

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Utilização de faixas de radiofrequências pelo Serviço de Radioamador

NOVEMBRO/2016

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Utilização de faixas de radiofrequências pelo Serviço de Radioamador

ELABORADO POR:

ADRIANA DA SILVA MENDES – ORER/SOR/ANATEL

GERALDO MAGELA BENICIO JUNIOR – ORER/SOR/ANATEL

MARCOS VINÍCIUS RAMOS DA CRUZ – PRRE/SPR/ANATEL

RAFAEL ANDRADE REIS DE ARAUJO – PRRE/SPR/ANATEL

Nota Importante:

Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nos estudos promovidos 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.

PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL

A criação de um marco regulatório claro e bem concebido é fundamental para estimular a confiança de investidores e consumidores, bem como para o bom andamento do setor, além de permitir a criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas da sociedade.

Dentro desta perspectiva, a Anatel vem, desde sua criação, trabalhando para aperfeiçoar seu processo regulatório e de tomada de decisão. Uma forma de ratificar esse posicionamento foi o estabelecimento, no seu novo regimento interno (Resolução nº 612, de 29/4/13), por meio do art. 62, da obrigação de os atos de caráter normativo da Agência, em regra, serem precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

*Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de **Análise de Impacto Regulatório**.*

A incorporação de AIR no processo de regulamentação ocorre concomitantemente à adoção de outras boas práticas, como o planejamento estratégico e o estabelecimento de uma agenda regulatória. É nesse sentido de incorporação de boas práticas regulatórias que a AIR está inserida, num processo contínuo de busca de melhoria e de excelência regulatória.

De modo a resolver os problemas mais comuns da regulação no Brasil, dentre os quais podemos citar o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e falta de atualização das normas, a busca por ferramentas mais eficazes para a melhoria da qualidade regulatória trouxe para o país a aplicação da metodologia conhecida como Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Em relação às boas práticas da AIR, de acordo com a bibliografia, podemos citar os seguintes itens que devem ser observados na implantação da ferramenta na Anatel:

- Preparar a AIR **antes** de tomar a decisão;
- Redigir a AIR de forma clara, didática, técnica e exaustiva;
- Utilizar a AIR como um instrumento de subsídio à decisão, não a substituindo;
- Fazer uso do maior número possível de dados;
- Integrar mecanismos de participação social; e
- Comunicar os resultados da AIR.

AIR é, portanto, um instrumento de análise técnica, cujo estilo e conclusões são fundamentadas no debate e estudos promovidos pelo grupo de trabalho responsável pelo tema, e não reflete necessariamente a posição final e oficial da Anatel, que somente se firma pela deliberação de seu Conselho Diretor.

SUMÁRIO

SEÇÃO 1	5
1.1. Qual é o Tema tratado no âmbito desta AIR?	5
1.2. Descrição introdutória	5
1.3. Qual o problema a ser solucionado?	6 5
1.4. A Agência tem competência para atuar sobre o problema?	6 5
1.5. Quais os objetivos da ação e os resultados pretendidos com a intervenção regulatória?	7 5
1.6. Quais os grupos afetados?	7 6
1.7. Quais as premissas utilizadas na intervenção regulatória?	7 6
1.8. Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?	7 6
SEÇÃO 2	9 7
2.1. Alternativa A	9 7
2.2. Alternativa B	11 8
2.3. Alternativa C	13 9
SEÇÃO 3	14 10
3.1. Qual a conclusão da análise realizada?	14 10
3.2. Como será operacionalizada a alternativa sugerida?	14 10
3.3. Como a alternativa sugerida será monitorada?	14 10

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

1.1. Qual é o Tema tratado no âmbito desta AIR?

O tema a ser tratado no âmbito desta AIR é o uso de faixas de radiofrequências nas atividades do Serviço de Radioamador.

1.2. Descrição introdutória

O radioamadorismo, ou Serviço de Radioamador, é um *hobby* praticado em quase todos os países do mundo pelos mais diversos grupos de pessoas. Trata-se de atividade sem fins lucrativos que envolve o uso de faixas de radiofrequências para comunicação amadora entre indivíduos, bem como pesquisas e estudos de interesse individual.

Por fazer uso do espectro radioelétrico e empregar equipamentos de radiocomunicação, a atividade do radioamador é regulada em nível nacional e internacional, a fim de assegurar a compatibilidade eletromagnética com os demais serviços que compartilham o espectro.

Nesse cenário, pode-se destacar a produção de padrões e recomendações por organizações internacionais, como a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e a União Internacional de Radioamadores (*International Amateur Radio Union - IARU*), que orientam a elaboração das regulamentações nacionais pelos vários países.

No Brasil, a exploração do Serviço de Radioamador está sujeita ao atendimento das regras e condições dispostas no Regulamento do Serviço de Radioamador, anexo à Resolução nº 449, de 17 de novembro de 2006. O referido Regulamento, em seu art. 3º, assim define o serviço:

Art. 3º O Serviço de Radioamador é o serviço de telecomunicações de interesse restrito, destinado ao treinamento próprio, intercomunicação e investigações técnicas, levadas a efeito por amadores, devidamente autorizados, interessados na radiotécnica unicamente a título pessoal e que não visem qualquer objetivo pecuniário ou comercial.

Os regramentos estabelecidos abrangem a forma de autorização do serviço e das radiofrequências correspondentes, o licenciamento das estações, as taxas aplicáveis, os procedimentos para expedição do Certificado de Operador de Estação de Radioamador (COER) e os exames de qualificação necessários, os aspectos operacionais e técnicos e o detalhamento da formação dos Indicativos de Chamada.

Da parte do gerenciamento do espectro, a normatização vigente encontra-se no Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências pelo Serviço de Radioamador, aprovado pela Resolução nº 452, de 11 de dezembro de 2006. Nesse Regulamento estão listadas as faixas de radiofrequências destinadas à execução do serviço em caráter primário e secundário e os limites de potência, bem como são apresentadas informações sobre características básicas de emissões.

Há que se destacar que, assim como no caso dos demais serviços de radiocomunicação, deve-se buscar, o tanto quanto possível, a padronização internacional das faixas de radiofrequências utilizadas. Essa uniformidade é vantajosa não apenas do ponto de vista da

SEÇÃO 1 - RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

proteção contra interferências prejudiciais, mas também para permitir a comunicação entre os radioamadores de todo o mundo.

Conseqüentemente, o Brasil, no intuito de manter condições que possibilitem a adequada execução da atividade de radioamadorismo, mantém a regulamentação aplicável alinhada à tabela de atribuição de radiofrequências do Regulamento de Radiocomunicações da UIT, tratado internacional do qual o país é signatário, e às demais recomendações expedidas pela UIT e pela IARU.

1.3. Qual o problema a ser solucionado?

Há um desalinhamento entre a regulamentação brasileira e a regulamentação internacional referente ao uso de faixas de radiofrequências para o Serviço de Radioamador, restringindo o desenvolvimento da atividade de radioamadorismo no país.

1.4. A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A competência da Agência para atuar sobre o tema advém do estabelecido na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT), que dispõe de forma clara sobre a administração do espectro de radiofrequências em diversos artigos:

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

.....

Art. 19. À Agência compete 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, e especialmente:

(...)

VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

.....

Art. 157. O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela Agência.

No presente caso, cumpre ressaltar que, ao tratar a questão, a LGT impõe ainda à Agência a obrigação de observar tratados internacionais, como é o caso do Regulamento de Radiocomunicações da UIT, nos termos do que estabelecem os artigos 145 e 161:

Art. 158. Observadas as atribuições de faixas segundo tratados e acordos internacionais, a Agência manterá plano com a atribuição, distribuição e destinação de radiofrequências, e detalhamento necessário ao uso das radiofrequências associadas aos

SEÇÃO 1 - RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

diversos serviços e atividades de telecomunicações, atendidas suas necessidades específicas e as de suas expansões.

.....
Art. 161. A qualquer tempo, poderá ser modificada a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenada a alteração de potências ou de outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine.

Nesse sentido, é bem clara a atribuição da Agência e os limites de seu poder-dever.

1.5. Quais os objetivos da ação e os resultados pretendidos com a intervenção regulatória?

O objetivo da Agência no âmbito do problema identificado é assegurar o uso adequado do espectro de radiofrequências para a exploração do Serviço de Radioamador no Brasil.

1.6. Quais os grupos afetados?

Identificam-se os seguintes grupos afetados no que tange à presente AIR:

- Anatel;
- Prestadoras do Serviço de Radioamador;
- Prestadoras de outros serviços de telecomunicações.

1.7. Quais as premissas utilizadas na intervenção regulatória?

As premissas utilizadas na intervenção regulatória são:

- Eficiência administrativa;
- Simplificação de procedimentos;
- Eliminação de encargos administrativos desnecessários;
- Transparência dos atos públicos;
- Estabilidade regulatória;
- Alinhamento com padrões internacionais;
- Estímulo ao desenvolvimento dos serviços de telecomunicações;
- Uso eficiente do espectro radioelétrico.

1.8. Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Atualização do Regulamento anexo à Resolução nº 452/2006, mantendo-se os atuais elementos não essenciais ao regramento do uso do espectro ali dispostos;*

SEÇÃO 1 - RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

- Alternativa B – Atualização do Regulamento anexo à Resolução nº 452/2006, removendo-se os elementos não essenciais ao regramento do uso do espectro ali dispostos;
- Alternativa C – Não alterar a regulamentação vigente.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

2.1. Alternativa A

Atualização do Regulamento anexo à Resolução nº 452/2006, mantendo-se os atuais elementos não essenciais ao regramento do uso do espectro ali dispostos

A Alternativa A prevê a realização das alterações regulamentares que são estritamente necessárias para atualizar o Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências pelo Serviço de Radioamador, aprovado pela Resolução nº 452, de 11 de dezembro de 2006, no sentido de alinhar a atribuição e a destinação de algumas faixas de frequências no Brasil com o disposto na regulamentação internacional.

Assim, para as faixas de radiofrequências do Serviço de Radioamador, o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências no Brasil (PDFF) retrataria a mesma atribuição constante do Regulamento de Radiocomunicações da UIT, o que asseguraria o uso padronizado dessas faixas.

Há, neste ponto, a necessidade de se esclarecer que, de forma geral, a padronização do uso do espectro é bastante benéfica para todos os envolvidos, em especial do ponto de vista do gerenciamento do espectro e do seu uso para a exploração de serviços de radiocomunicações. No caso do Serviço de Radioamador, cabe observar que essa vantagem ganha peso ainda maior, levando em consideração que as faixas de radiofrequências são utilizadas muitas vezes para comunicações internacionais, permitindo, por exemplo, que as transmissões feitas por um radioamador em Lisboa sejam recebidas por outro localizado em Manaus.

A Alternativa A corresponde à solução mais simples para o problema identificado, na medida em que a alteração do texto regulamentar em vigor, necessária nos termos do atual marco regulatório de telecomunicações, é mínima. Entretanto, essa alternativa não abrange as premissas de simplificação regulatória e eficiência administrativa, omitindo-se quanto à existência de disposições no Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências pelo Serviço de Radioamador que não são necessárias à administração do uso do espectro e que decorrem de meras recomendações feitas pela IARU.

Embora tais recomendações sejam úteis para os radioamadores, note-se que sua solidificação em texto regulamentar tem engessado a evolução do uso de padrões atualizados no Brasil, pois qualquer evolução depende de a Anatel concluir um processo específico de alteração regulamentar, seguindo todo o rito previsto legalmente e também no Regimento Interno da Agência.

Um último aspecto a se comentar diz respeito à convivência com outros serviços de telecomunicações. Verifica-se que, com o alinhamento às recomendações internacionais, algumas faixas passarão a ser também destinadas ao Serviço de Radioamador. São elas: 135,7 a 137,8 kHz, 472 a 479 kHz, 1.850 a 2000 kHz, 3.800 a 4.000 kHz e 10.100 a 10.138 kHz. Neste sentido, faz-se importante analisar a quais serviços tais faixas estão atualmente associadas e como serão impactados os prestadores que atualmente às utilizam.

Sobre a questão, após pesquisa no Sistema de Serviços de Telecomunicações (STEL), identificou-se que há apenas 323 estações de telecomunicações licenciadas no país, todas

SEÇÃO 2 - ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

associadas ao Serviço Limitado Privado (SLP). Essas estações passariam, assim, a conviver com estações do Serviço de Radioamador.

No âmbito dessa convivência, cumpre mencionar que não haverá restrições à operação das estações do SLP, pois para as faixas de radiofrequências em que ambos os serviços são primários (1.850 a 2000 kHz e 3.800 a 4.000 kHz) recai sobre o entrante a obrigação de coordenação. Para as faixas em que o Serviço de Radioamador é secundário e o SLP primário (135,7 a 137,8 kHz, 472 a 479 kHz e 10.100 a 10.138 kHz), as estações do primeiro não podem causar interferência prejudicial sobre as estações do segundo, nem tampouco reclamar de interferência.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	Gestão do espectro alinhada com a padronização internacional. Estímulo à expansão de serviços de telecomunicações.	Custo administrativo de realização de processo de alteração regulamentar.
Prestadoras do Serviço de Radioamador	Possibilidade de uso de faixas de radiofrequências padronizadas mundialmente para o serviço.	Não há.
Prestadoras de outros serviços de telecomunicações.	No caso do SLP atualmente prestado em subfaixas que também serão destinadas ao Serviço de Radioamador, não haverá restrições à operações das estações do SLP.	Não há.

2.2. Alternativa B

Atualização do Regulamento anexo à Resolução nº 452/2006, removendo-se os elementos não essenciais ao regramento do uso do espectro ali dispostos

A Alternativa B assemelha-se à Alternativa A na medida em que contempla a atualização do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências pelo Serviço de Radioamador, aprovado pela Resolução nº 452, de 11 de dezembro de 2006, levando em consideração a atribuição constante do Regulamento de Radiocomunicações da UIT.

Contudo, essa alternativa abrange também a supressão de disposições e tabelas do Regulamento citado que contêm informações meramente explicativas sobre emissões de telecomunicações, bem como as que definem quais aplicações do serviço devem ser operadas em cada subfaixa de radiofrequências, questões que não fazem parte do rol de condições técnicas necessárias ao gerenciamento do uso do espectro de radiofrequências, nem tampouco compreendem quaisquer elementos normativo-regulatórios.

Nesse caso, por serem úteis como orientações para os radioamadores, essas informações seriam preservadas em publicação efetuada na página da Agência na Internet, a qual seria dinamicamente atualizada sempre que necessário, por meio de ato da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação.

Com isso, manter-se-ia um cenário ótimo do ponto de vista da operação de sistemas do Serviço de Radioamador no Brasil, ao mesmo tempo em que seriam reduzidos futuros custos para a Anatel decorrentes de eventual necessidade de realização de novo processo de atualização regulamentar, o que, repise-se, deve seguir todo o rito previsto legalmente e também no Regimento Interno da Agência.

Em relação aos demais pontos relevantes, valem para essa alternativa as mesmas considerações apresentadas quando da análise da Alternativa A, ressaltando-se as vantagens da padronização do uso de faixas de radiofrequências e a inexistência de custos para o setor.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	Gestão do espectro alinhada com a padronização internacional. Estímulo à expansão de serviços de telecomunicações. Eliminação de custos administrativos futuros relacionados a processos de atualização regulamentar mais recorrentes em virtude da mudança de recomendações não relacionadas ao uso do espectro.	Custo administrativo de realização de processo de alteração regulamentar.
Prestadoras do	Possibilidade de uso de faixas de	Não há.

SEÇÃO 2 - ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Serviço de Radioamador	radiofrequências padronizadas mundialmente para o serviço. Maior celeridade para a implementação de padrões mais atualizados.
Prestadoras de outros serviços de telecomunicações.	No caso do SLP atualmente prestado em subfaixas que também serão destinadas ao Serviço de Radioamador, não haverá restrições à operações das estações do SLP.

Não há.

2.3. Alternativa C

Não alterar a regulamentação vigente

Trata-se de hipótese de não se realizar qualquer alteração à regulamentação das faixas de radiofrequências atribuídas e destinadas ao Serviço de Radioamador.

Essa alternativa é contrária ao objetivo de assegurar o uso adequado do espectro de radiofrequências para a exploração do Serviço de Radioamador no Brasil, pois se mantém a desatualização do Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências no Brasil (PDFF) vis-à-vis a tabela de atribuições constante do Regulamento de Radiocomunicações da UIT, a qual possibilita o uso global de algumas faixas de radiofrequências para o serviço que ainda não se encontram atribuídas e destinadas no país.

Nesse cenário, tendo em vista que a Alternativa C falha em solucionar o problema identificado, mantendo restrições desnecessárias ao setor sem quaisquer benefícios, entende-se que sua adoção somente seria justificável na hipótese de as demais alternativas analisadas gerarem custos ainda maiores à sociedade, o que não é o caso.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Anatel	Não há.	Manutenção do desalinhamento da regulamentação brasileira com o Regulamento de Radiocomunicações da UIT.
Prestadoras do Serviço de Radioamador	Não há.	Restrição ao uso nacional de faixas de radiofrequências padronizadas internacionalmente para o Serviço de Radioamador.
Prestadoras de outros serviços de telecomunicações.	Não há.	Não há.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

3.1. Qual a conclusão da análise realizada?

O tema em análise envolve situação bem delimitada na legislação e regulamentação brasileiras aplicáveis ao uso de radiofrequências, para a qual busca-se uma solução a fim de atender o disposto na Lei, nos tratados internacionais e nos regulamentos editados pela Agência.

A esse respeito, a solução passa pela edição de Resolução que aprove a adequação da atribuição e da destinação das faixas de radiofrequências pertinentes, seguindo os procedimentos definidos no Regimento Interno da Anatel.

No presente caso, contudo, verificou-se que a alteração regulamentar pode se dar de duas formas: a primeira, indicada na Alternativa A, se restringiria aos elementos mandatórios para alcançar o alinhamento do Plano de Distribuição de Faixas de Frequências – PDFF com o Regulamento de Radiocomunicações da UIT; a segunda, apresentada na Alternativa B, incluiria a simplificação da norma, com a supressão de elementos cuja natureza é de orientação e não requisito de compatibilidade, podendo assim ser transferidos para um ato da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação.

Dentre essas alternativas, ao se avaliar os custos e os benefícios apresentados e à luz das premissas definidas para a intervenção regulatória, concluiu-se que a alternativa preferencial na presente análise é a **ALTERNATIVA B**.

3.2. Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa será operacionalizada por meio do envio ao Conselho Diretor, conjuntamente pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) e pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), de proposta de Consulta Pública sobre Resolução atribuindo e destinando faixas de radiofrequências ao Serviço de Radioamador e proposta de novo Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências pelo Serviço de Radioamador, o qual substituirá aquele anexo à Resolução nº 452, de 11 de dezembro de 2006, ouvida previamente a Procuradoria Federal Especializada da Anatel.

Após aprovação da correspondente Resolução, a SOR providenciará a emissão de ato consolidando orientações decorrentes das recomendações da IARU, instrumento que será atualizado sempre que houver alteração de padrões internacionalmente aceitos pela comunidade de radioamadores sem a necessidade de iniciar, a cada oportunidade, novo processo administrativo de revisão regulamentar. Estas informações estarão também atualizadas e disponíveis em área específica na página da Anatel na internet.

3.3. Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento da alternativa sugerida será feito diretamente pela Gerência de Outorga e Licenciamento de Estações, por meio da identificação dos casos de autorização para

SEÇÃO 3 – CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

prestação do Serviço de Radioamador nas faixas de radiofrequências que se propõe atribuir e destinar.

Além disso, a Gerência de Espectro, Órbita e Radiodifusão acompanhará os efeitos da simplificação regulatória prevista, identificando as situações em que a presente proposta eliminará a necessidade de se iniciar novo processo de alteração regulamentar, trazendo ganhos de eficiência à atuação da Agência.