ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

TRATAMENTO REGULATÓRIO À ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO

JUNHO/2016

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

TRATAMENTO REGULATÓRIO À ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO

ELABORADO POR:

AFFONSO FEIJO DA COSTA RIBEIRO NETO – ORCN/SOR

ALBINO JOSE ALVES DO AMARAL – ORCN/SOR

SECUNDINO DA COSTA LEMOS – ORCN/SOR

JOÃO ALEXANDRE MONCAIO ZANON – PRRE/SPR

JOSELITO ANTONIO GOMES DOS SANTOS – PRRE/SPR

JULIANO STANZANI - PRRE/SPR

MARCELO ALVES DA SILVA – PRRE/SPR

ADEILSON EVANGELISTA NASCIMENTO – COGE/SCO

MARCIO MACARIO COSTA – GIDS/SGI

Nota Importante:

Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO GERAL **5**

TEMA 01: ATUALIZAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS À ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO **8**

SEÇÃO 1 ..... **8**

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO **8**

Descrição introdutória do Tema 8

Qual é o contexto do problema? 9

Qual o problema a ser solucionado? 9

A Agência tem competência para atuar sobre o problema? 9

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação? 10

Quais os grupos afetados? 10

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema? 10

SEÇÃO 2 ..... **11**

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS **11**

Alternativa A 11

Alternativa B 12

Alternativa C 13

SEÇÃO 3 ..... **14**

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA **14**

Qual a conclusão da análise realizada? 14

Como será operacionalizada a alternativa sugerida? 14

Como a alternativa sugerida será monitorada? 14

TEMA 02: ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO **15**

SEÇÃO 1 ..... **15**

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO **15**

Descrição introdutória do Tema 15

Qual é o contexto do problema? 17

Qual o problema a ser solucionado? 17

A Agência tem competência para atuar sobre o problema? 17

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação? 17

Quais os grupos afetados? 18

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema? 18

SEÇÃO 2 ..... **19**

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS **19**

Alternativa A 19
Alternativa B 21
SEÇÃO 3 24
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA 24
Qual a conclusão da análise realizada? 24
Como será operacionalizada a alternativa sugerida? 24
Como a alternativa sugerida será monitorada? 24
TEMA 03: SISTEMÁTICA DE COBRANÇA DO PREÇO PÚBLICO PELO USO DE RECURSOS DE NUMERAÇÃO (PPNUM) 25
SEÇÃO 1 25
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO 25
Descrição introdutória do Tema 25
Qual é o contexto do problema? 26
Qual o problema a ser solucionado? 27
A Agência tem competência para atuar sobre o problema? 27
Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação? 27
Quais os grupos afetados? 27
Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema? 27
SEÇÃO 2 28
ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS 28
Alternativa A 28
Alternativa B 30
SEÇÃO 3 31
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA 31
Qual a conclusão da análise realizada? 31
Como será operacionalizada a alternativa sugerida? 31
Como a alternativa sugerida será monitorada? 32

Introdução Geral

Quando um usuário de um serviço de telecomunicações deseja realizar uma chamada telefônica, ele disca no seu terminal (fixo ou móvel) o número do outro usuário, que pode estar na mesma cidade ou até em outro país. O sucesso dessa operação depende da padronização das redes envolvidas, o que é previamente estabelecido em âmbito internacional, com o envolvimento direto das diversas Agências Reguladoras de telecomunicações.

Os recursos de numeração representam conjuntos de caracteres numéricos e alfanuméricos, utilizados para permitir o estabelecimento de conexões entre diferentes terminações de rede, possibilitando a fruição de serviços de telecomunicações. Tais recursos são organizados mediante Planos de Numeração, em que são estabelecidos requisitos normativos relativos a sua estrutura, formato, organização, significado e procedimentos de marcação necessários à fruição de um dado serviço de telecomunicações.

Segundo a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472/1997), no seu artigo 151, a Anatel *disporá sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais*.

No intuito de dar cumprimento à Lei, a Anatel, no exercício da competência a ela atribuída, normatizou o tema mediante a aprovação dos regulamentos relacionados na tabela abaixo:

REGULAMENTO	SERVIÇOS	ATO QUE APROVA
1. Regulamento de Numeração	Todos	Resolução nº 83, de 30/12/1998
2. Regulamento de Administração de Recursos de Numeração.	Todos	Resolução nº 84, de 30/12/1998
3. Regulamento do Preço Público Relativo á Administração dos Recursos de Numeração	Todos	Resolução nº 451, de 8/12/2006
4. Regulamento de Numeração do STFC	STFC	Resolução nº 86, de 30/12/1998
5. Regulamento de Numeração do Serviço Móvel Pessoal – SMP	SMP	Resolução nº 301, de 20/06/2002
6. Regulamento sobre as Condições de Acesso e Fruição dos Serviços de Utilidade Pública e de Apoio ao STFC.	Todos	Resolução nº 357, de 15 de março de 2004
7. Regulamento de Numeração para a Identificação de Acessos, Interfaces e Elementos de Redes do Serviço Móvel Pessoal - SMP	SMP	Resolução nº 298, de 29/05/2002
8. Plano de Numeração para a Rede Nacional de Sinalização por Canal Comum nº 7	STFC, SMP e SME	Prática Telebrás nº 210-110-710, de 01/09/1995

Tabela 1: Regulamentos relacionados aos recursos de numeração

Em síntese, esses regulamentos abarcam três linhas de atuação sobre os recursos de numeração:

I - **Administração e utilização de recursos de numeração**, representado pelos regulamentos relacionados nos itens 1, 2 e 3 da tabela. Nesta abordagem estão estabelecidos os princípios e as regras básicas voltadas à administração e a utilização dos recursos de numeração, necessários à prestação de serviços de telecomunicações, incluindo a cobrança de preço público em contraprestação à atividade estatal.

II - **Planos de Numeração de serviços de telecomunicações**, representado pelos regulamentos relacionados nos itens 4 e 5 da tabela. Esta abordagem dispõe sobre recursos de numeração utilizados pelos usuários, previamente definidos em Planos de Numeração de cada um dos serviços de telecomunicações.

III - **Planos de Numeração de redes de telecomunicações**, representado pelos regulamentos listados nos itens 7 e 8 da tabela. Esta abordagem dispõe sobre os recursos de numeração utilizados pelos elementos de rede de telecomunicações, previamente definidos em Planos de Numeração de Redes.

Vê-se, dessa maneira, a complementariedade existente entre as citadas normas, cuja aprovação mediante Resoluções distintas objetivou trazer maior clareza ao tema àquela época.

Entretanto, observa-se que o crescimento da demanda por recursos de numeração, na medida em que torna mais intensa a utilização das redes de telecomunicações, tem também determinado esforços no intuito de aperfeiçoar a operacionalização das normas que os disciplinam, com a melhoria da eficiência e a eliminação de possíveis pontos de conflito na gestão dos recursos de numeração.

De fato, considerando que os regulamentos relacionados foram editados nos primeiros anos de existência da Agência, observa-se que muitas das regras carecem de atualização para que possam se adequar à atual realidade do setor de telecomunicações, principalmente num cenário de convergência tecnológica tanto das redes quanto dos serviços de telecomunicações sobre elas prestados. Ainda, há de considerar a necessidade de simplificação regulatória, visando tornar a regulamentação mais clara, objetiva e concisa, e, assim, trazer melhor qualidade e consistência regulatórias.

Diante desse contexto, as áreas técnicas das Superintendências de Planejamento e Regulamentação e de Outorga e Recursos à Prestação iniciaram, em 2014, estudos referentes à necessidade de atualização das regras aplicáveis aos recursos de numeração. Reconhecendo a necessidade de revisão do arcabouço normativo, e considerando as complexidades e particularidades envolvidas, foram definidas as seguintes ações:

- ⇒ **Ação 1 - Estabelecimento de regulamentação de numeração para redes de telecomunicações**, para tratar da estrutura dos Planos de Numeração para a identificação de elementos de redes de telecomunicações. Para esta ação, foi instaurado (ainda em 2014) o processo 53500.023992/2014-82. Deste processo, que consta da Agenda Regulatória 2015-2016[1], resultou uma proposta regulamentar que foi recentemente submetida à Consulta Pública (nº 7/2016). No momento, as contribuições recebidas na Consulta Pública estão em análise pela área técnica.
- ⇒ **Ação 2 - Revisão das normas que tratam da administração dos recursos de numeração**, objeto deste processo. Esta ação também consta da Agenda Regulatória 2015-2016 e dispõe sobre a revisão da regulamentação relacionada à numeração, visando atualizar e adequar as regras às atuais necessidades e à evolução do setor, especialmente no que diz respeito à administração e utilização dos recursos de numeração.
- ⇒ **Ação 3 - Revisão das normas que tratam da numeração dos serviços de telecomunicações.** Esta ação dispõe sobre os recursos de numeração utilizados pelos usuários dos serviços de telecomunicações e está prevista para ser iniciada após as ações anteriores.

O presente relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) trata da Ação 2, ou seja, da revisão dos regulamentos relacionados à administração e utilização de recursos de numeração. Nesta seara, estão abarcados o Regulamento de Numeração e o de Administração de Recursos de Numeração (aprovados por meio das Resoluções nº 83 e 84, de 1998, respectivamente), que estabelecem os princípios e regras básicas para a definição, a administração e a utilização dos recursos de numeração necessários à prestação de serviços de telecomunicações. Consta ainda, o Regulamento do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração – PPNUM (aprovado por meio da Resolução nº 451, de 2006), que operacionaliza a cobrança do preço público, prevista nos regulamentos anteriores, que estabeleceram que a administração de recursos de numeração fosse onerosa às prestadoras que deles fazem uso.

Dito isso, esse relatório de AIR analisa a oportunidade e conveniência de revisão das regras regulamentares que tratam da administração e utilização de recursos de numeração, bem como a melhor forma de operacionalizá-las.

[1] Aprovada pela Portaria nº 1.003, de 11 de dezembro de 2015.

Neste sentido, além de reuniões ocorridas entre as Superintendências da Anatel afetas ao tema, também foram realizadas reuniões com diversas prestadoras para que elas apontassem, segundo suas óticas, as principais dificuldades relacionadas à gestão e administração dos recursos de numeração. Também foi realizada reunião com a entidade administradora da portabilidade numérica, com a finalidade de identificar possíveis problemas na operacionalização das normas afetas aos recursos de numeração, com reflexos no processo de portabilidade.

Os resultados desse processo foram sintetizados em três grandes temas, destacados a seguir, que compõem o presente relatório de Análise de Impacto Regulatório:

- *Tema 01 – Atualização das normas relativas à administração dos recursos de numeração.*
- *Tema 02 – Administração dos recursos de numeração.*
- *Tema 03 – Sistemática de cobrança de Preço Público pelo Uso de Recursos de Numeração (PPNUM).*

Assim, este relatório de AIR procurou trazer elementos que auxiliem na decisão de atualização das regras de administração e utilização dos recursos de numeração, tornando-as mais aderentes a realidade do setor e transparentes aos serviços regulados.

TEMA 01: Atualização das Normas relativas à administração dos recursos de numeração

SEÇÃO 1
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

O crescimento exponencial dos serviços de telecomunicações verificados nos últimos anos, bem como o desenvolvimento de novas tecnologias como aquelas destinadas a comunicações máquina-a-máquina (M2M), aumentou drasticamente a demanda por recursos de numeração, acarretando a necessidade de modificações nas redes de telecomunicações, a exemplo daquelas decorrentes da implementação do nono dígito nos recursos de numeração associados à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

Adicionalmente, o crescimento da demanda por recursos de numeração, na medida em que torna mais intensa a utilização das redes de telecomunicações, tem também determinado esforços no intuito de aperfeiçoar a operacionalização das normas que os disciplinam, com melhoria da eficiência e eliminação de possíveis pontos de conflito.

Entretanto, embora tais esforços venham sendo realizados tendo por base a regulamentação atual, em grande parte editada em 1998, verifica-se a necessidade de se proceder algumas atualizações com o objetivo de incrementar a qualidade da administração dos recursos de numeração.

Nessa linha, melhorias no processo de designação de recursos – como o repasse para as prestadoras das atividades de designação dos Códigos de Acesso de Usuário e de algumas espécies de Códigos Não Geográficos e de Códigos de Serviços de Utilidade Pública; a retirada da exigência de designação sequencial de recursos, principalmente Códigos de Acesso de Usuários; e a flexibilização nos prazos de reuso de recursos, adequando-os às necessidades dos usuários – podem contribuir para a maior fluidez dos processos de atendimento aos usuários.

Ainda nessa linha, identificam-se necessidades de melhorias nos processos de ativação de recursos de numeração que, por vezes, têm implicado o reinício de todo o processo de autorização de determinado recurso, juntamente com novo pagamento para a utilização desse recurso pela prestadora, provocando uma ineficiência tanto sob a ótica da Agência quanto da prestadora.

Ainda dentro da visão de melhoria na qualidade da administração dos recursos de numeração, outro aspecto a ser analisado refere-se à fragmentação das normas que, por sua vez, cria um ambiente de insegurança regulatória para o administrado, seja pela falta de clareza, seja pela quantidade de diferentes fontes a serem consultadas, trazendo ineficiências na gestão dos recursos de numeração de serviços de telecomunicações.

Nesse diapasão, a administração dos recursos de numeração é regida, atualmente, por três regulamentos estruturantes:

a) Regulamento de Numeração, aprovado pela Resolução nº 83, de 30 de dezembro de 1998;

b) Regulamento de Administração de Recursos de Numeração, aprovado pela Resolução nº 84, de 30 de dezembro de 1998; e

c) Regulamento do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração, aprovado pela Resolução nº 451, de 8 de dezembro de 2006.

A dispersão de informações em três regulamentos, junto com a repetição de algumas informações de mesma natureza nestes regulamentos e em regulamentos dos serviços de telecomunicações, requer a reflexão da Agência sobre a possibilidade de se proceder agregações e simplificações, facilitando o acesso e a consulta por parte dos interessados, em especial pelas prestadoras de pequeno porte, que são a grande maioria das prestadoras de serviços de telecomunicações atualmente em operação e para quem esta dispersão do assunto em diversos regulamentos cria mais dificuldades.

Qual é o contexto do problema?

A revisão e atualização das regulamentações referentes à gestão dos recursos de numeração pela Agência considera:

a) a velocidade da atualização tecnológica no setor de telecomunicações;

b) a velocidade com que novos serviços e aplicações são criados dentro desse setor; e

c) a importância político-econômica do setor de telecomunicações para o País e sua economia, para os negócios em geral, e para os agentes econômicos, usuários e cidadãos.

Tais fatores impelem a Agência a sempre buscar melhorar a eficiência com que administra os serviços de telecomunicações, por meio de marcos regulatórios estáveis, de fácil compreensão por todos os envolvidos e que possibilitem o menor gasto de tempo possível na obtenção dos recursos necessários à prestação destes serviços.

Qual o problema a ser solucionado?

Desatualização da regulamentação que rege a administração dos recursos de numeração dos serviços de telecomunicações, e a consequente perda de eficiência no processo de gestão dos recursos de numeração, tanto pela Anatel quanto pelas prestadoras destes serviços.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) estabelece, em seu artigo 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

As diretrizes gerais para a regulamentação dos recursos de numeração são estabelecidas no artigo 151 da mesma Lei, atribuindo à Agência a atividade administrativa de dispor *sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais.*

Sendo assim, a competência da Agência para atuar sobre o problema deriva da própria Lei.

Tema 01 – Atualização das Normas relativas à administração dos recursos de numeração

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

O objetivo da ação é o de tornar o arcabouço regulatório da Agência atualizado e aderente à evolução do mercado de telecomunicações e de seus serviços, simplificando o acesso dos interessados (usuários e prestadoras) a esses conteúdos, contribuindo para uma maior eficiência em todo o processo de administração dos recursos de numeração.

Quais os grupos afetados?

- Anatel;
- Prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Usuários de serviços de telecomunicações.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Manter a atual estruturação regulatória.;*
- *Alternativa B – Modernizar a regulamentação;*
- *Alternativa C – Modernizar e consolidar a regulamentação em um único instrumento..*

SEÇÃO 2
ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A

MANTER A ATUAL ESTRUTURAÇÃO REGULATÓRIA.

Esta alternativa supõe a manutenção da atual regulamentação que trata dos aspectos de administração dos recursos de numeração e os processos decorrentes.

Os custos qualitativos desta alternativa se baseiam na manutenção das ineficiências atualmente observadas nos processos de autorização de uso e de designação de recursos de numeração e, pior ainda, tenderiam a se tornarem mais graves em razão da evolução do setor de telecomunicações.

Como benefício que se pode inferir é a estabilidade regulatória, pela qual as prestadoras e a Anatel não teriam que alterar seus procedimentos e sistemas.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	• Estabilidade regulatória. • Evita os custos do processo de revisão regulamentar e alterações em sistemas internos.	• Manutenção das ineficiências atualmente verificadas, com risco de se agravarem em razão da evolução do setor de telecomunicações.
Prestadoras	• Estabilidade regulatória. • Evita os custos de alterações em processos e sistemas internos	• Manutenção das ineficiências atualmente verificadas, com risco de se agravarem em razão da evolução do setor de telecomunicações.
Usuários	• Não foram identificados benefícios.	• Não foram identificados custos.

Alternativa B

MODERNIZAR A REGULAMENTAÇÃO.

Esta alternativa busca atualizar a regulamentação que trata da administração dos recursos de numeração, tornando-a mais aderente à realidade do setor. Entre os benefícios que se pode alcançar com esta atualização destaca-se a transferência para as prestadoras de algumas atividades de designação de recursos feitas atuamente pela Agência. Nesse ponto parece interessante que a operadora possa, além da designação de códigos de acesso de usuários já em rotina, realizar as seguintes atividades: designação de códigos não geográficos e a designação de códigos de serviços de utilidade pública. Nesses casos, caberá à Anatel a gestão da atribuição dos referidos recursos. Por outro lado, esta alternativa não trata de um dos aspectos elencados na introdução quanto à facilitar o acesso e a consulta dos interessados, notadamente as prestadoras de pequeno porte, aos instrumentos regulamentares que tratam de numeração. Além disso, a atualização da regulamentação traz como custos, para a Anatel e para as prestadoras, a necessidade de atualização de procedimentos e sistemas.

Analisando-se a questão, foram identificados os seguintes benefícios e custos na adoção de tal alternativa.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	Regulamentação atualizada e mais aderente à realidade do setor de telecomunicações	• Manutenção da fragmentação da regulamentação que trata de administração de recursos de numeração. • Necessidade de atualização de procedimentos e sistemas, como o sistema de administração de numeração da Agência (SAPN). • Necessidade de alteração regulamentar.
Prestadoras	• Regulamentação atualizada e mais aderente à realidade do setor de telecomunicações • Maior flexibilidade na utilização e alocação dos recursos de numeração	• Necessidade de atualização de procedimentos e sistemas. • Maior dificuldade no acesso à regulamentação da matéria devido à fragmentação em diversos instrumentos;
Usuários	• Possibilidade de acesso mais ágil a recursos de numeração de interesse	• Não foram identificados custos.

Alternativa C

MODERNIZAR E CONSOLIDAR A REGULAMENTAÇÃO EM UM ÚNICO INSTRUMENTO.

Esta alternativa contempla a atualização da regulamentação sobre administração de recursos de numeração conforme prevê a alternativa B anterior, porém, busca consolidar em um único instrumento a regulamentação da matéria trazendo, assim os seguintes benefícios:

a) reduz a dispersão de informações regulatórias repetitivas em diversos regulamentos;

b) em consequência, reduz a insegurança regulatória para o administrado, uma vez que esse passa a ter as informações necessárias em um menor número de fontes de informação; e

c) minimiza a ineficiência do processo de autorização de uso de recursos, ao reduzir as falhas incorridas pelas prestadoras, mormente aquelas de pequeno porte, devido à maior facilidade de pesquisa dos marcos regulatórios.

Os custos de implementação dessa alternativa se mostram equivalentes àqueles previstos para a alternativa B anterior

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	• Redução da repetição de informações regulatórias, em vista da concentração em um único regulamento. • Melhoria da eficiência do processo de autorização, tendo em vista a redução de falhas devido à maior facilidade de pesquisa da regulamentação. • Regulamentação atualizada e mais aderente à realidade do setor de telecomunicações	• Necessidade de atualização de procedimentos e sistemas, como o sistema de administração de numeração da Agência (SAPN). • Necessidade de alteração regulamentar
Prestadoras	• Redução da insegurança regulatória, haja vista a concentração das informações em um único regulamento. • Regulamentação atualizada e mais aderente à realidade do setor de telecomunicações	• Necessidade de atualização de procedimentos e sistemas.
Usuários	• Possibilidade de acesso mais ágil a recursos de numeração de interesse	• Não foram identificados custos

SEÇÃO 3
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Uma vez apontado o problema e analisando-se todas as alternativas vislumbradas, decidiu-se pela adoção da Alternativa C, considerando-se que ela é a que apresenta mais benefícios e que estes superam os custos para os agentes envolvidos.

Embora se reconheça importantes benefícios com a adoção da alternativa B, ela não possui o condão de fornecer todos os benefícios aqui comentados, além de demandar os mesmos custos de modificação do Sistema de Administração de Recursos de Numeração – SAPN da Agência que aqueles previstos para a alternativa C.

A alternativa A, por sua vez, significaria perpetuar e agravar os problemas ocasionados pela desatualização da regulamentação de numeração, com os impactos indesejáveis para a imagem da própria Agência e para a gestão do negócio do setor a que elas se destinam.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa sugerida será operacionalizada mediante a atualização e reunião dos dispositivos do Regulamento de Numeração – Resolução nº 83, de 30 de dezembro de 1998; do Regulamento de Administração de Recursos de Numeração – Resolução nº 84, de 30 de dezembro de 1998; e do Regulamento do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração – Resolução nº 451, de 8 de dezembro de 2006, em um único Regulamento Geral de Numeração.

Ademais, a Superintendência de Gestão Interna da Informação (SGI) deverá proceder às adequações e evoluções no Sistema de Administração de Recursos de Numeração – SAPN da Agência, para fazer frente às modificações que se fizerem necessárias para implantar a proposta.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

A melhoria da eficiência do processo de gestão de recursos de numeração frente às novas regras atualizadas será acompanhada pela Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação (SOR).

TEMA 02: ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO

SEÇÃO 1
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

A administração dos recursos de numeração é uma previsão regulamentar que se encontra disposta nos regulamentos anexos às Resoluções nº 83 e 84, de 1998, sendo definida como o *conjunto de atividades relativas ao processo de Atribuição, Designação e acompanhamento da utilização de Recursos de Numeração, cuja Destinação é fixada em Planos de Numeração.*

Vê-se que há dois regulamentos centrais sobre numeração que trazem tanto regras de cunho substantivo (os princípios e regras básicas para a definição e a utilização dos recursos de numeração) quanto de cunho formal (os princípios, regras básicas e procedimentos para a administração de recursos de numeração).

Nesse sentido, os regulamentos de numeração, ao definirem os institutos relativos a administração dos recursos de numeração, ou seja, a atribuição, designação e destinação, dispõem:

> *Atribuição: alocação de Recursos de Numeração, previamente destinados em Plano de Numeração, a uma dada prestadora de serviço de telecomunicações;*
>
> *Designação: alocação de cada Código de Acesso, previamente autorizado, a Assinante, terminal de uso público ou serviço, ou de Código de Identificação a um Elemento de Rede de telecomunicações;*
>
> *Destinação: caracterização da finalidade e capacidade de Recursos de Numeração, estabelecidas em Plano de Numeração;*

Para operacionalizar esses institutos, a Agência instituiu um sistema denominado Sistema de Administração de Planos de Numeração (SAPN), que se constitui, atualmente, na principal ferramenta para administração dos recursos de numeração.

Nesse sentido, este tema procura avaliar as alternativas para aprimorar as ferramentas de administração dos recursos de numeração, seja promovendo evoluções no sistema SAPN, seja imputando a uma entidade externa especializada a responsabilidade por manter um sistema aderente às necessidades de administração desses recursos.

Salienta-se que a administração de recursos de numeração na Anatel tem sofrido fortes impactos negativos em decorrência dos problemas orçamentários.

Especificamente em relação ao SAPN, os problemas verificados têm gerado instabilidade na prestação dos serviços, importando prejuízos ao prestador destes serviços e ao usuário. Esse ambiente se traduz numa estado de insegurança regulatória aos agentes envolvidos.

Exemplifica-se o exposto apontando os seguintes eventos:

a) Alterações de áreas locais da telefonia fixa: como elemento necessário ao encaminhamento das chamadas telefônicas, os recursos de numeração sofrem forte influxo das alterações de área de prestação dos serviços. Pode-se exemplificar com as alterações de áreas locais da telefonia fixa, que estão sempre em mutação em decorrência do desenvolvimento urbano, onde há necessidade de reprogramação das funcionalidades do SAPN para que ele reflita as alterações

regulamentares pertinentes, espelhando a nova configuração de prestação dos serviços. Toda vez que tal funcionalidade tem que ser alterada, o sistema apresenta falhas que impedem a sua imediata implementação, ocasionando sérios problemas na atribuição de recursos. Espelha o exposto a solicitação aberta pela área técnica por meio do **Visão[2] nº 25628/2014**.

b) Fusão, incorporação ou cisão de empresas prestadoras de serviço: o processo de consolidação das empresas de telecomunicações é uma tônica do setor (são exemplos as fusões TELEMAR/BRT, EMBRATEL/NET/CLARO e VIVO/TELEFÔNICA/GVT). Toda vez em que esses movimentos societários são autorizados há uma consolidação das outorgas e, por via de consequência, uma necessidade de rearranjo dos recursos de numeração, cuja autorização é um ato administrativo vinculado. Nessas circunstâncias, também é necessária uma nova parametrização do sistema e as migrações de recursos tem apresentado falhas sérias, como pode ser apontado no **Visão nº 32489/2013**, onde os recursos de numeração das empresas incorporadas tornam-se indisponíveis ao operador do SAPN no momento da migração.

c) Além dos citados, há vários outros problemas corriqueiros e que trazem a impossibilidade temporária de algumas empresas operar o sistema. São exemplos: 1) o caso de que trata o **Visão nº 26995/2013**, em que a empresa não conseguia solicitar recursos de numeração, o que se deu por erro na página, onde a comunicação remota com o banco de dado foi impossibilitada por uma falha de comunicação; 2) o casode que trata o **Visão 25829/2013**, em que os dados de recursos atribuídos a uma prestadora do SMP não estavam aparecendo no *link* "Arquivos", em razão de inconsistências sistêmicas relacionadas ao fato dessa empresa possuir outorgas para SMP e SME, não conseguindo o sistema SAPN exercer crítica necessária para reconhecer que os recursos de numeração estavam atrelados à outorga do SMP.

Não obstante a gravidade dos eventos acima apontados, os prazos de resolução agravam a situação dos pedidos de correção, como se vê a seguir: Visão nº 25628/2014, aberto em 15/8/2014 e aguardando finalização (ou seja, com mais de 22 meses de espera sem solução); Visão nº 32439/2013, aberto em 2/9/2013 e atendido em 16/10/2013 (quase 1 mês e meio de espera); Visão nº 26995/2013, aberto em 18/7/2013 e atendido em 2/10/2013 (mais de dois meses e meio de espera), e Visão nº 25829/2013, aberto em 9/7/2013 e atendido em 18/10/2013 (mais de três meses de espera). A justificativa para tal demora passa pela dificuldade de implementação das solicitações, fruto principalmente da complexidade do desenvolvimento legado do sistema, somado ao excesso de demandas à área responsável referentes a todos os sistemas eletrônicos da Agência.

A inoperância do sistema traz efeitos deletérios à prestação dos serviços de telecomunicações, posto que dificulta a portabilidade numérica, dificulta a programação das rotas de interconexão, impede a comercialização do serviço e, em última instância, furta o usuário do direito de acesso a este serviço.

São inúmeras as circunstâncias de necessidade de atualização e evolução do sistema que dá suporte à administração dos recursos de numeração, a exemplo dos itens citados, os quais tem impactado negativamente a Agência, os prestadores de serviços de telecomunicações e os usuários destes serviços.

[2] VISÃO é o sistema eletrônico interno da Anatel que gerencia, entre outras coisas, as solicitações relacionadas à Tecnologia da Informação.

Qual é o contexto do problema?

A administração eficiente dos recursos de numeração pela Agência é um imperativo à prestação de um serviço adequado pela Anatel. Ademais, o setor é suscetível a constantes mudanças, o que exige sempre muita eficiência neste processo de administração. Os seguintes aspectos exemplificam o exposto:

a) a velocidade da atualização tecnológica no setor de telecomunicações;

b) a velocidade com que novos serviços e aplicações são criados dentro desse setor;

c) a importância político-econômica do setor de telecomunicações para o País e sua economia, para os negócios em geral, e para os agentes econômicos, usuários e cidadãos;

d) a importância dos efeitos dos movimentos de mercado, tais como transformações societárias e rearranjos em decorrência da competição.

Tais fatores impelem a Agência a sempre buscar melhorar a eficiência com que administra os recursos de numeração, por meio de mecanismos que possibilitem a celeridade requerida pelo mercado. Além disso, há necessidade de que a administração seja transparente e de fácil compreensão por todos os envolvidos, possibilitando um menor gasto de tempo possível na obtenção desse recurso imprescindível à prestação dos serviços.

Qual o problema a ser solucionado?

A desatualização do sistema de administração dos recursos de numeração dos serviços de telecomunicações tem como consequência a perda de eficiência no processo regulatório.

O atual sistema que auxilia esta administração, o SAPN, tem apresentado diversos problemas ao longo dos anos, com as soluções de demorada implementação, o que tem trazido efeitos deletérios à prestação dos serviços de telecomunicações.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) estabelece, em seu artigo 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

As diretrizes gerais para a regulamentação dos recursos de numeração são estabelecidas no artigo 151 da mesma Lei, atribuindo à Agência a atividade administrativa de dispor *sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais.*

Sendo assim, a competência da Agência para atuar sobre o problema deriva da própria Lei.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

O objetivo da ação é trazer maior eficiência à administração dos recursos de numeração.

Quais os grupos afetados?

- Anatel;
- Prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Entidades externas que poderiam gerir o sistema de administração de recursos de numeração; e
- Usuários de serviços de telecomunicações.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Manter o desenvolvimento, a evolução e a sustentação do sistema que auxilia a administração dos recursos de numeração na Anatel.*
- *Alternativa B – Passar o desenvolvimento, a evolução e a sustentação do sistema que auxilia a administração dos recursos de numeração para uma entidade externa autorizada.*

SEÇÃO 2
ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A

MANTER O DESENVOLVIMENTO, A EVOLUÇÃO E A SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA QUE AUXILIA A ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO NA ANATEL.

Nessa alternativa permanece o cenário atual. Ou seja, tal alternativa tem o condão de manter sob a decisão direta da Agência, além da administração, cuja atuação é inerente à regulação do recurso, também o desenvolvimento, a evolução e a sustentação do sistema de administração dos recursos de numeração, facilitando a interação entre as diferentes áreas que intervêm nesse assunto.

No entanto, à vista dos problemas elencados no item de descrição introdutória desse tema, esta alternativa pressupõe a necessidade de investimentos para atualizar o sistema atual (SAPN) e a disponibilização de equipe da Superintendência de Gestão Interna da Informação – SGI para coordenar esse tipo de ação, além de garantias visando as evoluções futuras bem como da qualidade de suporte na sua manutenção.

Caso não haja a adequada alocação dos recursos financeiros e humanos, necessários à manutenção e atualização dos sistemas, essa situação poderá, no limite, comprometer os processos das prestadoras, com impacto nos negócios e nos usuários de telecomunicações.

Considerando que a solução para os problemas acima reflete em questões orçamentárias, a análise custo-benefício demonstra-se mais aderente a esta alternativa. Para tanto, a SGI elaborou duas planilhas de custos, nas quais são detalhados os valores a serem empregados para as adequações mínimas a que se deve submeter o SAPN caso esta alternativa seja a escolhida. A SGI procedeu aos cálculos tomando por base lista prévia de requisitos apresentada pela Gerência de Numeração e Certificação – ORCN, da Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação – SOR, ressaltando que um cálculo ainda mais acurado exigiria um novo levantamento desses requisitos com maior detalhamento. Neste contexto, os valores referentes a melhorias no sistema atual e a melhorias na estrutura do código somam R$ 570.801,14, sem considerar os gastos com a manutenção contínua após essas adequações. A planilha com o detalhamento do cálculo deste custo vem a seguir:

Planilha de Contagem de Pontos de Função (PF)	
Nome do Sistema	**SAPN – Sistema de Administração do Plano de Numeração**
Tipo de Contagem	Contagem Estimada
Total Estimado de PF	**604,00**
Margem de erro da Estimativa	**30%**
Total Ajustado de PF	**785,20**
Valor Atual do PF	**R$ 726,95**
Custo Estimado Refactoring	**R$ 570.801,14**

Para as prestadoras dos diversos serviços de telecomunicações e os usuários destes serviços, os custos desta alternativa referem-se ao risco de não se implementar tais melhorias no SAPN, haja vista as

questões orçamentárias apontadas, o que prejudica a eficiência do processo de administração dos recursos de numeração e, em última instância, a própria prestação destes serviços de telecomunicações.

Por fim, cabe uma reflexão sobre a cobrança do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração – PPNUM. Ao se manter a operação do sistema de controle dos recursos de numeração na Anatel, é preciso refletir quanto à melhoria na metodologia de cobrança do PPNUM para que o processo regulamentar seja perene e aderente às novas realidades demandadas pelo setor. Tais melhorias demandarão investimentos contínuos para fazer frente à necessidade de adequação dos atuais sistemas envolvidos no processo de cobrança deste preço (além do SAPN, o Sistema Integrado de Gestão de Créditos da Anatel – SIGEC). Ainda, considerando que o SAPN é antigo e que já não responde plenamente às necessidades de administração dos recursos de numeração, os investimentos necessários quase que se equivalem à construção de um novo sistema. Esses investimentos implicarão, decerto, na revisão do atual Valor de Referência (Vr), utilizado no cálculo do preço público cobrado[3], para fazer frente às adequações que se mostrarem necessárias, em face das novas despesas de capital e corrente, conforme se demonstrará, caso seja aplicável, na avaliação do tema 3 abaixo.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	• Maior eficiência do processo de administração de recursos de numeração frente à atualização do sistema utilizado para tanto (SAPN).	• Impacto orçamentário com o desenvolvimento, evolução e a sustentação do SAPN (estimado inicialmente em R$ 570.801,14, sem considerar a necessidade manutenção contínua deste sistema). • Risco de não se implementar tais melhorias no SAPN, haja vista a necessidade orçamentária exposta, o que prejudica a eficiência do processo de administração dos recursos de numeração e, em última instância, a própria prestação dos serviços de telecomunicações.
Prestadoras	• Maior eficiência do processo de administração de recursos de numeração frente à atualização do sistema utilizado para tanto (SAPN).	• Risco de não se implementar tais melhorias no SAPN, haja vista a necessidade orçamentária exposta, o que prejudica a eficiência do processo de administração dos recursos de numeração e, em última instância, a própria prestação dos serviços de telecomunicações.
Entidades externas	• Não há.	• Não há.
Usuários	• O mesmo das prestadoras.	• O mesmo das prestadoras.

[3] Regulamento do Preço Público Relativo á Administração dos Recursos de Numeração, aprovado por meio da Resolução nº 451, de 8 de dezembro de 2006.

Alternativa B

PASSAR O DESENVOLVIMENTO, A EVOLUÇÃO E A SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA QUE DÁ SUPORTE À ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO PARA UMA ENTIDADE EXTERNA AUTORIZADA.

Nessa alternativa uma entidade externa autorizada realiza o desenvolvimento, a evolução e a sustentação do sistema que dá suporte à administração dos recursos de numeração. Embora as funções citadas passem a ser realizadas por essa entidade externa, a administração dos recursos de numeração permanece sob o controle da Anatel, que continuará atribuindoe destinando os recursos de numeração à luz de sua competência legalmente atribuída. Desta forma, nesta alternativa há a necessidade de inserção de dispositivo na regulamentação de numeração que obrigue as prestadoras a criarem e manterem uma entidade capaz de desenvolver, evoluir e sustentar um sistema que atenda as necessidades da Anatel para a administração dos recursos de numeração.

Cumpre salientar que a Agência, ao administrar os recursos de numeração, determinou em regulamento que os custos seriam suportados pelos prestadores de serviço. Basicamente esses custos decorrem da existência do sistema SAPN na Agência e de sua evolução, bem como dos recursos humanos envolvidos nessa administração.

Ao se delegar a terceiros o desenvolvimento, evoluçao e sustentação do sistema, os custos continuam a ser suportados pelas prestadoras, e, por sua vez, a Anatel deixa de incorrer no custo regulatório de arrecadação dos valores e no custo relativo à realização das atividades supracitadas que, assim, tornam-se mais céleres quando realizado pela iniciativa privada, o que tende a tornar o processo de administração de recursos de numeração menos custoso do que atualmente se percebe. Adicionalmente, uma consequência direta de se estabelecer a administração do sistema para uma entidade terceira é não mais ser necessária a cobrança do PPNUM por parte da Anatel.

Sabe-se que o preço público é contribuição facultativa, fixado pela autoridade administrativa competente e que representa a retribuição de um valor em relação à utilização ou compra de bens ou serviços estatais, restando claro que o tributo devido pela autorização de uso do recurso de numeração é o preço público. Por outro lado, entende-se que a cobrança do preço público pode ser dispensada quando essa se apresentar antieconômica[4], como quando o custo relativo à referida cobrança, levando em consideração fatores como custo do envio de boletos e disponibilização do recurso humano necessário para faze-la, for superior ao do próprio preço público[5]. Nessa esteira, tendo em vista que a maior parte do custo relativo ao processo de administração dos recursos de numeração se dá, precisamente, no desenvolvimento, evolução e sustentação do sistema e que essa atividade deixaria de ser realizada pela Anatel, entende-se que a cobrança do referido preço público poderia ser dispensada. .

Especificamente com relação à cobrança de PPNUM, cabe aqui destacar que, em 2015, no âmbito do Processo nº 53500.017665/2015-72, que alterou Regulamento do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração, as despesas com administração dos recursos de numeração para o período 2016/2017 foram estimadas em R$ 647.000,00/ano (Anexo II, do Informe nº 97/2015-ORCN-PRRE /SOR-SPR) . Conforme consta do referido Informe, os cálculos se restringiram às despesas correntes, especificamente aos gastos com pessoal e serviços de terceiros. As despesas de capital não

[4] Conforme exposto pelo Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF, o valor limite para determinado tributo para que sua cobrança não se verifique antieconômica é de R$ 100,00 (cem reais).
[5] O valor do preço público em questão é inferior a R$ 100,00 (cem reais).

foram incluídas no cálculo do valor de referência, haja vista que se entendeu que estas despesas haviam sido devidamente amortizadas com a cobrança do PPNUM, realizada nos últimos 17 anos. Ressalta-se entretanto que o desenvolvimento de um novo sistema haverá de considerar despesas de capital e as correntes (CAPEX/OPEX).

Considerando que a implementação dessa alternativa reflete em questões orçamentárias, a análise custo-benefício demonstra-se mais aderente para aquilatar a sua correção.

Na delegação à terceiros do sistema necessário à administração dos recursos de numeração, a Anatel deixará de incorrer nos custos com o desenvolvimento, a evolução e a sustentação desse sistema.

Não obstante, a Anatel terá que promover a integração com sistemas da Agência, tais como, Sistema de Serviços de Telecomunicações – STEL e Tarifação área-a-área – AREA-A-AREA, assumindo os custos relacionados a essa atividade.

Considerando que a atual conjuntura de escassez de recursos da administração pública e a política de priorização de sistemas adotada pela Anatel trazem maiores dificuldades e menor velocidade na implantação das melhorias necessárias à evolução do SAPN, verifica-se que esta alternativa possibilitará maior eficácia à operacionalização da administração dos recursos de numeração, desde que as premissas e níveis de eficiência estabelecidos pela Anatel sejam atendidos.

Para as prestadoras dos diversos serviços de telecomunicações e os usuários destes serviços, os benefícios desta alternativa referem-se à melhoria do processo de administração dos recursos de numeração proporcionada por um sistema de melhor qualidade e, em última instância, da própria prestação destes serviços de telecomunicações.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	• Foco na atividade finalística de administração dos recursos de numeração. • Maior eficiência do processo de administração de recursos de numeração frente ao desenvolvimento de um novo sistema para tanto (por entidade externa). • Menores custos com desenvolvimento sistêmico.	• Custo com desenvolvimento sistêmico para a integração do novo sistema externo de administração de recursos de numeração com outros sistemas da Agência.
Prestadoras	• Maior eficiência do processo de administração de recursos de numeração frente ao desenvolvimento de um novo sistema para tanto (por entidade externa).	• Alteração da forma como arcar com os custos de administração dos recursos de numeração (ao invés do PPNUM, passa-se a arcar com a contratação de entidade externa para desenvolver o novo sistema para tanto).
Entidades externas	• Nova possibilidade de negócios com o desenvolvimento, evolução e sustentação do sistema para	• Custos inerentes ao desenvolvimento, evolução e sustentação do sistema.

	administrar os recursos de numeração sendo feita por entidade externa à Anatel.	• Deve respeitar as definições da Anatel, a quem mantém a atividade finalística de administrar os recursos de numeração.
Usuários	• O mesmo das prestadoras.	• O mesmo das prestadoras.

SEÇÃO 3
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Uma vez apontado o problema e analisando-se todas as alternativas vislumbradas, decidiu-se pela adoção da Alternativa B, considerando-se que ela é a que apresenta os maiores benefícios e menores custos para os agentes envolvidos.

Em virtude dos riscos orçamentários existentes e apontados na seção anterior, a alternativa A poderia perpetuar e agravar os problemas ocasionados pela desatualização do sistema que auxilia a administração dos recursos de numeração, com os impactos indesejáveis para a imagem da própria Agência e para a gestão do negócio do setor a que os recursos se destinam.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa sugerida será operacionalizada mediante a atualização dos regulamentos de numeração e dos outros dispositivos impactados pela alteração.

Ademais, a Superintendência de Gestão Interna da Informação (SGI) junto com a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) deverão proceder às avaliações necessárias para que a nova configuração do sistema auxiliar à administração dos recursos de numeração atenda as exigências regulatórias para gestão desse recurso.

E mais, deverá ser criado um Grupo de Trabalho que conte com representantes de todas as empresas de telecomunicações que fazem uso de recursos de numeração, sob a coordenação da Anatel, a fim de definir os requisitos técnicos do referido sistema, além das competências e limites de atuação desse grupo.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O Grupo de Trabalho citado no item anterior será responsável por monitorar a implantação da nova ferramenta, e a consequente transição do atual SAPN para o que será desenvolvido e mantido pelas empresas.

TEMA 03: SISTEMÁTICA DE COBRANÇA DO PREÇO PÚBLICO PELO USO DE RECURSOS DE NUMERAÇÃO (PPNUM)

SEÇÃO 1
RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

O presente tema traz à baila a reflexão sobre a sistemática mais adequada de cobrança do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração – PPNUM, no caso de a operação do sistema de controle dos recursos de numeração permanecer no âmbito da Anatel. Assim, este tema está condicionado à escolha da alternativa A (*Manter o desenvolvimento, a evolução e a sustentação do sistema que auxilia a administração dos recursos de numeração na Anatel)* do Tema 2, ou ainda, descrever o processo transitório caso a Alternativa B do Tema 2 seja implementada.

A administração de recursos de numeração pressupõe um conjunto de atividades relativas ao processo de atribuição, designação e acompanhamento da utilização de recursos de numeração. **Essas atividades demandam um processo contínuo e dinâmico de gestão dos recursos de numeração, de maneira a responder efetivamente as demandas do setor e, ao mesmo tempo, assegurar uso eficiente desses recursos, que são escassos. A gestão de todo esse processo exige uma estrutura operacional mínima, que inclui pessoal, equipamentos, sistemas, softwares, instalações, manutenção, atualizações, entre outros.**

Considerando a necessidade de gerir os recursos de numeração tão necessários à prestação de serviços de telecomunicações em regime público e em regime privado, os primeiros regulamentos editados pela Anatel (ainda em 1998), mais precisamente o Regulamento de Numeração (Resolução nº 83) e o Regulamento de Administração de Recursos de Numeração (Resolução nº 84), estabeleceram que a administração desses recursos se daria de forma onerosa às prestadoras que deles fizessem uso.

Em dezembro de 2006, por meio da Resolução nº 451, a Anatel aprovou o Regulamento do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração (Regulamento do PPNUM), que estabeleceu os parâmetros e disciplinou a cobrança de preço público relativo à administração dos recursos vinculados aos diversos Planos de Numeração dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo. Assim, no Regulamento do PPNUM foram definidas regras específicas voltadas à realização dessa atividade, bem como ao preço público cobrado em contraprestação à atividade de administração dos recursos de numeração.

Na definição do PPNUM, a regulamentação adotou como premissa a recuperação das despesas de capital (equipamentos, instalações, software e materiais permanentes) e corrente (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos), que seriam necessárias à administração dos recursos de numeração pela Agência (art. 10 do Regulamento do PPNUM). Essa premissa foi estabelecida antes da aprovação do regulamento, conforme se observa no trecho extraído do Informe nº 753/PBQIO/PBQI, de 21/9/2006, que propôs o primeiro valor de referência para o cálculo do PPNUM:

> *4.8. A metodologia utilizada para o cálculo do Valor de Referência baseia-se na premissa da total recuperação das despesas de capital e corrente no período compreendido entre 01 de janeiro de 1999 e 31 de dezembro de 2015, no âmbito da Gerência de Acompanhamento e Controle das Obrigações de Interconexão, da Gerência Geral da Qualidade, da Superintendência de Serviços Públicos.*

> *4.9. Para isto estimou-se o total destas despesas e rateou-se pela totalidade dos recursos atribuídos, proporcionamente à quantidade de meses de utilização durante o período.*

Ao estabelecer a forma de cobrança do preço público, o Regulamento do PPNUM também determinou que ela seria aplicável ao período compreendido entre 1º de janeiro de 1999 e 31 de dezembro de 2015, sendo então necessária a revisão futura da norma para a continuidade da referida cobrança, após esse período. A revisão do Regulamento do PPNUM ocorreu em dezembro de 2015, por meio da publicação da Resolução nº 660, tendo se utilizado nesta revisão a mesma metodologia anteriormente definida, porém com as devidas adequações (inerentes àquele momento), conforme consta dos autos do Processo nº 53500.017665/2015-72, que encaminhou a questão. Essa revisão regulamentar definiu um novo período de cobrança do PPNUM (de janeiro/2016 até dezembro/2017) e também atualizou o Valor de Referência (Vr), com base nas despesas estimadas.

A adoção da mesma metodologia buscou assegurar a uniformidade com a forma de cobrança de PPNUM até então vigente, sob a justificativa de que se tratava de solução transitória, uma vez que a Agenda Regulatória 2015-2016 previa a reavaliação da regulamentação de numeração, visando atualizar e adequar as regras às atuais necessidades e à evolução do setor, especialmente no que diz respeito à administração e utilização dos recursos de redes de numeração (objeto do presente relatório de AIR).

Mister destacar a essencialidade da atividade de administração de recursos de numeração, que ganha destaque frente ao crescimento exponencial dos serviços de telecomunicações verificados nos últimos anos, bem como diante do desenvolvimento de novas aplicações e novas necessidades do setor (*e.g.:* ampliação das comunicações do tipo máquina-a-máquina – M2M, difusão da Internet das Coisas ou *Internet of Things* – IoT, numeração para SCM), que tendem a pressionar a demanda por novos recursos de numeração. Tal panorama demanda uma gestão profícua dos recursos de numeração, e consequentemente, exigem investimentos consistentes e contínuos para fazer frente às necessidades evolutivas do setor de telecomunicações.

Dentro dessa perspectiva é preciso refletir sobre as melhorias na metodologia de cobrança do PPNUM, para que o processo regulamentar seja perene e aderente às novas realidades do setor. Tais melhorias demandarão investimentos contínuos para fazer frente à necessidade de adequação dos atuais sistemas envolvidos no processo de cobrança do PPNUM. Ainda, considerando que o sistema de gestão dos recursos de numeração (o SAPN) é antigo, e que já não responde plenamente às necessidades de administração dos recursos de numeração, poderá ser necessária a construção de um novo sistema. Esses investimentos implicarão, decerto, na revisão do atual Valor de Referência (Vr) do cálculo do preço público cobrado, para fazer frente às adequações que se mostrarem necessárias, em face das novas despesas de capital e corrente.

Qual é o contexto do problema?

Desde a aprovação do Regulamento do PPNUM (em 2006), mediante a Resolução nº 451, bem como em sua revisão por meio da Resolução nº 660 (em 2015), o cálculo do referido preço público se dá mediante fórmula, condicionada a um limite temporal final. Em razão de tal disposição, a regulamentação prevê a edição de nova regulamentação após a data limite estabelecida.

A previsão de limites temporais na norma restringe a aplicabilidade da mesma, haja vista que, de tempos em tempos, se faz necessária a sua revisão, impactando nos sistemas envolvidos (atualmente no SAPN e no SIGEC).

Esta revisão deve considerar também a complexidade de atualização do atual sistema, o SAPN, frente a sua antiguidade, que pode ensejar inclusive o desenvolvimento de um novo sistema, além da crescente demanda por novos recursos de numeração diante do desenvolvimento de novas aplicações e novas necessidades do setor.

Qual o problema a ser solucionado?

A sistemática atual de cobrança do PPNUM exige revisões periódicas na regulamentação e alterações dos sistemas envolvidos, da Anatel e das prestadoras, gerando um custo regulatório desnecessário.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) estabelece, em seu artigo 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

As diretrizes gerais para a regulamentação dos recursos de numeração são estabelecidas no artigo 151 da mesma Lei, atribuindo à Agência a atividade administrativa de dispor *sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais.*

Sendo assim, a competência da Agência para atuar sobre o problema deriva da própria Lei.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Direcionar de forma mais eficiente a alocação de recursos financeiros do setor que são aplicados na administração dos recursos de numeração, necessários à prestação de serviços de telecomunicações em regime público e em regime privado.

Quais os grupos afetados?

- Anatel;
- Prestadoras de serviços de telecomunicações; e
- Usuários de serviços de telecomunicações.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Não alterar a atual sistemática de cobrança do PPNUM (manter o status quo);*
- *Alternativa B – Instituir a forma de cobrança anual do PPNUM.*

SEÇÃO 2
ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A

NÃO ALTERAR A ATUAL SISTEMÁTICA DE COBRANÇA DO PPNUM (MANTER O STATUS QUO).

Esta alternativa mantém a metodologia de cobrança do PPNUM com base em fatores temporais definidos na fórmula de cálculo. A revisão regulamentar nesses termos manteria a cobrança do PPNUM de modo único, ou seja, imposta somente no momento da atribuição dos recursos de numeração solicitados (pelas prestadoras), proporcionalmente ao período compreendido entre o momento da atribuição e o período limite definido na regulamentação.

Como um ponto negativo da alternativa tem-se a necessidade de revisão periódica da norma, como ocorreu recentemente (por meio da Resolução nº 660, em 2015), em face da manutenção de um limite temporal na regulamentação. Destarte, a escolha dessa alternativa já demandaria a redefinição das datas estabelecidas pela regulamentação em vigor – 1/1/2016 e 31/12/2017, com a consequente correção dos sistemas envolvidos (SAPN, SIGEC). Ressalta-se ainda a complexidade envolvida na forma de cobrança do preço público nesses termos e os custos envolvidos em cada nova revisão que o referido processo exige.

Outro ponto negativo se dá ao fato de as prestadoras não terem a opção de pagar (pelo uso dos recursos de numeração) por períodos menores que aquele estabelecido na norma. Explica-se: como o pagamento é estimado para todo o período estabelecido, se a prestadora desistir de prestar o serviço antes do término do período, terá pago desnecessariamente pelo prazo adicional ao uso efetivo dos recursos de numeração, sem direito a ressarcimento.

O período temporal a ser definido é diretamente proporcional à perenidade da norma e inversamente proporcional ao impacto nas prestadoras. Ou seja, se o período for longo, o regulamento será mais perene, por outro lado, maior será o prejuízo da prestadora que desistir de prestar o serviço antes do término do período estabelecido. Se o período for curto, reduz a perenidade da norma, mas diminui o prejuízo da prestadora que desistir de prestar o serviço antes do término do período. Logo, não há como minimizar simultaneamente os impactos negativos citados.

Ademais, cabe destacar, que a manutenção da sistemática na revisão aprovada pela Resolução nº 660/2015 só se justificou por se tratar de decisão temporária, conforme consta do processo que tratou o assunto. Portanto, não se vislumbram benefícios nesta alternativa, dado que mesmo que não se busque a alteração da sistemática de cobrança torna-se necessária a revisão regulamentar para um novo período de aplicação.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	• Não foram identificados benefícios	• Necessidade de constantes modificações da norma e do sistema, em face do marco temporal estabelecido no regulamento. • A sistemática adiciona complexidade e custos adicionais ao processo de cobrança do PPNUM.
Prestadoras	• Não foram identificados benefícios.	• Caso deixem de ofertar o serviço antes do limite definido na norma não terão o direito a ressarcimento pelo tempo em que não fizeram uso dos recursos de numeração. • A sistemática adiciona complexidade e custos adicionais ao processo de cobrança do PPNUM.
Usuários	• Não foram identificados benefícios.	• Aumento de custos às prestadoras podem impactar em maiores preços a serem pagos pelos serviços de telecomunicações.

Alternativa B

INSTITUIR A FORMA DE COBRANÇA ANUAL DO PPNUM.

Esta alternativa exclui os fatores temporais da fórmula de cálculo do PPNUM, que passaria a ser cobrado anualmente, a exemplo do que ocorre com as taxas de fiscalização de funcionamento de estação – TFF. Ou seja, a alternativa introduz a cobrança anual do referido preço público, com base no total de recursos de numeração em poder da administrada ao final de cada ano.

Ao suprimir a necessidade de revisão periódica do regulamento, esta alternativa torna a regra mais perene, posto que essa não ficaria mais sujeita a revisões programadas da norma, eliminando ainda os custos associados a tais revisões. Essa nova abordagem traria, por conseguinte, maior estabilidade regulatória aos administrados, o que elimina os custos das constantes modificações de sistemas (na Anatel e nas prestadoras).

Esta alternativa também ataca o problema a que estão sujeitas as prestadoras com a existência de limite temporal regulamentar longo, no caso de desistirem de prestar o serviço antes desse período. Assim, tais prejuízos são eliminados com a introdução de cobrança anual do PPNUM.

Outra vantagem dessa alternativa se refere ao fato de que só haverá alteração dos sistemas envolvidos (na Anatel e nas prestadoras) uma única vez, ao contrário da alternativa anterior, que exige alterações periódicas dos sistemas.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	• Elimina a necessidade de constantes modificações da norma. • Diminui os custos decorrentes de alteração dos sistemas. • Dá perenidade à norma (maior estabilidade das regras).	• Custos decorrentes das adequações dos sistemas.
Prestadoras	• Diminui os custos decorrentes de alteração dos sistemas. • Minimiza os custos de pagamento dos recursos utilizados por pouco tempo. • Dá perenidade à norma (maior estabilidade das regras).	• Custos decorrentes das adequações dos sistemas.
Usuários	• Menores custos às prestadoras podem impactar em menores preços a serem pagos pelos serviços de telecomunicações.	• Não foram identificados prejuízos.

SEÇÃO 3
CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Tendo em vista os argumentos apresentados na seção anterior, a Alternativa B se mostrou mais adequada, pois simplifica o processo de cobrança do PPNUM, reduz os custos associados às revisões programadas da norma (custos de adequações de sistemas, além dos custos administrativos decorrentes do processo regulamentar), tornando-a mais perene e trazendo maior estabilidade regulatória aos administrados.

Além disso, previne eventuais prejuízos no caso de as prestadoras desistirem de prestar o serviço ou resolverem devolver parte dos recursos atribuídos antes do tempo limite definido na regulamentação.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

É necessária a atualização da regulamentação, como consequência das conclusões do presente relatório de AIR.

Com a introdução da cobrança anual do PPNUM, o fator temporal do cálculo do preço público será eliminado, tornando a fórmula mais simples. A cobrança passa a ser realizada com base no número total de recursos atribuídos a cada prestadora, registrado ao final de cada ano.

O pagamento do PPNUM, relativo a todos os recursos atribuídos à prestadora, passará a ser realizado até o final de março do ano seguinte, a exemplo do que ocorre com a TFF. A fórmula abaixo resume a nova sistemática de cobrança do PPNUM:

$V = V_r \times [(Na_{ca}/1.000)] + Na\ ],$

Onde:

V = valor, em Reais, a ser pago como preço público pela administração de Recurso de Numeração;

V_r = valor de referência mensurado em Reais;

Na_{ca} = quantidade de Códigos de Acesso de Usuário;

Na_u = quantidade de códigos atribuídos de forma unitária;

Deverão ser feitas adequações e evoluções nos sistemas envolvidos na cobrança do PPNUM (SAPN e SIGEC). O Valor de referência (Vr) terá que ser revisto em face dos custos decorrentes das futuras adequações dos sistemas, devendo ser aprovado por ato do Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação (SOR), para maior celeridade do processo.

A Superintendência de Gestão Interna da Informação (SGI) deverá proceder às adequações e/ou evoluções nos sistemas envolvidos, para fazer frente às modificações que se fizerem necessárias para implantar a proposta. A Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação (SOR) deverá acompanhar e dar o suporte necessário à SGI quanto à implementação dessas mudanças.

Tendo em vista a escolha pela alternativa B do Tema 2 e considerando que a manutenção da cobrança de PPNUM será antieconômica com a adoção daquela alternativa, deve constar na proposta de

regulamento que a cobrança do PPNUM se mantém somente até a implantação do sistema que dará suporte à administração do recurso de numeração pela entidade externa.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

A implementação da alternativa B deverá ser precedida pelas necessárias modificações e evoluções nos sistemas de tecnologia da informação, de forma que a Anatel possa auditar a observância das normas regulamentares, conforme características apontadas pela SOR e SGI.