos os tipos de equipamentos (com e sem uso de RF).	0,4	-0,3	0,6	0,8	1,3	0,4	0,4	6,2	
Apenas para equipamentos com uso de RF.	0,5	1,7	0,4	0,3	-1,6	0,5	1,8	5,8	

Pode-se observar que a alternativa “Apenas para equipamentos com uso de RF” representa o impacto ponderado mais positivo e “Para todos os tipos de equipamentos (com e sem uso de RF)” representa a melhor nota global, apesar das duas serem equivalentes (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, as duas alternativas são recomendáveis para esse subaspecto.

#### 4.4.6.2 Método de Avaliação da Conformidade

##### Descrição:

Existência ou não de procedimentos próprios da Agência (diretamente ou por intermédio de entidade de terceira parte) para a avaliação de conformidade dos equipamentos.

##### Contexto:

Atualmente, conforme disposto na LGT, os equipamentos de telecomunicações utilizados no Brasil, devem possuir certificação expedida ou aceita pela Agência.

##### Problema:

O grande número de produtos cuja certificação é compulsória e os recursos disponíveis inviabilizam a realização da avaliação da conformidade diretamente pelo órgão regulador. Assim, nos termos da regulamentação vigente entidades de terceira parte credenciadas pela Anatel realizam essa atividade, ficando o órgão regulador responsável por homologar os certificados e auditar as atividades desenvolvidas por essas entidades.

##### Objetivo:

Garantir que os procedimentos de avaliação da conformidade sejam os mais eficientes para o órgão regulador, fabricantes, operadoras e usuários.

##### Tratamento no cenário internacional:

Na Alemanha, Malásia e Austrália, uma entidade de terceira parte ou o próprio regulador, atesta a conformidade de alguns equipamentos de telecomunicações com suas normas. Nos EUA e Reino Unido, há equipamentos que passam por Declaração de Conformidade (o

próprio interessado declara o atendimento dos critérios técnicos definidos) e outros que precisam ser avaliados por entidades de terceira parte. Não ficou claro no estudo de benchmark se a Índia possui um sistema de avaliação de terceira parte somente, ou se há também a opção de Declaração de Conformidade.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Certificação</b>	Procedimentos de avaliação de conformidade por parte do órgão regulador (ou terceiro credenciado, com posterior homologação do certificado pelo regulador).	Nenhum
<b>Certificação e Declaração de Conformidade</b>	Procedimentos de avaliação de conformidade por parte do órgão regulador (ou terceiro credenciado, com posterior homologação do certificado pelo regulador) para um conjunto de equipamentos e envio de declaração de conformidade dos fabricantes para o órgão regulador para outro conjunto de equipamentos.	A, C e E
<b>Declaração de Conformidade</b>	Envio de declaração de conformidade dos fabricantes para o órgão regulador.	Nenhum

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Certificação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior controle sobre a efetividade da conformidade dos equipamentos utilizados nas redes de telecomunicações.</li> <li>▪ Garantia de demanda para os laboratórios responsáveis pela realização dos ensaios.</li> <li>▪ Reduz a necessidade de recursos humanos da Agência.</li> <li>▪ Baseia-se numa decisão imparcial, reduzindo o risco de conflitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento dos custos de certificação de equipamentos para o setor.</li> <li>▪ Maior tempo e burocracia necessária para disponibilização de novos equipamentos no mercado, reduzindo sua dinamicidade.</li> </ul>
<b>Certificação e Declaração de Conformidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garante flexibilidade à Agência, podendo escolher quais produtos são mais críticos para cada procedimento.</li> <li>▪ Ainda garante a conformidade necessária dos equipamentos à realidade brasileira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pouco menor que a opção anterior “Certificação”.</li> </ul>
<b>Declaração de Conformidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menores custos de certificação de equipamentos para o setor.</li> <li>▪ Menor tempo e burocracia necessária para disponibilização de novos equipamentos no mercado, aumentando sua dinamicidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor controle sobre a efetividade da conformidade dos equipamentos utilizados nas redes de telecomunicações.</li> <li>▪ Reduz a demanda para os laboratórios responsáveis pela realização dos ensaios.</li> <li>▪ Baseia-se numa decisão que pode ser parcial (Declaração da Conformidade), aumentando o risco de conflitos.</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	forço imple	
Certificação	0,0	-0,9	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	2,0	4,8
Certificação e Declaração de Conformidade	1,3	0,3	1,0	-0,3	-0,4	0,6	2,1	5,7
Declaração de Conformidade	0,3	1,1	-0,6	-0,6	-1,6	0,0	1,9	5,0

Pode-se observar que a alternativa “Certificação e Declaração de Conformidade” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Declaração de Conformidade” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Certificação e Declaração de Conformidade” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.6.3 Reconhecimento mútuo

##### Descrição:

Existência ou não de acordos de reconhecimento mútuo com outras entidades/ países para demonstração da conformidade de todos ou uma parcela dos equipamentos certificados.

##### Contexto:

O Brasil trabalhou ativamente na participação da construção dos modelos de Acordos de Reconhecimento Mútuo aprovados no âmbito da Comissão Interamericana de Telecomunicações - CITELE, no Mercosul e na UIT – União Internacional de Telecomunicações.

Atualmente, o Brasil está negociando acordos com os países do Mercosul.

##### Problema:

Possibilidade de que os produtos certificados em outro país ou por outra entidade não atendam a todos os requisitos estabelecidos pela regulamentação brasileira.

##### Objetivo:

Garantir o uso eficiente dos recursos da infraestrutura brasileira de certificação e garantir a disponibilização de equipamentos no mercado que atendam aos requisitos técnicos estabelecidos na regulamentação. Deve-se procurar a celebração de acordos efetivamente mútuos, ou seja, em que todas as partes sejam beneficiadas, diferentemente dos acordos que foram propostos recentemente à Agência por órgãos reguladores de outros países.

##### Tratamento no cenário internacional:

A Malásia, Índia (com Singapura), EUA e Alemanha têm acordos de reconhecimento mútuo, mas não foram recolhidos detalhamentos do escopo desses acordos.

A ACMA administra os inputs australianos ao acordo de reconhecimento mútuo entre os membros da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC TEL) e outros acordos de reconhecimento mútuo (MRAs) e garante que os procedimentos acordados sob as MRAs estão em sintonia com os requisitos regulamentares australianos. Não há acordo de reconhecimento mútuo de forma clássica no Reino Unido, pois é responsabilidade do

fabricante garantir que seus produtos estejam em conformidade e declará-los de acordo. Para isso há organismos notificadores nomeados pela Ofcom, que podem ou não ser estrangeiros para serem utilizados pelos fabricantes em suas declarações.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Não possui programa</b>	Não participação em acordos de reconhecimento mútuo com outras entidades/ países.	A
<b>Possui programa para um conjunto de equipamentos selecionados</b>	Participação em programa/acordos de reconhecimento mútuo de forma a simplificar o processo de certificação alavancando o trabalho de outras entidades internacionais para um conjunto determinado de equipamentos-alvo de avaliação por parte da Agência.	C e E
<b>Possui programa para todos os equipamentos</b>	Participação em programa/acordos de reconhecimento mútuo de forma a simplificar o processo de certificação alavancando o trabalho de outras entidades internacionais para todos os equipamentos sujeitos a avaliação por parte da Agência.	Nenhum

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Não possui programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de proteção (tecnológica e empregos) da indústria nacional, especialmente dos laboratórios e certificadores.</li> <li>▪ Mantém a inteligência desenvolvida nos laboratórios brasileiros.</li> <li>▪ Adequação à legislação nacional dos equipamentos para serem utilizados no Brasil.</li> <li>▪ Mantém a Agência, laboratórios e Organismos de Certificação atualizados com as novas tecnologias, pois os fabricantes necessitam apresentar seus produtos à Anatel.</li> <li>▪ Garante maior segurança e facilidade de utilização dos equipamentos.</li> <li>▪ Evita problemas relacionados à sinalização de rede.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de padronização internacional.</li> <li>▪ Utilização de recursos subótimo.</li> <li>▪ Processo burocrático para fabricantes de equipamentos globais.</li> <li>▪ Redução da velocidade de disponibilização de equipamentos no mercado brasileiro.</li> <li>▪ Aumenta os custos de certificação para o setor devido à duplicação dos esforços.</li> </ul>
<b>Possui programa para um conjunto de equipamentos selecionados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibilidade na tomada de decisão da Agência, podendo escolher a melhor opção para cada tipo de equipamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de escolha criteriosa dos equipamentos alvos do reconhecimento mútuo e daqueles que devem passar por certificação nacional.</li> <li>▪ Dificuldade de negociação de acordos que sejam efetivamente mútuos e com condições suficientemente positivas para o país.</li> </ul>

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Possui programa para todos os equipamentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Padronização de certificações.</li> <li>▪ Otimização e simplificação dos procedimentos para fabricantes de equipamentos globais.</li> <li>▪ Redução dos custos de certificação para o setor.</li> <li>▪ Menor burocracia envolvida na disponibilização de alguns equipamentos levando a um tempo menor para efetiva disponibilização no mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade de negociação de acordos que sejam efetivamente mútuos e com condições suficientemente positivas para o país.</li> <li>▪ Possibilidade de impacto negativo nos laboratórios responsáveis atualmente pela certificação de produtos, devido à redução no número de equipamentos passíveis de avaliação.</li> <li>▪ Maior risco de utilização de equipamentos não adequados à realidade brasileira, impacto na qualidade dos serviços prestados.</li> <li>▪ Redução da proteção (tecnológica e empregos) da indústria nacional, especialmente dos laboratórios e certificadores.</li> <li>▪ Não mantém a inteligência desenvolvida nos laboratórios brasileiros para alguns equipamentos.</li> <li>▪ Risco advindo da não "tropicalização" dos equipamentos para serem utilizados no Brasil.</li> <li>▪ Reduz a capacidade de atualização da Agência com relação às novas tecnologias, pois os fabricantes não necessitam apresentar seus produtos à Anatel.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros			Nota global
Não possui programa	-0,9	-1,0	-0,8	-0,5	1,1	-0,6	0,3	4,7
Possui programa para um conjunto de equipamentos selecionados	1,9	1,1	0,8	0,6	-0,5	1,0	1,8	6,5
Possui programa para todos os equipamentos	-0,5	1,5	0,0	0,6	-1,4	0,2	3,3	4,8

Pode-se observar que a alternativa “Possui programa para um conjunto de equipamentos selecionados” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Possui programa para um conjunto de equipamentos selecionados” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

#### 4.4.6.4 Post-Market Surveillance

##### Descrição:

Existência ou não de um programa para avaliação dos equipamentos certificados disponíveis no mercado.

##### Contexto:

Atualmente, não existe um programa formal para avaliação dos equipamentos certificados pela Anatel, disponibilizados para comercialização, a fim de verificar se eles atendem aos requisitos que deram origem a sua certificação.

Problema:

Podem ocorrer casos de comercialização de equipamentos certificados com características diferentes daquelas apresentadas na certificação e, assim, pôr em risco as redes ou consumidores desses equipamentos.

Objetivo:

Garantir que os equipamentos comercializados no mercado correspondam exatamente aos equipamentos utilizados na certificação.

Tratamento no cenário internacional:

Aspecto não estudado no produto II.1.

Alternativas de atuação regulatória:

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Cenários em que foi considerada</b>
<b>Fazer</b>	Agência dotada de equipes responsáveis pela fiscalização dos equipamentos certificados quando da sua comercialização no mercado.	C e E
<b>Não fazer</b>	Sem atividades previstas de fiscalização de equipamentos.	A

Impactos positivos e negativos:

<b>Alternativa</b>	<b>Impactos Positivos</b>	<b>Impactos Negativos</b>
<b>Fazer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantia de comercialização de equipamentos coerentes com a certificação.</li> <li>▪ Protege as prestadoras e consumidores ao evitar a comercialização de equipamentos não apropriados.</li> <li>▪ Previne a possibilidade de interferências e o uso indevido do espectro.</li> <li>▪ Aumenta a segurança da rede e dos usuários e a sustentabilidade da infraestrutura laboratorial e dos organismos certificadores.</li> <li>▪ Fortalece a imagem institucional da Anatel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gera custos adicionais à Agência devido à necessidade de mais recursos humanos e sistemas.</li> <li>▪ Necessita de capacitação dos servidores para uma tarefa nova.</li> </ul>
<b>Não fazer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menores custos à Agência (menor necessidade de recursos humanos e sistemas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risco de comercialização de equipamentos incoerentes com a certificação.</li> <li>▪ Não protege as prestadoras e consumidores ao permitir a comercialização de equipamentos não apropriados.</li> <li>▪ Não previne a possibilidade de interferências e o uso indevido do espectro.</li> <li>▪ Reduz a segurança da rede e dos usuários.</li> </ul>

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pode reduzir as receitas para os laboratórios e OCDs.</li> <li>▪ Pode impactar negativamente a imagem institucional da Anatel.</li> </ul>

### Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	25%	25%	25%	15%	10%	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Fazer	2,5	1,6	2,4	1,1	1,6	2,0	2,6	7,6
Não Fazer	-1,3	-0,9	-1,9	-0,9	-0,2	-1,1	0,0	4,1

Pode-se observar que a alternativa “Fazer” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, a alternativa “Fazer” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto. Deve-se notar, porém, que essa alternativa necessita de recursos orçamentários e de pessoal importantes para ser plenamente implementada.

## 4.4.7 CONTROLE DE ESPECTRO

### 4.4.7.1 Monitoramento e fiscalização

#### Descrição:

Posicionamento da Agência com relação ao acompanhamento, monitoramento e fiscalização do espectro (e.g. tratamento de casos de interferências).

#### Contexto:

A atuação da Agência quanto às atividades de monitoramento e fiscalização é identificada como sendo essencialmente reativa, voltada ao tratamento de reclamações. Observa-se falta de integração com a gestão do espectro e seus sistemas.

#### Problema:

Falta de integração dos recursos tecnológicos de monitoração com a gestão do espectro. Dados coletados pela Anatel, na solução das denúncias e demandas internas, são armazenados de forma isolada em cada processo ou relatório.

#### Objetivo:

Atuar de forma eficiente para garantir o uso adequado do espectro, sem interferências e sem uso indevido, além de subsidiar sua gestão.

#### Tratamento no cenário internacional:

Nos países estudados, existe um equilíbrio entre o uso de ferramentas de monitoramento do espectro de forma proativa e a atuação de fiscalização por meio de denúncias de interferências dos próprios usuários.

Alternativas de atuação regulatória:

Alternativa	Descrição	Cenários em que foi considerada
Atuação reativa	Posicionamento reativo sobre os problemas de interferências e de demandas internas e externas.	A
Atuação pró-ativa	Uso de ferramentas tecnológicas que possam permitir o monitoramento pró-ativo (independente de demanda específica) baseado em planejamento prévio.	C e E

Impactos positivos e negativos:

Alternativa	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Atuação reativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco de atuação apenas em situações cuja necessidade de atuação da Agência é evidente, tendendo a ser mais objetivo.</li> <li>Boa relação esforço vs. impacto do trabalho de campo.</li> <li>Menor demanda de recursos humanos e tecnológicos pela Agência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior probabilidade de uso não autorizado e interferência, devido à ausência de atuação preventiva da Agência.</li> <li>Maior tempo para solução de problema.</li> <li>Reduz a quantidade de dados sistemáticos que seriam recolhidos numa atuação mais pró-ativa.</li> </ul>
Atuação pró-ativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação de casos não denunciados de interferência e/ou atuação regulatória necessária.</li> <li>Possibilidade de atuação focada na prevenção e aprimoramento da gestão de conflitos.</li> <li>Melhor tempo de resposta para eventuais problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior esforço interno da Anatel em função da abrangência de trabalho (recursos humanos e sistemas).</li> <li>Exige uma integração das ferramentas de controle do espectro (planejamento, fiscalização, monitoramento, etc.).</li> </ul>

Análise Multicritério:

Alternativas	Peso por stakeholder					Tipo de média:		Média ajustada
	Anatel	Operadora	Consumidor	Governo	Outros	Impacto Ponderado	Esforço implem.	
Atuação reativa	0,4	0,4	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,3	5,6
Atuação pró-ativa	2,0	1,3	1,1	0,3	0,3	1,2	2,7	6,4

Pode-se observar que a alternativa “Atuação pró-ativa” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, apesar de ser equivalente à alternativa “Atuação reativa” (diferença menor do que 1 ponto). Portanto, a alternativa “Atuação pró-ativa” é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

A necessidade de integração dos dados coletados para geração de informação e conhecimento é comum às duas alternativas.

## 5. ANÁLISE DE CENÁRIOS DE MODELO REGULATÓRIO

Nesta seção serão apresentados os cenários para cada tema do modelo regulatório e o resultado da AIR de forma consolidada para esses cenários.

Ao final de cada subseção é apresentada uma recomendação de cenário de modelo regulatório a ser implementado pela Anatel com base nas análises realizadas pelo Consórcio em conjunto com as equipes de projeto. Os cenários apresentados representam uma combinação específica dos subaspectos e, evidentemente, é possível implementar os cenários apresentados com alterações em alguns subaspectos, conforme seja mais adequado.

Além disso, a escolha de um cenário (recomendado ou não pelo Consórcio) certamente levará a estudos mais aprofundados pelas equipes técnicas da Agência, podendo-se chegar a conclusões diversas daquelas apresentadas neste estudo preliminar.

É importante ressaltar também que a implementação do modelo pressupõe a implementação de cada subaspecto que o compõe, mas essa implementação provavelmente não será realizada de forma imediata, pois cada subaspecto exige um tempo diferente para sua implementação e depende de diversos fatores, como a presença dos temas na agenda regulatória da Agência ou o envolvimento de outros órgãos governamentais.

Dentre as opções estudadas, surgiram algumas alternativas de modelo regulatório que utilizam entidades de terceira parte para atividades que atualmente são realizadas pela Anatel ou que não são realizadas nem pela Agência e nem pelas prestadoras. A visão do Consórcio é que a adoção dessas soluções deve se basear em dois aspectos: (i) priorizar o uso dessas entidades em casos de atividades puramente operacionais que, caso fossem realizadas pela Agência, levariam a custos e nível de eficiência operacional proibitivos; (ii) sempre que possível utilizar as entidades que já possuem relação com a Anatel, aumentando o escopo de atuação das mesmas e reduzir o impacto que o gerenciamento de um número expressivo de organismos de terceira traria à Agência.

### 5.1 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Como citado anteriormente, uma série de critérios foram utilizados para formulação dos cenários de modelo regulatório para prestação de serviços. Dentre esses critérios, pode-se citar as premissas balizadoras estruturadas dentro do Grupo de Trabalho estabelecido pelo Ministério das Comunicações e com participação da Anatel sobre a avaliação do modelo regulatório presentes no Relatório “Alternativas para a revisão do modelo de prestação de serviços de telecomunicações”, conforme a seguir.

## Os princípios norteadores da prestação de serviços são motivados pela análise do contexto setorial e político atuais e tendências

### Premissas balizadoras e seus motivadores

#### Motivadores

- **Banda Larga** definida pelo Minicom como foco da política
- Com a **convergência**, as diferentes tecnologias tendem a ser usadas de forma complementar p/ o mesmo propósito
- Concessões atuais foram formuladas num cenário de **menor dinâmica** tecnológica (anos 90)
- STFC vem **perdendo relevância**, mas ainda é **importante** em algumas localidades
- Atuação regulatória atual é **uniforme**, mesmo com **diferenças notórias** entre os diversos mercados
- FUST **existe**, porém **não é utilizado** pelo setor de telecomunicações
- Os **bens reversíveis** representam **entrave aos investimentos** das concessionárias
- Os **bens reversíveis podem ser substituídos** por outro(s) **mecanismo(s) de continuidade** com eficácia comprovada
- **Mudanças** nas concessões representariam um **ganho** que poderia ser **utilizado** onde houver necessidade
- O setor evoluiu **rapidamente**, dificultando a adequação **perene** das normas estabelecidas
- **Foco regulatório atual** apenas em **questões imediatas**

#### Premissas balizadoras

- **Banda Larga** no centro da política pública
- **Complementaridade** de tecnologias e segmentos de rede
- **Incompatibilidade** das características das **concessões** vigentes com o cenário atual
- Manutenção de **obrigações** de voz **onde ainda forem necessárias**
- **Segmentação geográfica** de acordo com níveis de competição para definição de atuação regulatória
- Adequação do **mecanismo de financiamento da expansão** dos serviços em áreas não rentáveis
- Necessidade de **tratar** o tema dos **bens reversíveis**
- Ligação entre áreas **rentáveis** e **não rentáveis**
- **Equalização** de **ônus** e **bônus** na mudança do modelo. Novas metas podem **transcender** as outorga **atuais**
- **Estratégia flexível** para lidar com evolução tecnológica e de mercado
- Combinação de ações de **curto, médio e longo** prazos

Fonte: Grupo de trabalho Minicom-Anatel, Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO  
INTECUMENTO

MATTOS FILHO

18

Considerando as informações apresentadas na seção anterior e os debates realizados junto às equipes, é possível indicar alguns cenários possíveis por meio da combinação das diversas alternativas de ações regulatórias.

Como exposto anteriormente, os cenários listados de A a E representam um espectro possível de opções a serem seguidas pela Agência. No entanto, o trabalho realizado permite a simulação de um número maior de cenários que podem ser compostos conforme a necessidade e visão do Conselho Diretor da Anatel.

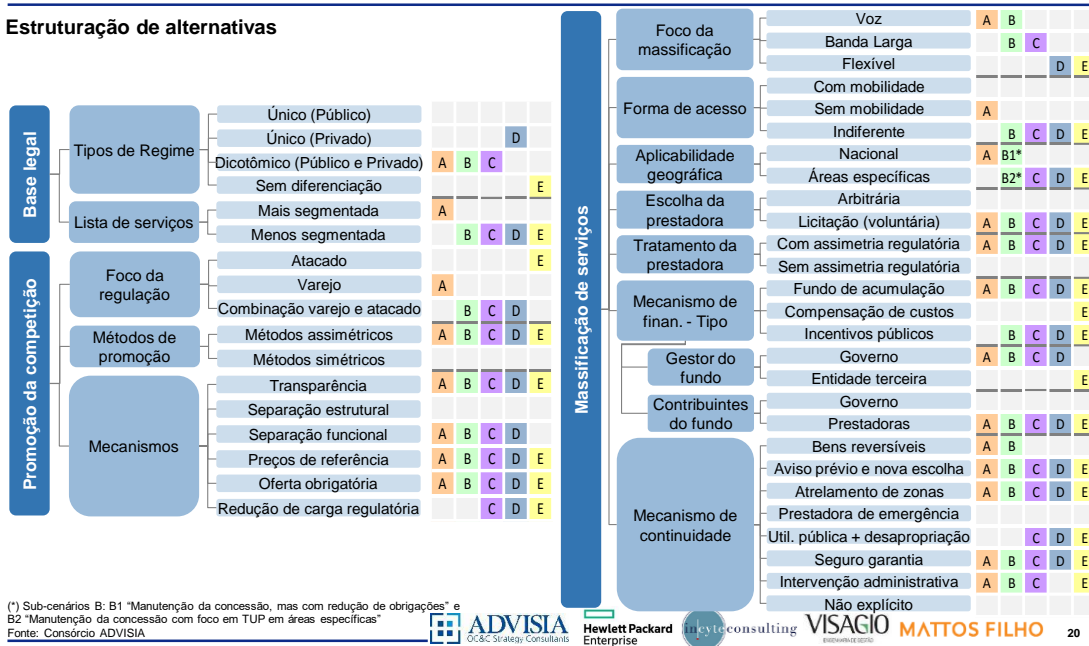
Há diversos critérios para escolha da melhor alternativa individualmente em cada subaspecto e do melhor cenário, sendo que o ideal é a análise holística de todos os fatores envolvidos no modelo regulatório para que se possa tomar uma boa decisão.

Os cinco cenários de Prestação de Serviços podem ser apresentados de maneira resumida por meio da imagem a seguir, na qual se demonstra a alternativa escolhida em cada subaspecto para cada um dos cenários (A, B, C, D e E). O cenário B pode ser desmembrado em dois subcenários (B1 e B2), muito parecidos entre si, mas que diferem por um subaspecto da estrutura (aplicabilidade geográfica da massificação) e alguns outros atributos não visualizados na estrutura, como será exposto posteriormente. Foi incluído também um cenário de máximo impacto hipotético representando o maior impacto positivo possível no setor, a fim de ser utilizado como balizador dos demais cenários. Contudo, esse cenário não é visto como um cenário factível, pois não seria adequado no curto prazo e nem representa as melhores opções para o longo prazo, como foi concebido no cenário E, por exemplo.

## Prestação de serviços

A definição do modelo de prestação de serviços foi organizada em 3 grandes aspectos estruturantes

### Estruturação de alternativas



O cenário máximo hipotético é apresentado separadamente na figura a seguir.

## Prestação de serviços

O cenário máximo hipotético representa a combinação de alternativas que produzem o impacto mais positivo, mas não é necessariamente factível

### Estruturação de alternativas



A figura abaixo resume as características dos demais cenários propostos destacando as diferenças entre eles (pontos em preto).

Os cenários no modelo de prestação variam principalmente quanto ao regime, mecanismos de massificação e de continuidade previstos

Destques de cada cenário de alteração regulatória

A	B1	B2	C	D	E
<ul style="list-style-type: none"> <li>Regime público [STFC] e privado atuais</li> <li>Lista de serviços mais segmentada</li> <li>Massificação focada em Voz</li> <li>Aplicabilidade nacional de regras de massificação</li> <li>Reversibilidade de bens, aviso prévio, atrel. zonas, seg. garantia e intervenção</li> <li>Uso do FUST no setor de telecomunicações</li> <li>Gestão do FUST pelo governo federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regime público [STFC] com redução de obrigações e privado</li> <li>Lista de serviços menos segmentada</li> <li>Massificação em Voz e B. Larga</li> <li>Aplicabilidade nacional de regras de massificação</li> <li>Reversibilidade de bens, aviso prévio, atrel. zonas, seg. garantia e intervenção</li> <li>Uso do FUST no setor de telecomunicações</li> <li>Gestão do FUST pelo governo federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regime público [STFC] focado (TUP) e privado atual</li> <li>Lista de serviços menos segmentada</li> <li>Massificação em Voz e B. Larga</li> <li>Aplicabilidade regional de regras de massificação</li> <li>Reversibilidade de bens, aviso prévio, atrel. zonas, seg. garantia e intervenção</li> <li>Uso do FUST no setor de telecomunicações</li> <li>Gestão do FUST pelo governo federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regime público [SCM] – apenas em localidades não atrativas (3 e 4) – e privado</li> <li>Lista de serviços menos segmentada</li> <li>Massificação focada em B. Larga</li> <li>Aplicabilidade regional de regras de massificação</li> <li>Aviso prévio, atrel. de zonas, desapropriação, seg. garantia e intervenção</li> <li>Uso do FUST no setor de telecomunicações</li> <li>Gestão do FUST pelo governo federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestação de serviços somente em regime privado</li> <li>Lista de serviços menos segmentada</li> <li>Massificação independente de serv.</li> <li>Aplicabilidade regional de regras de massificação</li> <li>Aviso prévio, atrel. de zonas, desapropriação e seg. garantia</li> <li>Uso do FUST no setor de telecomunicações</li> <li>Gestão do FUST pelo governo federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminação de distinção de regimes de prestação de serviços</li> <li>Lista de serviços menos segmentada</li> <li>Massificação independente de serv.</li> <li>Aplicabilidade regional de regras de massificação</li> <li>Aviso prévio, atrel. de zonas, desapropriação, seg. garantia e intervenção (incl. "autorizatórias")</li> <li>Uso de novo fundo no setor de telecomunicações</li> <li>Gestão do fundo por entidade independente autorizada</li> </ul>

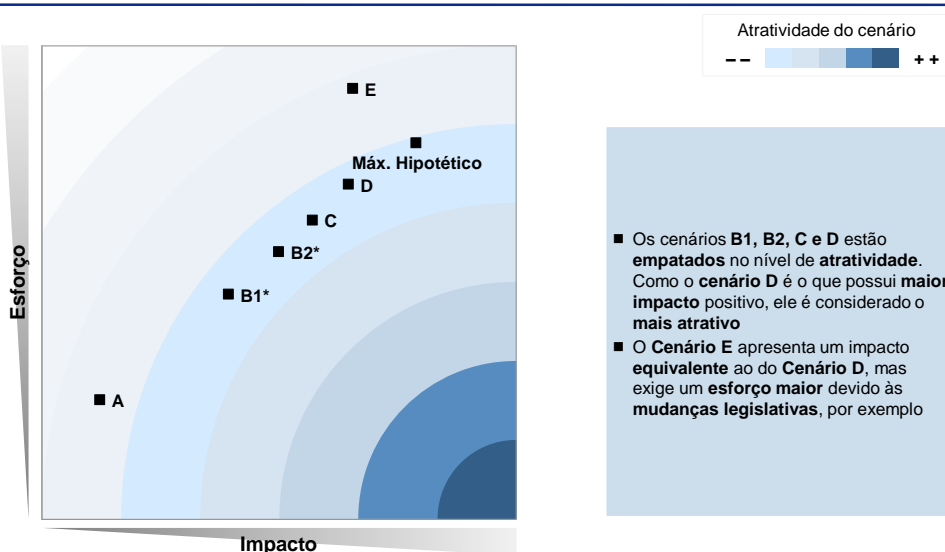
Fonte: Consórcio ADVISIA

As subseções seguintes apresentam as dimensões analisadas para avaliação dos cenários apresentados.

5.1.1 IMPACTO VS. ESFORÇO

Os impactos da escolha de cada alternativa regulatória, bem como os esforços de sua implementação foram consolidados para cada cenário. Foi possível, portanto, obter um valor quantitativo que representa o impacto total de cada cenário, conforme as alternativas que os compõem, e o esforço de implementação envolvido. A partir dessas informações, obtém-se uma medida relativa de impacto e esforço entre os cenários apresentados. O resultado dessa análise é apresentado na figura a seguir. Também é destacado o resultado da combinação teórica de alternativas que resultaria no maior impacto para o setor.

A relação entre esforço Anatel vs. impacto setorial indica como cenários mais atrativos o B1, B2, C e D



(\*) Sub-cenários B: B1 "Manutenção da concessão, mas com redução de obrigações" e B2 "Manutenção da concessão com foco em TUP em áreas específicas"

(\*\*) Máximo hipotético: cenário que geraria o maior impacto positivo possível (não é necessariamente um cenário possível)

Fonte: Consórcio ADVISIA

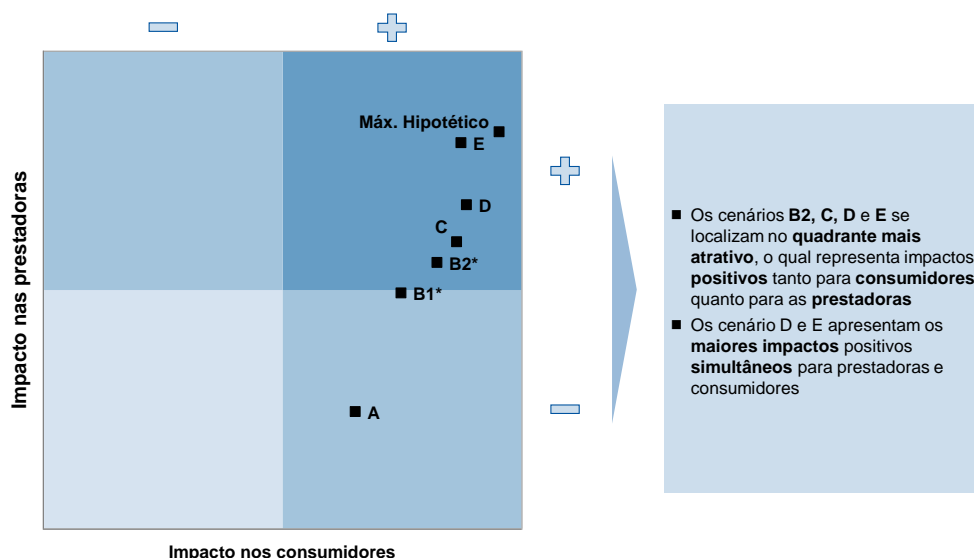
Considerou-se nessa análise que os cenários mais atrativos seriam aqueles que apresentassem o maior impacto e os menores níveis de esforço, como apresentado na legenda do gráfico. Sendo assim, os cenários mais atrativos, considerando o processo de análise de impacto regulatório, são: B1, B2, C e D. O cenário A representa pouco esforço, mas pouco impacto no setor. O cenário E representa o maior impacto, mas também exige um grande esforço de implementação. Os cenário D e E são os que mais se aproximam do máximo hipotético.

## 5.1.2 CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS

Entre as medidas de maior interesse na AIR, pode-se citar os impactos regulatórios nos consumidores e prestadoras. Impactos positivos para ambos tendem a garantir uma maior sustentabilidade ao setor e configuram, portanto, uma situação bastante desejável para o cenário de modelo regulatório a ser escolhido pela Agência.

Na análise apresentada na figura a seguir, o posicionamento de cada cenário foi obtido de forma absoluta, ou seja, somando-se os impactos (positivos ou negativos) de cada alternativa implementada pelos cenários. Portanto, essa análise cumpre o papel de identificar o posicionamento de cada cenário relativamente ao aspecto de impacto nos consumidores e prestadoras.

A relação entre os impactos nos consumidores vs. prestadoras indica como cenários mais atrativos o D e E



(\*) Sub-cenários B: B1 "Manutenção da concessão, mas com redução de obrigações" e B2 "Manutenção da concessão com foco em TUP em áreas específicas"  
 (\*\*) Máximo hipotético: cenário que geraria o maior impacto positivo possível (não é necessariamente um cenário possível)  
 Fonte: Consórcio ADVISIA

Os cenários A e B1 representam impactos positivos nos consumidores, mas negativos para as prestadoras. Os cenários B2, C, D e E representam impactos positivos para consumidores e prestadoras, sendo, portanto, cenários mais desejáveis. O máximo hipotético é de fato o cenário com impacto mais positivo, tanto para prestadoras quanto para consumidores.

### 5.1.3 IMPACTOS JURÍDICOS

Abaixo descrevemos de forma resumida os principais impactos jurídicos da implementação dos cenários de Prestação de Serviços. Tais impactos serão mais aprofundados no capítulo 6, o qual avaliará de forma concreta os desafios jurídicos do cenário recomendado.

Impactos jurídicos por cenário

A	B1	B2	C	D	E
<ul style="list-style-type: none"> <li>N/A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicar um único regulamento de serviços, e revogar ou alterar o Reg. dos Serv. de Telecom; os regulamentos de serviços vigentes e respectivos regulamentos de qualidade; e a Lei do SeAC</li> <li>Alterar o PGMU</li> <li>Alterar os Contratos de Concessão do STFC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Editar novos regulamentos para tratar da consolidação de serviços e revogar os regulamentos dos serviços que forem consolidados</li> <li>Alterar PGA, PGO e PGMU</li> <li>Alterar os Contratos de Concessão do STFC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Editar novos regulamentos para tratar da consolidação de serviços e revogar os regulamentos dos serviços que forem consolidados</li> <li>Alterar o PGMC e regulamentos de serviços e de qualidade para reduzir a carga regulatória</li> <li>Editar decreto presidencial para instituir a prestação do serviço de banda larga em regime público</li> <li>Criar contrato de concessão padrão para banda larga</li> <li>Alterar PGA, PGO e PGMU</li> <li>Revogar o Regulamento de Bens Reversíveis</li> <li>Alterar os modelos dos Contratos de Concessão do STFC (Res. nº 552/2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Editar decreto presidencial para eliminar a prestação do STFC em regime público</li> <li>Extinguir os Contratos de Concessão do STFC</li> <li>Publicar resolução para regular a conversão da concessão em autorização</li> <li>Editar novos regulamentos para tratar da consolidação de serviços e revogar os regulamentos dos serviços que forem consolidados</li> <li>Alterar o PGMC, bem como os regulamentos de serviços e de qualidade para reduzir a carga regulatória</li> <li>Alterar decretos de políticas públicas, se for o caso</li> <li>Alterar PGA, PGO e PGMU</li> <li>Alterar a LGT</li> <li>Alterar a Lei do FUST, Regulamento do FUST e normas infralegais relacionadas ao FUST</li> <li>Revogar o Regulamento de Bens Reversíveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar a LGT para alterar ou revogar dispositivos que tratem da diferenciação de regimes (público e privado)</li> <li>Extinguir os Contratos de Concessão do STFC</li> <li>Publicar resolução para regular a conversão da concessão em autorização</li> <li>Editar novos regulamentos para tratar da consolidação de serviços e revogar os regulamentos dos serviços que forem consolidados</li> <li>Alterar o PGMC para foco da regulação apenas no atacado</li> <li>Alterar o PGMC e regulamentos de serviços e de qualidade para reduzir a carga regulatória</li> <li>Alterar decretos de políticas públicas, se for o caso</li> <li>Alterar PGA, PGO e PGMU</li> <li>Alterar a LGT</li> <li>Alterar a Lei do FUST, Regulamento do FUST e normas infralegais relacionadas ao FUST</li> <li>Prever em lei o mecanismo de compensação de custos</li> <li>Revogar o Regulamento de Bens Reversíveis</li> </ul>

Fonte: Consórcio ADVISIA

5.1.4 DEMAIS RISCOS

Por último, foram levantados alguns aspectos associados aos riscos de cada cenário, dimensão que deve servir de insumo para escolha do cenário recomendado. Muitos riscos foram levantados ao longo do processo de análise de impacto regulatório, uma vez que algumas alternativas foram avaliadas negativamente devido ao risco associado às mesmas. Nesta seção, procurou-se identificar os riscos mais relevantes de cada cenário, conforme as características de cada um. A figura a seguir apresenta de forma resumida os riscos identificados. O nível de risco indicado representa a opinião do Consórcio quanto à importância representada por cada risco, de acordo com sua descrição.

Cada cenário proposto representa um nível de risco que pode envolver, por exemplo, questões políticas e a eficácia dos mesmos

Análise de riscos

	A	B1	B2	C	D	E
Riscos identificados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco elevado do país não acompanhar o desenvolvimento da indústria de telecomunicações</li> <li>Risco de falência do modelo atual de concessões (grande desinteresse social, alto custo regulatório e redução da sustentabilidade operacional) antes do final do período contratual previsto – 2025</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não ser adequado para os médio e longo prazos, afetando o desenvolvimento do setor</li> <li>Risco de manutenção dos entraves presentes no modelo atual (baixo nível de investimentos em novas redes, por exemplo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não ser adequado para os médio e longo prazos, afetando o desenvolvimento do setor</li> <li>Risco de manutenção dos entraves presentes no modelo atual (baixo nível de investimentos em novas redes, por exemplo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Além dos riscos dos cenários B1 e B2, há um risco de desinteresse do mercado pelo modelo de concessão, afetando a eficácia da massificação de banda larga</li> <li>Risco de questionamentos jurídicos de eventual mudança dos contratos de concessão atuais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riscos políticos associados à não utilização do regime público (órgãos de defesa do consumidor, setores do governo, entre outros)</li> <li>Risco associado à percepção de perda de poderes de <i>enforcement</i> da agência tanto no controle da prestação dos serviços como na garantia de continuidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Além dos riscos do cenário D, há os riscos de falta de apoio político para as modificações legislativas necessárias, em especial, a implementação do novo fundo de massificação e a eventual entidade que administraria esse fundo</li> </ul>
Nível de risco						

Fonte: Consórcio ADVISIA

O modelo atual, representado pelo cenário A, apresenta riscos relevantes para o setor tanto no, seu desenvolvimento, quanto na sua sustentabilidade. Uma forma de minimizar esses riscos seria, por exemplo, a liberação de recursos do FUST, que atualmente não são efetivamente aplicados no setor. Contudo, há um alto risco desse fundo não ser efetivamente direcionado para telecomunicações devido à situação fiscal atual do governo.

Os modelos dos cenários B1 e B2 representam uma melhoria incremental da situação atual e, portanto, não atacam de forma robusta os problemas identificados no setor. Por isso, seu risco de insucesso ainda é alto, especialmente quando se considera que possa ser aplicado por um prazo muito longo, estrangulando o setor.

O modelo do cenário C muda o alvo da concessão, passando para banda larga. Nesse cenário é possível enxergar duas formas de implementação igualmente arriscadas: se houver uma nova licitação para concessionárias, é provável haver baixo interesse, devido à imagem negativa do modelo de concessões no setor; se houver mudança dos atuais contratos de concessão, dependendo de sua formulação, pode haver discussões jurídicas intensas contrárias a esse tipo de mudança.

O modelo do cenário D elimina os serviços prestados sob concessão, que são vistas pelo setor como um entrave ao seu desenvolvimento. No entanto, pode surgir grande resistência por parte de outras entidades, ligadas principalmente à defesa dos direitos dos consumidores que já apresentaram posicionamento a favor do regime público. Além dessas entidades, outros setores do governo, como Ministério Público e Tribunal de Contas da União, podem ter interpretações divergentes quanto à necessidade de existência do regime público.

O modelo do cenário E possui muitos dos riscos associados ao cenário D e, além destes, também possui um alto risco de falta de apoio político para implementação das alterações legislativas necessárias. É, portanto, o cenário mais dependente de forças externas para sua

efetiva implementação, podendo haver, inclusive, desvios entre as alterações aprovadas e a eventual recomendação inicial da Agência.

### 5.1.5 RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO

Levando em consideração as análises apresentadas e o nível de profundidade a que foi possível chegar no tempo disponível para essa fase do projeto, o Consórcio conclui que o cenário mais recomendável é o cenário D, por: (i) ser um dos mais atrativos; (ii) impactar de forma positiva tanto os consumidores quanto as prestadoras; (iii) dispor de complexidade jurídica controlável (em especial comparado ao cenário E); e (iv) possuir um risco, que no entendimento do Consórcio, é o menor dentre as cinco opções formuladas. É necessário salientar, no entanto, que o cenário de maior impacto positivo no longo prazo é o cenário E, o qual se aproxima bastante das melhores práticas verificadas no benchmark e possui o maior potencial de resolução dos problemas estruturais identificados no setor. Portanto, a implementação do cenário D tendo em vista a possibilidade de implantação, na sequência, de aspectos do cenário E, seria a melhor opção regulatória como diretriz para os próximos passos da Anatel.

Em qualquer cenário que se escolha, é importante que a transição do cenário atual para o cenário desejado leve em consideração os aspectos que vêm sendo cogitados nas discussões junto ao Ministério das Comunicações, às operadoras e pelas equipes da Agência. Desse modo, deve-se destacar:

- Direcionamento do possível saldo (bônus-ônus da mudança de regimes de prestação das prestadoras concessionárias) para atingimento de metas de massificação de banda larga. Na consideração desse saldo pode-se levar em conta a redução da carga regulatória sobre as concessionárias – redução de obrigações atreladas aos atuais contratos de concessão – os bens reversíveis e o fim das incertezas associadas ao fim da concessão em 2025.
- Migração dos atuais contratos de concessão para o regime de autorizações e reformulação das outorgas de autorização para prestação de serviços. Considerar as discussões realizadas no tema de “Outorga e Licenciamento” quanto às outorgas únicas.
- No tratamento dos bens reversíveis, as discussões realizadas até o momento, como a visão do TCU tornada clara por meio de seu acórdão, os efeitos desta visão às concessionárias e à continuidade na prestação do serviço universal.
- Os movimentos internos e externos que estudam a transição entre modelos, atentando para os grupos que tratam dos bens reversíveis dentro da Agência, os estudos de competição dos mercados regulados de telecomunicações, o grupo de trabalho formado por Anatel e Ministério das Comunicações e eventuais projetos de lei que tratam do assunto como o PL 3453/2015.

## 5.2 QUALIDADE

Considerando as informações apresentadas na seção anterior e os debates realizados junto às equipes, foi possível indicar alguns cenários possíveis por meio da combinação das diversas alternativas de ações regulatórias.

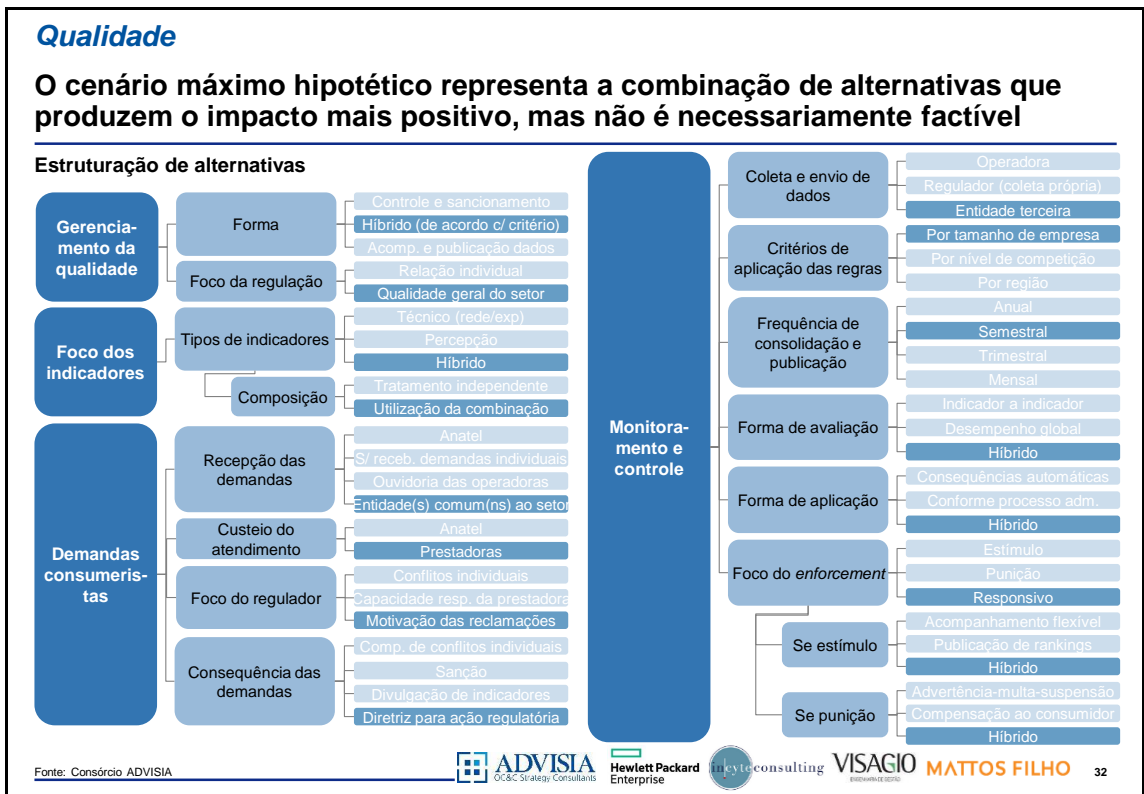
Como exposto anteriormente, os cenários listados de A a E representam um espectro possível de opções a serem seguidas pela Agência. No entanto, o trabalho realizado permite a simulação de um número maior de cenários que podem ser compostos conforme a necessidade e visão do Conselho Diretor da Anatel.

Há diversos critérios para escolha da melhor alternativa, individualmente em cada subaspecto, e do melhor cenário. Diante disso, o ideal é a análise holística de todos os fatores envolvidos no modelo regulatório para que se possa tomar uma boa decisão.

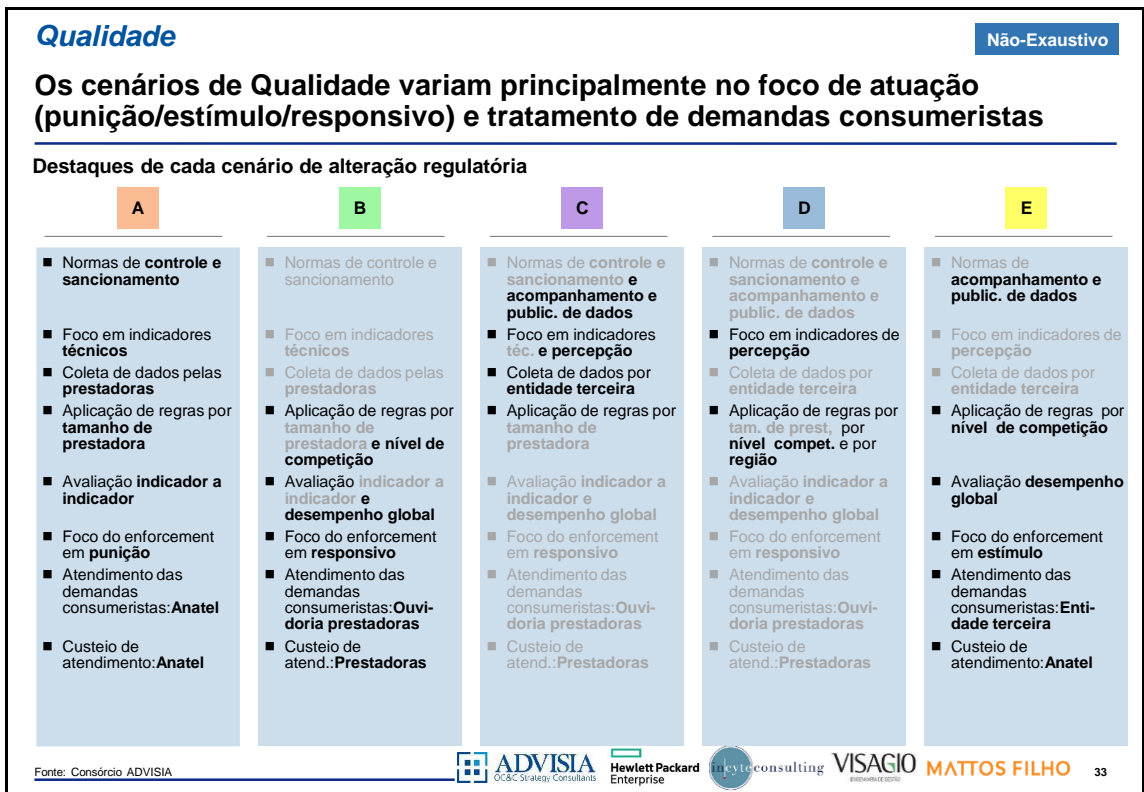
Os cinco cenários de Qualidade podem ser apresentados de maneira resumida por meio da imagem a seguir, na qual se demonstra a alternativa escolhida em cada subaspecto para cada cenário (A, B, C, D e E). Foi incluído um cenário máximo hipotético representando o maior impacto positivo possível no setor, a fim de ser utilizado como balizador dos demais cenários. Contudo, esse cenário não é visto como um cenário factível, pois não seria adequado no curto prazo e nem representa as melhores opções para o longo prazo, como foi concebido o cenário E, por exemplo.



O cenário máximo hipotético é apresentado separadamente na figura a seguir.



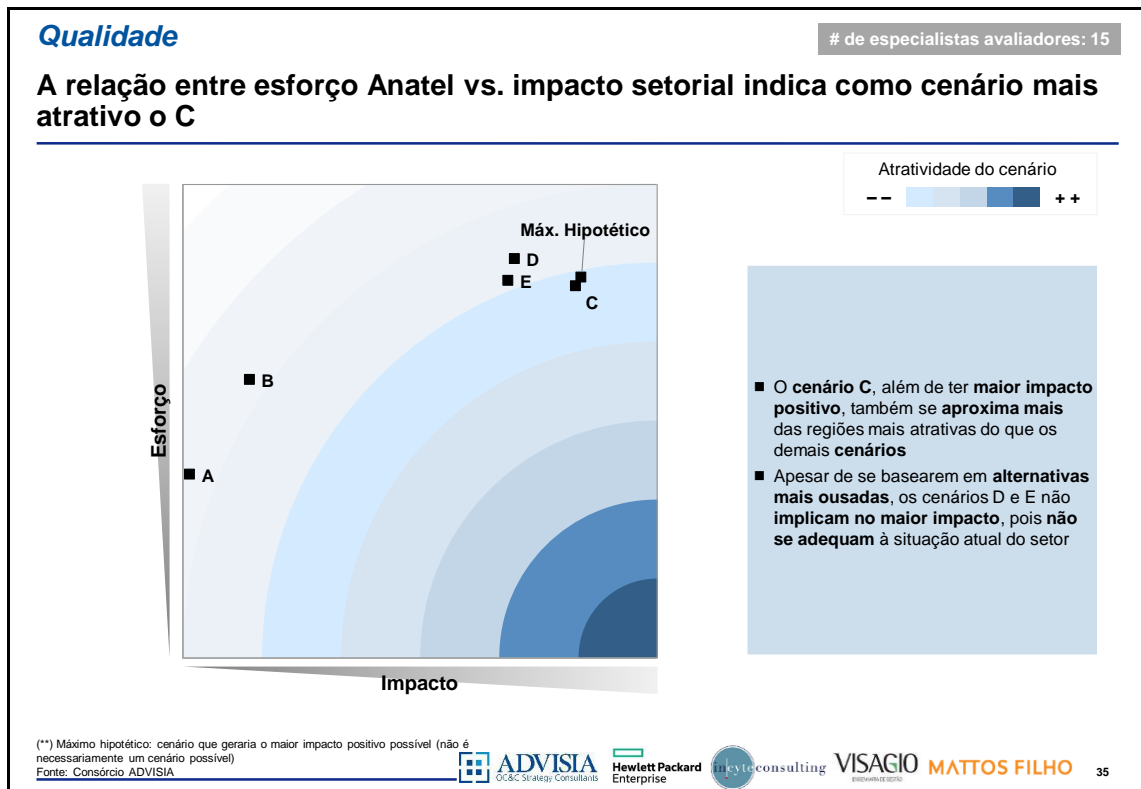
A figura abaixo resume as características dos demais cenários propostos destacando as diferenças entre eles.



As subseções seguintes apresentam as dimensões analisadas para avaliação dos cenários apresentados.

## 5.2.1 IMPACTO VS. ESFORÇO

Os impactos da escolha de cada alternativa regulatória, bem como os esforços de implementação para essas foram consolidados para cada cenário. Foi possível, portanto, obter um valor quantitativo representando o impacto total de cada cenário, conforme as alternativas que os compõem, e o esforço de implementação envolvido. A partir dessas informações, obtém-se uma medida relativa de impacto e esforço entre os cenários apresentados. O resultado dessa análise é apresentado na figura a seguir. Também é destacado o resultado da combinação teórica de alternativas que resultaria no maior impacto para o setor.



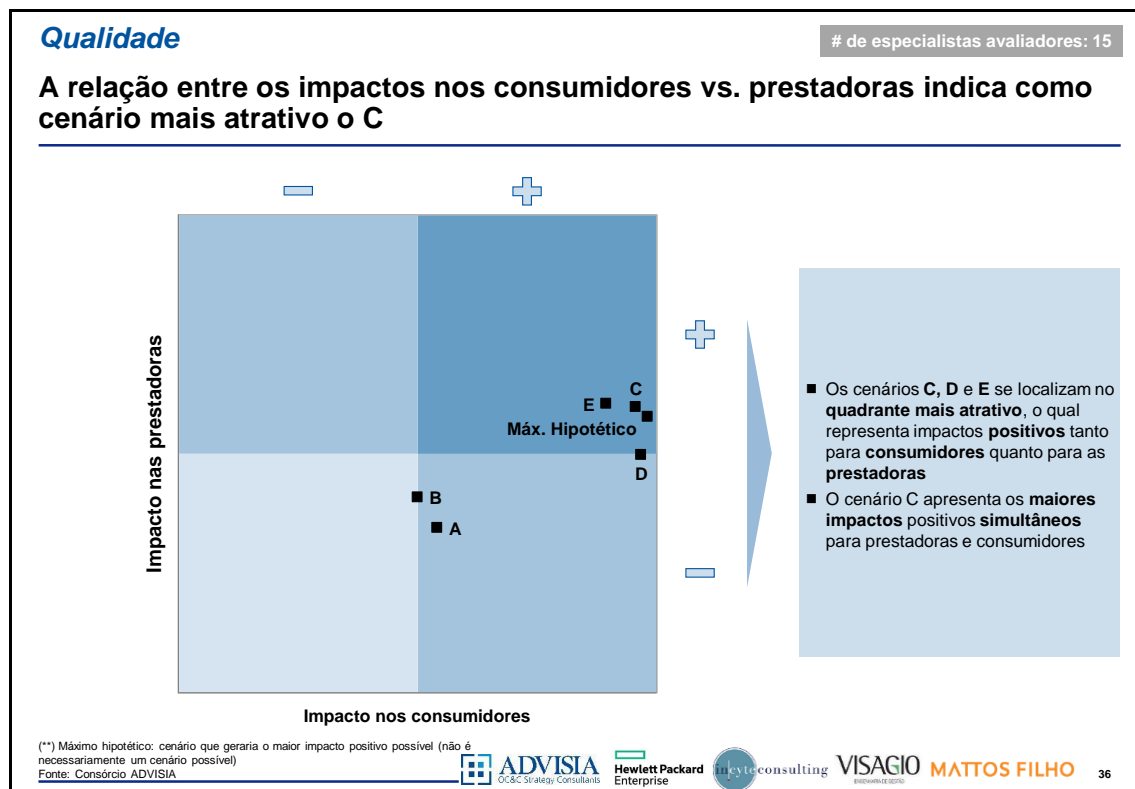
Considerou-se nessa análise que os cenários mais atrativos seriam aqueles que apresentassem o maior impacto e os menores níveis de esforço, como mostra a legenda do gráfico. Sendo assim, o cenário mais atrativo, considerando o processo de análise de impacto regulatório, é o cenário C. O cenário A representa pouco esforço, mas também pouco impacto no setor.

Os cenários D e E representam os maiores esforços, mas não geram os maiores impactos. Isso ocorre, pois, apesar de serem os cenários mais ousados e com maior alinhamento com as práticas observadas no benchmark, seus aspectos não se adequam ao contexto atual ou de médio prazo do mercado brasileiro de telecomunicações.

## 5.2.2 CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS

Entre as medidas de maior interesse na AIR, pode-se citar os impactos regulatórios nos consumidores e prestadoras. Impactos positivos para ambos tendem a garantir uma maior sustentabilidade ao setor e é, portanto, uma situação bastante desejável para o cenário de modelo regulatório a ser escolhido pela Agência.

Na análise apresentada na figura a seguir, o posicionamento de cada cenário foi obtido de forma absoluta, ou seja, somando-se os impactos (positivos ou negativos) de cada alternativa implementada pelos cenários. Portanto, essa análise cumpre o papel de identificar o posicionamento de cada cenário relativamente ao aspecto de impacto nos consumidores e prestadoras.



Os cenários A e B representam impactos positivos nos consumidores, mas negativos para as prestadoras. Os cenários C, D e E representam impactos positivos para consumidores e prestadoras, sendo, portanto, cenários mais desejáveis. O máximo hipotético é de fato o cenário com impacto mais positivo, tanto para prestadoras quanto para consumidores. O cenário C é o que mais se aproxima do máximo hipotético.

### 5.2.3 IMPACTOS JURÍDICOS

Abaixo descrevemos de forma resumida os principais impactos jurídicos da implementação dos cenários de Qualidade. Tais impactos serão mais aprofundados no capítulo 6, o qual avaliará de forma concreta os desafios jurídicos do cenário recomendado.

## Impactos jurídicos por cenário

Principais formas de implementação jurídica de cada cenário de alteração regulatória

A	B	C	D	E
<ul style="list-style-type: none"> <li>N/A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar Regimento Interno da ANATEL (arts. 103 e ss)</li> <li>Alterar LGT</li> <li>Alterar RGC</li> <li>Alterar os regulamentos de qualidade, tais como os RGQs de STFC, SMP e SCM, e o PGMQ - Televisão por Assinatura</li> <li>Alterar o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar os regulamentos de qualidade, tais como os RGQs de STFC, SMP e SCM, e o PGMQ - Televisão por Assinatura</li> <li>Alterar o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecom</li> <li>Alterar o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar os regulamentos de qualidade, tais como os RGQs de STFC, SMP e SCM, e o PGMQ - Televisão por Assinatura</li> <li>Alterar o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar os regulamentos de qualidade, tais como os RGQs de STFC, SMP e SCM, e o PGMQ - Televisão por Assinatura</li> <li>Alterar o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas</li> </ul>

Fonte: Consórcio ADVISIA



ADVISA  
OC&C Strategy Consultants



Hewlett Packard  
Enterprise



inbyte consulting



VISAGIO  
MATTOS FILHO

37

### 5.2.4 DEMAIS RISCOS

Por último, foram levantados alguns aspectos associados aos riscos de cada cenário, dimensão que deve servir de insumo para escolha do cenário recomendado. Muitos riscos foram levantados ao longo do processo de análise de impacto regulatório, uma vez que algumas alternativas foram avaliadas negativamente devido ao risco associado a elas. Nesta seção, procurou-se identificar os riscos mais relevantes de cada cenário, conforme as características de cada um. A figura a seguir apresenta de forma resumida os riscos identificados. O nível de risco indicado representa a opinião do Consórcio quanto à importância representada por cada risco, de acordo com sua descrição.

Cada cenário proposto representa um nível de risco que pode envolver, por exemplo, questões políticas e a eficácia dos mesmos

## Análise de riscos

	A	B	C	D	E
Riscos identificados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não diagnosticar e endereçar os reais problemas de qualidade do setor ao considerar apenas indicadores técnicos e sem análise global</li> <li>Risco de manter a baixa eficácia das ações de qualidade</li> <li>Risco de não possuir recursos financeiros necessários para o atend. dos consumid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não diagnosticar e endereçar os reais problemas de qualidade do setor ao considerar apenas indicadores técnicos</li> <li>Risco de manter a baixa eficácia das ações de qualidade apenas com o enforcement</li> <li>Risco de imagem para a agência pelo não tratamento direto das ações consumeristas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de operacionalizar diversas iniciativas de Qualidade ao mesmo tempo sem a devida priorização</li> <li>Risco de imagem para a agência pelo não tratamento direto das ações consumeristas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não diagnosticar e endereçar problemas de qualidade de rede</li> <li>Risco de imagem para a agência pelo não tratamento direto das ações consumeristas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não obtenção de resposta das prestadoras sem o enforcement sancionatório</li> <li>Risco de imagem da agência com atuação regulatória mais branda</li> <li>Risco de não diagnosticar e endereçar problemas de qualidade de rede</li> <li>Risco de não possuir recursos financeiros necessários para o atend. dos consumid.</li> </ul>
Nível de risco					

Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISA  
OC&C Strategy ConsultantsHewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO

MATTOS FILHO

38

O modelo atual, representado pelo cenário A, apresenta riscos relevantes para o setor, seu desenvolvimento e sustentabilidade, pois mantém o status atual – sabidamente ineficaz quanto ao atingimento de níveis de qualidade de serviço prestado aceitáveis.

O modelo do cenário B representa uma melhoria incremental da situação atual e, portanto, não ataca de forma robusta os problemas identificados. Por isso, seu risco ainda é alto.

O modelo do cenário C promove mudanças importantes e, por isso, possui um risco de operacionalização importante. Há riscos associados à mudança de abordagem da Agência, o que pode trazer desafios de comunicação das novas iniciativas à sociedade e assim comprometer a imagem da Anatel. No entanto, entre os riscos observados, o apresentado por esse cenário é o menor.

O modelo do cenário D representa uma evolução ainda maior do que a apresentada no cenário C e, assim, apresenta muitos dos riscos desse cenário. No entanto, em alguns aspectos, esse cenário aparenta ir além daquilo que vislumbramos ser o limite aceitável para o atual status de maturidade do setor, trazendo, portanto, um elevado nível de risco de inadequação das medidas propostas com o mercado.

O modelo do cenário E considera as alternativas mais ousadas em muitos subaspectos do modelo, levando à aplicação de uma abordagem regulatória típica de mercados mais desenvolvidos – o que não é o caso atualmente para o Brasil e provavelmente não será no curto ou médio prazos. Com isso, o risco de perda de controle regulatório começa a se elevar a patamares preocupantes e indesejáveis, pelo menos no horizonte de tempo de médio prazo. O sucesso das medidas a serem aplicadas imediatamente pode levar o mercado a um novo patamar de desenvolvimento, permitindo que o cenário E seja mais aplicável no futuro.

### 5.2.5 RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO

Levando em consideração as análises apresentadas e o nível de profundidade a que foi possível chegar no tempo disponível para essa fase do projeto, o Consórcio conclui que o cenário mais recomendável é o cenário C, por: (i) ser um dos mais atrativos, (ii) impactar de forma positiva tanto os consumidores quanto as prestadoras, (iii) possuir impactos jurídicos limitados e risco, que no entendimento do Consórcio, é o segundo menor dentre as cinco opções formuladas. É necessário salientar, no entanto, que a evolução do nível de maturidade do mercado brasileiro pode levar a um cenário diferente, que exija uma evolução em cada aspecto estudado, podendo, no limite, originar uma maior adequação de cenários mais alinhados com o benchmark, por exemplo – cenários D e E.

### 5.3 LICENCIAMENTO E OUTORGA

Como citado anteriormente, uma série de critérios foram utilizados para formulação dos cenários de modelo regulatório para Licenciamento e Outorga. Dentre esses critérios, pode-se citar as premissas balizadoras, conforme mostrado a seguir.

Não-Exaustivo

## Licenciamento e Outorga






### Os princípios norteadores de outorga são a base para a avaliação das alternativas do modelo regulatório e seus cenários

---

**Princípios norteadores**

- **Desburocratização**
- **Eliminação** de regras excessivas
- **Redução** de documentação exigida
- **Diminuição** de entraves e **barreiras de entrada**
- **Facilitação** de **acesso** aos **recursos escassos**
- **Promoção** do **uso eficiente do espectro**
- **Manutenção** de **competição no setor**
- **Adoção** de medidas que se harmonizem com a **convergência tecnológica**
- **Promoção** de **compartilhamento** de recursos escassos e **meios para prestação** entre prestadoras
- **Adoção** de métodos **arrecadatórios menos** complexos e polêmicos, que garantam, no mínimo, os patamares atualmente obtidos
- **Adoção** de regras que sejam compatíveis com a **automação dos procedimentos**
- **Eficiência** no uso **dos recursos da Anatel** (sistemas e pessoal)

Fonte: Anatel, Consórcio ADVISIA

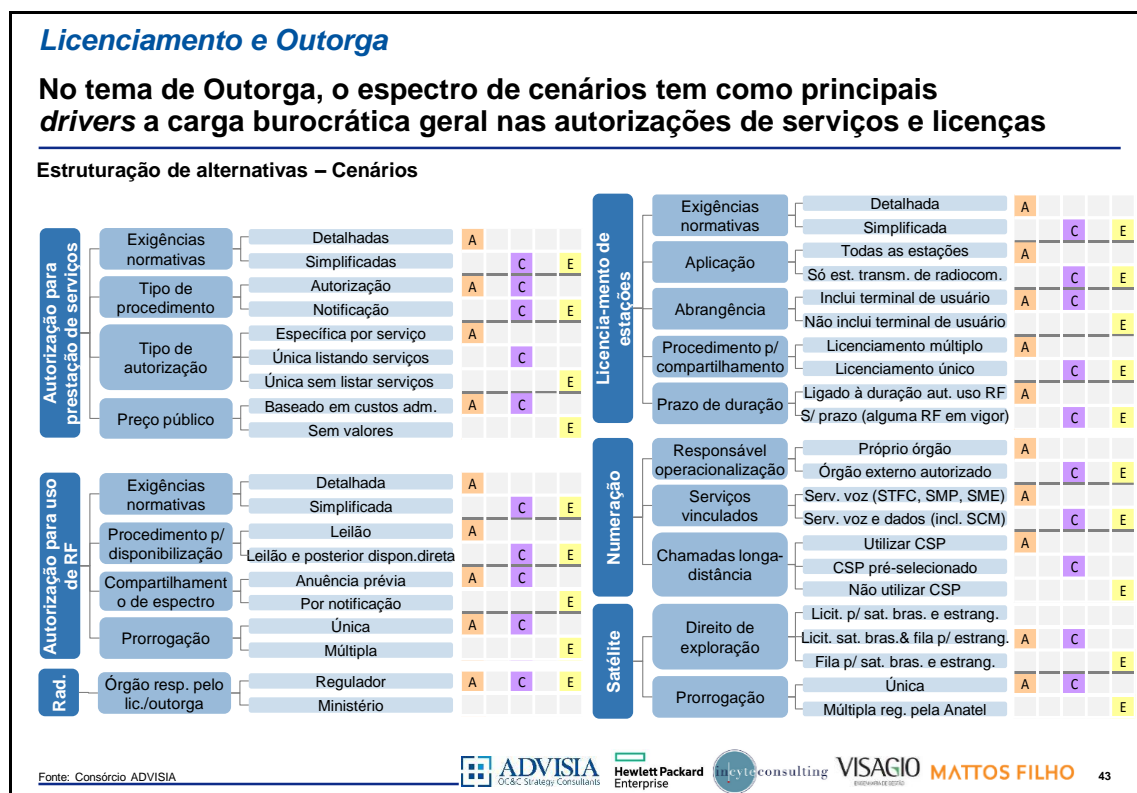





41

Considerando as informações apresentadas na seção anterior e os debates realizados junto às equipes, foi possível indicar alguns cenários possíveis por meio da combinação das diversas alternativas de ações regulatórias.

Como exposto anteriormente, os cenários listados de A a E representam um espectro possível de opções a serem seguidas pela Agência. No entanto, o trabalho realizado permite a simulação de um número maior de cenários que podem ser compostos conforme a necessidade e visão do Conselho Diretor da Anatel.

Há diversos critérios para escolha da melhor alternativa, individualmente em cada subaspecto, e do melhor cenário. Sendo assim, o ideal é a análise holística de todos os fatores envolvidos no modelo regulatório para que se possa tomar a melhor decisão.

Os três cenários de Outorga podem ser apresentados de maneira resumida por meio da imagem a seguir, na qual se demonstra a alternativa escolhida em cada subaspecto para cada cenário (A, C e E). Foi incluído um cenário máximo hipotético representando o maior impacto positivo possível no setor, a fim de ser utilizado como balizador dos demais cenários. Contudo, esse cenário não é visto como um cenário factível, pois não seria adequado no curto prazo e nem representa as melhores opções para o longo prazo, como foi concebido o cenário E, por exemplo.

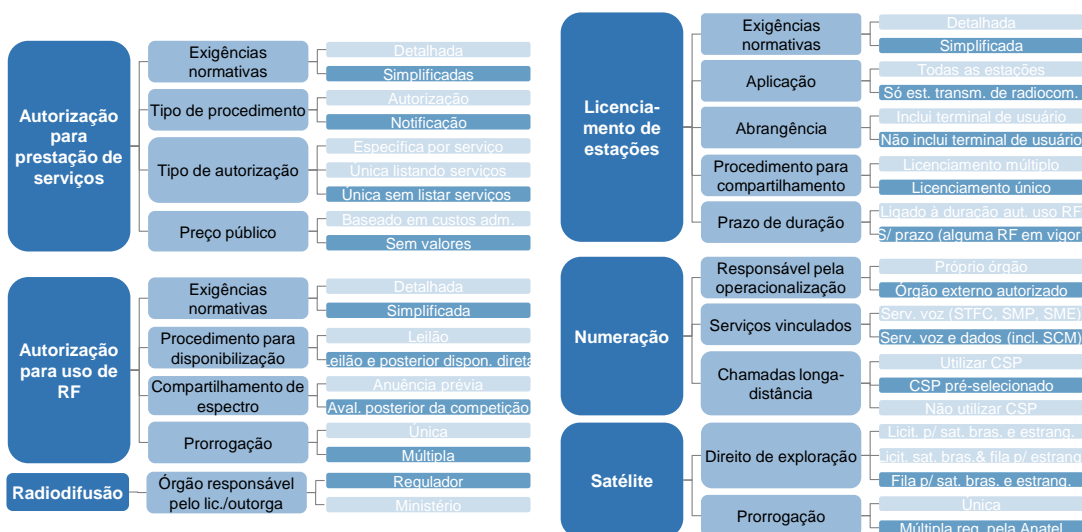


O cenário máximo hipotético é apresentado separadamente na figura a seguir.

## Licenciamento e Outorga

O cenário máximo hipotético representa a combinação de alternativas que produzem o impacto mais positivo, mas não é necessariamente factível

### Estruturação de alternativas



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO  
REGULADOR

MATTOS FILHO

44

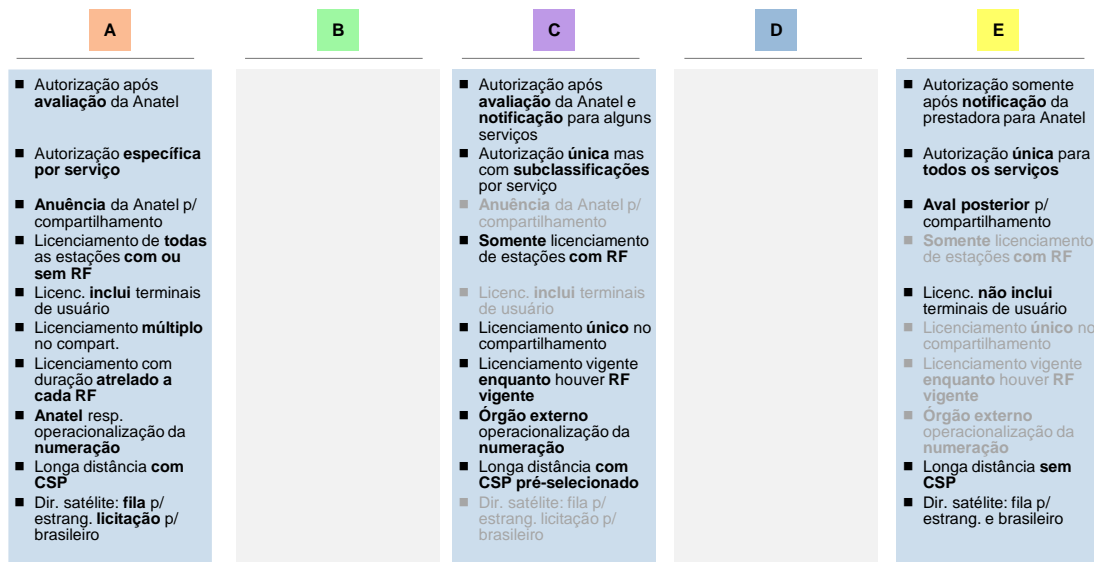
A figura abaixo resume as características dos demais cenários propostos destacando as diferenças entre eles.

## Licenciamento e Outorga

Não-Exaustivo

No tema de Outorga, o espectro de cenários tem como principais drivers a carga burocrática geral nas autorizações de serviços e licenças

### Destques de cada cenário de alteração regulatória



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO  
REGULADOR

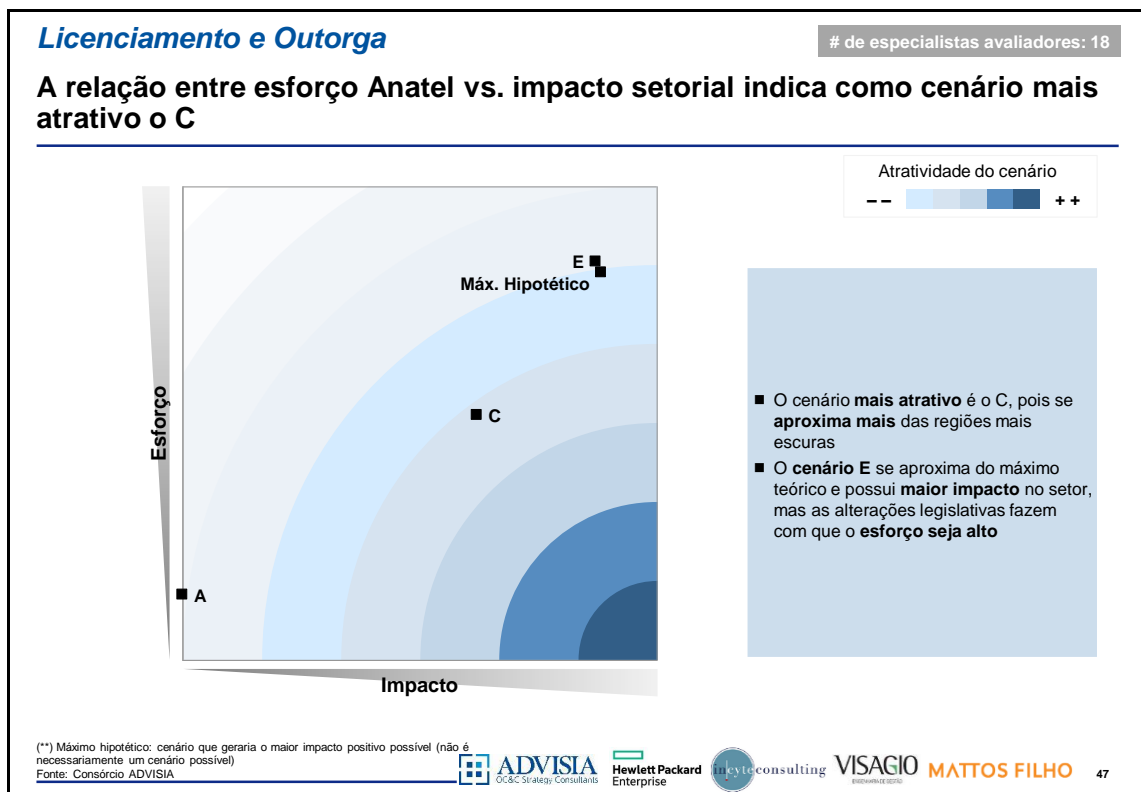
MATTOS FILHO

45

As subseções seguintes apresentam as dimensões analisadas para avaliação dos cenários apresentados.

### 5.3.1 IMPACTO VS. ESFORÇO

Os impactos da escolha de cada alternativa regulatória, bem como os esforços de sua implementação foram consolidados para cada cenário. Foi possível, portanto, obter um valor quantitativo representando o impacto total de cada cenário, conforme as alternativas que os compõem, e o esforço de implementação envolvido. A partir dessas informações, obtém-se uma medida relativa de impacto e esforço entre os cenários apresentados. O resultado dessa análise é apresentado na figura a seguir. Também é destacado o resultado da combinação teórica de alternativas que resultaria no maior impacto para o setor.



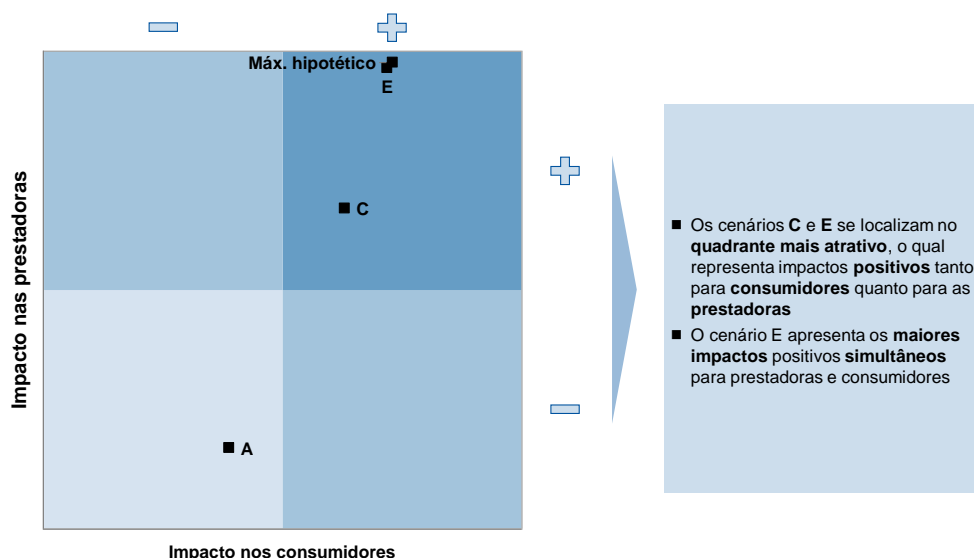
Considerou-se nessa análise que os cenários mais atrativos seriam aqueles que apresentassem o maior impacto e os menores níveis de esforço, como apresentado na legenda do gráfico. Sendo assim, o cenário mais atrativo, considerando o processo de análise de impacto regulatório é o cenário C. O cenário A representa pouco esforço, mas pouco impacto no setor. O cenário E representa o maior impacto, mas também exige um grande esforço de implementação, ficando próximo ao máximo hipotético.

### 5.3.2 CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS

Entre as medidas de maior interesse na AIR, pode-se citar os impactos regulatórios nos consumidores e prestadoras. Impactos positivos para ambos tendem a garantir uma maior sustentabilidade ao setor e é, portanto, uma situação bastante desejável para o cenário de modelo regulatório a ser escolhido pela Agência.

Na análise apresentada na figura a seguir, o posicionamento de cada cenário foi obtido de forma absoluta, ou seja, somando-se os impactos (positivos ou negativos) de cada alternativa implementada pelos cenários. Portanto, essa análise cumpre o papel de identificar o posicionamento de cada cenário relativamente ao aspecto de impacto nos consumidores e prestadoras.

A relação entre os impactos nos consumidores vs. prestadoras indica como cenário mais atrativo o E



(\*\*) Máximo hipotético: cenário que geraria o maior impacto positivo possível (não é necessariamente um cenário possível)

Fonte: Consórcio ADVISIA

O cenário A representa impactos negativos tanto para consumidores como para prestadoras, sendo, portanto, descartado. Os cenários C e E representam impactos positivos para consumidores e prestadoras, sendo, portanto, cenários mais desejáveis. O ótimo teórico é de fato o cenário com impacto mais positivo, tanto para prestadoras quanto para consumidores.

### 5.3.3 IMPACTOS JURÍDICOS

Abaixo descrevemos de forma resumida os principais impactos jurídicos da implementação dos cenários de Licenciamento e Outorga. Tais impactos serão mais aprofundados no capítulo 6, o qual avaliará de forma concreta os desafios jurídicos do cenário recomendado.

## Impactos jurídicos por cenário

Principais formas de implementação jurídica de cada cenário de alteração regulatória

A	B	C	D	E
<ul style="list-style-type: none"> <li>N/A</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicar resolução criando procedimento simplificado de outorga</li> <li>Alterar o Reg. de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serv. de Telecom e de Uso de RF</li> <li>Alterar o Reg. para Expedição de Autorização para Prest. de STFC</li> <li>Alterar os regulamentos de serviços, tais como SMP, SCM, SeAC e SLP, conforme for necessário</li> <li>Alterar o Reg. de Uso do Espectro de RF</li> <li>Alterar LGT</li> <li>Alterar Reg. dos Serv. de Telecom</li> <li>Alterar o Reg. de Proc. para Cadastramento, Licenc. e Recolhimento das Taxas de Fisc. de Estação de Comutação associada à Prest. do STFC</li> <li>Alterar regulamentos dos serviços SMP, SCM e SeAC</li> <li>Alterar a Norma para o Licenc. de Estações Terrenas</li> <li>Alterar a Lei do Fistel</li> <li>Alterar o Reg. para Arrecadação de Receitas do Fistel</li> <li>Alterar Reg. de Numeração, Reg. de Administração de Recursos de Numeração, Reg. de Numeração do STFC e do SMP</li> <li>Publicar Reg. de Numeração para o SCM</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicar resolução criando procedimento simplificado de outorga</li> <li>Alterar o Reg. de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecom e de Uso de RF</li> <li>Alterar o Reg. para Expedição de Autorização para Prest. de STFC</li> <li>Alterar os regulamentos de serviços, tais como SMP, SCM, SeAC e SLP, conforme for necessário</li> <li>Alterar o Reg. de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serv. de Telecom e pelo Direito de Exploração de Satélite</li> <li>Alterar o Reg. de Uso do Espectro de RF</li> <li>Alterar LGT</li> <li>Alterar os Regs. sobre Condições de Uso de RF para prevenir notificação para comp. de espectro</li> <li>Alterar Reg. dos Serv. de Telecom</li> <li>Alterar o Reg. de Proc. para Cadastramento, Licenc. e Recolhimento das Taxas de Fisc. de Estação de Comutação associada à Prest. do STFC</li> <li>Alterar regs. dos serviços SMP, SCM e SeAC</li> <li>Alterar a Norma para o Licenc. de Estações Terrenas</li> <li>Alterar a Lei do Fistel</li> <li>Alterar o Reg. para Arrecadação de Receitas do Fistel</li> <li>Alterar Reg. de Numeração, Reg. de Administração de Recursos de Numeração, Reg. de Numeração do STFC e do SMP</li> <li>Publicar Reg. de Numeração para o SCM</li> <li>Alterar o Reg. sobre o Direito de Exploração de Satélite para Transporte de Sinais de Telecom</li> </ul>

Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISIA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

inbyte consulting

VISAGIO

MATTOS FILHO

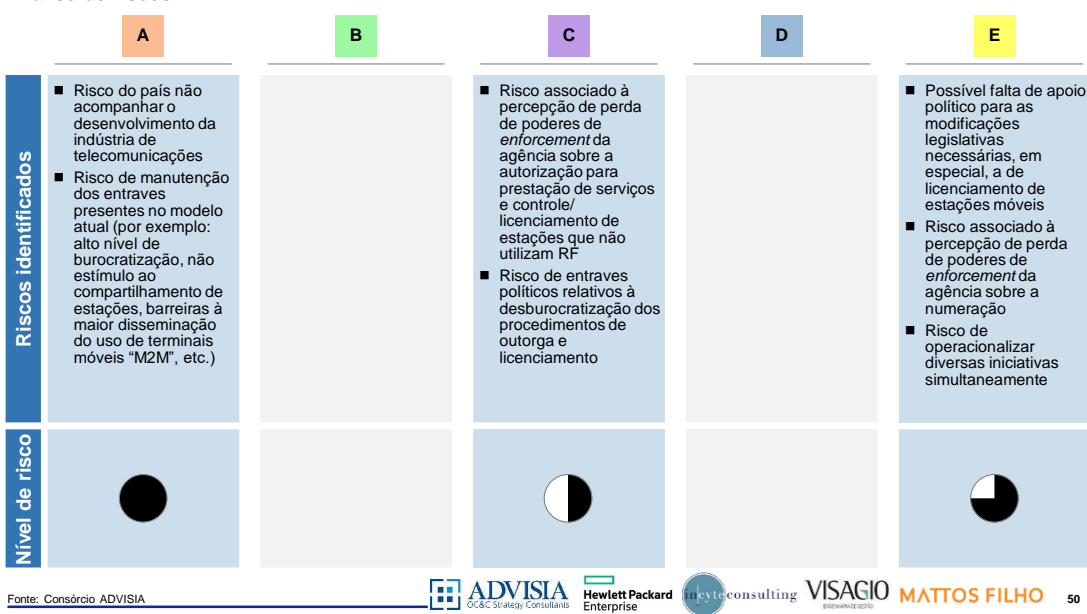
49

### 5.3.4 DEMAIS RISCOS

Por último, foram levantados alguns aspectos associados aos riscos de cada cenário, dimensão que deve servir de insumo para escolha do cenário recomendado. Muitos riscos foram levantados ao longo do processo de análise de impacto regulatório, uma vez que algumas alternativas foram avaliadas negativamente devido ao risco associado a elas. Nesta seção, procurou-se identificar os riscos mais relevantes de cada cenário, conforme as características de cada um. A figura a seguir apresenta de forma resumida os riscos identificados. O nível de risco indicado representa a opinião do Consórcio quanto à importância representada por cada risco, de acordo com sua descrição.

Cada cenário proposto representa um nível de risco que pode envolver, por exemplo, questões políticas e a eficácia dos mesmos

Análise de riscos



O modelo atual, representado pelo cenário A, apresenta riscos relevantes para o setor, seu desenvolvimento e sustentabilidade. A manutenção do status atual representa também a manutenção de entraves burocráticos desnecessários e danosos à dinâmica do setor. A tendência de desenvolvimento da indústria e hábitos de consumo deve agravar a inadequação do modelo de outorga e licenciamento em vigor na Agência, gerando graves riscos de danos ao setor.

O modelo do cenário C implementa uma série de propostas modernizadoras do processo de outorga e licenciamento, mas traz também o desafio de como essas alterações devem ser comunicadas à sociedade, que pode enxergar uma perda de *enforcement* da Agência. De forma geral, o processo de desburocratização também pode levar a questionamentos quanto à segurança operacional do setor. Esses riscos têm plenas condições de serem contornados, por isso, é o cenário com menor nível de riscos.

O modelo do cenário E possui riscos associados ao apoio político externo necessário para pôr em prática medidas que necessitam de mudanças legislativas, por exemplo. Além disso, os riscos associados ao cenário C permanecem ou são ampliados. Por isso, esse cenário tem um nível de risco maior do que o cenário C.

### 5.3.5 RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO

Levando em consideração as análises apresentadas e o nível de profundidade a que foi possível chegar no tempo disponível para essa fase do projeto, o Consórcio conclui que o cenário mais recomendável é o cenário C, por: (i) ser um dos mais atrativos, (ii) impactar de forma positiva tanto os consumidores quanto as prestadoras, (iii) possuir impactos jurídicos limitados e risco, que no entendimento do Consórcio, é o menor dentre as opções formuladas. É necessário salientar, no entanto, que o cenário de maior impacto positivo no longo prazo é o cenário E, que se aproxima bastante das melhores práticas verificadas no benchmarking e possui o maior potencial de resolução dos problemas estruturais

identificados no setor. Portanto, a implementação do cenário C, tendo em vista a possibilidade de implantação na sequência de aspectos do cenário E, seria a melhor opção regulatória como diretriz para os próximos passos da Anatel.

## 5.4 GESTÃO DO ESPECTRO

Considerando as informações apresentadas na seção anterior e os debates realizados junto às equipes, foi possível indicar alguns cenários possíveis por meio da combinação das diversas alternativas de ações regulatórias.

Como exposto anteriormente, os cenários listados de A e E representam um espectro possível de opções a serem seguidas pela Agência. No entanto, o trabalho realizado permite a simulação de um número maior de cenários que podem ser compostos conforme a necessidade e visão do Conselho Diretor da Anatel.

Há diversos critérios para escolha da melhor alternativa, individualmente em cada subaspecto, e do melhor cenário. Sendo assim, o ideal é a análise holística de todos os fatores envolvidos no modelo regulatório para que se possa tomar uma boa decisão.

Os três cenários de Gestão do Espectro podem ser apresentados de maneira resumida por meio da imagem a seguir, na qual se demonstra a alternativa escolhida em cada subaspecto para cada cenário (A, C e E). Foi incluído um cenário máximo hipotético representando o maior impacto positivo possível no setor, a fim de ser utilizado como balizador dos demais cenários. Contudo, esse cenário não é visto como um cenário factível, pois não seria adequado no curto prazo e nem representa as melhores opções para o longo prazo, como foi concebido o cenário E, por exemplo.

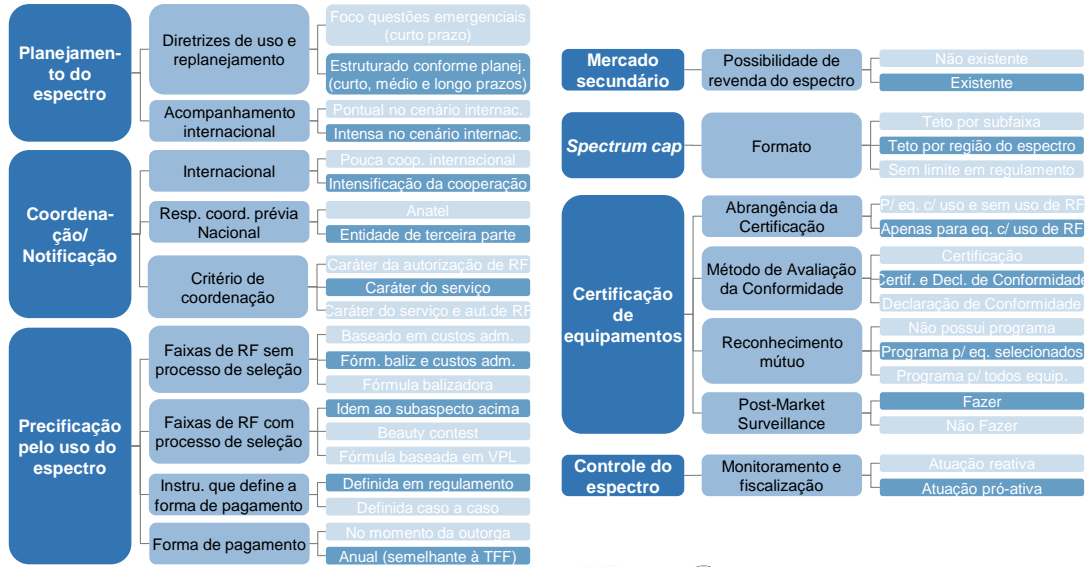


O cenário máximo hipotético é apresentado separadamente na figura a seguir.

## Gestão de Espectro

O cenário máximo hipotético representa a combinação de alternativas que produzem o impacto mais positivo, mas não é necessariamente factível

### Estruturação de alternativas



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO

MATTOS FILHO

55

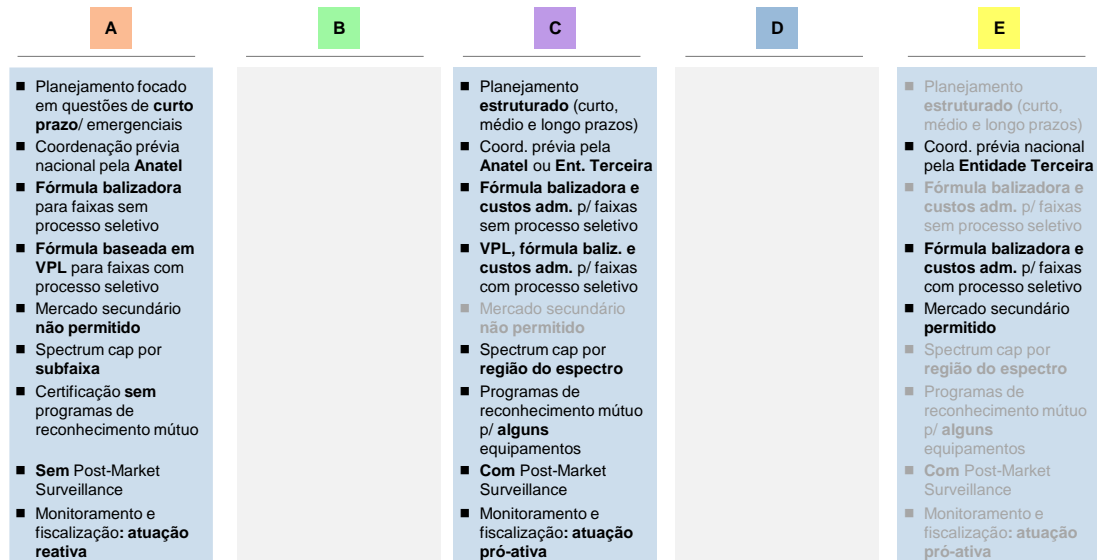
A figura abaixo resume as características dos demais cenários propostos destacando as diferenças entre eles.

## Gestão de Espectro

Não-Exaustivo

Os cenários de gestão de espectro tem como principal diferença a visão de planejamento de longo prazo e o mercado secundário de espectro

### Destques de cada cenário de alteração regulatória



Fonte: Consórcio ADVISIA

ADVISA  
OC&C Strategy Consultants

Hewlett Packard  
Enterprise

myte consulting

VISAGIO

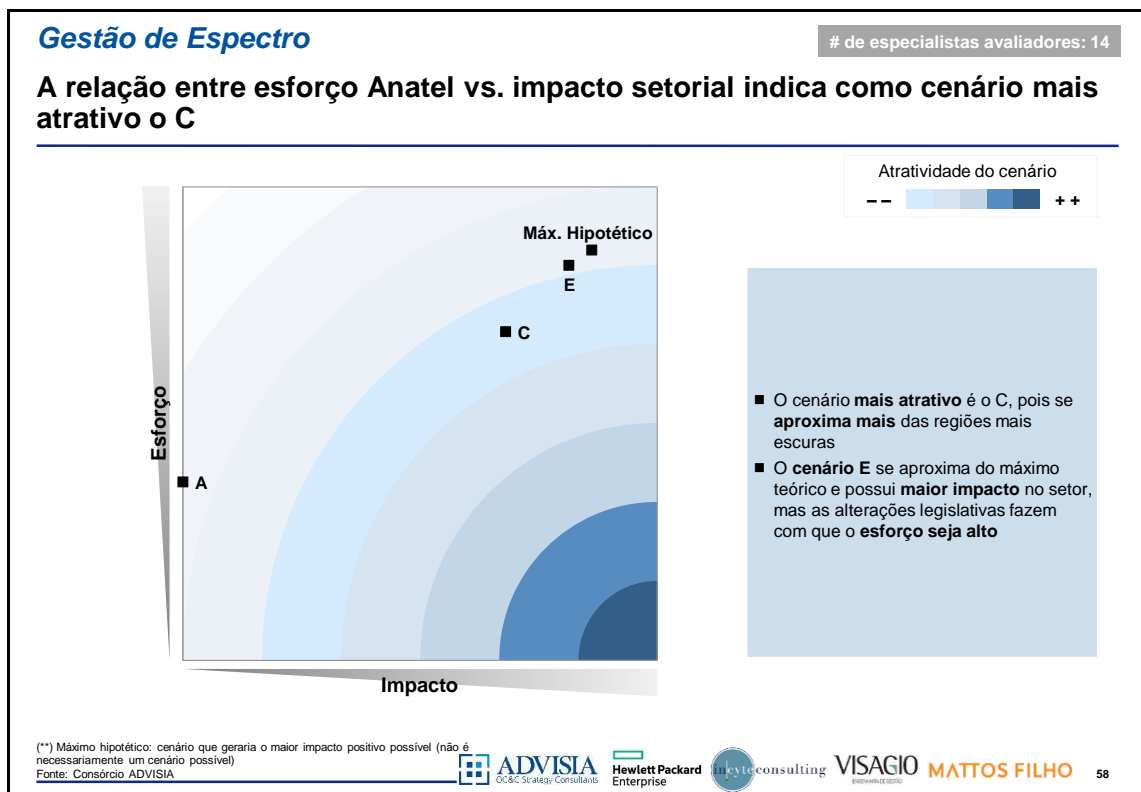
MATTOS FILHO

56

As subseções seguintes apresentam as dimensões analisadas para avaliação dos cenários apresentados.

## 5.4.1 IMPACTO VS. ESFORÇO

Os impactos da escolha de cada alternativa regulatória, bem como os esforços de sua implementação foram consolidados para cada cenário. Foi possível, portanto, obter um valor quantitativo representando o impacto total de cada cenário, conforme as alternativas que os compõem, e o esforço de implementação envolvido. A partir dessas informações, obtém-se uma medida relativa de impacto e esforço entre os cenários apresentados. O resultado dessa análise é apresentado na figura a seguir. Também é destacado o resultado da combinação teórica de alternativas que resultaria no maior impacto para o setor.



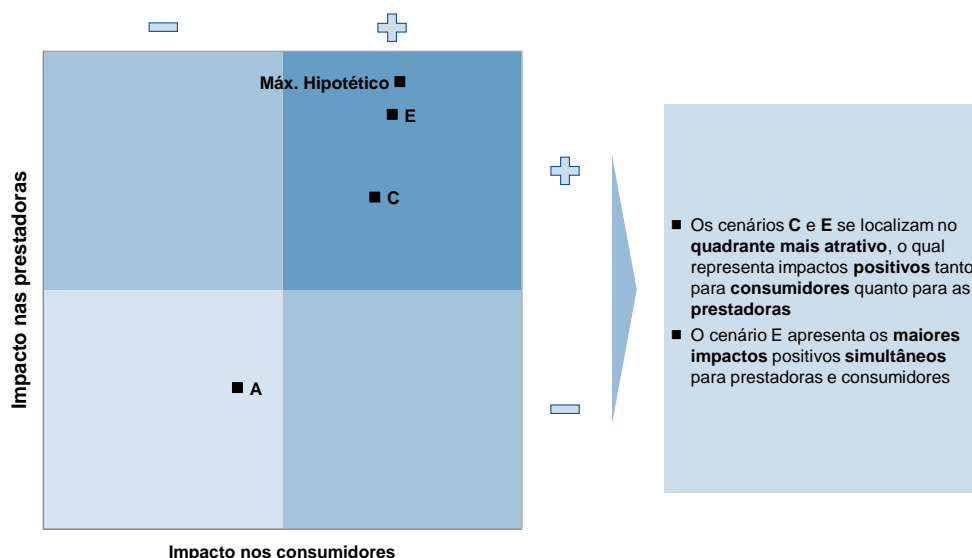
Considerou-se nessa análise que os cenários mais atrativos seriam aqueles que apresentassem o maior impacto e os menores níveis de esforço, como apresentado na legenda do gráfico. Sendo assim, o cenário mais atrativo, considerando o processo de análise de impacto regulatório, é o cenário C. O cenário A representa pouco esforço, mas pouco impacto no setor. O cenário E representa o maior impacto, mas também exige um grande esforço de implementação.

## 5.4.2 CONSUMIDORES VS. PRESTADORAS

Entre as medidas de maior interesse na AIR, pode-se citar os impactos regulatórios nos consumidores e prestadoras. Impactos positivos para ambos tendem a garantir uma maior sustentabilidade ao setor e é, portanto, uma situação bastante desejável para o cenário de modelo regulatório a ser escolhido pela Agência.

Na análise apresentada na figura a seguir, o posicionamento de cada cenário foi obtido de forma absoluta, ou seja, somando-se os impactos (positivos ou negativos) de cada alternativa implementada pelos cenários. Portanto, essa análise cumpre o papel de identificar o posicionamento de cada cenário relativamente ao aspecto de impacto nos consumidores e prestadoras.

A relação entre os impactos nos consumidores vs. prestadoras indica como cenário mais atrativo o E



(\*\*) Máximo hipotético: cenário que geraria o maior impacto positivo possível (não é necessariamente um cenário possível)  
Fonte: Consórcio ADVISIA

O cenário A apresenta impactos negativos nos consumidores e prestadoras, sendo, portanto, inadequado neste aspecto. Os cenários C e E representam impactos positivos para consumidores e prestadoras, sendo, portanto, cenários mais desejáveis. O ótimo teórico é de fato o cenário com impacto mais positivo, tanto para prestadoras quanto para consumidores.

### 5.4.3 IMPACTOS JURÍDICOS

Abaixo descrevemos de forma resumida os principais impactos jurídicos da implementação dos cenários de Gestão do Espectro. Tais impactos serão mais aprofundados no capítulo 6, o qual avaliará de forma concreta os desafios jurídicos do cenário recomendado.

## Impactos jurídicos por cenário

Principais formas de implementação jurídica de cada cenário de alteração regulatória

A	B	C	D	E
<ul style="list-style-type: none"> <li>N/A</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir medidas de planejamento de gestão de espectro na Agenda Regulatória</li> <li>Alterar o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências e Regulamentos sobre Canalização e Condições de Uso de RF, conforme for necessário para cooperação internacional</li> <li>Alterar o Regulamento de Uso do Espectro de RF</li> <li>Alterar Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de RF</li> <li>Alterar os Regulamentos sobre Condições de Uso de</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir medidas de planejamento de gestão de espectro na Agenda Regulatória</li> <li>Alterar o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências e Regulamentos sobre Canalização e Condições de Uso de RF, conforme for necessário para cooperação internacional</li> <li>Alterar o Regulamento de Uso do Espectro de RF</li> <li>Alterar Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de RF</li> <li>Alterar a LGT</li> <li>Alterar o Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de RF</li> <li>Alterar os Regulamentos sobre Condições de Uso de RF</li> <li>Alterar o Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações</li> </ul>

Fonte: Consórcio ADVISIA


**ADVISIA**  
 OC&C Strategy Consultants


**Hewlett Packard**  
 Enterprise


**Incyte consulting**

**VISAGIO**  
 SERVIÇOS DE CONSULTORIA


**MATTOS FILHO**

60

## 5.4.4 DEMAIS RISCOS

Por último, foram levantados alguns aspectos associados aos riscos de cada cenário, dimensão que deve servir de insumo para escolha do cenário recomendado. Muitos riscos foram levantados ao longo do processo de análise de impacto regulatório, uma vez que algumas alternativas foram avaliadas negativamente devido ao risco associado a elas. Nesta seção, procurou-se identificar os riscos mais relevantes de cada cenário, conforme as características de cada um. A figura a seguir apresenta de forma resumida os riscos identificados. O nível de risco indicado representa a opinião do Consórcio quanto à importância representada por cada risco, de acordo com sua descrição.

Cada cenário proposto representa um nível de risco que pode envolver, por exemplo, questões políticas e a eficácia dos mesmos

Análise de riscos

	A	B	C	D	E
Riscos identificados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco do país não acompanhar o desenvolvimento da indústria de telecomunicações</li> <li>Risco de manutenção dos entraves presentes no modelo atual (por exemplo: soluções sob demanda sem planejamento, falta de estímulo ao mercado secundário, precificação do espectro inadequada à realidade do setor, etc.)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de questionamentos jurídicos de eventuais mudanças no modelo de precificação (uso de VPL, por exemplo) e <i>spectrum cap</i></li> <li>Risco associado à percepção de perda de poderes de <i>enforcement</i> da agência sobre a coordenação do espectro</li> <li>Risco de operacionalizar diversas iniciativas simultaneamente</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Além dos riscos apresentados no cenário C, possível falta de apoio político para as modificações legislativas necessárias, em especial, a de mercado secundário</li> <li>Questionamentos (Ministério da Fazenda, MP, TCU, etc.) ligados à não utilização do VPL para cálculo do preço mínimo de faixas de espectro a serem leiloadas</li> </ul>
Nível de risco					

Fonte: Consórcio ADVISIA

O modelo atual, representado pelo cenário A, apresenta riscos para o setor, seu desenvolvimento e sustentabilidade. A manutenção do status atual representa também a manutenção de entraves burocráticos desnecessários e danosos à dinâmica do setor. A promoção do uso do espectro da forma que implica no maior ganho à sociedade como um todo exige que o modelo atual seja modificado.

O modelo do cenário C implementa uma série de propostas modernizadoras do processo de gestão do espectro, mas pode levar a questionamentos quanto à precificação do espectro, uso de entidade de terceira parte para coordenação nacional e a complexidade de se implementar as alterações necessárias em todos os subaspectos. Entendemos que esses riscos são contornáveis e, por isso, representam o menor nível de riscos entre os cenários estudados.

O modelo do cenário E possui riscos associados ao apoio político externo necessário para pôr em prática medidas que necessitam de mudanças legislativas, por exemplo. Além disso, os riscos associados ao cenário C permanecem ou são ampliados, como o fim da exigência da utilização do cálculo do VPL para definir a precificação de faixas do espectro. Por isso, esse cenário tem um nível de risco maior do que o cenário C.

### 5.4.5 RECOMENDAÇÃO DO CONSÓRCIO

Levando em consideração as análises apresentadas e o nível de profundidade a que foi possível chegar no tempo disponível para essa fase do projeto, o Consórcio conclui que o cenário mais recomendável é o cenário C, por: (i) ser um dos mais atrativos, (ii) impactar de forma positiva tanto os consumidores quanto as prestadoras, (iii) possuir impactos jurídicos limitados e risco, que no entendimento do Consórcio, é o menor dentre as opções formuladas. É necessário salientar, no entanto, que o cenário de maior impacto positivo no longo prazo é o cenário E, que se aproxima bastante das melhores práticas verificadas no benchmarking e possui o maior potencial de resolução dos problemas estruturais

identificados no setor. Portanto, a implementação do cenário C tendo em vista a possibilidade de implantação na sequência de aspectos do cenário E seria a melhor opção regulatória como diretriz para os próximos passos da Anatel.

## 6. ASPECTOS JURÍDICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CENÁRIO RECOMENDADO

Esta seção apresenta as recomendações iniciais de como implementar juridicamente os cenários mais recomendados expostos na seção anterior.

### 6.1 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Apresentaremos nesta seção nossos comentários quanto ao tema Prestação de Serviços. Para tanto, gostaríamos de ressaltar que nossa análise é estritamente relacionada aos aspectos jurídicos decorrentes das alternativas propostas em cada um desses temas.

Apresentaremos, a seguir, nossos comentários em relação a cada um desses aspectos, com foco nos Cenário D e E, recomendados à Anatel.

#### 6.1.1 BASE LEGAL

O tipo de regime de prestação de serviços de telecomunicações no novo modelo regulatório, proposto pelo Cenário D, será apenas o privado, de forma que as atuais prestadoras de serviços de telecomunicações em regime público possam migrar, gradativamente, para esse regime por meio da adaptação das concessões então vigentes, conforme regras de transição a serem editadas pela Anatel.

Passemos a analisar os impactos legais em razão da inexistência de uma prestadora de serviços de telecomunicações em regime público, e se essa sugestão violaria qualquer lei ou normativo atualmente vigente.

O art. 64, § único, da LGT, assim estabelece:

Art. 64. Comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar.

Parágrafo único. Incluem-se neste caso as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral.

Apesar de essa disposição constar em lei, entendemos que não seria necessário que o regime público de prestação do STFC fosse extinto por meio de outra lei, de modo a revogar referido parágrafo único. Isso porque a própria LGT delegou ao Poder Executivo poderes para instituir ou eliminar a prestação de serviço em regime público, nos termos de seu art. 18, inciso I:

Art. 18. Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto:

I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;

Assim, ao mesmo tempo em que a lei determinou que o STFC comportaria sua prestação em regime público, o legislador foi visionário e soube reconhecer o dinamismo ao qual o setor de telecomunicações estava inserido, e a inconveniência que seria submeter ao moroso processo legislativo qualquer mudança no regime de prestação dos serviços que se fizesse necessária em razão da evolução tecnológica ou das necessidades da sociedade.

Note-se que o poder atribuído pelo art. 18 retro citado é amplo e incondicional. Atribui ao Poder Executivo a competência de instituir ou eliminar a prestação de um serviço no regime público. Essa interpretação é a única possível, com vistas a evitar o conflito entre o art. 18, I e o parágrafo único do art. 64. Com efeito, se assim não fosse, ter-se-ia que tentar construir uma teoria pela qual o STFC seria objeto de uma reserva legal, de tal sorte que o Poder Executivo apenas pudesse eliminar o regime público dos serviços para os quais ele mesmo teria instituído referido regime.

Não nos parece a melhor interpretação da lei. O fundamento essencial do comando previsto pelo art. 18, I, é submeter essas alterações a um rito menos burocrático do que o processo legislativo convencional. Além disso, tivesse o Poder Executivo essa limitação de não poder alterar o regime de prestação do STFC, deveria a lei ter previsto isso expressamente.

Dessa forma, para que os serviços de telecomunicações sejam prestados apenas sob o regime privado, é necessária a edição de decreto presidencial alterando o regime público de prestação do STFC. Referido decreto deverá eliminar a prestação do STFC sob o regime público a partir de sua vigência e outorgar às atuais concessionárias a prerrogativa de migrar para o regime privado, contanto que renunciem a qualquer pleito indenizatório contra a União em razão da conversão do regime público em privado.

Analogamente ao processo estabelecido na Lei nº 12.485/2011 (art. 37) quanto à migração dos serviços de TV por assinatura, em especial o de TV a cabo ao regime do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), caso houvesse alguma concessionária que não quisesse optar pela migração para o regime privado, o regime público continuaria vigente e aplicável apenas àquela concessionária, até o momento em que ela decidisse converter-se ao regime privado ou quando da extinção do contrato de concessão (seja por decurso de prazo ou qualquer outro motivo previsto em lei).

É importante ressaltar que a ausência de prestadoras em regime público não afasta a possibilidade de criação de serviços universais que mereçam financiamento público ou outros tipos de incentivo aos seus prestadores. O estudo de *benchmark* não identificou qualquer país que adote o regime público de prestação de serviços de telecomunicações, apesar de haver massificação de serviços essenciais realizada por meio de fundos setoriais. Evidentemente que a utilização de fundo setorial de universalização para serviço outro que não o STFC em regime público importa na alteração de lei, decreto e regulamento, tema que iremos abordar mais à frente.

Note-se que o Cenário E propõe a inexistência de diferenciação de regimes de prestação de serviços de telecomunicações, ou seja, não haveria mais qualquer menção à diferenciação entre os regimes público e privado. Para implementar tal medida, faz-se necessário alterar ou revogar, conforme aplicável, os dispositivos da LGT que tratam desses dois regimes (por exemplo, art. 5º, art. 18, arts. 63 a 68), assim como alterar todos os regulamentos de serviços e demais resoluções emitidas pela Anatel que levem em consideração essa diferenciação entre regimes de prestação (por exemplo, a Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998, Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005).

Considerando que o Cenário E propõe a inexistência de diferenciação entre regimes de prestação, caminhando-se para um modelo de menor interferência do poder público nas atividades das operadoras, o regime de concessões deverá ser extinto. Quanto a esse aspecto, vale lembrar a Constituição Federal não impõe a obrigatoriedade de exploração do serviço de telecomunicações por meio de concessão. Com efeito, tal diploma atribuiu à União competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão **ou** permissão, os serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI). Ressalte-se, aqui, o caráter

alternativo entre essas três modalidades de delegação da prestação do serviço de telecomunicações ao particular.

Reforça essa ideia a previsão no já citado art. 18, I, da LGT, que delegou ao Poder Executivo a prerrogativa de eliminar, por meio de decreto, a prestação de modalidade de serviço de telecomunicações em regime público.

Ora, se o Poder Executivo pode eliminar o regime público de prestação de *todo e qualquer* serviço de telecomunicações, como articulamos anteriormente, o resultado prático do exercício dessa competência é o desaparecimento das concessões, o que nada agride nosso ordenamento jurídico.

A lista de serviços de telecomunicações nos Cenários D e E deve ser menos segmentada, com vistas a reduzir a complexidade regulatória e a carga burocrática imposta pela existência de uma lista de serviços muito extensa. A distinção entre os serviços pode continuar a existir, porém agora sua exploração deverá ser outorgada por meio de um único instrumento, conforme detalhado no capítulo referente ao Licenciamento e Outorga. Para simplificar a lista de serviços, a Anatel deverá revê-la com o objetivo de consolidar os serviços afins, submetendo-os às mesmas regras de prestação.

Para implementar essa alternativa, a Anatel deverá: (i) editar novos regulamentos para tratar da consolidação de serviços e (ii) revogar os regulamentos dos serviços que forem consolidados

### 6.1.2 PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO

O foco da regulação, conforme proposto no Cenário D, deve ser o mercado de atacado, com a possibilidade de correções pontuais no mercado de varejo. A Anatel já atua na regulação do mercado de atacado, notadamente por meio do PGMC. No mercado de varejo, existe atuação pontual quanto ao controle de tarifas na prestação do STFC em regime público. Portanto, para implementação dessa alternativa, não há necessidade de alterações legais ou normativas. Já no Cenário E, o foco da regulação passaria a ser apenas o mercado de atacado. Assim, para implementar essa alternativa, seria necessário realizar alterações pontuais no PGMC para excluir a atuação regulatória da Anatel no mercado de varejo, bem como revogar todos os instrumentos que estabeleçam as tarifas que devem ser praticadas aos usuários do STFC.

Para a promoção da competição, deverão ser utilizados métodos assimétricos de controle aplicados às prestadoras que detêm Poder de Mercado Significativo – PMS, notadamente no mercado de atacado, o que se aplica aos Cenários D e E. Atualmente, o PGMC estabelece a adoção de medidas assimétricas no mercado de atacado sempre que houver probabilidade de exercício de poder de mercado no mercado de varejo (Anexo II, item III, subitem 1.1).

Para aumentar o nível de competição do mercado, de acordo com o Cenário D, deverão ser adotados mecanismos pautados em (i) transparência nos dados de interesse das prestadoras, tais como as condições contratuais dos serviços ofertados, preços e status operacional de rede; (ii) separação funcional das operadoras (divisão em redes de acesso e de transporte, por exemplo); (iii) estabelecimento de preços de referência utilizados no atacado; (iv) estabelecimento de oferta obrigatória de serviços de atacado; e (v) redução da carga regulatória sobre os agentes de mercado. Atualmente, o PGMC já estabelece a adoção de medidas regulatórias assimétricas em cada mercado relevante, de modo que os objetivos do PGMC sejam alcançados (art. 12, incisos I, III, V e VII). Dessa forma, não há necessidade de alterações legais ou normativas. Isso não afasta a possibilidade de a Anatel

revisitar seus esforços no sentido de execução e cumprimento do PGMC, de modo a efetivamente garantir um cenário de equilíbrio de forças entre agentes de mercado. Quanto à redução da carga regulatória, seria necessária a alteração pontual dos regulamentos de serviços e de qualidade, além do próprio PGMC, de forma a desonerar as operadoras de algumas de suas obrigações regulatórias.

O Cenário E propõe as mesmas alternativas do Cenário D, exceto pela adoção da separação funcional das operadoras. Portanto, para implementar esse cenário, são necessárias as mesmas alterações acima indicadas, bem como a revogação de regras que estabeleçam a separação funcional.

### 6.1.3 MASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS

O foco da massificação, conforme proposto nos Cenários D e E, não deverá ser vinculado a um serviço de telecomunicações específico (voz ou banda larga), mas sim ser flexível de modo a acompanhar o dinamismo do setor e atender aos interesses da sociedade. Para implementação dessa alternativa, a depender da definição do foco da massificação, poderá ser necessário redefinir o foco das políticas públicas de massificação, visto que o seu objetivo atual é massificar o acesso em banda larga, conforme estabelecido especificamente no art. 4º, inciso II, do Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, e no art. 1º, inciso I, do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, que institui o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL.

Quanto à forma de acesso, os Cenários D e E propõem que as iniciativas destinadas à massificação não devem distinguir entre serviço móvel ou fixo, podendo, portanto, abranger serviços móveis e/ou fixos. Para isso, a redefinição do foco das políticas públicas, conforme mencionado acima, não deverá diferenciar o tipo de serviço ou a sua forma de acesso (fixo ou móvel).

Quanto à aplicação geográfica, os Cenários D e E propõem que a prestação do serviço universal deverá deixar de ser nacional para ser focada em áreas específicas, devendo haver incentivos do Poder Público para tal exploração.

Para implementar essa alternativa, não é necessária alteração legal, pois a LGT já prevê a possibilidade de haver prestação do serviço em âmbito nacional, regional, local ou em áreas determinadas (art. 65, §2º). A alteração nesse artigo decorreria, na verdade, da prestação de serviços de telecomunicações somente em regime privado (Cenário D do subaspecto Tipos de Regime) ou, ainda, da adoção de um modelo onde não haveria menção ao tipo de regime adotado (Cenário E do subaspecto Tipos de Regime).

Assim, para redução da área de abrangência a ser atendida pelo serviço universal faz-se necessária a edição de novos planos gerais de serviço, o que poderia ser feito por meio de alterações mais significativas do PGO e mais pontuais do PGA, ou até mesmo a revogação desses instrumentos. A definição quanto às áreas consideradas estratégicas para fins de atendimento pela prestadora universal poderia ser feita pela Anatel, com base nos critérios que constariam da nova regulamentação (como, por exemplo, as áreas com níveis inadequados de competição).

Quanto às metas de universalização especificamente consideradas, seria oportuna uma revisão para que essas sejam estabelecidas de modo a efetivamente atender às necessidades da população, observados os princípios de razoabilidade e proporcionalidade. Portanto, o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU, aprovado pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, deveria ser ajustado de modo a apenas se manter como obrigação aquilo

que seja considerado essencial no âmbito do novo serviço universal (como, por exemplo, nas áreas em que não houver cobertura pelo serviço móvel).

No caso do STFC prestado em regime público, os atuais Contratos de Concessão do STFC deveriam ser adaptados ao novo arcabouço de prestação do STFC, conforme necessário, considerando-se a possibilidade de sua adaptação para o regime de autorização, conforme exposto acima.

Em paralelo à conversão dos atuais Contratos de Concessão de STFC em autorizações, poder-se-ia iniciar o processo de escolha de novas prestadoras universais, o que seria incentivado, conforme mostram os Cenários D e E, por meio de licitações que estabeleçam critérios que tornem a exploração do serviço universal em regiões não competitivas atraentes financeiramente, sob pena de não haver interessados na exploração desse serviço.

Quanto ao tratamento da prestadora universal, os Cenários D e E indicam a necessidade de utilização de mecanismos regulatórios assimétricos para assegurar a atratividade e viabilidade da prestação do serviço universal. Para implementar essa alternativa, não são necessárias alterações legais ou normativas, bastando que o edital de licitação e os respectivos termos de autorização prevejam a utilização de mecanismos de incentivo no âmbito dessas autorizações.

O mecanismo de financiamento do serviço universal, conforme proposto nos Cenários D e E, deverá ser um fundo de acumulação, tal como ocorre atualmente, por meio do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, combinado com incentivos públicos destinados ao investimento em expansão de rede como, por exemplo, redução da carga tributária. Para implementar essa alternativa, deverão ser feitas alterações na legislação tributária, de modo a reduzir seu impacto sobre os serviços universais. Ademais, faz-se necessário alterar os instrumentos que tratam do FUST, de modo a possibilitar o uso dos recursos desse fundo em serviços de banda larga. Dentre os instrumentos que tratam do FUST, destacamos:

- (i) a Lei do FUST (Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000);
- (ii) o Regulamento do FUST, aprovado pelo Decreto nº 3.624, de 5 de outubro de 2000;
- (iii) o Regulamento para Arrecadação da Contribuição das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações para o FUST, aprovado pela Resolução nº 247, de 14 de dezembro de 2000.

O modelo proposto no Cenário E traz também a compensação de custos como mecanismo de financiamento. Essa compensação de custos seria mais uma alternativa para cobrir eventuais custos adicionais da massificação do serviço universal. Para tanto, será necessário estabelecer, por meio de lei, a criação desse mecanismo de compensação, bem como suas regras e procedimentos, podendo ser outorgada à Anatel a regulamentação dessa matéria.

A entidade gestora do mecanismo de financiamento do serviço universal, conforme propõe o Cenário D, deverá ser o próprio governo, tal qual ocorre atualmente com o FUST. Para implementar essa alternativa, não são necessárias alterações legais ou normativas.

Já o Cenário E propõe que o mecanismo de financiamento seja gerido por uma entidade independente, que irá arrecadar, gerir e repassar os recursos de modo a garantir sua utilização em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com o novo PGMU ou instrumento equivalente (vide acima). Para implementar essa alternativa, faz-se necessário alterar os instrumentos que tratam do FUST, conforme destacado acima.

Com relação à administração de fundos setoriais por entidades privadas, vale tecer alguns comentários. As contribuições ao FUST e FUNTTEL têm natureza tributária, conforme orientação consolidada da jurisprudência (STJ: AgRg no REsp 1.511.517/RS; RE 606.056/RS). Embora não haja entendimento pacificado, a doutrina e jurisprudência sinalizam que o FUST e FUNTTEL seriam Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Ditas contribuições são atualmente devidas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado.

Segundo a legislação de regência, o FUST se destina preponderantemente à universalização dos serviços de telecomunicações, ao passo que o FUNTTEL tem como principal objetivo o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações.

Na Exposição de Motivos da LGT afirma-se que a universalização dos serviços de telecomunicações será atingida mediante *“atividades desempenhadas pelas operadoras de serviços de telecomunicações, prestados em regime público, em cumprimento a obrigações contratuais e atividades custeadas com recursos do FUST”*.<sup>3</sup> Segundo a doutrina *“as atividades custeadas com os recursos do FUST somente poderão ser desempenhadas pelas operadoras que prestam serviços de telecomunicações em regime público”*.<sup>4</sup>

De acordo com PAULO AYRES BARRETO, *“a capacidade tributária ativa é passível de delegação. Assim, nas contribuições, pode figurar no polo ativo da relação jurídica tributária pessoa diversa da competente para instituir o tributo.”*<sup>5</sup> E, ainda, *“as receitas públicas geradas com a arrecadação de contribuições são necessariamente vinculadas a órgão, fundo ou despesa, diversamente do que ocorre com os impostos, em que o vínculo dessa natureza é vedado pela Constituição”*.<sup>6</sup>

Na mesma linha, HELENO TÔRRES, esclarece que as contribuições estão sujeitas ao regime da parafiscalidade, ou seja, pode haver a delegação da sujeição tributária ativa (poder de arrecadar e administrar o tributo) para pessoa distinta daquela que o institui. Segundo o doutrinador, o legislador *“[...] poderá manter a própria pessoa de direito público interno dotada da respectiva competência, quanto atribuir a terceiro o direito de exigir e arrecadar o tributo dos sujeitos passivos correspondentes.”*<sup>7</sup>

E continua: *“Ademais, nada impede que a pessoa arrecade e transfira o seu resultado diretamente para outro órgão, fundo ou despesa, diferente do sujeito ativo, mas relacionado com este para os fins de atendimento das finalidades às quais se encontra vinculada a instituição da contribuição interventiva. São múltiplas as opções de política financeira do Estado.”*<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> BORGES, Eduardo de Carvalho. *A contribuição ao Fust e sua inconstitucionalidade*. SCHOUERI, Luis Eduardo. *Direito tributário: homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. 2. p. 755.

<sup>4</sup> *Idem*. *Ibidem*.

<sup>5</sup> BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. São Paulo: Noeses, 2011. 217p. 2.ed. Prefácio de Paulo de Barros Carvalho. p. 150.

<sup>6</sup> *Idem*. p. 197.

<sup>7</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Pressupostos constitucionais das contribuições de intervenção no domínio econômico. A CIDE-tecnologia*. ROCHA, Valdir de Oliveira. *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2003. 7. p. 123.

<sup>8</sup> *Idem*. p. 124.

Ainda que delegada a capacidade tributária ativa, os valores arrecadados em função da exigência do tributo devem estar, necessariamente, associados a atividades de interesse público. Nessa linha, LUCIANO AMARO afirma que as contribuições em geral possuem como característica a “*destinação a determinada atividade, exercitável por entidade estatal ou paraestatal, ou por entidade não estatal reconhecida pelo Estado como necessária ou útil à realização de uma função de interesse público*”.<sup>9</sup>

Essa estrutura de delegação da capacidade tributária ativa já foi adotada pela legislação brasileira em outras hipóteses, casos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), cuja arrecadação era anteriormente destinada à Superintendência Nacional da Marinha Mercante e da Contribuição ao FGTS prevista pela Lei Complementar nº 110/2001, destinada à Caixa Econômica Federal.

Assim, o FUST e FUNTEL têm natureza tributária e sua arrecadação pode ser delegada a terceiro, contanto que tais valores sejam vertidos para atividade de interesse público, caso dos projetos de massificação do serviço de telecomunicações universal no país.

Os contribuintes do mecanismo de financiamento deverão ser as prestadoras de serviços de telecomunicações, conforme propõem os Cenários D e E. Para implementar essa alternativa, não são necessárias alterações legais ou normativas, pois a obrigação de as prestadoras contribuírem para o FUST já está prevista na LGT (art. 81, II).

O mecanismo de continuidade da prestação do serviço universal, conforme propõem os Cenários D e E, se dará por meio do cumprimento do prazo dos respectivos instrumentos de delegação e não necessariamente por meio do controle de bens reversíveis.

Traçando um paralelo com o regime atual, o art. 93, XI, da LGT, determina que o contrato de concessão deverá indicar “os bens reversíveis, se houver.” Havendo tais bens, a lei determina um conjunto de regramentos, tais como o dever de buscar anuência prévia da Anatel em caso de alienação ou oneração desses bens, além, evidentemente, a transferência da posse desses bens à União, finda ou extinta a concessão.

Existe certo desarranjo conceitual quanto aos bens reversíveis no setor de telecomunicações em comparação a outros setores.

Como se sabe, os bens utilizados para a prestação de serviços não se destinam precipuamente à prestação do STFC em regime público, mas sim são compartilhados com outros serviços, prestados em regime privado. É cada vez mais difícil precisar quais bens seriam exclusivamente afetos à prestação do STFC em regime público, devido à possibilidade de aproveitamento desses bens para prestação de outros serviços, especialmente no cenário atual de convergência tecnológica.

Isso não aconteceu em outros setores, em que os serviços não sofreram esse tipo de corrosão em seu núcleo característico.

Além disso, a reversibilidade é um enorme desincentivo às prestadoras para realizar investimentos em rede, principalmente na fase final da concessão. O regime de reversão de bens está totalmente descolado da realidade mostrada pelo *benchmark*: nenhum dos países estudados utiliza-se de mecanismo semelhante para garantir a continuidade de serviços considerados universais.

---

<sup>9</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006. 12ed. p. 84.

É ilusório imaginar que o mecanismo de reversibilidade dos bens seja eficaz e suficiente para garantir a continuidade dos serviços, na medida em que diversos outros recursos ainda mais importantes, como, por exemplo, recursos humanos e financeiros, seriam necessários para manter as redes operando em condições adequadas. Não se antevê disponibilidade desses recursos essenciais complementares disponíveis à União em uma situação de ruptura contratual abrupta ou mesmo abandono na prestação dos serviços públicos pelas então prestadoras.

Assim, no novo regime que ora se propõe, com a rescisão ou término dos instrumentos de delegação, poderia se sugerir um período transitório em que a prestadora anterior permanecesse obrigada a prestar os serviços universais, até que uma nova licitação fosse lançada e finalizada, com a escolha da nova prestadora. Há exemplos semelhantes no *benchmark* realizado.

Além disso, conforme proposto nos Cenários D e E, com a extinção da reversibilidade dos bens, poderão ser adotadas novas medidas com vistas a garantir a continuidade da prestação dos serviços, tais como (i) a obrigação de aviso prévio à desistência da prestadora universal em determinada região afetada, para que haja tempo suficiente para substituí-la, (ii) a vinculação da autorização de serviços em um local competitivo à prestação do serviço em áreas carentes de massificação; e (iii) a apresentação de seguro garantia como forma de assegurar o cumprimento dos compromissos de abrangência, prática já empregada atualmente nos leilões de radiofrequência promovidos pela Anatel.

Para que essas alternativas sejam implementadas, será necessário alterar alguns instrumentos, para incluir esse procedimento e excluir a reversibilidade de bens que afeta os atuais Contratos de Concessão de STFC, dentre os quais destacamos<sup>10</sup>:

- (i) alterar o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU, aprovado pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011;
- (ii) revogar o Regulamento de Controle de Bens Reversíveis, aprovado pela Resolução nº 447, de 19 de outubro de 2006;
- (iii) alterar os modelos dos Contratos de Concessão para a prestação do STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional – LDN e Longa Distância Internacional – LDI, aprovados pela Resolução nº 552, de 10 de dezembro de 2010;
- (iv) aditar os contratos de concessão atualmente vigentes.

Nesse ponto, vale tecer alguns comentários sobre a extinção do regime de reversibilidade dos bens das atuais concessionárias do STFC.

A finalidade precípua da reversão dos bens é garantir a continuidade da prestação do serviço, quando do término do instrumento de outorga detido pela concessionária.

Vale lembrar que, à época da migração das concessões do Serviço Móvel Celular – SMC para as autorizações do Serviço Móvel Pessoal – SMP, a Anatel decidiu por manter os bens reversíveis sob o patrimônio das então concessionárias, as quais passariam a ser autorizatárias de SMP. Diante das alegações de prejuízo ao patrimônio público que teriam

---

<sup>10</sup> Não entendemos necessária a alteração na LGT nesse sentido, pois essa estabelece o regime de reversibilidade de bens, caso esses bens sejam incluídos em um determinado contrato de concessão. Vide a faculdade estabelecida pelo art. 93, XI da LGT. Nada impede a manutenção do regime de controle de bens reversíveis, caso se entenda, que em algum tipo de concessão, esses se fazem necessários.

decorrido de referida medida, o Tribunal de Contas da União - TCU manifestou-se no seguinte sentido:

“44. Não é desarrazoado o raciocínio de que a futura reversão dos equipamentos traria algum retorno financeiro para a Administração, hipótese afastada quando da transmutação de regimes. Por outro lado, deve-se lembrar que nesse processo foram também estabelecidas obrigações mais rígidas para as operadoras, aumentando-se as vantagens e direitos dos usuários, sem que houvesse, cabe bem destacar, alteração na política tarifária. Ou seja, houve, de certa forma, uma contraprestação pela suposta vantagem concedida pela União.” (Acórdão nº 1.247/2005 – TCU – Plenário. Min. Relator Marcos Bemquerer Costa. Processo nº TC-015.329/2003-6. Data da sessão: 24/8/2005)

“Por fim, não vislumbro prejuízo ao erário em decorrência da transferência dos bens reversíveis das concessionárias de SMC para o patrimônio das autorizadas de SMP. A reversibilidade de bens não tinha por finalidade ressarcir ao Estado os bens adquiridos ou produzidos com recursos públicos, mas, sim, garantir a continuidade da prestação dos serviços por parte dele no caso da extinção da concessão, o que não foi necessário no presente caso, pois, com a transformação das concessões de SMC em autorizações de SMP, não houve a descontinuidade da prestação dos serviços de telecomunicação.” (Acórdão nº 2275/2009 – TCU – Plenário. Min. Relator Augusto Nardes. Processo nº TC 015.329/2003-6. Data da sessão: 30/9/2009)

Portanto, o TCU admitiu a possibilidade de que a União abrisse mão de receber os bens reversíveis, tendo como contrapartida a imposição às prestadoras de SMP de obrigações que gerassem melhorias na prestação do serviço aos usuários.

E vale lembrar que diversas concessões do SMC foram outorgadas no âmbito da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, a qual submeteu, por meio dos respectivos contratos de concessão, o regime de reversão de bens à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Esta lei dispõe, quanto a essa matéria, em seu art. 35, § 1º, que: “[e]xtinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato”.

Note-se que, no âmbito das concessões de SMC, não pairavam dúvidas no sentido de que a *propriedade* dos bens reversíveis deveria ser transferida à União quando do fim da concessão.

Já no contexto da LGT, o regime de reversão não é o da *propriedade*, mas sim o da *posse*. Confira-se:

*Art. 102. A extinção da concessão transmitirá automaticamente à União a posse dos bens reversíveis.*

Portanto, é imperioso concluir que, se a ausência de reversão da propriedade dos bens das então concessionárias de SMC não foi considerada como uma perda ao erário, com mais razão ainda pode-se concluir que a ausência de reversão da posse desses bens à União deveria suscitar menor questionamento.

Sendo menor a eventual “perda” que a União poderia experimentar pela não reversão da posse desses bens (em comparação a não reversão da propriedade), parece-nos que caberia à Anatel ponderar o nível de contrapartidas que poderiam ser exigidas das concessionárias de STFC, de modo a buscar uma real correspondência entre referidas contrapartidas e o valor decorrente da eliminação do regime de posse dos bens reversíveis.

Diante disso, entendemos possível que, quando da extinção do regime de reversibilidade de bens das atuais concessões de STFC, a Anatel estabeleça as correspondentes contrapartidas tanto nas novas autorizações de STFC (que sucederão às concessões) como nas autorizações de SCM e de SMP pertencentes às empresas do mesmo grupo econômico da antiga concessionária, a depender do foco da massificação (voz ou banda larga), de modo que tais obrigações sejam revertidas em benefício dos usuários do serviço universal.

Além das medidas alternativas à reversibilidade de bens, acima expostas, o Cenário E traz ainda mais um mecanismo de continuidade, qual seja, a intervenção administrativa na empresa que apresentar risco de descontinuar a prestação do serviço universal. Para implementar essa alternativa, são necessários ajustes na LGT, uma vez que a intervenção está apenas prevista para concessionárias (arts. 110 e seguintes), as quais não existirão nos Cenários D e E aqui propostos.

A desapropriação de bens por motivo de utilidade pública já se encontra prevista na LGT, arts. 19, XX e 100, porém, apenas para serviços prestados em regime público. Dessa forma, para implementação dessa alternativa, conforme prevista nos Cenários D e E, deverão haver ajustes pontuais na lei para sua aplicação em prestadoras que não sejam concessionárias.

Entretanto, processos de desapropriação, além de longos, implicam em dispêndio econômico financeiro relevante ao Poder Público, razão pela qual não se vislumbra que esse seja o melhor mecanismo para garantir a continuidade da prestação do serviço universal.

As regras deveriam focar mais nos critérios para escolha e manutenção da prestadora universal do que no regime de bens necessário à sua prestação.

## 6.2 QUALIDADE

Apresentaremos nesta seção nossos comentários quanto ao tema Qualidade. Para tanto, gostaríamos de ressaltar que nossa análise é estritamente relacionada aos aspectos jurídicos decorrentes das alternativas propostas em cada um desses temas.

Apresentaremos, a seguir, nossos comentários em relação a cada um desses aspectos, com foco no Cenário C, recomendado à Anatel.

### 6.2.1 GERENCIAMENTO DA QUALIDADE

O gerenciamento da qualidade deve ser realizado de forma híbrida, conforme mostra o Cenário C. Nesse modelo, a Anatel deve procurar equilibrar as normas de controle e aplicação de sanções com as funções de acompanhamento e publicação de dados, ou seja, a Agência não abriria mão da aplicação de penalidades (inclusive multas), mas direcionaria sua atuação para o acompanhamento dos indicadores das operadoras e publicação de dados, incluindo classificação por meio de *rankings*. Para tanto, não há necessidade de alterações legais ou normativas.

Conforme mostra o cenário recomendado C, o foco da regulação deverá ser na qualidade geral do setor (em oposição à resolução individual de problemas entre consumidores e prestadoras). Como essa prática já é adotada pela Anatel, por meio dos Regulamentos de Gestão da Qualidade do STFC, SMP e SCM e pelo Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ-televisão por assinatura, não há necessidade de alterações legais ou normativas para implementar essa alternativa.

### 6.2.2 FOCO DOS INDICADORES

Os tipos de indicadores adotados para aferição da qualidade do serviço devem refletir o balanceamento entre qualidade do serviço (QoS) e qualidade percebida do usuário (QoE), conforme recomendado no Cenário C. Ainda de acordo com o cenário recomendado, a composição entre os indicadores deverá ser feita de maneira híbrida, combinando os fatores para avaliação da qualidade dos serviços. Para tanto, devem ser alterados os Regulamentos de Gestão da Qualidade do STFC, SMP e SCM, o Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ-televisão por assinatura e o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, de modo a incluir nesses instrumentos mecanismos que efetivamente relacionem QoS e QoE.

### 6.2.3 DEMANDAS CONSUMERISTAS

No relacionamento com o consumidor, conforme mostra o Cenário C, a recepção das demandas deverá ser feita pela ouvidoria das prestadoras, devendo a Anatel ser acionada apenas como último recurso, após as outras vias terem sido esgotadas (atendimento de 1º nível e ouvidoria das prestadoras). Nesse modelo, o custeio do atendimento aos consumidores deverá ser suportado pelas próprias prestadoras. Para implementar essas alternativas, deverão ser alterados os regulamentos de qualidade dos serviços, de modo a prever a obrigatoriedade de as prestadoras realizarem o tratamento de 2º nível das reclamações por meio de ouvidoria.

Sobre o foco do regulador, a Anatel deve ter como objetivo a resolução da causa das reclamações submetidas pelos consumidores, conforme mostrado no Cenário C. Para tal medida, não será necessário realizar alterações legais ou normativas.

Quanto às consequências das demandas dos consumidores, de acordo com o cenário recomendado, as informações recolhidas deverão ser utilizadas para formulação de ações que visem a solucionar a causa dos problemas relatados pelos consumidores. Para implementação dessa alternativa, não é necessária alteração legal ou normativa.

### 6.2.4 MONITORAMENTO E CONTROLE

A coleta e envio de dados de qualidade deve ser realizada por entidade independente, que receberá os dados das prestadoras, fará o processamento e enviará os resultados à Anatel, conforme mostra o Cenário C. Essa entidade independente poderá ser a Entidade Aferidora da Qualidade de Banda Larga – EAQ, criada para aferição dos indicadores de qualidade de banda larga (fixa e móvel).

Para implementar essa alternativa, é necessário ampliar o escopo de atuação da EAQ para abranger todos os serviços (além da banda larga), bem como realizar as atividades de coleta, processamento e envio desses dados de qualidade à Anatel. Dessa forma, deverão ser alterados o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia – RGQ-SCM (arts. 33 e seguintes) e o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal – RGQ-SMP (arts. 26 e seguintes), de modo a prever a inclusão de outros serviços sob a responsabilidade da EAQ. Nessa linha, os regulamentos de qualidade dos outros serviços também deverão ser alterados, para indicação da EAQ como responsável pela coleta e envio de dados de qualidade. Dentre esses regulamentos, destacamos o Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – RGQ-STFC e o Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ-televisão por assinatura.

Quanto aos critérios de aplicação das regras, o Cenário C recomenda que as metas de qualidade sejam aplicadas às prestadoras conforme seu porte (acima de 50 mil acessos em

serviço), como é feito atualmente para o STFC, SMP e SCM. Dessa forma, para estender a aplicação desse critério também ao SeAC, será necessário alterar o Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ-televisão por assinatura..

A frequência de consolidação e publicação dos dados de qualidade deverá ser semestral, como apresenta o Cenário C. Para isso, são necessárias alterações nos regulamentos de qualidade, tais como:

- (i) o Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – RGQ-STFC (v.g. art. 6º);
- (ii) o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal – RGQ-SMP (v.g. art. 8º);
- (iii) o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia – RGQ-SCM (v.g. Anexo I, item 4);
- (iv) o Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ-televisão por assinatura (v.g. Anexo I, itens 1 a 10).

Como mostra o Cenário C, a forma de avaliação da qualidade deve se dar por meio de um modelo híbrido que considere o atendimento a cada um dos indicadores de qualidade estabelecidos na regulamentação, assim como o desempenho global da prestadora em relação ao cumprimento das metas de qualidade. Para implementar essa medida, são necessárias alteração nos regulamentos de qualidade dos serviços, de modo a prever tal avaliação híbrida.

A forma de aplicação das medidas punitivas, consequência do descumprimento das metas de qualidade, compreenderá um modelo híbrido, como se recomenda no Cenário C, composto por (i) sanção cuja aplicação ou materialização dependeria de decisão específica em processo administrativo, e (ii) medidas punitivas, estabelecidas na regulamentação, que seriam diretamente aplicadas caso ocorresse a conduta prevista na norma, conforme apurado em processo administrativo. Para implementar essa alternativa, a Anatel poderia se valer dos artigos 12, 15, 18 §4º e 24<sup>11</sup> do Regulamento de Aplicação de Sanções

---

<sup>11</sup> Art. 12. A critério da Agência, nas infrações classificadas como leves, e quando não houver reincidência específica, pode ser aplicada a sanção de advertência ao infrator.

Art. 15. As sanções de obrigação de fazer e de não fazer poderão ser aplicadas nas infrações classificadas como leves, médias e graves, cumulativamente ou não com a sanção de multa, quando a autoridade competente, valendo-se da oportunidade e conveniência, verificar que a imposição de prática ou abstenção de conduta à sancionada será mais razoável e adequada para o atingimento do interesse público, devendo a escolha ser devidamente motivada, observados os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

Art. 18, § 4º: A Anatel poderá afastar, excepcionalmente e de modo fundamentado, a aplicação da metodologia para o cálculo da multa, caso se verifique, no caso concreto, que o valor da sanção não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Art. 24. As sanções constantes deste Regulamento podem ser substituídas por uma menos gravosa, nos casos em que a infração não justificar a aplicação destas sanções, observado o disposto neste Regulamento e nas demais normas aplicáveis.

Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, para implementar um sistema alternativo de aplicação de sanções, porém, e em analogia ao previsto no art. 39 para a dosimetria das penas financeiras, parece-nos adequado que esse novo sistema fosse objeto de uma portaria expedida pelo Conselho Diretor, que trouxesse maior transparência e previsibilidade quanto aos critérios a serem adotados pela Agência.

Como apresentado no cenário recomendado, o foco do *enforcement* da Agência deve ser a atuação baseada na regulação responsável das prestadoras, podendo agir para estimulá-las a atingir as metas de qualidade dos serviços, bem como puni-las dependendo do grau de descumprimento.

O estímulo para que a prestadora cumpra as metas de qualidade deverá ser baseado em um modelo híbrido, que combine medidas de transparência e divulgação de informações, como a publicação de *rankings* das prestadoras.

Em caso de punição das prestadoras por descumprimento das metas de qualidade, também deverá ser adotado um modelo híbrido que abranja a aplicação de sanções previstas no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, bem como a implementação de medidas de compensação ao consumidor, de forma a induzir as prestadoras a prestarem seus serviços conforme os padrões estabelecidos.

Para implementar essas alternativas, sugerimos a edição de uma Portaria pelo Conselho Diretor, tal como já acima sugerido.

## 6.3 LICENCIAMENTO E OUTORGA

Apresentaremos nesta seção nossos comentários quanto ao tema Licenciamento e Outorga. Para tanto, gostaríamos de ressaltar que nossa análise é estritamente relacionada aos aspectos jurídicos decorrentes das alternativas recomendadas.

Apresentaremos, a seguir, nossos comentários em relação a cada um desses aspectos, com foco nos Cenários C e E, recomendados à Anatel.

### 6.3.1 AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Conforme apresentado nos Cenários C e E, recomenda-se à Anatel a adoção de uma nova pauta regulatória, com a autorização para prestação de serviços baseada em exigências normativas simplificadas, orientadas à desburocratização dos procedimentos para autorização.

Nesse sentido, as condições subjetivas para outorga de autorizações no regime privado poderiam ser atestadas de um modo mais flexível. Por exemplo, os requisitos dos incisos I<sup>12</sup>,

---

*Parágrafo único. A decisão de que trata o **caput** deve ser fundamentada, indicando explicitamente o interesse público a ser protegido, os critérios de conveniência e oportunidade adotados e os parâmetros de substituição da sanção.*

<sup>12</sup> I - estar constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País.

II<sup>13</sup> e IV<sup>14</sup>, do art. 133 da LGT, poderiam ser comprovados por meio de uma declaração por parte da empresa interessada na outorga. O mesmo poderia ser feito quanto à comprovação de capacidade econômico-financeira, do inciso III<sup>15</sup>.

No que se refere à comprovação de qualificação técnica (inciso III), essa se daria mediante a apresentação do projeto técnico à Anatel, o que é exigido pelo art. 132, II. Por fim, restaria a comprovação de regularidade fiscal e junto à Seguridade Social. Entendemos que a interessada poderia requerer a emissão dessas certidões no momento da formalização da outorga e registra-las em cartório de registro de títulos e documentos, podendo a Anatel requerê-las a qualquer tempo. Com o registro das certidões negativas em cartório, poder-se-á manter registro de que, à época da outorga, a empresa detinha as condições necessárias ao seu deferimento pela Anatel.

Caso a empresa por alguma razão, não tenha meios de comprovar a satisfação da exigência de regularidade fiscal e junto à Seguridade Social prevista na lei, a Anatel poderia cassar a autorização. Assim, o risco de pleitear uma outorga sem o atendimento a todos os requisitos atualmente constantes na LGT recairia unicamente na empresa, que correria o risco de ter sua autorização cassada. Ao mesmo tempo, com a exigência de registro das certidões em cartório, a Anatel teria condições de verificar, ainda que posteriormente, o atendimento às condições subjetivas previstas, quando da outorga da autorização. Vale dizer que a Anatel poderia implantar um sistema de verificação por amostragem do cumprimento dessas regras, de modo a cumprir com o seu dever de diligência e fiscalização do setor.

No que se refere ao âmbito de verificação da regularidade fiscal, atualmente se exige comprovação junto às três esferas da federação (União, Estados e Municípios). Isso porque o texto atual da lei indica apenas a necessidade de comprovação de regularidade fiscal, sem qualquer especificação adicional. Em razão da lei não trazer esse detalhamento, entendemos que seria discutível juridicamente que a Anatel passasse a exigir apenas comprovação de regularidade fiscal a nível federal.

Note-se que o art. 134 da LGT determinou que a Agência “disporá sobre as condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse restrito”, mas, no que tange aos serviços de interesse coletivo, a própria lei já definiu essas condições, dentre as quais, haver a comprovação da regularidade fiscal.

Entendemos que seria problemático imaginar uma empresa pretendente a uma outorga possuir débitos fiscais estaduais ou municipais e, ainda assim, ser considerada apta à outorga, simplesmente por ostentar regularidade fiscal em âmbito federal. Não nos parece que, desta forma, estar-se-ia cumprindo a exigência do art. 133, III, da LGT.

Essas alterações na forma e no momento de verificação das condições subjetivas à outorga deveriam ser objeto de resolução da Anatel. A Anatel poderia considerar reduzir ainda mais

---

<sup>13</sup> II - não estar proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, não ter sido declarada inidônea ou não ter sido punida, nos dois anos anteriores, com a decretação da caducidade de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações, ou da caducidade de direito de uso de radiofrequência;

<sup>14</sup> IV - não ser, na mesma região, localidade ou área, encarregada de prestar a mesma modalidade de serviço.

<sup>15</sup> III - dispor de qualificação técnica para bem prestar o serviço, capacidade econômico-financeira, regularidade fiscal e estar em situação regular com a Seguridade Social

o preço público cobrado pela outorga, em razão da simplificação do processo de verificação de atendimento às condições previstas na lei.

Quanto ao tipo de procedimento a ser adotado para outorga das licenças, o Cenário C recomenda a adoção de um sistema híbrido em que a Anatel possua a prerrogativa de determinar, por meio de regulamento, as hipóteses em que será necessária a análise prévia da documentação para que a autorização seja expedida, bem como os casos em que a simples notificação pela prestadora será suficiente para que se dê início à prestação. Com a evolução do modelo para o Cenário E, o tipo de procedimento passaria a ser exclusivamente o de notificação simples, deixando de existir a outorga de autorização condicionada à análise prévia.

Quanto ao tipo de autorização, os Cenários C e E preveem a adoção de um único instrumento de outorga. Contudo, no Cenário C, a autorização seria outorgada por meio de um único instrumento que listaria todos os serviços autorizados. Já no Cenário E, diferentemente do que ocorre no Cenário C, a autorização para prestação dos serviços de telecomunicações não listaria os tipos de serviços autorizados.

Para implementar as alternativas referentes a esses três aspectos (exigências normativas, tipo de procedimento e tipo de autorização), nos Cenários C e E, será necessário alterar os regulamentos que estabelecem os procedimentos de outorga de serviços específicos, como, por exemplo, os seguintes:

- (i) o Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998;
- (ii) o Regulamento para Expedição de Autorização para Prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, aprovado pela Resolução nº 283, de 29 de novembro de 2001;
- (iii) o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007;
- (iv) o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013;
- (v) o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012;
- (vi) o Regulamento do Serviço Limitado Privado, aprovado pela Resolução nº 617, de 19 de junho de 2013.

O preço público cobrado pela outorga de serviços de telecomunicações deve ser pautado nos custos administrativos, conforme recomendado no Cenário C. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas, vez que esse é o modelo utilizado atualmente.

Já o Cenário E recomenda que a cobrança do preço público associada à outorga de serviços de telecomunicações seja extinta. Para implementar essa medida, seria necessário alterar o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite, aprovado pela Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004.

### 6.3.2 AUTORIZAÇÃO PARA USO DE RADIOFREQUÊNCIAS

As exigências normativas para a outorga de autorização de uso de radiofrequências deverão ser simplificadas, de modo a possibilitar a adoção de procedimentos desburocratizados, com exigência de documentos estritamente necessários, conforme mostram os Cenários C e E.

Para isso, é necessário alterar o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001.

Como recomendado nos Cenários C e E, o procedimento para disponibilização de radiofrequência deve abranger o leilão (por meio de procedimento licitatório) e a disponibilização direta, sem a necessidade de realizar licitação, nas hipóteses em que o leilão não tenha resultado em outorga. Essa disponibilização seria feita tendo-se como base o valor mínimo previsto no edital de licitação para os objetos que se tornaram desertos ou sem adjudicados.

Para implementar essa alternativa, é necessária a alteração da LGT, visto que essa lei estabelece a obrigatoriedade de licitação à outorga da radiofrequência (art. 164), ou, pelo menos, da realização de chamamento público para verificação da quantidade de interessados (art. 91, § 3º).

O Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências também deverá ser alterado, pois segue em linha com as regras estabelecidas pela LGT.

O compartilhamento de espectro deve ser permitido mediante anuência prévia da Anatel, como apresentado no Cenário C. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas, visto que esse é o modelo atualmente utilizado. Vale ressaltar que nesse cenário, só poderão ser compartilhados os direitos de uso de faixas de radiofrequências com os interessados que já possuam autorização para a prestação do serviço de telecomunicações que utilizará o referido espectro, cabendo ainda outorgar, a esses interessados, direito de utilização das radiofrequências em questão em caráter secundário.

Com a evolução para o Cenário E, o compartilhamento de espectro deverá ser permitido mediante simples notificação à Anatel, sem que haja qualquer necessidade de aprovação prévia ao compartilhamento, permanecendo as entidades envolvidas no compartilhamento solidariamente responsáveis em caso de interferências prejudiciais ou mau uso do espectro compartilhado. Vale ressaltar que nesse cenário, assim como no anterior, só poderão ser compartilhados os direitos de uso de faixas de radiofrequências com os interessados que já possuam autorização para a prestação do serviço de telecomunicações que utilizará o referido espectro, aos quais deverão ser outorgados direitos de utilização das radiofrequências em caráter secundário.

Para implementar essa medida, é necessário alterar os Regulamentos sobre Condições de Uso de Radiofrequências que preveem a necessidade de anuência prévia como, por exemplo, os aprovados pela Resolução nº 454, de 11 de dezembro de 2006, e pela Resolução nº 544, de 11 de agosto de 2010 (art. 1º, §2º e art. 1º, § único, respectivamente).

A prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências deve se dar de forma limitada a uma única vez, conforme recomendado no Cenário C. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas, já que esse modelo corresponde ao empregado atualmente.

Já no Cenário E, a prorrogação das autorizações de uso de radiofrequência deverá se dar de forma ilimitada. Para implementar essa alternativa, faz-se necessário alterar a LGT (art. 167), o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (art. 56, §1º) e os diversos Regulamentos sobre Condições de Uso de Radiofrequências que repliquem tais limitações.

### 6.3.3 RADIODIFUSÃO

Quanto aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, sugere-se que o órgão responsável pela outorga de radiofrequência e licenciamento de estações de radiodifusão permaneça com a Anatel, conforme mostram os Cenários C e E, não são necessárias alterações legais ou normativas, já que esse modelo corresponde ao empregado atualmente.

### 6.3.4 LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES

As exigências normativas em relação ao licenciamento de estações devem ser simplificadas, de modo a tornar o processo menos burocrático, exigindo-se apenas a documentação estritamente necessária, como recomendado nos Cenários C e E. Para tanto, será necessário alterar os regulamentos que tratam dos procedimentos para licenciamento de estações, dentre os quais destacamos:

- (i) o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998 (arts. 38 e seguintes);
- (ii) o Regulamento de Procedimentos para Cadastramento, Licenciamento e Recolhimento das Taxas de Fiscalização de Estação de Comutação associada à Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, aprovado pela Resolução nº 456, de 16 de janeiro de 2007;
- (iii) o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007 (arts. 97 e seguintes);
- (iv) o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013 (arts. 19 e seguintes);
- (v) o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012 (arts. 22 e seguintes);
- (vi) a Norma para o Licenciamento de Estações Terrenas, aprovada pela Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012.

Quanto à aplicação, o licenciamento de estações deverá ser exigido apenas para estações de radiocomunicação, ou seja, aquelas que utilizam radiofrequências, conforme cenários C e E.

Apesar da LGT impor a obrigação de licenciamento apenas às estações transmissoras de radiocomunicação (art. 162), o Anexo III da referida lei traz a tabela de valores referentes à Taxa de Fiscalização da Instalação (TFI), aplicável a diversas modalidades de serviço e estações, incluindo as que não utilizam o espectro.

O Regulamento para Arrecadação de Receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, aprovado pela Resolução nº 255, de 29 de março de 2001, trata de forma ampla as estações de telecomunicações que devem ser licenciadas, sem dispensar da obrigação de licenciamento prévio as que não operam com o uso de radiofrequências.

Desta forma, para implementar a recomendação apresentada para esse tema, entendemos ser possível sustentar que a LGT, a despeito da lista constante do Anexo III, indica apenas os valores que seriam devidos, caso o licenciamento da estação seja exigido<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Na mesma linha, o art. 7º da Lei no. 5.070/66, ao estabelecer que “a taxa de fiscalização da instalação tem os seus valores fixados no Anexo I desta Lei”.

Para que se deixe de exigir o licenciamento de estação que não utilize o espectro<sup>17</sup>, seriam necessárias alterações nos seguintes regulamentos:

- (i) o Regulamento para Arrecadação de Receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, aprovado pela Resolução nº 255, de 29 de março de 2001;
- (ii) o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações (arts. 38 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998;
- (iii) o Regulamento de Procedimentos para Cadastramento, Licenciamento e Recolhimento das Taxas de Fiscalização de Estação de Comutação associada à Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, aprovado pela Resolução nº 456, de 16 de janeiro de 2007;
- (iv) o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP (arts. 97 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007, de modo a liberar do licenciamento as estações que compõem as redes de transporte e que utilizam apenas meios confinados;
- (v) o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (arts. 19 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013;
- (vi) o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC (arts. 22 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012.

Em relação à abrangência, o licenciamento de estações deve ser mantido em relação às estações sob o controle da prestadora (base, nodais e fixas) e às estações de posse dos usuários (terminais móveis e fixos), conforme mostra o Cenário C. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas, visto que esse é o modelo utilizado atualmente.

Com a evolução para o Cenário E, o licenciamento de estações deverá ser exigido apenas para as estações sob o controle da prestadora (base, nodais e fixas). Em contrapartida, a redução da arrecadação com a TFI e TFF deverá ser compensada com mecanismo alternativo de cobrança, como por exemplo a criação da obrigação de pagamento anual pelas prestadoras, cujo critério de cálculo seria definido em lei. Para implementar essa alternativa, será necessário alterar o Anexo III da LGT, para lá constar apenas as estações passíveis de licenciamento, além da alteração ao art. 162, para deixar claro que as únicas estações a licenciar seriam aquelas operadas pelas próprias prestadoras. Além disso, será necessário alterar os regulamentos que estabelecem a obrigatoriedade de licenciamento de “estações de telecomunicações” em geral, sem distinguir entre estações base, nodais e fixas e terminais móveis e fixos. Dentre os regulamentos que precisam ser alterados, destacamos:

- (i) o Regulamento para Arrecadação de Receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, aprovado pela Resolução nº 255, de 29 de março de 2001;
- (ii) o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações (arts. 38 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998;
- (iii) o Regulamento de Procedimentos para Cadastramento, Licenciamento e Recolhimento das Taxas de Fiscalização de Estação de Comutação associada à Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, aprovado pela Resolução nº 456, de 16 de janeiro de 2007;
- (iv) o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP (arts. 97 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007;

---

<sup>17</sup> Tal como a Anatel já fez, como o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 506, de 1º de julho de 2008 (art. 3º).

- (v) o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (arts. 19 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013;
- (vi) o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, (arts. 22 e seguintes), aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012;
- (vii) a Norma para o Licenciamento de Estações Terrenas, aprovada pela Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012.

Quanto ao procedimento para compartilhamento de estações, de acordo com os Cenários C e E, a Anatel deverá adotar o licenciamento único das estações de telecomunicações compartilhadas, de forma a evitar situações em que uma mesma estação é licenciada por mais de uma prestadora, o que gera burocracia e representa desincentivo ao compartilhamento. Para implementar essa alternativa, é necessário alterar o Regulamento para Arrecadação de Receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL para prever que o compartilhamento de estação já licenciada não implicará no dever de novo licenciamento pela prestadora compartilhante ou elaborar um Regulamento específico dispendo sobre licenciamento (o que seria uma ação preferível, tendo em vista que o Regulamento do Fistel deveria se limitar a tratar de aspectos de arrecadação e não adentrar no mérito do licenciamento em si).

Conforme recomendado nos Cenários C e E, o prazo de duração das licenças de estações deverá ser indeterminado, sendo seu término sujeito à extinção de todas as autorizações de uso de radiofrequências, se houver. Para tanto, será necessário alterar os regulamentos que tratam do licenciamento de estações, dentre os quais destacamos:

- (i) o Regulamento de Procedimentos para Cadastramento, Licenciamento e Recolhimento das Taxas de Fiscalização de Estação de Comutação associada à Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, aprovado pela Resolução nº 456, de 16 de janeiro de 2007;
- (ii) o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007;
- (iii) o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013;
- (iv) o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012;
- (v) a Norma para o Licenciamento de Estações Terrenas, aprovada pela Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012, aprovada pela Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012.

### 6.3.5 NUMERAÇÃO

Como recomendado nos Cenários C e E, o responsável pela operacionalização dos recursos de numeração deverá ser uma entidade independente, e não mais a Anatel. Vale mencionar que medida similar já foi adotada pela Anatel para a gestão da portabilidade, a qual é realizada por entidade independente, nos termos da Resolução nº 460, de 19 de março de 2007. Para implementar essa alternativa, será necessário alterar os regulamentos de numeração, de modo a prever que uma entidade independente será responsável pela gestão desses recursos. Dentre os regulamentos de numeração a serem alterados, destacamos os seguintes:

- (i) Regulamento de Numeração, aprovado pela Resolução nº 83, de 30 de dezembro de 1998;
- (ii) Regulamento de Administração de Recursos de Numeração, aprovado pela Resolução nº 84, de 30 de dezembro de 1998;
- (iii) Regulamento de Numeração do STFC, aprovado pela Resolução nº 86, de 30 de dezembro de 1998;

- (iv) Regulamento de Numeração do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 301, de 20 de junho de 2002.

Os serviços aos quais devem ser atribuídos recursos de numeração não são apenas os serviços de voz fixa e móvel (STFC, SMP e SME). Também devem ser atribuídos recursos de numeração ao Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e ao Serviço Móvel Global por Satélite – SMGS, conforme mostram os Cenários C e E. Para isso, a Anatel deverá elaborar e publicar regulamento de numeração para o SCM e o SMGS. Sugere-se também que os regulamentos de numeração autorizem acordos comerciais que visem ao seu compartilhamento entre empresas de telecomunicações ou mesmo junto a provedoras de serviços de valor adicionado, de modo a se otimizar a utilização desses recursos.

Conforme mostra o Cenário C, as chamadas de longa distância deverão poder ser realizadas com a utilização de Código de Seleção de Prestadora – CSP selecionado previamente, mas mantendo a possibilidade de escolha da prestadora de longa distância, caso haja interesse do usuário. Para tanto, será necessário alterar o Regulamento de Numeração do STFC, aprovado pela Resolução nº 86, de 30 de dezembro de 1998, para estabelecer a possibilidade de pré-seleção.

Já no Cenário E, não haverá mais a existência de CSP para a realização de chamadas de longa distância. Para implementar essa medida, será necessário alterar os regulamentos de numeração acima listados.

### 6.3.6 SATÉLITE

De acordo com o Cenário C, o direito de exploração de satélite deverá ser outorgado pela Anatel mediante licitação, quando se tratar de satélite brasileiro, e mediante critério de fila, quando se tratar de satélite estrangeiro. Para implementar essa alternativa, não são necessárias alterações legais ou normativas.

Com a evolução para o Cenário E, o direito de exploração de satélite deverá ser outorgado mediante critério de fila, tanto para satélites brasileiros, quanto para estrangeiros. Para tanto, será necessário alterar a LGT (art. 172) e o Regulamento sobre o Direito de Exploração de Satélite para Transporte de Sinais de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 220, de 5 de abril de 2000.

Conforme recomendado no Cenário C, a prorrogação do direito de exploração de satélite deverá ocorrer uma única vez. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas.

Já no Cenário E, a prorrogação do direito de exploração de satélite deverá se dar de forma ilimitada. Para tanto, será necessário alterar a LGT (art. 172, *caput*) e o Regulamento sobre o Direito de Exploração de Satélite para Transporte de Sinais de Telecomunicações (arts. 17 e 59).

## 6.4 GESTÃO DE ESPECTRO

Apresentaremos nesta seção nossos comentários quanto ao tema Gestão de Espectro. Para tanto, gostaríamos de ressaltar que nossa análise é estritamente relacionada aos aspectos jurídicos decorrentes das alternativas propostas em cada um desses temas.

Apresentaremos, a seguir, nossos comentários em relação a cada um desses aspectos, com foco nos Cenários C e E, recomendados à Anatel.

#### 6.4.1 PLANEJAMENTO DE ESPECTRO

Nos Cenários recomendados C e E, o planejamento da gestão de espectro deve ser feito com base em diretrizes de uso e replanejamento que levem em consideração um balanceamento entre as questões de curto, médio e longo prazo, e não apenas questões emergenciais. Nessa linha, o *refarming* deve ser realizado com planejamento estruturado de médio e longo prazo, e não apenas focado em questões emergenciais. O acompanhamento internacional deve ser feito de modo intenso pela Anatel, com a estruturação de equipes e políticas que fomentem e promovam as visões da Agência com vistas a influenciar o cenário internacional.

Para que essas ações constem no planejamento da Anatel, recomenda-se sua inclusão na Agenda Regulatória, documento que substituiu o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR e que é aprovado por meio de portaria.

#### 6.4.2 COORDENAÇÃO/ NOTIFICAÇÃO

Quanto ao aspecto Coordenação / Notificação, como mostram os Cenários C e E, a intensificação da cooperação internacional, principalmente em áreas de fronteira, para mitigar possíveis interferências de sinal, em oposição à manutenção de uma política mais focada em questões nacionais, pode gerar a necessidade de celebração de acordos regionais, bilaterais ou multilaterais.

Conforme recomendado no Cenário C, a Agência supervisiona a atividade coordenação prévia de uma entidade de terceira parte ou essa atividade ocorreria entre as operadoras afetadas, também supervisionada pela Anatel. Já o Cenário E recomenda a coordenação prévia do uso do espectro no âmbito nacional apenas pela entidade terceira, de acordo com as diretrizes apresentadas pela Anatel.

Para implementar os Cenários C e E, será necessário alterar o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001, de modo que a atividade de coordenação prévia seja executada por uma entidade terceira, total ou parcialmente, conforme descrito em cada um dos cenários. Essa medida, no entanto, não implica alteração legal, já que o art. 19, inciso VIII, da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, estabelece que é competência da Anatel administrar o espectro de radiofrequências, expedindo as respectivas normas, o que continuará a ocorrer. A delegação à entidade terceira será apenas referente à operacionalização da coordenação de espectro, de modo a desonerar a Agência dessa atividade, que originalmente deveria recair sob a responsabilidade das próprias prestadoras.

Quanto ao critério de coordenação, descrito no Cenário C, a aplicabilidade do conceito de caráter primário e secundário continuará a ser feita em relação às radiofrequências e aos serviços de radiocomunicação, concomitantemente. Para implementar essa alternativa, não são necessárias alterações legais ou normativas, embora seja recomendável esclarecer, no âmbito do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001, as situações em que o conceito é aplicado para os serviços (coordenações inter-serviços) e as situações em que o conceito é aplicado para as autorizações de uso de radiofrequências (coordenações intra-serviços). O Cenário E, por sua vez, propõe a aplicação do conceito de caráter primário e secundário somente para serviços de radiocomunicação. Para implementar tal medida, faz-se necessário alterar o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001.

### 6.4.3 PRECIFICAÇÃO PELO USO DO ESPECTRO

Para faixas de radiofrequência sem processo de seleção, a precificação pelo uso de espectro deve ser feita por meio da composição do preço público utilizando fórmula balizadora e custos administrativos, conforme mostram os Cenários C e E. Essa medida poderia ser implementada sem alteração legal. No que se refere à necessidade de alteração infra-legal, o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 387, de 3 de novembro de 2004, estabelece a fórmula balizadora (art. 11) e afirma que os custos administrativos decorrentes da emissão da autorização de uso de radiofrequências estão incluídos nos valores calculados em referido regulamento (art. 12). Caso se pretenda alterar essa fórmula para se atingir o objetivo desta recomendação, haveria a necessidade de alteração pontual no Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência.

Para faixas de radiofrequência com processo de seleção, recomenda-se que a precificação mínima pelo uso de espectro seja feita por meio da composição do preço público utilizando fórmula balizadora e custos administrativos, conforme mostram os Cenários C e E. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas, conforme exposto no item anterior, ainda mais ao se levar em consideração que não há instrumento regulamentar determinando a forma de cálculo nesta hipótese (o uso da metodologia de cálculo de VPL se deve tão somente a discussões entre a Anatel e o TCU). Pode ser necessária alteração pontual no Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência para atualizar a fórmula de cálculo do preço público pelo direito de uso de radiofrequências.

Quanto ao instrumento que definirá a forma de pagamento, recomenda-se, nos Cenários C e E, edição de regulamento específico que estabeleça as regras gerais aplicáveis à definição do fluxo de pagamento, sem prejuízo da possibilidade excepcional de definição, caso a caso, nos respectivos editais. Para implementar essa alternativa, será necessário alterar o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência, com vistas ao estabelecimento de regras gerais de pagamento do preço público.

Recomenda-se no Cenário C que a forma de pagamento pelo uso do espectro continue a ser efetuada no momento da outorga, com a possibilidade de parcelamento do valor do preço público pelo período de vigência da licença. Para tanto, não seriam necessárias alterações legais uma vez que a LGT autoriza a realização de pagamento pela outorga da radiofrequência em uma ou mais parcelas (art. 48, §1º). O Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência estabelece o limite de 3 (três) parcelas semestrais iguais para o pagamento do preço público na forma parcelada (art. 14). Portanto, caso a Anatel deseje aumentar o número de parcelas, será necessário alterar esse regulamento.

Já no Cenário E recomenda-se que o pagamento seja feito anualmente, de forma semelhante à empregada na cobrança da taxa de fiscalização de funcionamento (TFF). Vale ressaltar que esse formato deve ser adotado tanto nos casos de emissão, quanto de prorrogação do prazo de vigência da autorização de uso de radiofrequência. Para implementar essa medida, seria necessário alterar o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência com vistas a estabelecer o pagamento anual.

### 6.4.4 MERCADO SECUNDÁRIO

Quanto ao mercado secundário, o Cenário C estabelece que o posicionamento atual da Anatel deve ser mantido, de modo que a comercialização de radiofrequência por meio do

mercado secundário não seja possível. A implementação dessa alternativa não requer alterações legais ou normativas.

Com a evolução para o Cenário E, a Agência deve passar a possibilitar o mercado secundário, de maneira a fomentar a competição e diminuir as barreiras de entrada no mercado de telecomunicações. Vale ressaltar que só poderão ser comercializados os direitos de uso de faixas de radiofrequência aos interessados que já possuam autorização para a prestação do serviço de telecomunicações. Além disso, recomenda-se que seja estabelecido um prazo mínimo para a transferência da autorização de uso de radiofrequências no mercado secundário como, por exemplo, 3 (três) anos contados a partir da outorga. Para possibilitar a existência de mercado secundário de radiofrequências, é necessário romper com a vinculação entre outorga de serviço (seja concessão, permissão ou autorização) e a autorização de uso de radiofrequências. Para tanto, é necessário alterar os instrumentos normativos que fazem essa vinculação, quais sejam:

- (i) a LGT, que determina que é intransferível a autorização de uso de radiofrequências sem a correspondente transferência da concessão, permissão ou autorização de prestação do serviço a elas vinculada (art. 168). Ademais, há diversos outros dispositivos nessa lei que fazem menção a essa vinculação como, por exemplo, o art. 83, que estabelece que a outorga de concessão pela Anatel implica o direito de uso das radiofrequências necessárias; o art. 131, que estabelece que a outorga de autorização acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias; o art. 132, que estabelece o condicionamento da obtenção da autorização de serviço à disponibilidade de radiofrequência necessária, no caso de serviços que a utilizem; o art. 163, §1º, que estabelece que a autorização de uso de radiofrequência é ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de telecomunicações; o art. 166, que estabelece que a autorização de uso de radiofrequência terá o mesmo prazo de vigência da concessão ou permissão para prestação de serviço de telecomunicações a ela vinculada;
- (ii) o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, que segue o disposto na LGT e estabelece essa vinculação em diversos dispositivos, tais como: o art. 25, inciso I, que estabelece que o requerimento de uso de radiofrequências deve indicar o serviço de telecomunicações ao qual a radiofrequência estará associada; o art. 60, que estabelece que a autorização de uso de radiofrequências é intransferível, exceto em caso de transferência ou cessação do contrato de concessão, permissão ou autorização para exploração de serviço de telecomunicações a ela associada; o art. 61, inciso II, que estabelece como hipótese de extinção da autorização de uso de radiofrequências a cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação da concessão, permissão ou autorização para prestação do serviço de telecomunicações que dela se utiliza; e
- (iii) o Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 65 de 29 de outubro de 1998, que repete o disposto no art. 168 da LGT e estabelece que é intransferível a autorização de uso de radiofrequência sem a correspondente transferência da concessão, permissão ou autorização de prestação do serviço a ela vinculada (art. 99).

#### 6.4.5 SPECTRUM CAP

O formato do *spectrum cap* deverá ser determinado por teto de faixa do espectro, conforme mostram os Cenários C e E, e não mais por teto de subfaixa como ocorre atualmente. Para implementar essa medida, será necessário alterar os Regulamentos sobre Condições de Uso de Radiofrequências com vistas a refletir a modificação. Recomenda-se que essa

alteração envolva análise da competição no setor, de modo que os valores dos limites de espectro também sejam atualizados.

#### 6.4.6 CERTIFICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS

Na certificação de equipamentos, será mantida a avaliação de todos os equipamentos, como mostra o Cenário C, independentemente de emitirem radiofrequências, ou seja, continuará havendo a necessidade de certificação e homologação de produtos classificados nas Categorias I, II e III, conforme Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 242, de 30 de novembro de 2000. Dessa forma, não há necessidade de alterações legais ou normativas.

Como mostram os Cenários C e E, o procedimento de certificação deverá continuar a ser realizado por meio dos Organismos de Certificação Designados – OCDs, conforme dispõe o Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações (art. 14 c/c art. 3º, inciso VI). Portanto, não serão necessárias alterações legais ou normativas.

O reconhecimento mútuo de certificações expedidas por entidades estrangeiras, conforme recomendado nos Cenários C e E, apesar de representar uma mudança em relação às práticas atualmente adotadas, poderá ser implementado pela Agência sem a necessidade de alteração legal ou normativa. Isso porque o Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações já prevê procedimento para adoção e implementação de Acordos de Reconhecimento Mútuo – ARM (arts. 12 e 13).

Quanto ao modelo de post-market surveillance, apresentado nos Cenários C e E, a Agência deve passar a adotar medidas de fiscalização dos equipamentos certificados quando esses já estiverem sendo comercializados. Para tanto, não são necessárias alterações legais ou normativas. Nesse sentido, o Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações já prevê a atividade fiscalizatória da Agência em momento posterior à certificação ao estabelecer que a homologação poderá ser suspensa em caso de comercialização de produto que apresente alterações que não tenham sido informadas e ratificadas pela Anatel (art. 46, inciso II).

#### 6.4.7 CONTROLE DE ESPECTRO

Com relação ao controle de espectro, o monitoramento e fiscalização devem ser feitos de forma proativa, realizados por meio do emprego de ferramentas tecnológicas que possam permitir tal monitoramento por meio de sistemas integrados, conforme mostram os Cenários C e E. Para tanto, não há necessidade de alteração legal ou normativa, vez que o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências prevê a fiscalização indireta do uso de radiofrequências pela Anatel, por meio de sistemas de monitoramento e gestão à distância (art. 64, inciso II).

Deve ocorrer a integração dos dados coletados para geração de informação e conhecimento pela Agência, de forma a melhor auxiliar na Gestão do Espectro.