

# **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

**DEFINIÇÃO DA LIBERDADE TARIFÁRIA PARA O STFC MODALIDADE LONGA  
DISTÂNCIA NACIONAL – LDN E GRANULARIDADE DAS ÁREAS LOCAIS DO STFC**

**JUNHO/2018**

# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

DEFINIÇÃO DA LIBERDADE TARIFÁRIA PARA O STFC MODALIDADE LONGA  
DISTÂNCIA NACIONAL – LDN E GRANULARIDADE DAS ÁREAS LOCAIS DO STFC

## ELABORADO POR:

**ANDREY RIBEIRO PEREZ NUNES** – Superintendência de Competição/SCP

**JULIANA DE CARVALHO GUIMARÃES** – Superintendência de Competição/SCP

**LUCIANA TEAGNO LOPES** – Superintendência de Competição/SCP

**LUIS CLAUDIO SANTANA SANTORO** – Superintendência de Competição/SCP

**DANIEL ADAMENAS DE ANDRADE** – Superintendência de Competição/SCP

**HUMBERTO OLAVIO FIORIO CALZA** – Superintendência de Competição/SCP

**FERNANDO DE FARIA SIQUEIRA** – Superintendência de Planejamento e  
Regulamentação/SPR

**JOSELITO ANTONIO GOMES DOS SANTOS** – Superintendência de Planejamento e  
Regulamentação/SPR

**RODOLFO ANGELINI** – Superintendência de Planejamento e Regulamentação/SPR

### **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.*

<b>Controle de Versão</b>		
<b>Versão</b>	<b>Data do Relatório</b>	<b>Descrição</b>
1	Junho/2018	Versão proposta pela área técnica encaminhada à Procuradoria Federal Especializada em junho de 2018.
2	Setembro/2018	Versão com atualização estudo de impacto financeiro na concessão, anteriormente constante no Informe nº 39/2015/CPAE/SCP (Tema 2).

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO GERAL.....</b>	<b>6</b>
<b>TEMA 1: AVALIAÇÃO DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA INTRODUÇÃO DA LIBERDADE TARIFÁRIA NO STFC, MODALIDADE LDN .</b>	<b>7</b>
<b>SEÇÃO 1 .....</b>	<b>7</b>
<b>DESCRIÇÃO INTRODUTÓRIA DO TEMA .....</b>	<b>7</b>
Qual é o contexto do problema? .....	20
Qual o problema a ser solucionado? .....	21
A Agência tem competência para atuar sobre o problema? .....	21
Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?.....	21
Quais os grupos afetados? .....	21
Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema? .....	22
<b>SEÇÃO 2 .....</b>	<b>23</b>
<b>ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>23</b>
Alternativa A .....	23
Alternativa B.....	23
<b>SEÇÃO 3 .....</b>	<b>25</b>
<b>CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA .....</b>	<b>25</b>
Qual a conclusão da análise realizada?.....	25
Como será operacionalizada a alternativa sugerida? .....	25
Como a alternativa sugerida será monitorada?.....	26
<b>TEMA 02: REVISÃO DA GRANULARIDADE DAS ÁREAS LOCAIS DO STFC .....</b>	<b>27</b>
<b>SEÇÃO 1 .....</b>	<b>27</b>
<b>DESCRIÇÃO INTRODUTÓRIA DO TEMA .....</b>	<b>27</b>
Qual é o contexto do problema? .....	42
Qual o problema a ser solucionado? .....	42
A Agência tem competência para atuar sobre o problema? .....	42
Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?.....	42
Quais os grupos afetados? .....	42
Quais são as opções regulatórias consideradas?.....	43
<b>SEÇÃO 2 .....</b>	<b>44</b>
<b>ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>44</b>
Alternativa A .....	44
Alternativa B.....	45

Alternativa C.....	46
<b>SEÇÃO 3 .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA .....</b>	<b>49</b>
Qual a conclusão da análise realizada?.....	49
Como será operacionalizada a alternativa sugerida? .....	50
Como a alternativa sugerida será monitorada?.....	50

## Introdução Geral

A Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2017-2018, aprovada por meio do Portaria nº 1, de 2 de janeiro de 2018, do Conselho Diretor, previu, em seu item 59.1, iniciativa regulamentar onde se pretende fazer a avaliação sobre liberdade tarifária no Serviço Telefônico Fixo Comutado na modalidade Longa Distância Nacional - LDN, agregando análise sobre revisão da granularidade das Áreas Locais deste.

Assim, o presente relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) tem como objetivo analisar as seguintes questões:

- Avaliação da liberdade tarifária no Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), na modalidade LDN - objeto do TEMA 1.
- Revisão da granularidade das Áreas Locais do STFC - objeto do TEMA 2.

Cumprir destacar, quanto à liberdade tarifária, que estudo sobre este assunto já fora feito no Informe nº 455/CPAE/SCP/2013, 19 de setembro de 2013, nos autos do Processo nº 53500.012324/2014-20. Assim, o presente trabalho busca atualizar tal estudo, estruturando-o em formato de relatório de Análise de Impacto Regulatório e revisitando a questão da verificação do grau de competição existente na modalidade Longa Distância Nacional do Serviço Telefônico Fixo comutado – STFC/LDN, com vistas a propor solução para a questão da introdução da liberdade tarifária nessa modalidade de serviço.

O comando legal que estabelece a possibilidade de liberdade tarifária para serviços e/ou modalidades de serviços prestados em regime público encontra-se no art. 104 da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, *verbis*:

*Art. 104. Transcorridos ao menos três anos da celebração do contrato, a Agência poderá, se existir ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço, submeter a concessionária ao regime de liberdade tarifária.*

O mencionado Informe nº 455/CPAE/SCP/2013, apresentou um estudo sobre a competição no Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso público em geral (STFC), na modalidade Longa Distância Nacional, prestado em regime público. O estudo concluiu que já se verificava uma efetiva e ampla competição na prestação de serviços de Longa Distância Nacional no Brasil e aconselhou a implantação do regime de liberdade tarifária na modalidade LDN do STFC.

No que tange à revisão da granularidade das Áreas Locais do STFC, o assunto foi discutido no âmbito da revisão dos contratos de concessão para o período 2016-2020 (Processo: 53500.013266/2013), como um dos assuntos de relevância para os usuários do STFC e a sociedade em geral. Naquela oportunidade, o Relatório de AIR indicou a existência de impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em decorrência da eventual ampliação de áreas locais, o que demandaria medidas de reequilíbrio, cuja monta deveria ser objeto de estudo a ser realizado pela Agência em procedimento específico.

Posteriormente, no âmbito do Processo nº 53500.012324/2014-20, a área técnica da Anatel responsável pelo acompanhamento econômico apresentou, por meio do Informe nº 39/2015/CPAE-SCP (de 24/02/2015), estudo quantificando economicamente os impactos da ampliação de Áreas Locais ao limite de uma Área de Numeração Fechada – ANUF, com base nos dados dos modelos de custos Top-Down FAC/HCA, esmiuçando aspectos relevantes e abordando o reequilíbrio econômico-financeiro das concessões de STFC.

Com base nas conclusões do Relatório de AIR da revisão dos contratos de concessão e do estudo econômico supracitado o Tema 2 deste relatório avaliou a conveniência e oportunidade de revisar a granularidade das Áreas Locais do STFC, concluindo pela manutenção da estrutura vigente de Área Local.

# **Tema 1: Avaliação da oportunidade e conveniência da introdução da liberdade tarifária no STFC, Modalidade LDN .**

## **SEÇÃO 1 DESCRIÇÃO INTRODUTÓRIA DO TEMA**

Trata-se da análise da competição no mercado de STFC-LDN, apresentando aspectos considerados relevantes para se avaliar o nível competitivo existente no Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) na modalidade Longa Distância Nacional (LDN): a substituíbilidade entre o Serviço Móvel Pessoal (SMP) e o STFC; a relevância das OTTs; o número de ofertantes; e, a concentração de mercado; possibilitando subsidiar a tomada de decisão acerca do estabelecimento da liberdade tarifária para o LDN prestado em regime público.

Inicialmente, importa observar o comportamento do mercado de LDN em âmbito nacional, tendo em vista as características inerentes ao mesmo, uma vez que a originação e terminação das chamadas LDN podem se dar a partir de qualquer ponto do território brasileiro.

O gráfico abaixo apresenta a evolução da quantidade de minutos faturados de LDN no Plano Básico das concessionárias entre 2012 e 2016.

### **Gráfico 1 – Minutos Faturados - LDN**

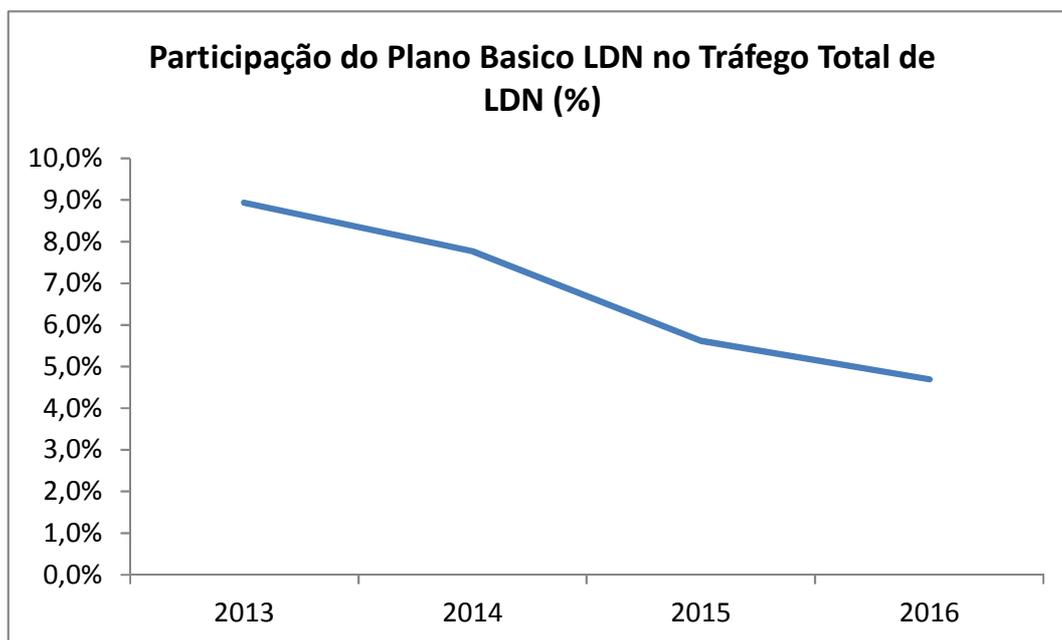
[ACESSO RESTRITO]

Fonte: Anatel (SRT)

Observa-se a tendência de redução no volume de minutos faturados do LDN no Plano Básico, ainda que de forma discreta (redução amortecida).

Ao analisar a participação do Plano Básico em relação ao tráfego total do LDN verifica-se o decréscimo de sua participação relativa, passando de 8,9% em 2013 para 4,7% em 2016, conforme mostrado no gráfico abaixo.

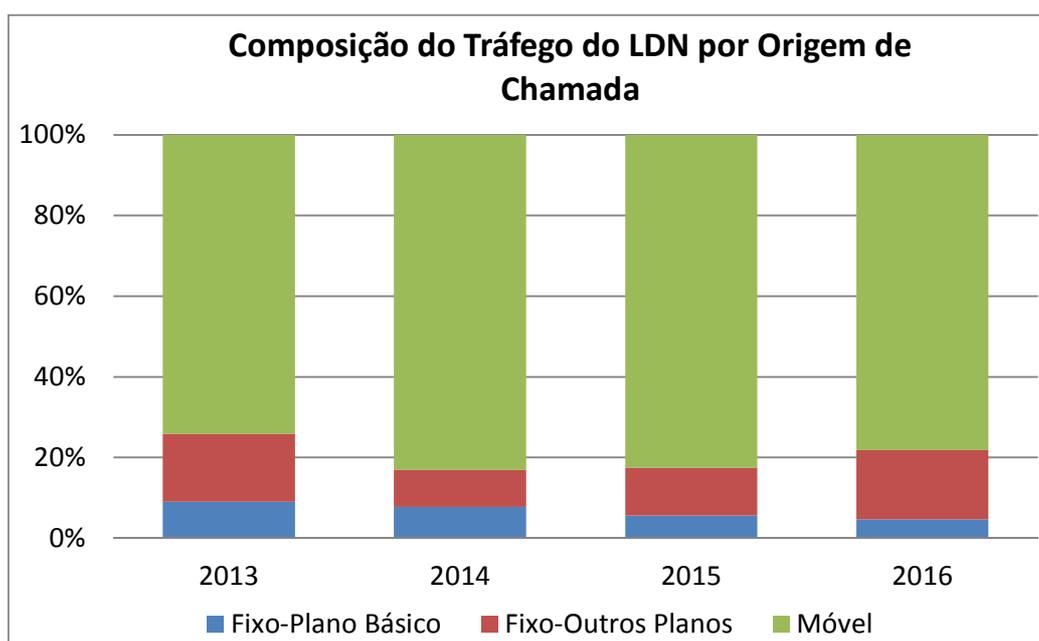
**Gráfico 2 – Participação do Plano Básico em Relação ao Total do LDN**



Fonte: Anatel (DSAC)

Tal comportamento pode ser atribuído à utilização de substitutos ao LDN em seu Plano Básico. Infere-se, assim, que o serviço tradicional já é contestado por outras modalidades de comunicação de longa distância, como por exemplo, chamadas em planos alternativos ou originadas de terminais móveis. O gráfico abaixo apresenta o percentual de tráfego LDN por origem. Ainda, há que se considerar a substituição por tráfego em plataformas com tecnologia de Voz sobre IP – VoIP e por meio de aplicativos *Over-the-top* – OTTs (sendo que esses dois últimos apresentam características de acessos não restritivos, como preço praticamente nulo).

**Gráfico 3 – Percentual do Tráfego do LDN por Origem**



Fonte: Anatel (DSAC)

Pelo gráfico acima, nota-se a expressiva participação do tráfego de LDN originado em terminais móveis, bem como a ampliação da utilização, a partir de terminais fixos, de outros planos que não o Plano Básico, o que pode ser atribuído a condições mais atrativas para o consumidor.

O comportamento da Receita Operacional Líquida (ROL) auferida por prestadora com os serviços de LDN encontra-se abaixo apresentado. Evidencia-se o paralelismo com o comportamento dos minutos faturados, ou seja, tendência a sucessivas reduções na ROL do LDN.

#### Gráfico 4 – ROL de LDN por prestadora

[ACESSO RESTRITO]

Fonte: CPAE/SCP-Anatel

Ante o exposto, verifica-se que o serviço de LDN ficou asfixiado pelos elementos naturais de desenvolvimento do setor (competição, convergência, substituição por novos serviços) e por exacerbação das estratégias de fidelização e competição adotadas pelos operadores de telefonia móvel, corroborando a afirmação constante do item 4.2.1.16 do Informe nº 455/CPAE/SCP/2013. Relativamente ao cenário evolutivo do grau de competição no mercado de LDN, avaliado por meio do índice HHI<sup>1</sup>, calculado para os anos 2013 e 2016, tendo por base o total de minutos trafegados nos principais agentes deste mercado (grupos contendo concessionárias e grupo TIM), chegou-se aos resultados apresentados na tabela a seguir:

**Tabela 1 – HHI – Mercado LDN: Principais Players**

Ano	2013	2016
Indicador		
HHI	3.791	3.000

Fonte: calculado a partir de dados do DSAC - CPAE/SCP-Anatel

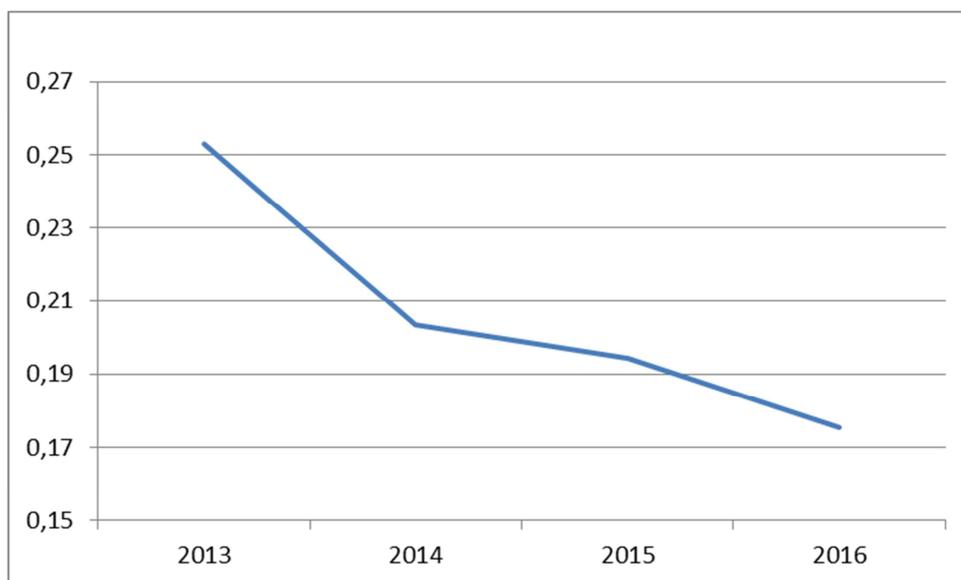
Pode-se constatar uma melhoria do grau de competição nesse mercado, evidenciando uma sensível desconcentração de mercado no período 2013 a 2016.

Além disso, o detalhamento das contas permite que se obtenha um indicador de preço médio, dividindo a receita pelo volume de minutos realizados. Os valores correntes foram deflacionados pelo Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), analisando os dados a preços constantes de 2016.

Percebe-se que o preço médio de chamadas LDN, originadas de terminais fixos, móveis ou TUP, caiu aproximadamente 30%, de 2013 a 2016. [ACESSO RESTRITO]

#### Gráfico 5 – Preço médio

<sup>1</sup> O Índice **Herfindahl-Hirschman (HHI)** avalia o grau de concentração de um mercado relevante sendo calculado por meio da soma dos quadrados dos *market shares* individuais das firmas participantes no mercado relevante, tendo a vantagem de refletir a distribuição do tamanho das firmas, posto que o peso conferido às firmas com elevado *market share* é maior do que aquele relativo às firmas com baixo *market share*. Seu valor oscila entre 10.000 para o caso do monopólio e menos de 100, para concorrência atomística. Assim, percebe-se que quanto mais concentrado o mercado, maior será o HHI.



Fonte: calculado a partir de dados do DSAC - CPAE/SCP-Anatel

Outro fator indicativo da evolução favorável do cenário competitivo para o LDN encontra-se centrado na utilização dos Códigos de Seleção de Prestadora – CSP, tratado a seguir.

#### **A Utilização dos Códigos de Seleção de Prestadora - CSP**

O Código de Seleção de Prestadora – CSP foi introduzido em 30 de junho de 1999, pelo Regulamento de Numeração do STFC, aprovado pela Resolução nº 86, de 30 de dezembro 1998, com implantação obrigatória, até dezembro de 1999, para as chamadas originadas de terminal de acesso fixo. Em 6 de julho de 2003, a obrigação foi estendida às prestadoras de Serviço Móvel Pessoal, conforme estabelecido pela Resolução nº 339, de 22 de maio de 2003.

Verifica-se na tabela, a partir do quantitativo de CSPs atribuídos, **a grande diversidade na oferta do LDN.**

TEMA 1: AVALIAÇÃO DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA  
INTRODUÇÃO DA LIBERDADE TARIFÁRIA NO STFC, MODALIDADE LDN

**Tabela 2 – CSP Atribuídos por Prestadora**

CÓDIGOS DE SELEÇÃO DE PRESTADORAS - LDN E LDI		
Atualizado em maio/2015		
PRESTADORA	CSP	ÁREA DE ATUAÇÃO DA PRESTADORA
ALGAR TELECOM	12	Região I, II e III
FONAR	13	Região I, II e III
BRASIL TELECOM	14	Região II
TELEFONICA/VIVO	15	Região I, II e III
VIACOM	16	Região I, II e III
TRANSIT	17	Região I, II e III
SPIN	18	Região I, II e III
EMBRATEL	21	Região I, II e III
GOIÁS TELECOMUNICAÇÕES	22	Região I, II e III
DIALDATA	24	Região I, II e III
GVT	25	Região I, II e III
IDT	26	Região I, II e III
AEROTECH	27	Região I, II e III
T-LESTE	29	Região I, II e III
OI	31	Região I e III
CONVERGIA	32	Estado de São Paulo e CN's 21, 31, 41 e 51
ETML	34	Região I, II e III
EASYTONE	35	Região I, II e III
DSL I VOX	36	Região I, II e III
GOLDEN LINE	37	Estado de São Paulo e CN's 21, 22 e 24
TELECOM SOUTH AMERICA	38	Região I, II e III
ESPELHINHOS	39	ÁREA NUMÉRICA
TIM	41	Região I, II e III
GT GROUP	42	Região I, II e III
SERCOMTEL	43	CN 43
GLOBAL CROSSING	45	Região I, II e III
HOJE	46	Região I, II e III
BT COMMUNICATIONS	47	Região I, II e III
CAMBRIDGE	49	Região I, II e III
OSTARA	53	Região I, II e III
ADYL NET	55	Região I, II e III
ESPAS	56	Região I, II e III
ITA VOICE	57	Região I, II e III
STELLAR	58	Região I, II e III
NEXJUS	61	Região I, II e III
OPTION	62	Região I, II e III
HELLO BRAZIL	63	Região I, II e III
CGB VOIP	65	Região I, II e III
DOLLARPHONE	71	Região I, II e III
LOCAWEB	72	Região I, II e III
PLUMIUM	73	Região I, II e III
CABO SERVICOS	74	Região I, II e III
VIPWAY	75	Região I, II e III
SMART VOIP	76	Região I, II e III
DATORA	81	Região I, II e III
AMERICA NET	85	Região I, II e III
HIT TELECOMUNICAÇÕES	87	Região I, II e III
KONECTA	89	Região III
FALKLAND	91	Região I, II e III
AMIGO TELECOM.	96	Região I, II e III
ALPHA NOBILIS	98	Região I, II e III
NEXTEL	99	Região I, II e III
<b>Total</b>	<b>52</b>	

Fonte: ORCN/SCO-Anatel

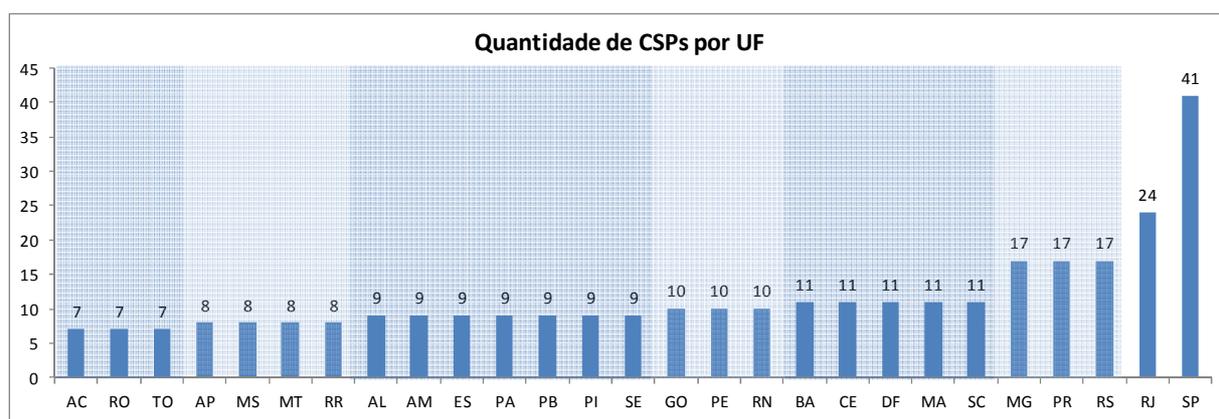
A Agência alterou, em 20 de Março de 2013, por meio da Resolução nº 607, o Regulamento de Numeração do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Tal alteração teve por objetivo possibilitar uma alocação mais eficiente dos Códigos de Seleção de Prestadora (CSP). Uma das medidas foi a extinção da obrigatoriedade de realização de sorteios para a autorização de utilização do CSP, permitindo que a Agência possa licitá-los no futuro.

Também foi possibilitada a dispensa, mediante autorização da Anatel, de procedimento de marcação alternativo, quando o usuário não precisa marcar o CSP para a realização de chamadas LDN. Tal dispensa é possível para as prestadoras com menos de 50 mil acessos em serviço na região do Plano Geral de Outorgas (PGO) em que atuam ou que possuam autorização para prestação do serviço restrita a apenas uma Área de Numeração.

O gráfico abaixo mostra a quantidade de prestadoras ofertantes de LDN por Unidade da Federação. Os dados foram agrupados por grupo econômico, sendo considerado apenas um CSP por Grupo. Assim, por exemplo, em que pese o Grupo Oi possuir 2 (dois) CSP (o 31 atribuído para outorga da Região I e o 14 para a outorga da Região II do PGO<sup>23</sup>), foi contabilizado, para efeito de apresentação na tabela abaixo, apenas um CSP.

**Gráfico 6 – Quantidade de Prestadoras Ofertantes (LDN) por Unidade da Federação**



Fonte: Anatel (STEL)

Constata-se, que os Estados com menor número de prestadores de LDN ainda possuem 7 (sete) opções de escolha de CSP por parte dos consumidores. A média do número de CSP disponíveis por UF é de 11,7. Novamente, tal dado corrobora a percepção de diversidade na oferta do LDN.

<sup>2</sup> A Anatel decidiu em 17 de junho de 2010, que a Telemar Norte Leste S.A. – Oi/Telemar pode utilizar o Código 31 em sua área de concessão (Região I do Plano Geral de Outorgas - PGO); e a OI S.A., antiga Brasil Telecom S.A., o Código 14 em sua área (Região II do PGO). O CSP 31 não poderá ser utilizado na Região II e o 14 na Região I. Na Região III o grupo poderá escolher um dos dois CSPs para utilizar.

<sup>3</sup> Em 30 de dezembro de 2011, a TIM comunicou à Agência que as outorgas de STFC da Intelig Telecomunicações Ltda, que permitiam a prestação dos serviços de voz de longa distância nacional e internacional seriam devolvidas. Sendo assim, o código “23” deixou de existir em 30/06/2012. Adicionalmente, foi comunicada a descontinuidade da prestação de STFC Local na TIM Celular S.A. para a mesma data.

**Tabela 3 – Quant. de CSP por UF**

Qtd. CSP por UF	Qtd. UFs	%
Até 10	17	63,0%
Mais do que 10	10	37,0%
Total	27	100,0%

Fonte: Anatel (STEL)

Ante o acima exposto, tem-se que, de fato, todos os setores do PGO são atendidos por pelo menos duas prestadoras de LDN (concessionária local e concessionário de LDN - Embratel), o que, devido às características do serviço, já permite forçar os preços praticados para patamares próximos ao custo operacional. Essas mesmas localidades e classes sociais dispõem ainda de todo o aparato de telefonia móvel, inclusive acesso aos planos de serviços que incluem benefícios associados às chamadas de longa distância. Tal conclusão já corrobora a afirmação constante do item 4.2.1.21 do mencionado Informe nº 455/CPAE/SCP/2013, no sentido de existência de cenário competitivo no mercado de LDN.

### O SMP como substituto para o STFC

Na Análise de Impacto Regulatório realizada no projeto de reavaliação da Regulamentação de Mercados Relevantes realizada no âmbito da Revisão do Plano Geral de Metas de Competição – PGMC, item 14 da Agenda Regulatória 2017-2018 (Processo nº 53500.207215/2015-70 - SEI nº 1790321), o STFC Local foi considerado parte integrante do mercado de voz, que considerou os acessos de STFC e SMP para fins da dimensão produto. Na análise, a possibilidade de substituição do STFC pelo SMP é explicada, justificando a definição da dimensão produto do mercado de varejo de voz:

*Inicialmente, torna-se fundamental salientar que qualquer análise do mercado de voz deve considerar as tendências de expansão do SMP e de retração do STFC. As preferências dos consumidores e os avanços da tecnologia estão cada vez mais concentrados nos serviços móveis, que têm propiciado aos usuários novas utilidades. Isso permite ao SMP se colocar como uma opção ao STFC, contudo, a recíproca não se verifica, tendo em vista que o STFC não tem o atributo da mobilidade, uma utilidade bastante valorizada atualmente.*

É importante destacar que, naquele estudo, a análise restringiu-se apenas ao mercado de STFC Local. Entretanto, no presente estudo, cujo foco é o mercado de STFC-LDN, entende-se que a possibilidade de substituição do STFC-LDN pelo SMP também é válida. Há que se considerar que as áreas consideradas como locais nos dois serviços – STFC e SMP – são bastante distintas. Enquanto no primeiro a área local é o município (podendo haver tratamento da chamada como local entre municípios em determinadas circunstâncias), no segundo a área local é a Área de Registro, com todos os municípios com mesmo Código Nacional (11, 21, 61, entre outros). Naturalmente, a maior demanda por chamadas de voz LDN tende a ocorrer entre municípios vizinhos, na maior parte das vezes com mesmo Código Nacional. Assim, em uma situação em que a origem e o destino estão na mesma Área de Registro, uma chamada que seria LDN se originada a partir de um telefone fixo, é local se originada a partir de um telefone móvel.

A relação entre a demanda por telefonia fixa e a demanda por telefonia móvel foi estudada também pelo IPEA, no contexto da Cooperação Técnica Anatel-IPEA (2016). Esse estudo apresentou evidências de que os serviços móveis e fixos são substitutos. Essa substituição, porém, ocorre de maneira

assimétrica, uma vez que a telefonia móvel é um razoável substituto para a telefonia fixa, mas o serviço fixo é um substituto fraco do serviço móvel.

Sobre o alcance das prestadoras de telefonia móvel, em todos os municípios no Brasil há cobertura de SMP na área urbana do Distrito sede, ainda que esse serviço não tenha obrigação de universalização, restando apenas áreas fora da sede municipal sem cobertura da rede de telefonia móvel. O estudo feito no âmbito da revisão do PGMC mostra também, ao apresentar o número de prestadoras por município, que a maior frequência relativa corresponde a 5 prestadoras (somando um total de 1.377 municípios), que, em geral, são constituídas por uma concessionária de STFC e as quatro maiores prestadoras de SMP: Claro, Oi, Tim e Vivo.

A presença da telefonia móvel e da telefonia fixa nos domicílios brasileiros é apresentada na Tabela 4. Observa-se que apenas 2,4% dos domicílios particulares permanentes possuíam somente telefone fixo convencional em 2014 e, em 2015, esse valor caiu para 2,1%. Além disso, uma porcentagem consideravelmente maior dos lares brasileiros optou por ter somente o móvel celular. Em 2014, 56,3% dos domicílios particulares permanentes possuíam somente telefone celular e, em 2015, esse número passou para 58%.

**Tabela 4 - Percentual de domicílios com telefone fixo e telefone móvel no total de domicílios particulares permanentes**

Característica do Domicílio	Domicílios Particulares Permanentes – Percentual (%)	
	2014	2015
Telefone	93,5	93,3
Somente móvel celular	56,3	58,0
Somente fixo convencional	2,4	2,1
Celular e fixo convencional	34,8	33,2

Fonte: IBGE (2016-A), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015.

A Tabela 5 apresenta estimativas da porcentagem de domicílios particulares brasileiros que possuíam telefone fixo convencional e telefone móvel em 2015.

**Tabela 5 - Percentual de domicílios com telefone fixo e telefone móvel no total de domicílios particulares permanentes, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2015**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Telefone	
	Fixo Convencional	Móvel Celular

TEMA 1: AVALIAÇÃO DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA  
INTRODUÇÃO DA LIBERDADE TARIFÁRIA NO STFC, MODALIDADE LDN

<b>Brasil</b>	<b>35,3</b>	<b>91,2</b>
<b>Norte</b>	<b>12,0</b>	<b>86,2</b>
Rondônia	15,5	91,1
Acre	15,8	86,8
Amazonas	13,6	85,7
Roraima	20,1	89,4
Pará	9,1	83,5
Região Metropolitana de Belém	20,7	96,4
Amapá	12,6	90,4
Tocantins	14,0	90,7
<b>Nordeste</b>	<b>14,9</b>	<b>86,9</b>
Maranhão	9,3	77,5
Piauí	11,2	88,5
Ceará	13,2	85,5
Região Metropolitana de Fortaleza	23,3	94,7
Rio Grande do Norte	14,1	91,5
Paraíba	12,6	92,1
Pernambuco	17,6	89,4
Região Metropolitana de Recife	29,1	95,7
Alagoas	10,4	85,9
Sergipe	15,1	91,5
Bahia	18,8	86,9
Região Metropolitana de Salvador	36,4	96,3
<b>Sudeste</b>	<b>51,1</b>	<b>93,0</b>
Minas Gerais	33,5	91,4
Região Metropolitana de Belo Horizonte	51,9	95,8
Espírito Santo	31,8	94,7
Rio de Janeiro	56,7	91,9
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	63,2	92,4
São Paulo	58,9	94,0
Região Metropolitana de São Paulo	66,6	94,3
<b>Sul</b>	<b>38,5</b>	<b>93,8</b>
Paraná	41,2	92,9
Região Metropolitana de Curitiba	58,2	93,9
Santa Catarina	43,2	92,7
Rio Grande do Sul	33,2	95,3
Região Metropolitana de Porto Alegre	45,7	96,7
<b>Centro-Oeste</b>	<b>32,1</b>	<b>95,5</b>
Mato Grosso do Sul	27,4	95,5
Mato Grosso	20,0	92,7
Goiás	30,1	95,8
Distrito Federal	54,7	98,2

**Fonte:** IBGE(2016-B), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.

Observa-se que a telefonia móvel estava presente em mais de 80% dos domicílios em todos os Estados brasileiros, exceto no Maranhão, em que 77,5% dos domicílios possuíam móvel celular em 2015.

Quanto à telefonia fixa, observa-se na tabela acima que esse serviço estava presente em 12% dos domicílios da região Norte do país, 14,9% dos domicílios do Nordeste, 32,1% dos domicílios do Centro-Oeste, 38,5% dos domicílios do Sul e 51,1% dos domicílios do Sudeste. Parece haver uma correlação positiva entre a renda per capita dos Estados e a porcentagem de domicílios com telefonia fixa. Acredita-se que a população de baixa renda, diante da escolha, ocasionada por restrições orçamentárias mais severas, entre um telefone fixo e um celular, tende a escolher a linha móvel, um melhor substituto do telefone fixo do que o oposto.

Ainda, o consumo da população com renda em nível suficiente para adquirir tanto a linha fixa quanto a móvel parece estar bastante associado às ofertas conjuntas (combos) de serviços de telecomunicações e não a uma demanda individualizada pelo serviço de telefonia fixa.

No contexto deste trabalho, é importante acompanhar também o comportamento ao longo dos anos das chamadas LDN, observando se as mesmas foram originadas em terminais fixos ou móveis. Conforme mostrado anteriormente, os minutos LDN originados em terminais SMP são substancialmente maiores que os gerados em terminais STFC. [ACESSO RESTRITO]

Cabe frisar que a quantidade de minutos realizados a partir de chamadas originadas de terminais fixos caiu aproximadamente 35%, de 2013 a 2016, ao passo que essa queda foi de 17% para terminais móveis e de 42% para TUP. Isto é, a demanda por chamadas de longa distância caiu mais para usuários de STFC em comparação a usuários de SMP. O efeito agregado sobre o total de chamadas LDN foi uma redução da ordem de 22%.

A diversidade de planos no SMP, assim como a queda no custo das chamadas, chegando inclusive a zero em determinadas situações (chamadas longa distância entre terminais móveis de uma mesma operadora ou entre um terminal móvel e outro fixo de operadores do mesmo grupo econômico, por exemplo), ampliou as opções para comunicação do consumidor, de modo que as repercussões sobre a demanda pela telefonia tradicional, especialmente pelos Planos Básicos, são inquestionáveis.

### **OTTs e VoIP como substituto para o STFC**

Primeiramente, necessário se faz compreender a dinâmica do mercado de banda larga móvel e sua relação com o mercado de provimento de conteúdo e aplicativos. Tais relações estão configuradas num mercado de dois lados. A literatura econômica define um mercado de dois lados como aquele que se desenvolve economicamente distribuindo seus custos (ou gerando receita) em dois grupos de participantes, no qual uma figura central consegue se remunerar.

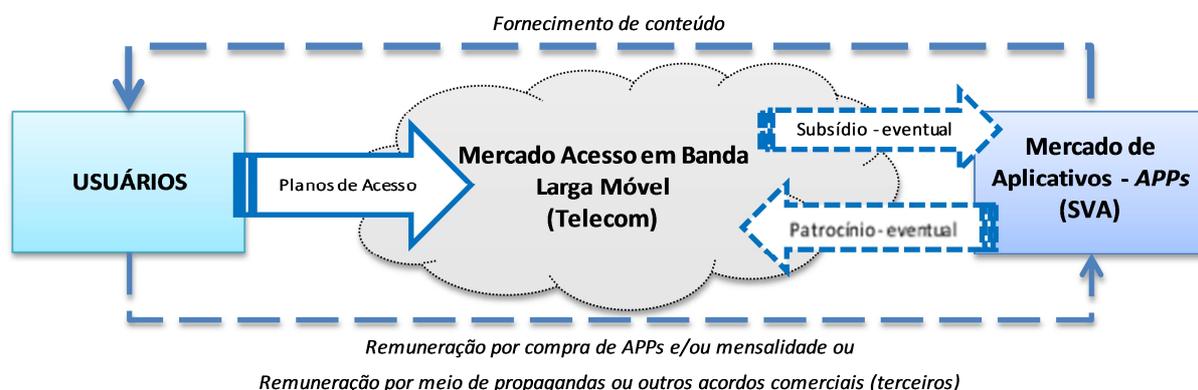
O mercado de dois lados tem um arranjo que vincula necessariamente as duas pontas, em algum momento, como demandantes e ofertantes simultâneos, o que os diferencia de um mercado tradicional. Só há valor para um lado do mercado se o outro também cresce e se expande. Um é espelho do outro. O arranjo é sempre pensado para o desenvolvimento conjunto dos dois lados.

Transladando esse conceito para a economia da internet, aplicado ao caso, verifica-se estar diante de um mercado de dois lados, no qual de um lado tem-se aqueles que proveem a comunicação de dados para acesso à internet (prestadora de telecomunicações – mercado de

banda larga móvel ou mesmo fixa por meios não confinados) – detentores da última milha – que contratam diretamente com usuários finais, e do outro lado tem-se os provedores de conteúdo e aplicativos (incluindo os aplicativos de comunicação OTT).

Destarte, verifica-se neste mercado que a estrutura da rede é propiciada pelos prestadores de serviços de telecomunicações, de um lado, e provedores de conteúdo e aplicativos, de outro. Em termos gráficos, caracteriza-se o mercado de dois lados no segmento sob investigação da seguinte forma:

**Gráfico 7 – Mercado de dois lados**

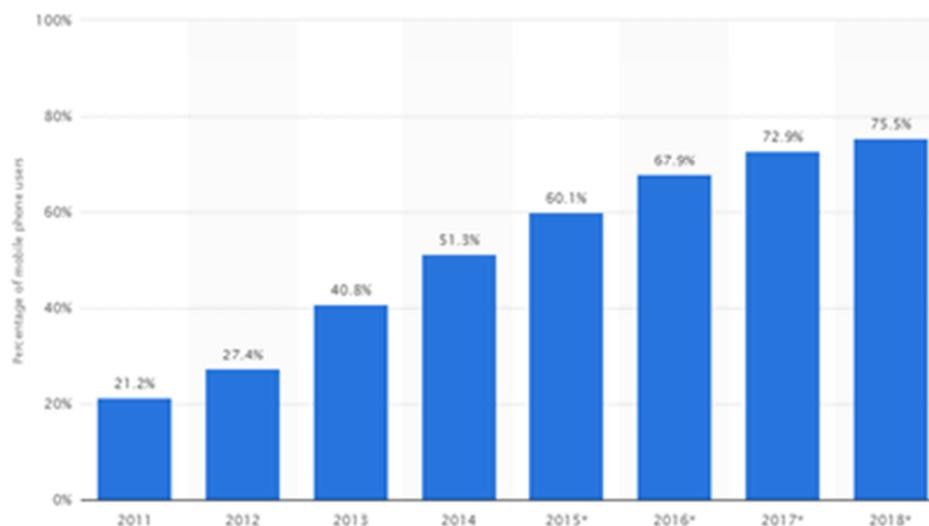


Relativamente ao mercado de acesso à internet em banda larga móvel, até meados de 2009 o mercado de Serviço Móvel Pessoal - SMP no Brasil era praticamente todo composto de acessos 2G (segunda geração). Apenas a partir do final de 2009 constata-se uma evolução de acessos de 3G (terceira geração). Esse crescimento da base de acesso 3G é constante até o fim de 2012 e coincide com a diminuição da base de acessos 2G.

No tocante ao 4G (quarta geração), constata-se uma acentuada evolução dos acessos baseados nesse padrão. No ano de 2013, o crescimento foi de cerca de 150 a 200 mil novos acessos por mês. No segundo trimestre de 2014 esse número sobe para próximo a 3,75 milhões. O número de acessos continua a avançar substancialmente, atingindo 6,75 milhões no último trimestre de 2014, demonstrando a procura, por parte dos usuários, de acesso que possibilitem uma maior velocidade de conexão.

Constata-se, assim, que o uso que mais cresce no SMP é o de comunicação de dados, como mobilidade e demanda cada vez maior por velocidades. Segundo previsões do Statista, até 2018 mais de 75% dos usuários de terminais móveis usarão a internet a partir de dispositivos móveis, conforme mostra o gráfico abaixo. Segundo o caderno de TICs da PNAD Contínua, elaborado pelo IBGE, em 2016, em 97,2% dos municípios em que havia acesso à internet, o celular foi utilizado para este fim.

**Gráfico 8 - Percentual de usuários de banda larga móvel no Brasil, 2011 a 2018\*.**

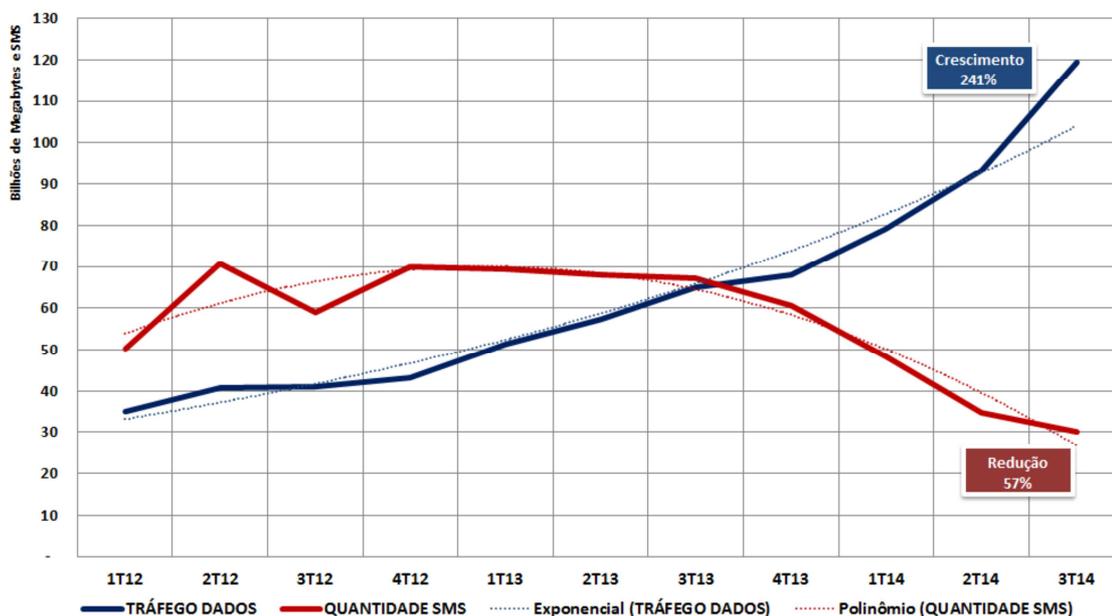


Fonte: Statista.

Observa-se ainda o aumento acentuado de tráfego de dados, em função de maior número de acessos 3G e 4G. Desde o final de 2013 ocorre uma acentuada redução da quantidade de SMS enviados, por exemplo, muito em função das aplicações “*over the top*” (OTTs) que se mostraram substitutos quase perfeitos, estando o tráfego de SMS, atualmente, muito restrito a casos bem específicos (informações de movimentação bancária, por exemplo).

Percebe-se, ainda, uma inversão da ordem de tráfego, com dados saindo de 35 milhões de megabytes em 2012 para 120 milhões de megabytes no terceiro trimestre de 2014. Um crescimento de 241% em relação ao primeiro trimestre de 2012, com um substancial crescimento médio de 13% por trimestre e acelerando conforme gráfico. Já a demanda por SMS apresentou uma redução de 57% desde 2012, demonstrando a substituição do serviço de SMS pelo serviço de *Web Messaging*.

**Gráfico 9 - Comparação de Tráfego de dados e SMS, consolidado Brasil, 2012 a 2014**

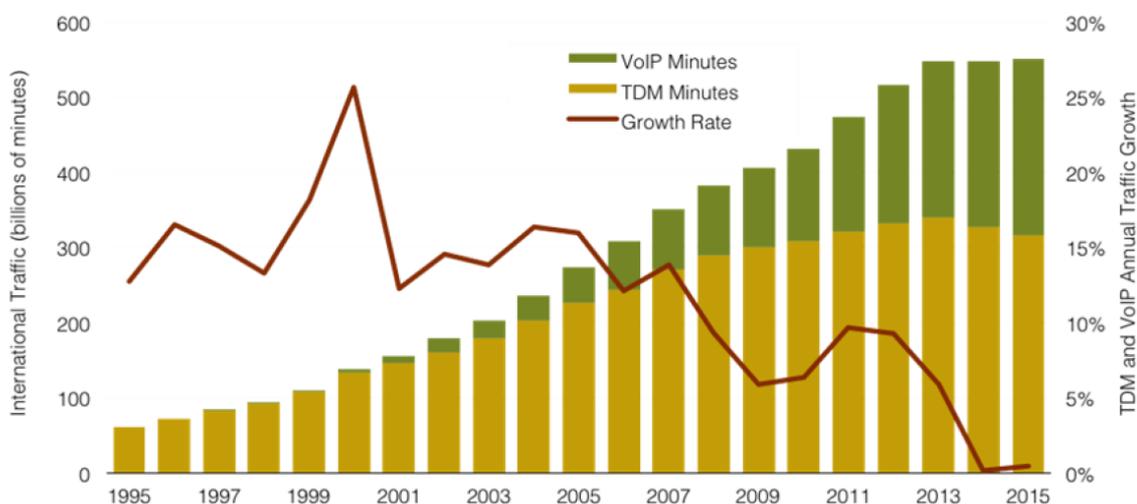


Fonte: Anatel.

Pode-se ainda verificar a existência de diversos aplicativos de comunicações atualmente em uso, inclusive com suporte a voz, indicando a existência de diversas alternativas para os usuários. Percebe-se de fato que o padrão de consumo tem mudado desde meados da década 2000, com minutos realizados através de VoIP tendo um crescimento exponencial, em detrimento da estagnação do tráfego da telefonia tradicional.

Ademais, os dados dos últimos anos mostram que o tráfego internacional total, em termos de minutos realizados, se mantém constante desde 2013. Isso corrobora a tese de que as pessoas estão se comunicando cada vez menos por voz e migrando para dados.

**Gráfico 10 – Voz tradicional e voz sobre IP**



Fonte: Telegeography.

**Tabela 6 – Comunicadores (OTT) disponíveis em 2017**

Comunicador (Aplicativo)	Ano de Criação	Grupo Econômico	Observações
Yahoo Messenger	1998	Yahoo! (EUA)	Permite conexão com o comunicador do Facebook.
Skype	2003	Microsoft (EUA)	Adquirido pela Microsoft em 2011. Permite conexão com o comunicador do Facebook.
Google Talk (Hnagouts)	2005	Google (EUA)	Integrado a várias ferramentas do Google como e-mail (Gmail) e redes sociais (Google+).
WhatsApp	2009	Facebook (EUA)	Adquirido pelo Facebook para fortalecer sua participação em alguns mercados .
Viber	2010	Rakuten (Japão)	Adquirido pela Rakuten em 2014.
Facebook Messenger	2011	Facebook (EUA)	Integração com a rede social (contatos).
Line	2011	Line Corp. (Japão)	Popular no Japão, onde foi criado.
WeChat	2011	Tencent (China)	Muito parecido com o WhatsApp, está disponível para diversas plataformas (inclusive de computadores).
Telegam	2013	VK (Rússia/Alemanha)	Concorrente dos serviços de mensagens, pode ser usado em tablets. Grande aumento da sua utilização no Brasil após episódios de bloqueio do WhatsApp por decisões judiciais.

Dessa forma, ainda que um efeito substituição de grande magnitude por ferramentas de comunicação OTT ainda não tenha sido observado em relação ao STFC modalidade LDN, até mesmo por ausência de maiores dados quantitativos, é de se esperar que o avanço da banda larga móvel acarrete em um eventual efeito substituição nos próximos anos, corroborando o argumento da existência de competição efetivamente observada no mercado de voz de longa distância.

### Qual é o contexto do problema?

Dentre os propósitos da Anatel se inclui o de promover a competição no mercado de telecomunicações no Brasil. Para tanto, a Agência se utiliza de estímulos à entrada de novos concorrentes e padrões de conduta. Um ponto de partida nesse desafio, especificamente entre a introdução do novo regime de concessões pós-privatização do sistema Telebrás e o efetivo estabelecimento da competição, foi a fixação de tarifas das concessionárias, prestadoras de serviços de STFC em regime público.

O estabelecimento das tarifas visou a evitar abusos das concessionárias resultantes da privatização do setor e a garantir a adequada remuneração pela prestação de serviços essenciais. Especificamente para o serviço de longa distância nacional, foi estruturado um plano de tarifação básico, computado com a combinação de cinco degraus tarifários e quatro faixas horárias. Critérios de fixação dos valores das tarifas e reajustes foram definidos nos contratos de concessão.

Os fatos apontados na introdução acima, entretanto, demonstram uma evolução deste cenário de competição especificamente no que diz respeito ao STFC na modalidade LDN, necessitando que a Anatel reavalie este modelo de tarifação estabelecido há mais de vinte anos.

## **Qual o problema a ser solucionado?**

Frente à evolução no cenário competitivo do STFC LDN, inclusive com substituição por outros serviços de telecomunicações ou aplicações, há que se avaliar se o controle tarifário estabelecido para esta modalidade de serviço permanece razoável frente aos custos setoriais e da Agência para sua manutenção.

## **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 2º, que o Poder Público (dentro do qual se inclui a Anatel), tem o dever de adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários (inciso III).

Mais adiante, o artigo 6º estabelece que os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica.

À Anatel 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: (i) implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações; (ii) expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público; (iii) expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado; (iv) compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações (incisos I, IV, X e XVII do artigo 19 a LGT, respectivamente).

Além disso, o art. 104 da LGT é bem claro em estabelecer as condições para a aplicação da liberdade tarifária nos serviços prestados em regime público.

Tais diretrizes e competências estão também definidas no Regulamento da Anatel, aprovado por meio do Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997. Segundo o inciso XXVI do artigo 17 deste Regulamento, no exercício de seu poder normativo relativamente às telecomunicações, caberá à Agência disciplinar, entre outros aspectos, a outorga, prestação, a comercialização e o uso dos serviços.

## **Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?**

Materializar o comando legal previsto no art. 104 da LGT, por meio da avaliação do ambiente competitivo do mercado de STFC LDN e, conseqüentemente, da possibilidade de aplicação da liberdade tarifária neste serviço.

## **Quais os grupos afetados?**

- Anatel;
- Concessionárias do STFC, Modalidade Longa Distância Nacional;
- Demais prestadoras atuantes no mercado de LDN;
- Usuários dos serviços de telecomunicações correlacionados.

**Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?**

- *Alternativa A – Não implementação da Liberdade Tarifária para o LDN;*
- *Alternativa B – Implementação da Liberdade Tarifária para o LDN.*

## SEÇÃO 2

### ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

#### Alternativa A

##### ***Não Implementação da Liberdade Tarifária par o LDN.***

A manutenção da estrutura tarifária do STFC LDN no formato atual evita os percalços de uma alteração de regras e os custos administrativos daí derivados. Também são evitados os inconvenientes trazidos por um procedimento de revisão tarifária, que, se conduzido apressada e intransigentemente, pode levar a disputa judicial.

Outra vantagem é a manutenção do preço teto para o consumidor. Entretanto, conforme argumentado em seções anteriores, a competição já se incumbiu de garantir um preço menor que o estabelecido por vias regulamentares, o que relativiza esta vantagem. Entende-se que a tendência é que esse preço teto não seja restritivo, uma vez que o equilíbrio de mercado tenha empurrado constantemente o preço para baixo.

Como desvantagem dessa alternativa, cita-se a manutenção do critério, praticamente ininteligível, de distância geodésica entre centros de Área de Tarifação para a composição das tarifas. Essa estrutura dificulta a obtenção de informações pelo assinante, reduzindo a comparabilidade entre os planos de serviço disponíveis e, conseqüentemente, afetando marginalmente a competição do setor.

Além disso, para a Agência e para as concessionárias de STFC LDN, uma desvantagem é a manutenção dos custos administrativos relacionados à gestão desta estrutura tarifária, especialmente elevada se considerada a acentuada queda de uso deste serviço ou mesmo do Plano Básico em relação aos planos alternativos.

#### Alternativa B

##### ***Implementação da Liberdade Tarifária para o LDN.***

Essa alternativa diverge da anterior, ao conceder às concessionárias a liberdade para definir seu próprio Plano Básico, nos termos do art. 104 da LGT, que dispõe sobre liberdade tarifária para modalidades de serviço prestadas em regime público.

Art. 104. Transcorridos ao menos três anos da celebração do contrato, a Agência poderá, se existir ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço, submeter a concessionária ao regime de liberdade tarifária.

A vantagem aqui é apropriar-se dos benefícios da competição sobre preços, livrando a Anatel e concessionárias de procedimentos burocráticos de reajustamento de tarifas. Como resultado da renovada competição no Plano Básico, os assinantes podem também ser beneficiados com estruturas tarifárias mais inteligíveis, o que traz grandes benefícios no aspecto de educação para o consumo.

A primeira desvantagem identificada seria a possível perda de comparabilidade direta entre os Planos Básicos de serviço das concessionárias, já que, agora, cada uma pode definir sua própria estrutura.

Pode ser identificado ainda como um custo para a Anatel a perda do instrumento da revisão tarifária no caso de eventual necessidade de reequilíbrio do contrato de concessão de LDN. Entretanto, é

preciso considerar que a revisão tarifária não é o único instrumento de regulação econômica disponível para a garantia do equilíbrio dos contratos de concessão.

A cláusula 13.2 dos contratos de concessão dita que caberá o restabelecimento da situação econômica do Contrato quando ficar demonstrada a ocorrência de prejuízos em decorrência daquele contrato, o qual se dará preferencialmente pela revisão de tarifas **ou por qualquer outro mecanismo que, a critério da Anatel, seja considerado apto a neutralizar a situação verificada.** A cláusula 13.3, por sua vez, lista os casos em que tal reestabelecimento da situação poderá ocorrer por meio de revisão tarifária. Da leitura combinada destas cláusulas, tem-se que em outros casos ali não previstos deverão ser utilizados outros mecanismos de neutralização. Ainda, estes demais mecanismos podem ser utilizados mesmo nos casos listados na cláusula 13.3 em substituição à revisão tarifária.

O Acórdão 215/2015-CD, de 15 de junho de 2015, define que o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato visa a tratar eventos pontuais e extraordinários potencialmente desequilibrantes e possui a finalidade de recompor a relação inicial de encargos e retribuições do contrato. Tal acompanhamento, ainda segundo o mesmo acórdão, possui periodicidade esporádica e associada às revisões quinquenais do contrato; com fundamento no art. 108, § 4º, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Dessa forma, em um regime de liberdade tarifária, permanece a revisão quinquenal dos contratos de concessão como instrumento para tratar eventos desequilibrantes através de alteração de dispositivos contratuais com impacto econômico.

Como se vê, em termos normativos é possível a utilização de outros instrumentos em contrapartida à revisão tarifária. Ademais, o custo acima apontado não possui a característica de ser imediatamente (ou eventualmente) incorrido com a adoção da alternativa, uma vez que se baseia na expectativa de uma eventual necessidade de reequilíbrio dos contratos. Para os usuários, não se vislumbra desvantagens com a extinção do preço teto, pois, conforme já visto, a competição já estabelecida neste mercado tem sido o principal balizador para o estabelecimento dos preços praticados.

### Resumo da Análise das Alternativas

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Ausência de benefícios mensuráveis.	Garantia de preço teto no Plano Básico.	Evita-se percorrer todo o procedimento de alteração normativa.	Manutenção de alto custo de diferenciação tarifária; perda de eficiência.	Ausência de custos mensuráveis.	Manutenção de alto custo de acompanhamento setorial.
B	Flexibilização para definição de planos de serviço por parte das concessionárias.  Redução de custos regulatórios associados à manutenção do Plano Básico.	Facilitação do entendimento dos planos de serviço.	Redução de custos de acompanhamento setorial.  Melhoria da imagem decorrente da simplificação do arcabouço regulatório.	Ausência de custos mensuráveis.	Ausência de custos mensuráveis.	Possibilidade de manutenção de custos de acompanhamento tarifário.  Perda da Revisão Tarifária como instrumento de reequilíbrio do contrato de concessão de LDN.

## **SEÇÃO 3**

### **CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA**

#### **Qual a conclusão da análise realizada?**

Os argumentos apresentados acima corroboram aqueles já trazidos por ocasião do Informe nº 455/CPAE/SCP/2013, 19 de setembro de 2013, nos autos do Processo nº 53500.012324/2014-20, no sentido de considerar como a grande vantagem da adoção da Alternativa B. Ela permitiria a apropriação dos benefícios advindos do incremento do grau de competição sobre os níveis de preços praticados pelos ofertantes de LDN, livrando a Anatel e concessionárias de procedimentos burocráticos de reajustamento de tarifas.

O estudo aqui presente, assim como aquele feito anteriormente, revela a existência de evidências sobre a efetiva e ampla competição na prestação de serviços de Longa Distância Nacional no Brasil. Os argumentos indicam que não há margem para prática de abuso de poder econômico, incluindo a prática de preços abusivos.

Os estudos conduzidos no presente expediente demonstram que a dinâmica do mercado de LDN permanece sinalizando uma contínua desconcentração, medida pelo HHI, através de incremento no número de ofertantes, migração para a telefonia móvel com planos de serviços favoráveis aos consumidores e expansão da utilização de aplicativos de comunicação baseados em OTTs.

Além disso, as alternativas ao serviço de telefonia tradicional são inúmeras e, geralmente, menos onerosas. A medida que os acessos à Internet por banda larga se expandem, percebe-se uma crescente substituição do tráfego de minutos do STFC para a comunicação por IP.

Ainda, a incorporação da prestação de serviços de LDN à estratégia de comercialização do SMP fez com que o serviço passasse, na prática, a condição de item das ofertas do SMP (ainda que não deixem de ser, nos termos regulamentares, STFC LDN), mimetizando, assim, o cenário competitivo em que se encontra a telefonia móvel.

Diante do exposto, temos por certo que a liberalização da modalidade LDN trará significativos benefícios para a competição, estímulo à concessão de descontos, redução de custos operacionais, além de retirar da Agência procedimentos operacionais ligados à fiscalização, regulamentação e fixação de tarifas, que poderá centrar esforços na necessária melhoria na prestação de informações e atendimento aos usuários pelas prestadoras de STFC na modalidade LDN.

Dessa forma, verifica-se que existem elementos que possibilitem a adoção da liberdade tarifária no Plano Básico das concessionárias do STFC, modalidade LDN. Conclui-se, pois, pela recomendação da adoção da liberdade tarifária para o mercado de Longa distância Nacional – LDN, pelas razões e justificativas acima apresentadas.

#### **Como será operacionalizada a alternativa sugerida?**

A operacionalização se dará por meio da publicação de norma específica para implantação e acompanhamento do regime de liberdade tarifária no Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral - STFC, na Modalidade Longa Distância Nacional, prestado em regime público, em termos similares ao já feito pela Agência anteriormente para a modalidade de Longa Distância

Internacional - LDI. Entretanto, cumpre salientar que, dado o prazo decorrido desde então e às diferenças do cenário concorrencial nos dois casos, somadas às incertezas que havia em 2011 quando da publicação da Norma referente ao LDI, foi possível, para o presente caso, a simplificação de muitos mecanismos anteriormente previstos, em especial a previsão de uma fase de transição, desnecessário para o caso do LDN ao ver desta área técnica.

Implantado o regime de liberdade tarifária, a Concessionária determinará suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à Anatel com a devida antecedência.

### **Como a alternativa sugerida será monitorada?**

Caso implementada, a opção da liberdade tarifária para o LDN deverá ser monitorado o grau de competição do serviço por meio da avaliação das participações de mercado (*market share*).

Identificados indícios de prática anticompetitiva ou aumento arbitrário de lucros, a Anatel poderá até mesmo determinar a suspensão ou extinção do regime de liberdade tarifária, nos termos a serem previstos em norma específica.

Ainda, o monitoramento se dará também acompanhando-se o uso e tráfego do STFC LDN frente às alternativas trazidas por outros serviços de telecomunicações e aplicações.

## Tema 02: Revisão da Granularidade das Áreas Locais do STFC

### SEÇÃO 1

#### DESCRIÇÃO INTRODUTÓRIA DO TEMA

Até o ano de 2004, as Áreas Locais do STFC reconhecidas pela Agência eram aquelas definidas na forma da Norma n.º 06/78, que não fazia menção a qualquer critério político-geográfico. Os critérios para a definição dos limites das Áreas Locais, à época, eram o interesse econômico, a continuidade urbana e a engenharia das redes. As prestadoras elaboravam propostas de revisão e apresentavam para a Anatel. Existiam, à época, cerca de 7.600 Áreas Locais.

A partir do ano de 2004, com o advento do Regulamento sobre Áreas Locais do STFC, aprovado pela Resolução nº 373/2004, revogado pela Resolução nº 560/2011, foi estabelecido que a Área Local corresponde à área geográfica do município e, em situações específicas, corresponde à área de um conjunto de municípios. A regulamentação estabelece que, para as chamadas realizadas entre acessos do STFC situados na mesma Área Local se aplica a tarifa local, enquanto as chamadas realizadas entre acessos do STFC situados em Áreas Locais distintas são submetidas à tarifação de longa distância nacional (LDN), comumente conhecida como discagem direta à distância (DDD).

Cabe destacar também que o referido regulamento definiu o conceito de Tratamento Local que se aplica a um conjunto de localidades pertencentes a Áreas Locais distintas para as quais deve ser aplicada a tarifa local nas chamadas realizadas entre acessos do STFC. O Anexo I do Regulamento apresenta as Áreas Locais compostas por vários municípios enquanto o seu Anexo II apresenta as situações de Tratamento Local.

Posteriormente, a partir do ano de 2011, as revisões do regulamento passaram a considerar os conceitos de Região Metropolitana e Região Integrada de Desenvolvimento na definição dos limites da Área Local do STFC.

Observa-se que a área local é um conceito regulamentar que corresponde à área geográfica de prestação de serviços, definida segundo critérios técnicos<sup>4</sup> e econômicos. Nessa esteira, cabe destacar o disposto no art. 4º do Regulamento: *“a Área Local pode ser composta de: (i) um município; (ii) um conjunto de municípios com continuidade urbana entre suas localidades ou solicitação fundamentada da concessionária de telefonia local; ou (iii) um conjunto de Municípios de uma Região Metropolitana ou de uma Região Integrada de Desenvolvimento, com continuidade geográfica, e, pertencentes a uma mesma Área de Numeração (AN).”*

Diante do exposto, observa-se que, ao longo do tempo, as Áreas Locais do STFC foram sendo ampliadas para além dos limites dos municípios e a sociedade se beneficiou com a redução da tarifa das ligações para regiões mais distantes.

Se por um lado tais alterações reduzem as tarifas pagas por chamadas de maior distância, favorecendo os usuários, por outro temos o aumento do escopo do serviço e, conseqüentemente, do custo médio do serviço local. Com essas mudanças há uma migração do tráfego de longa distância para a modalidade local, acarretando também a queda de receita das concessionárias de LDN, que tem sua área de atuação restringida.

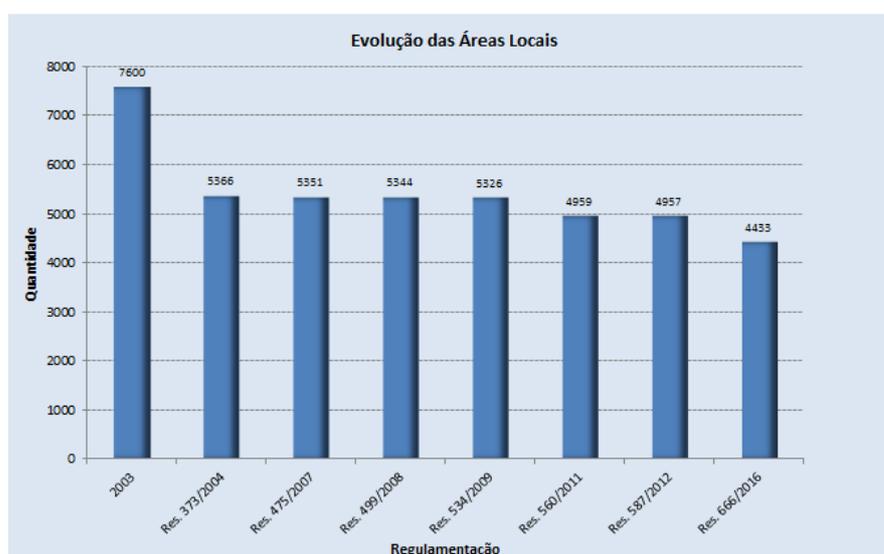
---

<sup>4</sup> Os parâmetros técnicos estão definidos no Regulamento sobre Áreas Locais para o STFC ([Resolução nº 560, de 2011](#)).

Por considerar os limites geográficos e as interações socioeconômicas entre os municípios, as áreas tarifárias (Áreas Locais, Áreas de Tarifação e Áreas de Numeração) são passíveis de modificação temporal. No caso de área local formada por municípios de uma mesma Região Metropolitana, o regulamento prevê revisões quinquenais em concomitância com as revisões dos Contratos de Concessão do STFC, de forma a resguardar o equilíbrio econômico financeiro desses contratos. A última revisão dessa natureza ocorreu em 2016, por meio da aprovação da [Resolução nº 666](#). Nessa revisão foram criadas 35(trinta e cinco) novas Áreas Locais compostas por um conjunto de municípios, sendo beneficiados 587 (quinhentos e oitenta e sete) municípios brasileiros. As alterações de áreas locais pelos demais motivos previstos na regulamentação devem ser realizadas periodicamente pela Anatel, a cada doze meses, sem a necessidade de realização de Consulta Pública.

Seguindo a tendência de simplificação, a configuração das áreas locais tem se modificado ao longo do tempo, passando a adotar critérios mais inteligíveis, como limites geográficos de municípios e Regiões Metropolitanas. Observa-se, no gráfico abaixo, que houve uma redução significativa das áreas locais desde 2003 (de 41%).

Figura A - Evolução das Áreas Locais



Fonte: SGAL<sup>5</sup>, em maio de 2018.

Ressalta-se que essas alterações têm contribuído significativamente para reduzir as demandas pontuais da sociedade de revisão de área local e de tratamento local. Esse fato ficou evidente na revisão anual de Áreas Locais do STFC de 2017 (Processo nº 53500.059702/2017-81), que registrou a inexistência de casos concretos que se enquadrassem nos critérios de revisão de área local e de tratamento local.

## Planos Básicos

Os planos básicos de STFC das concessionárias possuem quase a mesma estrutura há décadas. Ainda que variações pontuais tenham sido executadas ao longo dos anos, o núcleo dos planos básicos permanece inalterado.

O plano básico da modalidade local constitui-se de uma assinatura mensal, franquia de minutos, tarifa por uso de minutos em chamadas destinadas a terminal fixo excedente à franquia e tarifa para chamadas destinadas a terminal móvel. Há ainda as tarifas cobradas por evento como Habilitação e Mudança de Endereço. A principal mudança verificada nesse plano foi a conversão da tarifação por pulsos

<sup>5</sup> Sistema de Gerenciamento de Área Local.

para a tarifação por minuto, promovida pela Anatel em 2007<sup>6</sup>.

Quanto ao plano básico de longa distância nacional, é composto por uma matriz 4x4, sendo quatro degraus tarifários<sup>7</sup> e quatro faixas de horário. A criação de faixas de horário (diferenciado, normal, reduzido e super-reduzido), no passado, se deu para minimizar a sobrecarga dos sistemas de telefonia, problema hoje já superado. O degrau de uma chamada é determinado pela distância geodésica entre os centros de Área de Tarifação envolvidos, conforme ilustrado abaixo.

**Tabela 1 - Degraus Tarifários do STFC**

Degraus	Distância Geodésica
D1	Até 50 km
D2	acima de 50 a 100
D3	acima de 100 a 300
D4	acima de 300

Uma Área de Tarifação é composta por diversas Áreas Locais e é componente de uma determinada Área de Numeração, conforme ilustra a figura abaixo, com as quantidades atuais de cada universo.

**Figura B - Áreas Tarifárias do STFC**



**Fontes:** SGAL, Area Area, PGCN, em maio de 2018.

Assim, quando se deseja verificar o degrau de uma chamada identificam-se quais são as Áreas de Tarifação de origem e destino. A distância geodésica considerada é aquela entre os municípios definidos como centro de cada uma das Áreas. Essa estrutura tarifária data de 1969.

Como a estrutura tarifária vigente não se amolda ao estágio tecnológico atual, que já não mais admite a distância como fator preponderante para definição de tarifas, é compreensível a demanda recorrente por simplificações no modelo de longa distância nacional. Ainda mais quando se considera que as chamadas de longa distância nacional envolvendo terminal móvel tem estrutura mais simples, na qual os valores são definidos segundo a Área de Numeração.

### **O equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão**

A despeito de qualquer mudança no modelo vigente do STFC, as alterações relevantes de regras que acarretem prejuízo ou benefício à concessão, sem relação com a eficiência empresarial da concessionária, alteram o balanço entre direitos e deveres contidos no contrato de concessão, podendo levar à necessidade de um reequilíbrio econômico-financeiro do mesmo, conforme dispõem as Cláusulas 13.1 e 13.2, do Contrato de Concessão.

<sup>6</sup> Trata-se da substituição da sistemática de tarifação no STFC, de multimedição de chamadas pela bilhetagem automática, conhecida por *conversão pulso x minutos*. Conforme Resolução nº 423, de 06/12/2005.

<sup>7</sup> Ao longo do tempo, esse plano foi simplificado mediante a redução de degraus (no início, contava com dez degraus).

*Cláusula 13.1. Constitui pressuposto básico do presente Contrato a preservação, em regime de ampla competição, da justa equivalência entre a prestação e a remuneração, vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou dos usuários do serviço, nos termos do disposto neste Capítulo.*

*§ 1º A Concessionária não será obrigada a suportar prejuízos em decorrência do presente Contrato, salvo se estes decorrerem de algum dos seguintes fatores:*

*I - da sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do serviço;*

*II - dos riscos normais à atividade empresarial;*

*III - da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado; ou*

*IV - da sua incapacidade de aproveitar as oportunidades existentes no mercado, inclusive no atinente à expansão, ampliação e incremento da prestação do serviço objeto da concessão.*

...

*Cláusula 13.2. Caberá o restabelecimento da situação econômica do Contrato quando ficar demonstrada a inoportunidade dos fatores indicados no § 1º da cláusula anterior, o qual se dará preferencialmente pela revisão de tarifas ou por qualquer outro mecanismo que, a critério da Anatel, seja considerado apto a neutralizar a situação verificada.*

*§ 1º A revisão das tarifas afastará qualquer outro mecanismo de neutralização do enriquecimento imotivado das partes, tornando superado o evento ao qual ela se referia.*

*§ 2º A providência adotada para neutralizar uma distorção será única, completa e final relativamente ao evento que lhe deu origem.*

Nesse sentido, por obediência às regras vigentes e à estabilidade do setor, qualquer proposta que tenha potencial reflexo no montante total de receita da concessão com planos de serviço somente poderá ser processada depois de efetuados os cálculos devidos e, se for o caso, compensado (o desequilíbrio contratual) por meio de ajuste da tarifa ou outra forma de compensação como, por exemplo, a redução de metas de universalização ou a redução do ônus contratual.

A ampliação do tamanho da área local para o STFC tem impacto no equilíbrio econômico financeiro desses serviços, em especial no que se refere às receitas, a competição no serviço e ao aumento de custos de prestação do serviço local. Essa situação será demonstrada no decorrer deste relatório.

### **Estudos sobre a ampliação das áreas local na Revisão do Contrato de Concessão**

A ampliação da área local foi discutida de forma preliminar no âmbito da revisão dos contratos de concessão para o período 2016-2020 (Processo: 53500.013266/2013), como um dos assuntos de relevância para os usuários do STFC e a sociedade em geral.

Naquela oportunidade, o Relatório de AIR<sup>8</sup> sobre o Tema 03 - *Estrutura e valores do Plano Básico de Serviços, Subtema: Modalidade Longa Distância Nacional*, que analisou o problema de obsolescência da estrutura tarifária das chamadas fixo-fixo do Plano Básico LDN, indicou a existência de impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em decorrência da eventual ampliação de áreas locais, o que demandaria medidas de reequilíbrio (revisão tarifária, redução de metas de universalização ou redução do ônus contratual, entre outras), cuja monta deveria ser objeto de estudo a ser realizado pela Agência em procedimento específico.

O relatório supracitado trouxe reflexões importantes, concluindo que, embora se tratava da medida mais adequada à obtenção de informações pelos assinantes, (i) os impactos financeiros nas prestadoras não são facilmente mensurados; e (ii) a ampliação da área local não apresenta soma zero como era de se

<sup>8</sup> Anexo I do Informe 15/2014/PRRE/SPR, de 28 de fevereiro de 2014.

esperar, ou seja, a perda na modalidade de LDN não passa, necessariamente, a ser ganho na modalidade Local.

Além do impacto no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, dois importantes problemas de competição foram levantados, em decorrência da eventual ampliação de áreas locais, quais sejam: (i) a redução na quantidade de prestadoras em chamadas intra-AN entre municípios diferentes e (ii) o estrangulamento da margem de prestadoras locais cuja área de prestação seja inferior a uma área de numeração. Observou-se que o segundo problema traz potencial risco de inviabilizar algumas prestadoras autorizadas de menor porte, haja vista que o pagamento pelo uso de rede de terceiros pode se ampliar significativamente, a depender do modelo de interconexão adotado.

Por fim, o relatório concluiu que, em vista do cenário competitivo observado e da possibilidade de implantação do regime de liberdade tarifária para a modalidade LDN, uma alteração da estrutura do Plano Básico pela Anatel naquele momento seria ineficaz e inconveniente. **Especificamente com respeito à ampliação de áreas locais, entendeu-se que os estudos deveriam ser mais aprofundados no âmbito de revisão regulamentar específica.** Esse entendimento foi defendido na Análise nº 073/2014-GCRZ e acatado pelo Conselho Diretor da Anatel no Acórdão nº 217/2014-CD, conforme destaques abaixo.

#### Análise nº 073/2014-GCRZ, de 05/06/2014

(...)

*4.2.47. No que concerne especificamente às sugestões de ampliação das Áreas Locais, possivelmente igualando-as às Áreas de Numeração, embora sua eventual implementação possa repercutir sobre o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, as disposições constantes dos modelos de Contratos não precisam ser ajustadas nesse tocante, tendo em vista que todas as definições, regras e procedimentos estão estabelecidas na regulamentação aplicável, no caso, o Regulamento de Tarifação do STFC (Resolução nº 424, de 06/12/2005) e o Regulamento sobre Áreas Locais para o STFC (Resolução nº 560, de 21/01/2011). Considerando ainda que a possibilidade está sendo estudada com muito mais profundidade no âmbito do Processo nº 53500.000287/2012, realizar qualquer mudança neste momento seria uma atitude precipitada, a meu ver.*

(...)

*4.2.51. Antecipo que replicarei este mesmo entendimento na análise das demais propostas constantes da presente revisão dos Contratos de Concessão, qual seja: **a menos que os impactos sejam claros e estejam adequadamente mensurados, ou seja inadiável e de extrema importância a sua imediata implantação, alterações significativas não devem ser realizadas neste momento.***

*4.2.52. Considero que elas devem ser cuidadosamente analisadas e exaustivamente debatidas no âmbito de processos específicos de revisão normativa, garantida a ampla participação da sociedade, a transparência e o acesso às informações, a estabilidade regulatória, a segurança dos institutos, o devido processo, o equilíbrio das relações e, como não poderia deixar de ser, o atendimento do interesse público.*

(....)

#### ACÓRDÃO Nº 217/2014-CD

#### EMENTA

**SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO (SPR). SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO (STFC). REVISÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO. NOVOS CONDICIONAMENTOS E METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIDADE PARA O PERÍODO DE 2016 A 2020. SUBMISSÃO DAS MINUTAS DE CONTRATO, DAS MODALIDADES LOCAL, LONGA DISTÂNCIA NACIONAL (LDN) E LONGA DISTÂNCIA INTERNACIONAL (LDI), AO PROCEDIMENTO DE CONSULTA PÚBLICA (CP), PELO PRAZO DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS. REALIZAÇÃO DE 3 (TRÊS) AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. **ADICIONALMENTE, DETERMINAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS COMPLEMENTARES PARA APROFUNDAR ALGUNS DOS TEMAS LEVANTADOS NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.****

(...)

**4. Necessidade de aprofundamento de alguns dos temas levantados na Análise de Impacto Regulatório, a serem discutidos no âmbito de processos específicos de revisão normativa, para que estejam claras e adequadamente mensuradas as eventuais repercussões sobre as prestadoras, os consumidores e a competição do setor.**

(....)

Grifamos

## Estudos de Análise Econômica do impacto da expansão das áreas locais

Posteriormente, no âmbito do Processo nº 53500.012324/2014-20 – de Revisão do Regulamento de Tarifação do STFC e do Regulamento Sobre Áreas Locais -, a área técnica manteve o entendimento anterior com respeito à ampliação das áreas locais, justificando que as informações até então disponíveis não admitiam modificar a posição antes apresentada.

Complementarmente, a área da Anatel responsável pelo acompanhamento econômico apresentou estudo<sup>9</sup> quantificando economicamente os impactos da ampliação de Áreas Locais ao limite de uma Área de Numeração Fechada – ANUF, com base nos dados dos modelos de custos Top-Down FAC/HCA, esmiuçando aspectos relevantes e abordando o reequilíbrio econômico-financeiro das concessões de STFC.

Considerando que a gama indefinida de variáveis diretas e externalidades relativas envolvidas no contexto sob investigação tornaria impossível a mensuração de todos os aspectos de forma minimamente eficiente, o referido estudo optou por utilizar valores médios, considerando dados somente das concessionárias do STFC.

Dada a importância desse estudo para o presente relatório de AIR, na sequência é apresentada uma síntese do estudo, contemplando os novos rearranjos da rede do STFC, bem como os impactos técnicos e econômicos decorrentes da ampliação das áreas locais.

### Novos modelos de interconexão

Inicialmente, cabe destacar que a Interconexão é a “*ligação de Redes de Telecomunicações funcionalmente compatíveis, de modo que os Usuários de serviços de uma das redes possam comunicar-se com Usuários de serviços de outra ou acessar serviços nela disponíveis*”, a qual se dá por meio do Ponto de Interconexão, que é o “*Elemento de Rede empregado como ponto de entrada ou saída para o tráfego a ser cursado na Interconexão com outra rede, constituindo o ponto de referência para definição dos deveres e obrigações de cada uma das partes envolvidas no contrato de interconexão*”<sup>10</sup>.

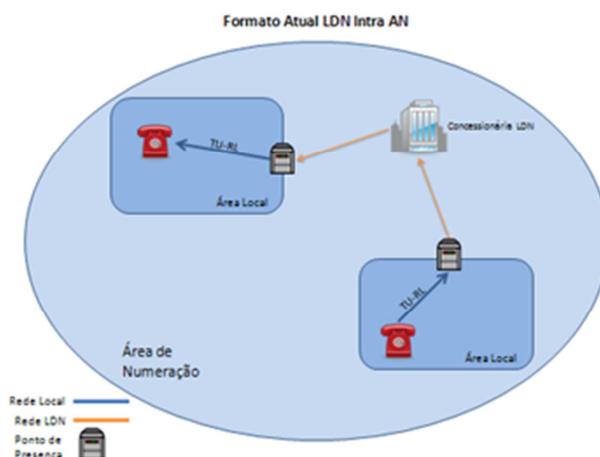
Atualmente, o transporte da chamada entre as duas áreas locais fica a cargo da prestadora de STFC de LDN, obrigada a dispor de pontos de interconexão em cada uma dessas áreas locais (conforme art. 3º do RGI<sup>11</sup>). Assim, o valor da ligação é devido à concessionária LDN que, por sua vez, remunera o uso da rede via pagamento de Tarifa de uso de Rede Local (TU-RL) nas duas extremidades do enlace. A figura abaixo resume esse processo.

<sup>9</sup> Informe nº 39/2015/CPAE/SCP, de 24 de fevereiro de 2015.

<sup>10</sup> Esses conceitos constam do Regulamento Geral de Interconexão (RGI), anexo à Resolução nº 410/2005, art. 3º, inc. V e VI.

<sup>11</sup> Aprovado por meio da Resolução nº 693, de 17 de julho de 2018.

**Figura C – Cenário Atual**



Fonte: Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

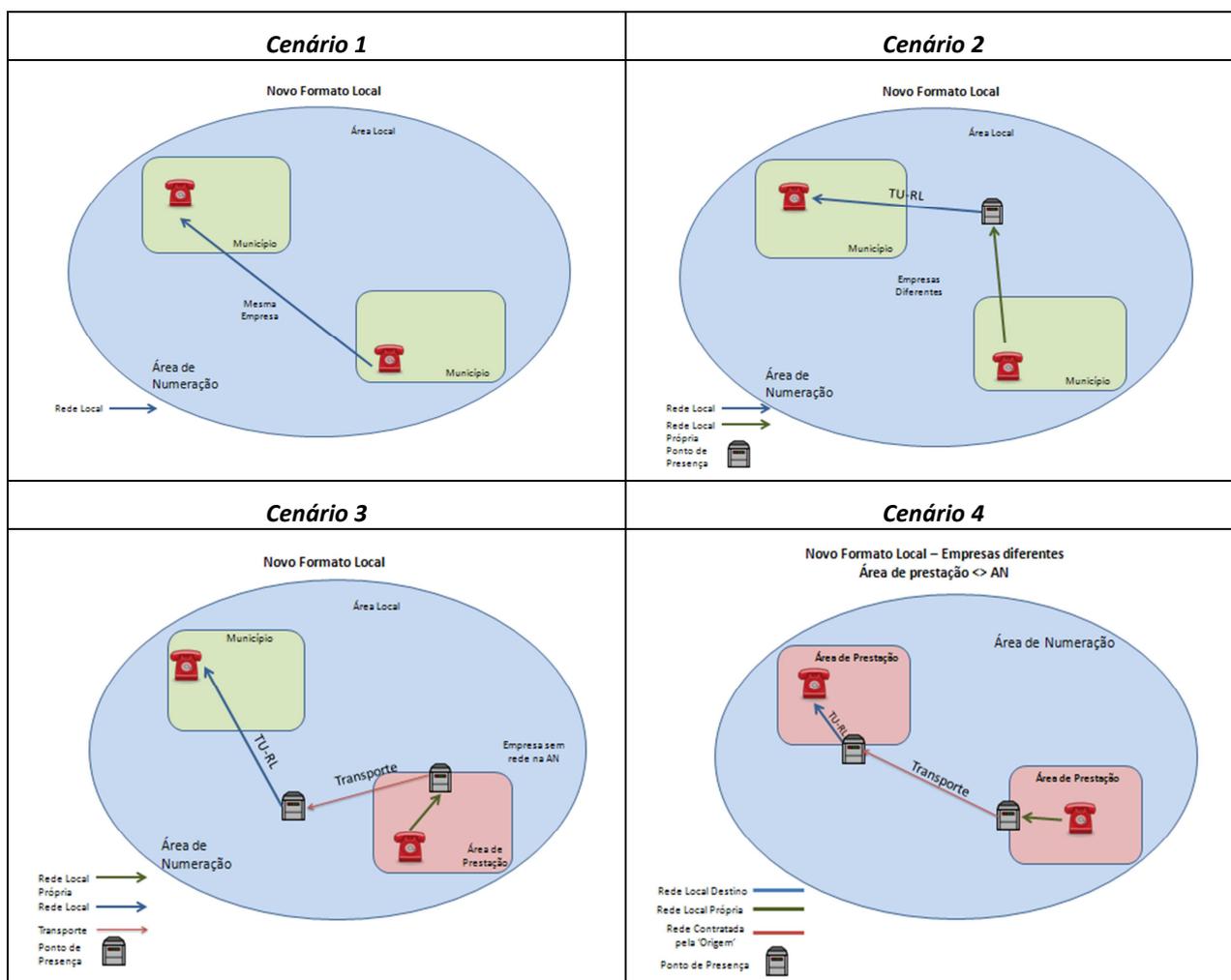
Com a ampliação das áreas locais ao limite de uma Área de Numeração Fechada, elimina-se a figura da concessionária de LDN neste contexto, passando a receita e a responsabilidade pelo transporte da chamada para a prestadora de STFC Local de onde a mesma é originada. Para atender o novo contexto foram vislumbrados quatro cenários, considerando as prestadoras locais envolvidas e a sua área de prestação do serviço. Esses cenários estão resumidos na tabela abaixo e ilustrados nas figuras que se seguem para fins didáticos.

**Tabela 2 - Prestadoras nos Novos Cenários do STFC Local (Fonte: Estudo CPAE)**

Cenário 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem e Destino – mesma prestadora</li> <li>• Área de Prestação (AP) = Área Local (AL)</li> </ul>
Cenário 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem e Destino – prestadoras distintas</li> <li>• AP's = AL</li> </ul>
Cenário 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem e Destino – prestadoras distintas</li> <li>• AP Origem &lt; AL</li> <li>• AP Destino = AL</li> </ul>
Cenário 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem e Destino – prestadoras distintas</li> <li>• AP's &lt; AL</li> </ul>

Fonte: Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

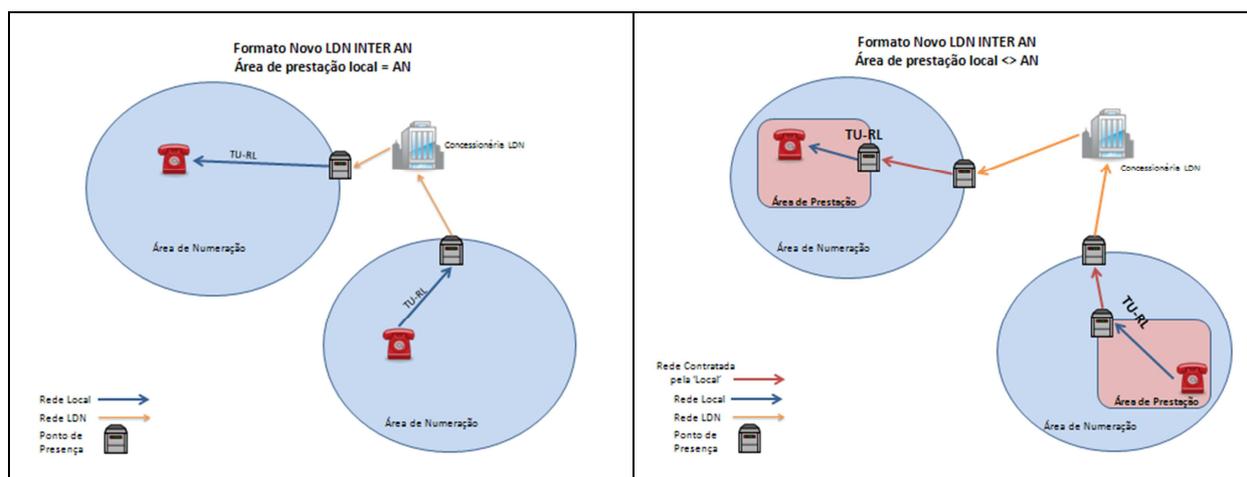
**Figura D – Novos Cenários do STFC Local**



Fonte: Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

Além de alterar a relação entre as prestadoras dentro de uma Área de Numeração, há também reflexos nas conexões entre ANUFs diferentes (chamadas que permanecerão como longa distância nacional), pois as prestadoras tendem a centralizar sua presença em nós de seu interesse. Neste caso, teríamos dois cenários: (i) prestadoras locais com abrangência idêntica a Área de Numeração e (ii) prestadoras locais com abrangência inferior à Área de Numeração, conforme mostram as próximas ilustrações.

Figura E – Novos Cenários do STFC LDN



Fonte: Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

### Impactos na Rede

Conforme os cenários apresentados, a ampliação da área local implicará na reorganização da rede de suporte do STFC, provocando a reestruturação dos ativos envolvidos na interconexão e a reconfiguração de centrais telefônicas, com impactos relevantes no processo de roteamento das chamadas telefônicas.

Tendo em vista a amplitude da mudança, atingindo todo o território nacional, o estudo estimou que o impacto pode alcançar um número de municípios dez vezes maior se comparado às alterações decorrentes da Resolução nº 560/2011, que ampliou as áreas locais em face da introdução das Regiões Metropolitanas (RM).

Numa primeira avaliação, tem-se a impressão de que haverá uma supressão radical de pontos de interconexão (POI) para atender ao novo contexto, reduzindo de 4.960 para 67 POI, conforme levantamento à época. Todavia, as análises realizadas com base no modelo de custos conduziram a um resultado mais realista. A tabela abaixo (constante do estudo) traz o resultado dessas análises, sintetizando os impactos relativos sobre as despesas operacionais (OPEX) e as despesas de capital (CAPEX) de uma empresa hipotética eficiente, em comparação aos valores obtidos a partir do cenário-base (configuração atual):

Tabela 3 – Impactos sobre o OPEX e CAPEX em percentuais

Variação Consumo	OPEX		CAPEX	
	TDM	NGN	TDM	NGN
-10%	-0,2%	-0,7%	-0,1%	-3,0%
-5%	-0,2%	-0,7%	0,0%	-3,0%
Cenário-Base				
+5%	-0,1%	-0,7%	0,4%	-2,9%
+10%	0,0%	-0,7%	0,5%	-2,9%

Fonte: Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

Ademais, não se pode deixar de considerar os impactos e adequações nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras, bem como os investimentos que se farão necessários em campanhas de esclarecimento e de orientação aos usuários, no treinamento de atendentes e nas adequações dos canais de atendimento ao público, em face das mudanças envolvidas.

Considerando a maturidade da rede de telefonia fixa, podem-se antever dificuldades operacionais devido ao volume e diversidade de equipamentos/sistemas envolvidos nesse processo, muitos inclusive de tecnologia ultrapassada. Tal situação certamente terá reflexos no número de reclamações por parte dos usuários.

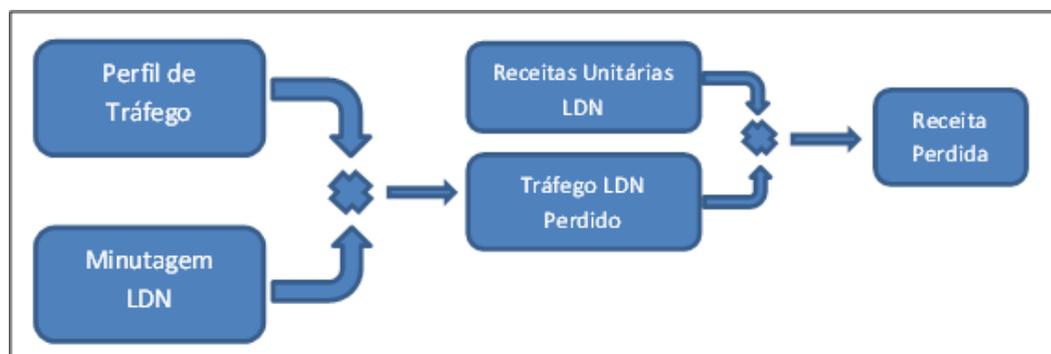
### Impactos econômicos

Para mensurar os impactos econômicos decorrentes das alterações necessárias para a ampliação da área local, o estudo trouxe estimativas de receitas e custos associadas às ligações Locais e de LDN. Como o estudo original contido no Processo nº 53500.012324/2014-20 foi realizado com base nas informações de tráfego e receitas das concessionárias do STFC referente ao ano de 2013, a SCP fez a sua atualização, considerando agora as informações de tráfego e receitas referentes ao ano de 2017. Todavia, o detalhamento metodológico utilizado é exatamente o mesmo no estudo disponível no Processo nº 53500.012324/2014-20.

- Receitas/Custos eliminados na modalidade LDN

As figuras abaixo ilustram os procedimentos adotados na obtenção dos valores de receitas em ligações LDN que deixariam de ser contabilizados e os gastos relacionados à prestação do serviço de LDN que deixariam de incorrer a partir da recharacterização do tráfego, em face da ampliação da área local.

**Figura F - Receita Perdida na LDN**



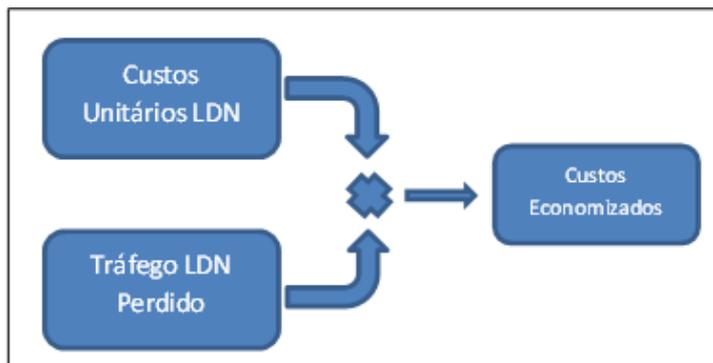
**Perfil de tráfego:** corresponde à parcela da minutagem, com base em informações enviadas pelas prestadoras.

**Minutagem LDN:** montante de minutos de ligação cursados de cada operadora, extraídos do modelo de custos Top-Down FAC-HCA.

**Receitas Unitárias LDN:** valor recebido pela empresa, extraído do modelo de custos Top-Down FAC-HCA, diretamente em função da prestação de um minuto de ligação.

**Fonte:** Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

**Figura G - Custos Economizados na LDN**



**Custos unitários LDN:** informação referente ao custo da empresa na prestação de um minuto de chamada em termos de custos operacionais e custo de capital. Informação extraída do modelo de custos Top-Down FAC-HCA.

**Tráfego LDN perdido:** calculado no item referente às receitas.

**Fonte:** Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

O tráfego de LDN afetado pela mudança (“Minutagem LDN Perdida”) corresponde a 16,62% do tráfego total global das chamadas de longa distância nacional, conforme mostrado na tabela abaixo, que também traz o percentual afetado para cada uma das concessionárias.

**Tabela 4 – Tráfego LDN perdido na Modalidade Local**

[ACESSO RESTRITO]

A tabela a seguir traz os resultados econômicos estimados para cada uma das concessionárias de LDN. Descontados os custos (economizados) dos montantes de receita não mais auferidas pelas concessionárias, tem-se o saldo decorrente do novo escopo do LDN.

**Tabela 5 - Receitas e Custos eliminados no STFC LDN**

[ACESSO RESTRITO]

Ressalta-se que os custos e as receitas levantadas não serão simplesmente excluídos das operações das empresas, pois parte da minutagem anteriormente de LDN permanecerá no próprio grupo empresarial, migrando para a modalidade Local, conforme será demonstrado a seguir.

- Receitas/Custos incorporados na modalidade Local

Para estimar as novas receitas e custos na modalidade local, foi calculada a minutagem retida pelo grupo empresarial, com base no levantamento da participação de cada Unidade da Federação na composição geral da base de clientes e nas participações de mercado de cada concessionária. A figura abaixo ilustra o procedimento adotado na obtenção dos valores das novas receitas e novos custos a serem incorporados à modalidade local.

**Figura H - Receitas e Custos incorporados na Modalidade Local**



Fonte: Informe nº 39/2015/CPAE/SCP

As receitas e os custos unitários utilizados no procedimento adotado foram extraídos do modelo de custos Top-Down FAC-HCA, considerando o peso das chamadas *on-net* e *off-net*, assim como dos planos

alternativos e básico, no volume total comercializado pela concessionária. No caso específico da Embratel, que atua em nível local como autorizada, os procedimentos não foram a ela aplicados, por fugir ao escopo definido para a análise.

A tabela a seguir traz os resultados estimados para cada uma das concessionárias locais. Descontados os novos custos da receita que será incorporada na modalidade local, tem-se o saldo decorrente das mudanças nesta modalidade.

**Tabela 6 - Receitas e Custos eliminados no STFC Local**

[ACESSO RESTRITO]

- Saldo do impacto Global

O impacto econômico observado numa eventual ampliação das Áreas Locais é apresentado na tabela abaixo, para cada uma das concessionárias, resultado do somatório da nova receita local auferida e dos custos de operação da longa distância economizados, descontado da associada perda de receita nesta última modalidade assim como dos custos decorrentes da prestação local surgida.

**Tabela 7 – Impacto Global no STFC**

[ACESSO RESTRITO]

Observa-se que a tabela traz os impactos globais, abarcando os planos básicos e alternativos (segunda coluna) e os impactos específicos aos planos básicos LDN e Local das concessionárias (terceira e quarta colunas), que são aqueles para fins de restabelecimento do equilíbrio econômico do Contrato de Concessão.

Como os planos alternativos são de natureza livre, o próprio mercado reconfigurar-se-ia até o atingimento de novo ponto de equilíbrio em resposta à eventual mudança regulamentar no sentido proposto.

Por outro lado, o impacto da alteração sobre o universo dos planos básicos implicaria revisões regulamentares complementares ou tarifárias, de modo a reestabelecer-se o equilíbrio econômico do Contrato de Concessão.

O estudo traz ainda algumas conclusões e recomendações para o caso de eventual ampliação das Áreas Locais, das quais destacamos as seguintes:

- Harmonizar o ordenamento regulatório estabelecido no Regulamento Geral de Interconexão — RGI, a fim de coibir qualquer prática que venha a representar nova barreira à entrada de competidores, bem como à permanência dos atuais.

- Revisar o Ato nº 6.210, de 1 de julho de 2014, que orientou as tarifas de interconexão de rede fixa das concessionárias do STFC aos resultados do modelo de custos, para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019 visando à adequação dos valores a nova estrutura tarifária.
- Para o restabelecimento do equilíbrio econômico do Contrato de Concessão, na modalidade local e LDN, que sejam atualizados os cálculos apresentados com a devida participação de cada concessionária do STFC, conforme Cláusula 13.5 do Contrato de Concessão.
- Que a mudança seja acompanhada de um período de passagem suave, com regras temporárias menos rígidas no tocante à extinção de planos e à migração de seus assinantes.
- Em relação ao impacto decorrente do pagamento de tarifas de interconexão, ressalta que este deve ser relativizado. Considerando a adoção pela Agência da convergência dessas tarifas a um patamar de custos, sua representatividade nos lucros da empresa, independentemente da revisão em análise, declinará fortemente no curto prazo, fazendo-se praticamente irrelevante nesse sentido já em 2019.

### **Impacto nas Tarifas do Plano Básico do STFC Local**

Ao analisar os custos e benefícios da ampliação das áreas locais, é necessário mensurar potenciais impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

Em relação à isso, cabe lembrar decisão do Conselho Diretor da Anatel, nos autos do processo nº 53500.004493/2009-29, exarada por meio do Acórdão nº 215/2015-CD (SEI nº [0561692](#)), de 11 de junho de 2017, nos seguintes termos, dentre outros:

a) acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; tendo como objeto eventos pontuais e extraordinários potencialmente desequilibrantes; com a finalidade de recompor a relação inicial de encargos e retribuições do contrato; com periodicidade esporádica e associada às revisões quinquenais do contrato; com fundamento no art. 108, §4º, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997; (original sem grifo).

Assim, o entendimento da Anatel, manifesto no referido Acórdão, é de que o equilíbrio do contrato de concessão refere-se a manutenção inicial dos seus encargos e retribuições.

Neste sentido, a ampliação das áreas locais poderia ser interpretada como uma mudança nas relações inicialmente postas no Contrato de Concessão, gerando ampliação nos custos ou redução das receitas das concessionárias. A título de ilustração, em simulação realizada tendo por base o perfil de tráfego estabelecido no estudo sobre ampliação de áreas locais, foi possível estabelecer os seguintes custos que seriam suportados pelas concessionárias do STFC no plano básico de serviço, da modalidade local:

#### **Tabela 8 – Saldo Atualizado do Impacto Áreas Locais**

[ACESSO RESTRITO]

Desta forma, conforme disposto na Cláusula 13.2 do Contrato de Concessão, o restabelecimento da situação inicial se dá preferencialmente pela revisão de tarifas ou por qualquer outro mecanismo que, a critério da Anatel, seja considerado apto a neutralizar a situação verificada.

Pra que seja efetivada uma revisão tarifária com os impactos da ampliação das áreas locais, deve-se realizar o cálculo, para cada uma das concessionárias, do percentual de alteração a ser aplicado sobre as Assinaturas Residencial, Não Residencial e Tronco do Plano Básico de Serviço destas empresas.

Nesse sentido, primeiramente deve-se calcular o valor das receitas de Assinaturas Residencial, Não Residencial e Tronco de cada concessionária. De posse destes valores, o passo seguinte é a

distribuição do saldo de maneira proporcional ao peso que cada tipo de assinatura tem sobre as receitas advindas do Plano Básico de Serviço.

Para isso, na presente simulação o valor das receitas para cada tipo de assinatura foi construído a partir da multiplicação entre a projeção de acessos de cada tipo de assinatura até 2025, pela projeção do valor correspondente de cada assinatura no mesmo período, utilizando para isso o histórico de evolução tanto do número de assinantes de cada plano quanto da tarifa cobrada por cada concessionária.

De posse dos valores de saldo resultantes da ampliação das áreas locais já distribuídos para cada tipo de assinatura, bem como da projeção de receitas e usuários por concessionária e por tipo de assinatura até 2025, o próximo passo foi acrescer os valores do saldo das áreas locais das receitas projetadas e, com base na projeção de assinantes, calcular quais deveriam ser os novos valores mensais das tarifas que gerariam estes novos valores de receita.

A tabela abaixo apresenta os resultados da simulação, bem como a comparação entre a projeção do valor médio das tarifas no período 2019-2025 sem a revisão tarifária e com a revisão tarifária advinda da aplicação dos custos de ampliação das áreas locais.

**Tabela 09 – Novas Tarifas Plano Básico de Serviço**

	Tipo Assinatura	Tarifa Média 2018-2025	Nova Tarifa Média	Delta R\$	Delta %
TELEMAR	RES	R\$ 35,86	R\$ 35,92	R\$ 0,06	<b>0,15%</b>
	NRES	R\$ 61,54	R\$ 61,64	R\$ 0,10	<b>0,15%</b>
	TRONCO	R\$ 61,76	R\$ 61,85	R\$ 0,10	<b>0,15%</b>
BRASIL TELECOM	RES	R\$ 36,06	R\$ 36,17	R\$ 0,11	<b>0,31%</b>
	NRES	R\$ 53,59	R\$ 53,76	R\$ 0,17	<b>0,31%</b>
	TRONCO	R\$ 52,29	R\$ 52,46	R\$ 0,16	<b>0,31%</b>
TELEFÔNICA	RES	R\$ 27,11	R\$ 29,05	R\$ 1,94	<b>7,15%</b>
	NRES	R\$ 45,38	R\$ 48,62	R\$ 3,24	<b>7,15%</b>
	TRONCO	R\$ 45,99	R\$ 49,28	R\$ 3,29	<b>7,15%</b>
ALGAR TELECOM	RES	R\$ 33,57	R\$ 33,55	-R\$ 0,02	<b>-0,05%</b>
	NRES	R\$ 50,95	R\$ 50,92	-R\$ 0,03	<b>-0,05%</b>
	TRONCO	R\$ 50,95	R\$ 50,92	-R\$ 0,03	<b>-0,05%</b>

Desta forma, percebe-se que a ampliação das áreas locais teria, caso interpretado como evento que altere as condições iniciais do contrato de concessão, o potencial de gerar a majoração das tarifas das Assinaturas Residencial, Não Residencial e Tronco do Plano Básico de Serviço Local das concessionárias do STFC em 0,15% para a empresa Telemar, 0,31% para a Brasil Telecom, 7,15% para a Telefônica Brasil S.A. e reduzir essas mesmas tarifas em 0,05% para a Algar Telecom S.A. Nesta simulação, é importante ressaltar que o impacto sensivelmente maior sobre os valores de tarifa da Telefônica Brasil S.A. se deve ao fato de sua base de usuários do plano básico vir caindo vertiginosamente nos últimos anos, fazendo com que seja necessário um aumento maior de tarifa para geração das receitas necessárias à equalização dos impactos em custos advindos de uma eventual ampliação das áreas locais.

## Qual é o contexto do problema?

A estrutura tarifária do serviço de telefonia fixa (STFC) se baseia na distância física entre a origem e o destino da chamada e está amparada em regras que datam de 1969, há quase 50 anos. Apesar da expansão natural das Áreas Locais, em face da expansão do serviço, do crescimento das áreas urbanas e do surgimento das Regiões Metropolitanas, percebe-se que essa estrutura não se amolda ao estágio tecnológico atual, de desenvolvimento das telecomunicações, divergindo, inclusive das regras tarifárias do Serviço Móvel Pessoal (SMP), substituto da telefonia fixa.

## Qual o problema a ser solucionado?

Ausência de uniformidade entre as áreas tarifárias do STFC e do SMP, acarretando custos de revisão periódica das áreas locais do STFC e dificuldade de compreensão de informações pelos usuários.

## 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.

Ainda de acordo com o mesmo artigo 19, compete à Anatel *“expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público”*.

Havendo impacto no equilíbrio econômico-financeiro das condições contratuais do STFC prestado em regime público, por eventual revisão das áreas locais, os Contratos de Concessão do STFC preveem (na Cláusula 13.2) que *“cabará o restabelecimento da situação econômica do Contrato” o qual “se dará preferencialmente pela revisão de tarifas ou por qualquer outro mecanismo que, a critério da Anatel, seja considerado apto a neutralizar a situação verificada”*.

Sendo assim, a competência da Agência para atuar sobre o problema deriva da própria Lei, ressalvadas as obrigações contratuais pactuadas com as concessionárias.

## Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Avaliar a conveniência e oportunidade de revisar a granularidade das Áreas Locais do STFC, igualando-as à Área de Numeração Fechada – ANUF que é delimitada pelo Código Nacional, alinhando assim tal serviço ao Serviço Móvel Pessoal, substituto da telefonia fixa.

## Quais os grupos afetados?

- Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado;
- Autorizadas do Serviço Telefônico Fixo Comutado;
- Assinantes e usuários de STFC;

- Anatel.

### **Quais são as opções regulatórias consideradas?**

Em face do problema foram avaliadas as opções abaixo para encaminhamento da questão, considerando os prós e contras de cada uma. Em contraponto à manutenção da estrutura das áreas locais vigente, foram aventadas as possibilidades de expandir as áreas locais, igualando-as aos limites das áreas de numeração (identificada pelo Código Nacional) ou aos limites das atuais áreas de tarifação do STFC.

- *Alternativa A: Manter a estrutura vigente de Área Local (status quo).*
- *Alternativa B: Ampliar a Área Local aos limites da Área de Numeração.*
- *Alternativa C: Ampliar a Área Local aos limites da Área de Tarifação.*

## SEÇÃO 2

### ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

#### Alternativa A

##### ***Manter a estrutura vigente de Área Local (status quo).***

Com esta alternativa a estrutura atual do STFC é preservada, e as áreas locais do serviço são mantidas, porém continuam evoluindo organicamente, conforme a expansão natural do serviço devido à contiguidade urbana e em decorrência da criação/alteração de Região Metropolitana ou de Região Integrada de Desenvolvimento. Mantêm-se dessa forma os custos e as receitas das prestadoras locais e de longa distância nacional.

Neste sentido, além de evitar o dispêndio de recursos públicos com um serviço que vem continuamente perdendo relevância junto à sociedade, a manutenção no formato atual evita os percalços de uma alteração de regras e os custos operacionais de adaptação de sistemas, custos de readaptação do portfólio de planos de serviço, dentre outros decorrentes da mudança. No caso específico das concessionárias do STFC, as Tabelas 5, 6 e 7 trazem as estimativas dos impactos econômicos que lhes seriam imputados, incluindo os passíveis de recomposição do equilíbrio econômico financeiro dos Contratos de Concessão. Na modalidade local a perda se dá para todas as concessionárias analisadas. Entretanto, também se observa perdas na modalidade LDN para algumas concessionárias.

Além disso, a manutenção da estrutura tarifária vigente preserva o ambiente de competição local, principalmente no caso das prestadoras de menor porte que atuam em nichos de mercado. Uma alteração radical das regras do serviço pode inviabilizar modelos de negócios das autorizadas estabelecidas e desestimular o surgimento de novas entrantes, comprometendo a tão limitada competição na telefonia fixa local.

Nesse sentido, a escolha desta alternativa também previne o risco de aumento dos valores para os usuários finais, em face de readequação dos planos de serviço, por recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão ou por readequação de modelos de negócio das prestadoras. Ademais, os usuários continuam sendo beneficiados pela redução dos valores das chamadas de voz em face de outras ações regulatórias ou do próprio mercado (por exemplo, a queda da tarifa de interconexão com a rede móvel do SMP – VU-M e a oferta cada vez maior de planos ilimitados).

A desvantagem desta alternativa é o inconveniente critério de divisão por Áreas Locais, que demanda recursos da Agência para sua manutenção em consonância com as dinâmicas demográficas e urbanas dos municípios brasileiros. Entretanto, observa-se que tais demandas vêm se tornando cada vez mais raras, após as revisões decorrentes das implantações de Regiões Metropolitanas e de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE (cujo impacto ocorre a cada cinco anos), e quando necessárias são facilmente absorvidas pelo setor, pois já se tornaram uma operação rotineira.

Outra desvantagem é a manutenção de uma sistemática de marcação de chamadas divergente entre os dois serviços de telefonia, o STFC e o SMP, por conta das áreas locais serem distintas. Embora cause algum desconforto aos usuários, tal situação já não é tão relevante como fora no passado, por ser uma sistemática consolidada no dia a dia dos usuários, pelo uso cada vez menor da telefonia fixa, pela realização de chamadas usando números pré-programados em agendas disponíveis nos terminais (especialmente nos celulares, mas também nos telefones fixos).

## Alternativa B

### ***Ampliar a Área Local aos limites da Área de Numeração.***

Conforme mostrado na introdução do presente tema, a estrutura tarifária do STFC advém da origem desse serviço, não se amoldando ao estágio tecnológico atual. Diferentemente da telefonia fixa (STFC), cuja área local é delimitada pelo município ou conjunto de municípios, na telefonia móvel (SMP) a área básica de tarifação abrange toda a área de numeração.

Nesse sentido, esta alternativa pretende ampliar a área local do STFC, igualando-a à Área de Numeração, que é identificada pelo Código Nacional (CN). Com isso, é possível uniformizar o procedimento de marcação de chamadas entre os serviços de voz fixo e móvel, tornando o processo de efetivação das ligações mais simples e confortável para os usuários.

Com a simplificação do processo, a alternativa também se mostra mais adequada à obtenção de informações pelo assinante. Todavia, cabe ressaltar que a medida tem impactos não considerados pelo público geral, os quais são explicados a seguir.

Em primeiro lugar, é importante clarear aspectos concernentes à questão dos saldos derivados de uma possível ampliação de áreas locais. Em geral, chega-se à precipitada conclusão de que essa ampliação simplesmente transfere receita da modalidade de LDN para a modalidade Local, o que definitivamente não é o caso, conforme restou demonstrado nas estimativas constantes na introdução do presente tema.

Os custos de uma chamada LDN incluem os custos de operação da rede da própria prestadora e aqueles referentes à utilização de rede de terceiros, subdivididos em custos de transporte (por contrato privado) e de remuneração de rede (por tarifa fixada). Ao transformar parte das chamadas LDN em Local, uma pequena parte dos custos com remuneração de rede é eliminada; para os contratos de transporte, a redução é quase integral, haja vista que as concessionárias de LDN possuem ponto de presença nas áreas de numeração, mas não necessariamente em cada uma das áreas locais. Esses custos são, em boa medida, absorvidos pela prestadora local, seja por assumir o transporte entre áreas locais dentro da área de numeração, seja pelo não recebimento de tarifa de remuneração de rede (TU-RL).

Nos resultados do estudo da área de acompanhamento econômico da Anatel, sumarizados nas Tabelas 5, 6 e 7, observam-se impactos econômicos negativos em algumas concessões de longa distância nacional e em todas as concessionárias locais analisadas. Assim, o resultado dos planos básicos aponta para a adoção de medidas visando ao equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão. Por outro lado, estima-se que haverá um movimento das concessionárias para readequar os seus planos alternativos, também em face dos resultados negativos observados.

Para fins de recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão do STFC Modalidade Local, as Tabelas 8 e 9 trazem os eventuais impactos nas tarifas das concessionárias Telemar S.A., Oi S.A., Telefônica Brasil S.A. e Algar Telecom, com majoração nas Assinaturas Residencial, Não Residencial e Tronco do Plano Básico de Serviço.

No caso das autorizadas, que prestam o STFC em regime privado (em que a liberdade é a regra), os impactos econômicos não puderam ser mensurados devido à infinidade de variáveis envolvidas e que são de domínio específico dessas prestadoras. Todavia, com a ampliação da área local haverá uma tendência natural de desligamento dos pontos de interconexão ao mínimo necessário, afetando os novos agentes no curto prazo e as autorizadas consolidadas no médio prazo (com a repactuação dos contratos de interconexão), pois haverá um aumento dos custos operacionais (principalmente de transporte), com negativo reflexo na limitada competição do STFC.

Diante disso, é provável que ocorra um aumento das tarifas/preços associados à prestação do STFC, tanto no regime público quanto no regime privado. Esse cenário, se comprovado, tende a causar a um movimento de insatisfação por parte dos usuários, principalmente nos municípios em que a telefonia fixa é o principal meio de comunicação da região, sendo (em boa parte dos casos) a concessionária a única prestadora.

O estrangulamento da margem de prestadoras locais cuja área de prestação seja inferior a uma área de numeração é um ponto de relevante preocupação, pois traz risco potencial de inviabilizar algumas autorizadas de menor porte (prestadoras que atuam em nichos específicos), haja vista que o pagamento pelo uso de rede de terceiros pode se ampliar ao ponto de comprometer o atual modelo de negócio. Isso pode comprometer significativamente a já modesta competição da modalidade local fora das grandes cidades.

## **Alternativa C**

### ***Ampliar a Área Local aos limites da Área de Tarifação.***

Assim como na Alternativa B, esta alternativa pretende ampliar a área local do STFC, porém igualando-a ao limite geográfico delimitado pelas áreas de tarifação. Atualmente, existem 502 áreas de tarifação, utilizadas como referência para cálculo dos degraus tarifários (as áreas locais somam mais de 4.400). Assim, eliminar-se-ia um nível na estrutura tarifária do serviço, o que possibilitaria simplificações em processos existentes, porém seriam mantidas as diferenças entre as estruturas tarifárias do STFC e do SMP.

Ao tempo que introduz custos de adaptação de sistemas e procedimentos operacionais, em face da mudança proposta, não se observam (para esta alternativa) ganhos substanciais às prestadoras e aos usuários, pois permanecem as dificuldades observadas na Alternativa A (*Status quo*), dentre os quais: uma estrutura tarifária ultrapassada e de difícil compreensão; falta de padronização entre dos serviços de telefonia fixa e móvel, pois as áreas de tarifação desses serviços continuarão bem diferentes; e, ainda, a manutenção de custos operacionais e regulamentares elevados devido às obrigações de manutenção de pontos de presença nas novas áreas locais. Neste último caso deverão ser avaliados possíveis impactos econômicos decorrentes e a necessidade de medidas para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão.

Os impactos nas prestadoras autorizadas, que foram observados na Alternativa B, também estão presentes nesta alternativa, pois essas prestadoras terão que absorver os custos operacionais decorrentes da nova reorganização. Todavia, esses impactos devem se mostrar numa escala menor que a mostrada naquela alternativa.

Ademais, é provável que as alterações a serem introduzidas nas redes das prestadoras locais, por conta da adaptação de sistemas e de procedimentos operacionais relacionados (como configurações encaminhamento de chamadas) tragam transtornos aos usuários, impactando negativamente no nível de reclamações junto às prestadoras e também na Anatel.

Embora possa ser vista como uma evolução ao *status quo* (Alternativa A), do ponto de vista operacional é possível que os custos introduzidos no processo não compensem as economias que serão geradas, podendo impactar em aumento de valores das ligações em determinadas regiões, o que também contribui para gerar novas reclamações, afetando a imagem das prestadoras e da Anatel.

Diante do exposto, observa-se que esta alternativa congrega os problemas presentes nas

Alternativas A e B, sem, contudo, incorporar todos os ganhos que seriam advindos dessas alternativas.

### Resumo da Análise das Alternativas

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evita os custos operacionais de adaptação de sistemas. As tabelas 5, 6 e 7 mostram os impactos econômicos nas concessionárias.</li> <li>- Evita os custos de readaptação do portfólio de planos de serviço.</li> <li>- Mantém estabilidade regulatória e segurança jurídica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evita o risco de aumento dos custos do serviço.</li> <li>- Continuam sendo beneficiados pela redução dos valores das chamadas de voz, em face da queda da VU-M (por conta das tarifas de interconexão) e dos planos ilimitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evita os custos operacionais de uma alteração normativa (controle, fiscalização, sistemas).</li> <li>- Evita os custos decorrentes do reestabelecimento do EEF dos contratos de concessão. A tabela 7 mostra os impactos econômicos passíveis de recomposição contratual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantém os altos custos decorrentes das obrigações regulamentares, principalmente na modalidade LDN.</li> <li>- Mantém a falta de padronização entre a estrutura de telefonia fixa e móvel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantém uma estrutura obsoleta e de difícil compreensão, inclusive por falta de padronização entre os serviços de telefonia fixa e móvel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantém custos de manutenção e revisão de áreas locais e de tarifação. Embora não tenham sido mensurados (pois não são perenes) esses custos caem a cada ano, devido à redução de demandas dessa natureza.</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminação de áreas de tarifação e áreas locais simplifica e aperfeiçoa a operação.</li> <li>- Redução de custos na concessão de LDN, com a eliminação da obrigação de POI em todas as áreas locais existentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilita a compreensão das informações.</li> <li>- Assinantes que realizam chamadas para cidades próximas podem ser beneficiados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elimina a necessidade de manutenção e revisão de áreas de tarifação e de áreas locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos operacionais de adaptação de sistemas. As tabelas 5, 6 e 7 mostram impactos econômicos a serem imputados às concessionárias, especialmente as locais. Nas autorizadas locais esses impactos são igualmente relevantes, porém menos previsíveis devido à assimetria de informações e infinidade de variáveis envolvidas.</li> <li>- Custos relacionados a campanhas de esclarecimento e orientação dos usuários, incluindo adequação de canais de atendimento e treinamento de atendentes.</li> <li>- Necessidade de revisar portfólio de planos de serviço.</li> <li>- Aumento das reclamações pelos usuários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de adaptação ao novo formato.</li> <li>- Risco de encarecimento dos valores das chamadas locais.</li> <li>- Risco real de redução da competição na modalidade local, reduzindo as possibilidades de escolha de prestadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos operacionais de uma alteração normativa (controle, fiscalização, sistemas).</li> <li>- Necessidade de alocar recursos para efetuar cálculos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. A tabela 7 mostra os impactos econômicos passíveis de recomposição contratual.</li> </ul>

C	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminação de um nível da estrutura tarifária traz simplificação parcial da operação.</li> <li>- Redução parcial de custos na concessão de LDN (embora reduzida, a obrigação de POI permanecerá numa quantidade significativa de áreas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assinantes que realizam chamadas para cidades próximas podem ser beneficiados .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduz a frequência revisão de áreas de tarifação e de áreas locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos operacionais de adaptação de sistemas.</li> <li>- Mantem os altos custos decorrentes das obrigações regulamentares (manutenção de POIs), porém em escala menor.</li> <li>- Mantem a falta de padronização entre a estrutura de telefonia fixa e móvel.</li> <li>- Custos relacionados a campanhas de esclarecimento e orientação dos usuários, incluindo adequação de canais de atendimento e treinamento de atendentes.</li> <li>- Necessidade de revisar portfólio de planos de serviço.</li> <li>- Aumento das reclamações pelos usuários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de adaptação ao novo formato.</li> <li>- Mantém uma estrutura obsoleta e de difícil compreensão, inclusive por falta de padronização entre os serviços de telefonia fixa e móvel.</li> <li>- Risco de encarecimento dos valores das chamadas locais.</li> <li>- Risco real de redução da competição na modalidade local, reduzindo as possibilidades de escolha de prestadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos operacionais de uma alteração normativa (controle, fiscalização, e sistemas).</li> <li>- Poderá ser necessário alocar recursos para efetuar cálculos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.</li> </ul>
---	--	---	---	--	---	--

## SEÇÃO 3

### CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

#### Qual a conclusão da análise realizada?

Sob o ponto de vista de usabilidade do serviço, é notório que a ampliação das áreas locais igualando aos limites da área de numeração (Alternativa B) traz uma simplificação importante no processo de realização das chamadas, pois uniformiza a sistemática de marcação de chamadas entre a telefonia fixa e a telefonia móvel, situação que ainda hoje gera algum desconforto ou confusão aos usuários. Todavia, do ponto de vista econômico a mudança parece não ser tão vantajosa para os consumidores, haja vista que as últimas revisões de áreas locais (decorrentes das Regiões Metropolitanas e Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDE) contemplaram as principais demandas da sociedade.

Ainda, deve-se frisar essa ampliação não é uma mudança simples. Pelo contrário, se efetivada, demandará um nível de intervenção de grandes proporções, com ajustes relevantes nas redes telefônicas e nas operações envolvidas. Nesse sentido, dadas as dimensões continentais do Brasil e as características de um serviço legado como o STFC, o nível de operações envolvidas é uma variável que não pode ser desconsiderada ou negligenciada. De fato, uma intervenção dessa magnitude tende a acarretar impactos operacionais significativos no setor, não precisamente delineados, podendo trazer consequências imprevisíveis, com reflexos no aumento das reclamações dos usuários.

Assim, deve-se avaliar de forma pragmática se tal intervenção se justifica no atual momento em que a sociedade mostra cada vez menos interesse pela telefonia fixa. Dada a maturidade do serviço e a perda de interesse da sociedade por ele, entende-se temerário efetuar alterações substanciais nas regras do serviço, que impactem significativamente as condições contratuais vigentes.

Tal preocupação se justifica pelo fato de que mudanças no conceito de área local tem impacto econômico-financeiro dos Contratos de Concessão, o que demandará medidas de equilíbrio, podendo levar ao aumento das tarifas, o que também não será bem visto pelos consumidores. Além disso, o relatório aponta impactos negativos às prestadoras autorizadas, principalmente as de menor porte (que atuam em nichos de mercado), prejudicando a tão limitada competição no STFC.

Ademais, é notório que a demanda da sociedade está voltada para o serviço de banda larga, seja fixa (SCM) ou móvel (SMP). A despeito da configuração das áreas locais, a convergência dos serviços de telecomunicações tem levado a oferta de planos com chamadas de voz ilimitadas, tanto locais como de longa distância nacional, abarcando ainda o destino móvel, com claros benefícios aos usuários.

Ainda, com a redução do custo das chamadas móveis, em face da queda gradativa das tarifas de interconexão, os impactos tarifários serão cada vez menos sentidos pelos usuários<sup>12</sup>. Diante desse panorama, em pouco tempo a estrutura de áreas locais perderá a sua relevância, pois o custo das chamadas de voz tende a ser insignificante.

Por fim, há de se considerar as discussões em estágio avançado no Congresso Nacional, no âmbito do Projeto de Lei da Câmara nº 79, que pretende alterar a Lei Geral de Telecomunicações para possibilitar a migração do STFC atualmente prestado em regime público para aquele de maior liberdade, o privado. A mudança pretendida, se aprovada, pode tornar inócua qualquer alteração das áreas locais do STFC neste

<sup>12</sup> Resolução nº 639, de 1º de julho de 2014. Por meio da vigência da norma aprovada, as tarifas e valores passaram a ser referenciados a custos e serão reduzidos gradativamente até o nível de custo eficiente de longo prazo. Até 2019 a VU-M deverá reduzir em até 90%, atingindo um valor médio de R\$ 0,02.

momento com a migração de todas as atuais concessões do STFC para autorizações deste serviço, onde não se aplica tal estrutura tarifária.

Observadas as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas analisadas, bem como as implicações técnicas e econômicas advindas de uma eventual ampliação da área local do STFC, chega-se a conclusão de que os ganhos advindos dessa mudança não compensam os impactos e perdas decorrentes de tal medida. No caso da Alternativa C (*Ampliar a Área Local aos limites da Área de Tarifação*), as vantagens são ainda menores se comparadas à Alternativa B (*Ampliar a Área Local aos limites da Área de Numeração*), pois a mudança não absorve plenamente os ganhos desta última, mantendo ainda desvantagens observadas na Alternativa A (*Manter a estrutura vigente de Área Local*).

Nesse sentido, conclui-se que a Alternativa A (*Manter a estrutura vigente de Área Local - status quo*) é a que melhor atende ao contexto atual de desenvolvimento em que o STFC se insere.

### **Como será operacionalizada a alternativa sugerida?**

Optando-se pela manutenção da estrutura vigente, não há que se falar em alteração regulamentar a ser editada. Assim, o presente relatório deve ser encaminhado ao Conselho Diretor para apreciação. Ainda, mesmo que não envolva alteração normativa, sugere-se que os termos do presente relatório sejam levados ao escrutínio da sociedade por meio do instrumento de Consulta Pública.

### **Como a alternativa sugerida será monitorada?**

Ainda que não haja alteração regulamentar a ser feita, é importante que se monitore as demandas da sociedade relacionadas ao STFC, especialmente quanto à revisão das áreas locais, nos termos da regulamentação aprovada por meio da Resolução nº 560/2011, a fim de acompanhar se o cenário delineado neste relatório se mantém.