

	MATÉRIA CPPP	NÚMERO E ORIGEM:
		09/2021-CPPP
		DATA:
		03/08/2021
RELATORIA		
ALEX JUCIUS – ASSOCIAÇÃO NEO (NEO)		

1. ASSUNTO

Proposta ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) acerca de medidas para incentivar a adesão voluntária de Prestadoras de Pequeno Porte – PPP à gestão da qualidade aferida segundo o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717/2019.

2. EMENTA

COMITÊ DE PRESTADORAS DE PEQUENO PORTE (CPPP). QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. TEMAS REGULATÓRIOS PPP. MEDIDAS ASSIMÉTRICAS EFETIVAS. ADESÃO DAS PPP.

1. O Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL foi aprovado em dezembro de 2019 por meio da Resolução nº 717/2019. O Manual Operacional que estabelecerá os métodos de coleta, cálculo, consolidação e publicação dos indicadores e dos índices de qualidade está em fase de aprovação pela Anatel.
2. O RQUAL estabelece índices baseados na Qualidade do Serviço – IQS (representa o nível de qualidade efetivamente entregue aos consumidores), Qualidade Percebida - IQP (expressa a percepção do usuário quanto ao desempenho da prestadora na prestação do serviço) e Reclamação dos Usuários – IR (representa medida do comportamento pós-consumo, aferida por meio das reclamações dos usuários registradas). Antes da publicação do RQUAL algumas PPP participavam rotineiramente das “Pesquisas de Satisfação e Qualidade Percebida” (avaliação qualitativa).
3. O RQUAL ratifica os Regulamentos de Qualidade anteriormente aplicáveis – RGQ (para cada serviço respectivamente: SCM, STFC, SeAC e SMP), mantendo a assimetria, por meio da redução da carga regulatória, para as PPP. As PPP podem, voluntariamente, aderir à gestão da qualidade, conforme estabelecido no RQUAL e respectivo Manual Operacional.
4. A Anatel esclareceu as condições aplicáveis às PPP, caso decidam pela adesão ao RQUAL notadamente no que tange a custos diretos, solução tecnológica (*crowdsourcing* versus multicoletor), serviços a serem aferidos, dentre outros. Todavia, diversos pontos ainda são fatores determinantes para a participação mais ampla por parte das PPP.
5. O objetivo desta análise é, ao final, apontar estes fatores determinantes para que as PPP possam fazer parte das medições haja vista que, sob as condições adiante apontadas, podem

ser estabelecidos incentivos efetivos para a adesão voluntária e, principalmente, mantêm-se a premissa de assimetria regulatória entre as PPP e as demais prestadoras.

6. Pela consideração e aprovação da proposta conforme encaminhadas neste documento.

3. REFERÊNCIAS

3.1. Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL, aprovado pela Resolução n° 717/2019;

3.2. Manual Operacional do RQUAL, em análise e aprovação pela Anatel.

3.3. Regulamento Geral de Metas de Competição – PGMC¹, aprovado pela Resolução n° 600/2011.

4. RELATÓRIO

4.1. DOS FATOS

4.1.1. Trata-se de proposta ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) acerca de propostas para incentivar a adesão, voluntária pelas PPP, à gestão de qualidade, consoante regras constantes do RQUAL.

4.1.2. O RQUAL consolidou a aferição dos indicadores de qualidade – técnica (IQS), percebida (IQP) e reclamações de usuários (IR) – cujas regras constam do próprio RQUAL e do Manual Operacional que está em fase de aprovação. As PPP não são obrigadas a cumprirem o RQUAL, podendo aderir de forma voluntária à gestão da qualidade.

4.1.3. Algumas PPP já participavam de aferições de qualidade percebida (viés qualitativo), apuradas anualmente pela Anatel. Tal iniciativa – de interesse de muitas PPP – resulta em um comparativo público entre as diversas prestadoras que, inclusive, gera incentivos para a melhoria da qualidade em prol de posicionamento de mercado perante os consumidores.

4.1.4. A Anatel vem, de forma acertada e sistemática, buscando reduzir a intervenção e a carga regulatória setorial. Esta premissa, no que tange às PPP, é verificada de forma efetiva e com resultados eficazes especificamente no estabelecimento das medidas assimétricas no RGC e no RQUAL. Nestes citados regulamentos é inegável a efetividade das medidas assimétricas decorrentes do enquadramento como PPP conforme o conceito atualizado no PGMC pela Resolução n° 694/2018 (vide nota “1” deste documento).

4.1.5. Adicionalmente, deve ser lembrado que as PPP são prestadoras que estão passando por uma fase de amadurecimento e fortalecimento de suas operações (inclusive em termos de capacitação de equipes e desenvolvimento de sistemas e procedimentos, quando comparadas às grandes prestadoras), sendo certo que a aplicação de “punições” resultantes de eventual não atendimento de metas de qualidade representam um fator extremamente inibidor da participação

¹ XV - Prestadora de Pequeno Porte: Grupo detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua; (Incluído pela Resolução n° 694, de 17 de julho de 2018)

nas medições. Para estas empresas, no final do dia, a divulgação pública de comparativos ou *ranking* já seria “punição” suficiente para seu negócio. Por outro lado, resultados favoráveis das PPP resultaria em incentivo adicional para as demais prestadoras aprimorarem sua qualidade.

4.1.6. Nesse sentido, o RQUAL, ainda que tenha atualizado o arcabouço regulatório frente aos respectivos RGQ, foi modelado e baseado em regras que são, inegavelmente, estabelecidas para prestadoras não PPP. Ou seja, caso uma PPP opte por aderir ao RQUAL terá tratamento idêntico ao das prestadoras de grande porte. A participação no RQUAL resulta em abdicar de ser tratada como PPP e se equiparar, sem qualquer assimetria ou flexibilidade, às prestadoras de grande porte que, notoriamente, possuem maior capacidade econômica, organizacional e de orçamento/recursos técnicos para gerir e acompanhar as medições de qualidade que são extremamente complexas e especializadas, além de toda a experiência decorrente da curva de aprendizado quanto aos próprios indicadores de qualidade.

4.1.7. Este debate inicial ocorre no âmbito do CPPP que foi criado por meio da Resolução nº 698, de 27 de setembro de 2018, que em seu art. 3º estabelece que compete ao CPPP:

I - acompanhar o surgimento de novas tecnologias para avaliar seu impacto nos aspectos de convergência, competição e expansão de redes na prestação dos serviços de telecomunicações no País;

II - propor ações de capacitação em matérias relacionadas direta ou indiretamente à prestação dos serviços de telecomunicações por Prestadoras de Pequeno Porte; e,

III - manifestar-se sobre propostas de atos normativos relacionados ao fomento das atividades das prestadoras de pequeno porte, e outros casos que entender pertinente.

O Art. 4º da referida Resolução estabelece que:

Art. 4º Os estudos e proposições do CPPP deverão ter como elemento norteador o fomento a um ambiente atrativo, competitivo, seguro e estável para as Prestadoras de Pequeno Porte, respeitados os direitos dos consumidores.

4.1.3. A Resolução estabelece ainda que:

Art. 12. As reuniões do Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações serão instaladas com pelo menos 3 (três) membros constantes do art. 5º, inciso VIII, deste Regimento, observado o seguinte trâmite:

(...)

§ 3º As matérias sujeitas a eventual deliberação do Comitê serão previamente discutidas e relatadas por um dos membros, designado pelo Presidente como relator, que deverá apresentar material por escrito no prazo assinalado pelo Presidente, prorrogável uma única vez, mediante justificativa fundamentada.

(...)

§ 9º As contribuições apresentadas e deliberadas pelo Comitê, quando cabível,

servirão de subsídio para a elaboração de propostas de ações e recomendações para encaminhamento ao Conselheiro designado relator da matéria perante o Conselho Diretor ou, no caso de matéria de cunho geral ou ainda não sorteada dentre os Conselheiros, ao Presidente do Conselho Diretor, com cópia aos demais Conselheiros em qualquer das hipóteses.

4.1.8. No âmbito do CPPP foi deliberado que a NEO ficaria responsável pela relatoria e coordenação da pauta relacionada ao RQUAL, apresentando ações concretas para incentivo e viabilização da adesão das PPP à gestão da qualidade, tendo em vista o caráter facultativo para as PPP. Toda a documentação e as considerações serão submetidas ainda ao CPPP e, posteriormente, ao Conselho da Anatel.

4.1.9. É o relato dos fatos.

4.2. DA ANÁLISE

4.2.1. Cuida a presente Matéria de apresentação de proposta ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) acerca de medidas para incentivar a adesão das PPP à aferição da qualidade dos serviços de telecomunicações, conforme RQUAL e respectivo Manual Operacional.

4.2.2. Segundo o RQUAL, é facultativa a participação das PPP na aferição da qualidade, sendo certo que algumas PPP já vinham participando da medição periódica de qualidade qualitativa: “Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida” e seguem tendo interesse em participar de medições e comparativos de qualidade. Todavia, ao aderir as medições do RQUAL passam a ser tratadas como iguais às prestadoras de grande porte, abdicando totalmente desta assimetria regulatória eficaz que é, justificada e acertadamente, aplicada às PPP.

4.2.3. A Anatel esclareceu as condições aplicáveis às PPP caso, voluntariamente, decidam pela aferição da qualidade nos termos do RQUAL, notadamente no que tange a custos diretos, solução tecnológica (*crowdsourcing* versus multicoletor), serviços a serem aferidos, dentre outros. Entretanto, alguns pontos precisam ser tratados para incentivar a adesão das PPP ao RQUAL na medida em que, como apontado, abdicarão de uma assimetria regulatória eficaz, ficando sujeita às mesmas condições aplicáveis às prestadoras de grande porte.

4.2.4. Partindo-se do cenário descrito e do resultado esperado, qual seja, adesão das PPP à aferição da qualidade segundo o RQUAL, são apresentadas duas frentes de ação:

I – PARTICIPAÇÃO SEGUNDO AS REGRAS ATUAIS DO RQUAL:

4.2.5. Antes de mais nada, deve ser apontado que a aferição da qualidade, especialmente quantitativa ou técnica (IQS), é um processo complexo e especializado que demanda recursos econômicos, técnicos e humanos/organizacionais. Tal assertiva é uma realidade, inclusive, para prestadoras que estavam sujeitas ao RGQ (antes da revisão do enquadramento como PPP advindo da alteração do PGMC pela Res. n° 694/2018 – vide nota “1” deste documento), como a ALGAR TELECOM, pois precisará estar preparada sem qualquer diferenciação/assimetria, sem a devida visibilidade de uma curva de aprendizado prévia e, basicamente, em um cronograma muito mais reduzido que as demais prestadoras não PPP que estão participando dedicadamente da elaboração do Manual Operacional desde o início do processo.

4.2.6. A especialização das funções e os procedimentos/processos internos a serem desenvolvidos / implementados para realizar a aferição da qualidade requerem o engajamento de diversas áreas da empresa, bem como o suporte de equipes/empresas externas de suporte. Estas ações, além de custos operacionais, exigem um tempo adequado de calibragem e amadurecimento.

4.2.7. Assim, um dos pontos mais imediatos a serem considerados para a adesão das PPP é o estabelecimento de um cronograma adequado para início das aferições, considerando, inclusive, uma curva de aprendizado e adequação da prestadora haja vista ser um processo novo e bastante complexo. Nestes termos, propõe-se a adoção de um “feriado regulatório” que implicaria o início das medições efetivas das PPP que passarem a estar sujeitas ao RQUAL (voluntariamente ou após desenquadramento segundo PGMC) somente 18 meses após a opção.

4.2.8. Superado este ponto inicial, repisam-se outras premissas – algumas já identificadas e sendo trabalhadas pela Anatel – que, no entendimento desta Associação, podem criar incentivos para adesão das PPP:

4.2.8.1. Rateio de custos diretos com a ESAQ – ratificar o critério de rateio de custos que proporcionalize e viabilize a participação das PPP, com conhecimento prévio dos valores e segundo a estimativa de valor apurada pela Anatel;

4.2.8.1.1 Uma das maiores preocupações das PPP para a participação no RQUAL é relacionada aos custos de implantação, manutenção e atualização. É inegável que os custos com o rateio da ESAQ são os custos diretos e comuns a todas as prestadoras. Todavia, os *hidden costs* são muito mais significativos, ainda mais para empresas que estão passando por direcionamento dos investimentos para infraestrutura e ampliação de suas ofertas. Portanto, a conta a ser realizada para a adesão ao RQUAL não se limita ao rateio de custos da ESAQ. Inclui contratação/treinamento de responsáveis/equipes, adequação da organização empresarial, desenvolvimento e adaptação de sistemas e procedimentos (inclusive para a emissão de relatórios), integração com fornecedores/consultorias/terceirizados para aferição da qualidade segundo os critérios definidos para esta apuração no âmbito do RQUAL.

4.2.8.2. Utilização do *crowdsourcing* versus multicoletor – o *crowdsourcing* deve ser a solução tecnológica definitiva para aferição da qualidade e não somente um mecanismo temporário por conta de dois fatores: (i) custo mais reduzido (e, por conseguinte, mais aderente aos recursos/orçamentos das PPP); (ii) equilíbrio competitivo (reduz a vantagem competitiva das prestadoras que já aferem historicamente a qualidade via multicoletor e que têm esta solução amadurecida, permitindo maior conhecimento das localidades e especificidades desta solução);

4.2.8.3. Adesão apenas ao(s) serviço(s) de telecomunicações selecionado(s) pela PPP – ratificar que somente será(ão) aferido(s) o(s) serviço(s) definido(s) voluntariamente pela PPP. Nesse sentido, ainda que preste mais de um serviço, somente será objeto de aferição no âmbito do RQUAL, aquele que a prestadora manifestar expressamente a sua adesão;

4.2.8.4. Possibilidade de saída das medições de qualidade após a participação na janela de 12 meses de apuração – ratificar que, por se tratar de uma faculdade a participação na aferição da qualidade para as PPP, a opção pela descontinuidade deve seguir sendo

permitida para as PPP que assim desejarem, haja vista diversos fatores, como custos envolvidos, manutenção de equipes e recursos alocados, dentre outros. O período de 12 meses assegura a comparabilidade frente às demais prestadoras em um prazo compatível e razoável;

4.2.8.5. Critério para tratamento de eventuais distorções estatísticas para PPP – é inegável que as PPP são prestadoras regionais e, por isso, os resultados – visto serem estatísticos – podem ser influenciados por alguns fatores, como o universo amostral (reduzido frente a prestadoras com atuação geográfica mais ampla. Ficam mais susceptíveis a maior oscilação) e a própria concentração geográfica (seja da rede, seja dos clientes que podem ser afetados por regionalismos. Por exemplo, infraestrutura menos desenvolvida na região Norte, etc). Para estes casos, é fundamental o desenvolvimento e a aplicação de metodologia que vise a mitigar distorções que podem decorrer diretamente do tamanho da operação PPP frente às operações de maior abrangência.

4.2.9. As premissas e condições acima destacadas são extremamente importantes para as PPP e se somam àquelas abaixo apresentadas que realçam, de uma forma mais estruturante, regras assimétricas que estabelecem incentivos concretos adicionais para a adesão voluntária das PPP ao RQUAL.

II – ATUALIZAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO – “RQUAL 2.0”:

4.2.10. Conforme anteriormente descrito, o RQUAL atual, juntamente com o RGC, é uma das iniciativas eficazes estabelecidas pela Anatel com vistas ao tratamento assimétrico entre PPP e demais prestadoras. Neste sentido, acerta plenamente o RQUAL ao facultar às PPP a adesão à gestão da qualidade, conforme especificado no RQUAL.

4.2.11. Todavia, conforme também apontado, muitas PPP já participavam de aferições de qualidade – no mínimo qualitativa por meio das pesquisas de satisfação – e têm interesse em continuar se posicionando dessa forma no mercado. Ocorre que, ao eventualmente realizarem a adesão ao RQUAL, passam a ser integralmente tratadas como prestadoras de grande porte. Ou seja, não há condições assimétricas para tratar as PPP que optaram por medir a qualidade. Já se equiparam e passam a ser consideradas equivalentes às demais prestadoras, o que, inegavelmente, inibe a adesão na medida em que, de fato, são PPP. Não há gradação ou diferenciação acerca do ônus regulatório e da “punição” resultante do eventual descumprimento dos indicadores.

4.2.12. De uma forma mais estruturante, com vistas a pavimentar o caminho para uma adesão mais representativa de PPP ao RQUAL – bem como de maior justiça e proporcionalidade às PPP que eventualmente já realizaram a adesão –, as seguintes regras devem ser definidas:

4.2.8.6. Estabelecimento de assimetria / gradação das “punições” para PPP frente às demais prestadoras – como o foco da Anatel é incentivar a participação das PPP e sendo o ranqueamento um fator decisório para os consumidores, este deveria ser, por si só, a “punição” suficiente a ser aplicada às PPP: divulgação dos resultados de qualidade obtidos no âmbito do RQUAL. Tal medida já é um incentivo para a melhoria da qualidade por parte da PPP e mantém a assimetria de tratamento entre PPP e demais prestadoras, que, repise-se, não podem ser tratadas de forma equivalente, pois não o são. Neste cenário, as demais condições/“punições” estabelecidas no RQUAL para não PPP seguem sendo aplicáveis somente àquele segmento de prestadoras, enquanto

para as PPP seriam definidas regras assimétricas específicas.

4.2.8.7. Aferição da qualidade percebida / avaliação qualitativa – é reconhecido que a qualidade técnica / IQS implica o desenvolvimento de ferramentas / integrações sistêmicas e tecnológicas, além de treinamento/capacitação de equipes que nem todas as PPP podem realizar, além de custos muito maiores. Por outro lado, a participação em pesquisa de qualidade percebida permite capturar a percepção dos consumidores frente ao serviço prestado, além de servir como uma ferramenta de comparação e estímulo para a melhoria da qualidade por parte tanto das PPP participantes quanto das demais prestadoras. Por isso, sugere-se a possibilidade de as PPP participarem, de forma independente, tão somente da aferição da qualidade percebida – IQP, arcando com os custos relacionados, tal qual ocorre atualmente para a pesquisa de satisfação anual.

4.2.13. O tratamento assimétrico, notadamente no que tange à “punição” em decorrência do descumprimento de indicador do RQUAL, é medida determinante para assegurar o tratamento proporcional entre as prestadoras, pois, repise-se, ao aderir à medição de qualidade nos termos do RQUAL, a PPP não se torna automaticamente uma prestadora de grande porte.

4.2.14. Por esta razão, é razoável que exista assimetria nas consequências do não atendimento dos indicadores, sendo certo que para as PPP voluntárias somente constar do ranking com selo de qualidade inferior às demais já representa uma “punição” suficiente para ensejar a melhoria da qualidade. Convém apontar que o consumidor terá ao seu dispor a oferta de serviços por prestadoras não PPP que devem observar integralmente o RQUAL, garantindo-lhes a qualidade especificada na regulamentação setorial que, inclusive estabelece planos de ação para melhoria.

5. CONCLUSÃO

Pelo exposto, proponho submeter ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) as propostas apresentadas nesta matéria para posterior encaminhamento ao Conselho Diretor da Anatel, com sugestões de:

- (i) Ratificar a já reconhecida necessidade de tratamento assimétrico para as PPP, o que é alcançado de maneira eficaz pela regra² estabelecida RQUAL³, e do seguimento das medidas adotadas pela Anatel com vistas a incentivar a participação das PPP na aferição da qualidade (vide itens 4.2.8.1, 4.2.8.2, 4.2.8.3, 4.2.8.4 e 4.2.8.5). Sendo certo que há necessidade de estabelecimento de uma espécie de “feriado regulatório” para as PPP (com vistas a amadurecer e estabilizar os sistemas e procedimentos internos), devendo ser exigido o cumprimento dos indicadores somente após 18 meses da opção pela participação nas medições;
- (ii) Realizar adequações estruturantes no RQUAL para incentivar ainda mais a adesão das PPP por meio do tratamento assimétrico efetivo (vide itens: 4.2.8.6 e 4.2.8.7) notadamente no que tange às consequências do não cumprimento dos indicadores de qualidade

² Art. 1º, § 2º “As obrigações descritas neste Regulamento devem ser igualmente cumpridas por todos os Grupos que não se enquadrarem como Prestadora de Pequeno Porte, conforme conceito definido no Plano Geral de Metas de Competição, ou outro instrumento normativo que vier a substituí-lo.”

³ Além do RQUAL deve ser reiterado o RGC

estabelecidos no RQUAL pelas PPP. Como destacado, ao optar por participar da aferição e gestão da qualidade, a PPP não se torna automaticamente um prestadora de grande porte, razão pela qual deve continuar tendo tratamento assimétrico. A consequência de não atender os indicadores deve ser receber o selo inferior e se posicionar mercadologicamente em condições amplamente desfavoráveis comparativamente às demais prestadoras.

Ambas as propostas (i) e (ii) buscam apontar incentivos para a participação voluntária das PPP na aferição e gestão da qualidade segundo as regras do RQUAL, sem desconsiderar a premissa de tratamento assimétrico para as PPP que segue sendo um dos principais mecanismos de redução da carga regulatória e, por consequência, de expansão dos serviços e atendimento da população pelas PPP – prestadoras competitivas.

ASSINATURA DO RELATOR

**ALEX JUCIUS
NEO**