



PARECER SEI Nº 79/2018/COGIS/SUPROC/SEPRAC-MF

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 29/2017 da Anatel, referente à proposta de novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL.

Processo SEI nº 18101.100069/2017-16

1 - Introdução

1. A Secretaria de Promoção da Produtividade e da Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda (Seprac/MF), em consonância com o objetivo traçado pela Anatel, apresenta, por meio deste parecer, as suas contribuições à Consulta Pública nº 29/2017, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor, nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

2. A Consulta Pública da Anatel nº 29/2017 visa desenvolver abordagens regulatórias de medidas de *enforcement* para estímulo à promoção da qualidade da prestação dos serviços de telecomunicações alinhados às expectativas dos consumidores, por meio de uma revisão *ex post* da atual regulamentação e da coordenação das ações dos diversos atores setoriais. Diante do exposto a consulta em questão apresenta uma mudança de foco e até mesmo de paradigma de acompanhamento do tema “Qualidade” pela Agência, migrando do monitoramento de um rol exaustivo de parâmetros técnicos, para concentrar-se em apenas alguns indicadores estratégicos objetivos e subjetivos de maior sensibilidade aos consumidores, agregando tanto a análise da satisfação quanto de qualidade percebida ao novo modelo.

3. Ademais, uma das principais premissas do novo modelo de “Qualidade” é a preocupação em prover informações críveis ao consumidor por meio de indicadores estratégicos de qualidade visando auxiliá-lo nas suas decisões de consumo, bem como aumentando sua capacidade de escolha ou de troca dentre as diferentes operadoras existentes no mercado. Essa transparência quanto à qualidade dos serviços pode influenciar diretamente na competição por qualidade no setor, estimulando as prestadoras a melhorarem o seu Índice Geral da Qualidade (IGQ) e Índice Geral da Percepção (IGP), sob pena de perder consumidores que migrariam para outras operadoras.

4. Outra premissa do novo modelo regulatório da qualidade, proposto pela Anatel, consiste na redução do custo operacional, tanto da Agência quanto das empresas, restabelecendo o foco da gestão da qualidade na resolução dos problemas identificados em detrimento de atividades que dão pouco retorno para a melhoria da qualidade, tais como o controle e sancionamento por meio de processos administrativos de não atingimento das metas de qualidade e de descumprimento pela prestadora. Por fim, outro objetivo do novo modelo consiste em dar maior efetividade aos processos de gestão de qualidade, simplificando as formas de coleta das informações, acompanhamento dos indicadores e validação das informações.

5. A Anatel utiliza-se, recorrentemente, do expediente de emissão de Informes das áreas técnicas, de Pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel e de Análises do Conselho Diretor da Agência, para a fundamentação de atos administrativos que afetam direitos dos agentes econômicos do setor de telecomunicações ou dos usuários finais. Além dos referidos documentos, embasando a proposta em determinadas consultas públicas, a agência vem nos últimos anos apresentando também Relatório da Análise de Impacto Regulatório (AIR), para cada um dos temas elencados na consulta pública. No presente caso a AIR aplicada é de avaliação *ex post* para a revisão dos atos regulatórios da Agência referente ao atual Modelo de Gestão da Qualidade do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, do Serviço Móvel Pessoal – SMP, do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e dos Serviços de Televisão por Assinatura. No presente caso, conforme consta do INFORME Nº 62/2016/SEI/PRRE/SPR da área técnica da Anatel, a consultoria especializada contratada no âmbito do Planejamento Estratégico da Anatel, com relação aos aspectos de “Qualidade”, desenvolveu uma Análise de Impacto Regulatório – AIR, com os seguintes aspectos estruturantes, os quais foram subdivididos em

subaspectos temáticos de alterações regulamentares necessárias:

- **Gerenciamento de Qualidade;**
- - Forma – TEMA 1;
- - Foco da regulação – TEMA 2;
- **Foco dos Indicadores;**
- - Tipo de indicadores – TEMA 3;
- - Composição – SUBTEMA 3.1;
- **Monitoramento e Controle;**
- - Coleta e envio de dados – TEMA 4;
- - Critérios de aplicação das regras – TEMA 5;
- - Frequência de consolidação e publicação – TEMA 6;
- - Forma de avaliação – TEMA 7;
- - Forma de aplicação – TEMA 8;
- - Foco do *enforcement* – TEMA 9;
- - Se estímulo – SUBTEMA 9.1
- - Se punição – SUBTEMA 9.2
- **Demandas Consumeristas;**
- - Recepção das demandas – TEMA 10;
- - Custeio do atendimento – TEMA 11;
- - Foco do Regulador – TEMA 12; e
- - Consequências das demandas – TEMA 13.

6. Por fim é bom lembrar que esta Secretaria já se manifestou acerca de matérias semelhantes no [Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 19 COGIR/SEAE/MF](#), de 07 de julho de 2011^[ii], [Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 28 COGIR/SEAE/MF](#), de 16 de setembro de 2011^[iii] e [Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 306/COGPC/SEAE/MF](#), de 26 de agosto de 2016^[iv]. Diante da semelhança da matéria em tela com o objeto das três contribuições anteriores, o presente parecer resgata alguns dos argumentos utilizados previamente nessas manifestações.

7. Ademais, muito dos temas analisados neste parecer tomarão por base o Acórdão nº 2.333/2016 do Tribunal de Contas da União – TCU, de 16 de novembro de 2016, que determina e recomenda à Agência a adoção de diversas medidas relacionadas a Gestão da Qualidade Prestação dos Serviços de Telefonia Móvel no Brasil.

2. Análise do Impacto Regulatório (AIR)^[iv]

2.1. Identificação do Problema

8. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o surgimento de soluções. Ela, por si só, delimita as respostas mais adequadas para o problema, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da regulação.

9. A identificação do problema deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação que deu origem à proposta normativa e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados que ancoram os remédios regulatórios propostos.

10. No presente caso, esta Seprac entende que:

- O problema foi identificado com clareza e precisão e
- Os documentos que subsidiam a audiência pública são suficientes para cumprir esse objetivo.

11. Segundo consta do INFORME Nº 62/2016/SEI/PRRE/SPR, o principal problema diagnosticado pela área técnica da Anatel do atual modelo de “Qualidade” consiste:

3.73 (...) diminuto à percepção dos consumidores, o que acarreta um **descompasso entre o que é medido e o que a sociedade clama**. De modo que, os indicadores hoje propostos poucos são considerados pelo usuário na escolha da Prestadora. (**grifo nosso**)

12. Além deste diagnóstico, a Anatel confirma que existe outros múltiplos problemas subjacentes e inerentes ao atual modelo de “Qualidade”. Esses apontamentos/diagnósticos foram explicitados no documento denominado “Sumário Executivo”, os quais foram citados na ANÁLISE Nº 205/2017/SEI/IF, do ex-Conselheiro Igor Vilas Boas, conforme reproduzido abaixo:

Granularidade: Os indicadores de qualidade são agregados por áreas que reúnem diversos municípios (CN, UF, área de atuação), o que acaba por dar maior peso às capitais e municípios com maior uso dos serviços em detrimento dos municípios com menor representação. Assim, os resultados de um determinado indicador podem não representar a experiência de uso dos usuários de municípios menores.

Periodicidade: A periodicidade mensal de coleta e publicação dos indicadores mostrou-se inadequada para registrar variações reais nos patamares de qualidade, geradora de elevado custo operacional e insuficiente para possibilitar que as ações corretivas de mitigação dos ofensores surtam efeito.

Quantidade, atualidade, uniformidade entre os serviços e foco dos indicadores de qualidade: A quantidade de indicadores (ao todo 53, considerando todos os serviços) não se encontra adequada. Dentre as razões que fundamentam esta constatação entendemos que existem indicadores que com o decurso de tempo ou ficaram obsoletos ou não mais refletem a atual experiência de uso dos consumidores e nem sempre são compreendidos pelos usuários dos serviços. Além disso, apresentam inconsistências de um serviço para outro, por exemplo, com o estabelecimento de metas diferentes para indicadores idênticos, definições diferentes para um mesmo indicador dependendo do serviço, entre outras, carentes, portanto de uniformização.

(...)

Ausência de definições relativas às interrupções de serviço: A regulamentação vigente estabelece obrigações de comunicação e ressarcimento de interrupções. Contudo, não há uma uniformidade de regras de caracterização dos eventos de interrupções para os serviços, o que dificulta o acompanhamento e o entendimento dessas regras pelos consumidores.

Comparabilidade dos dados: Os métodos de coleta, cálculo e consolidação dos atuais indicadores, em virtude de sua complexidade de composição, podem ocasionar interpretações diversas quanto à implementação desses mecanismos, necessitando, por isso, atualização e uniformidade para viabilizar melhor comparabilidade entre os resultados das prestadoras.

Entidade Aferidora da Qualidade: O modelo de coleta de dados por meio de uma entidade independente, nos moldes atuais, traz dificuldades ao acesso aos resultados brutos das medições pela Anatel. Além disso, o atual modelo de coleta de dados baseado em sondas, *probes* e medidores, mostrou-se oneroso e limitado em termos de representatividade estatística e abrangência geográfica. Além disso, a dependência do atual modelo no voluntariado traz impactos à validade estatística das amostras devido à dificuldade de retenção dos voluntários.

(...)

Modelo de comando e controle: Entende-se que a aplicação de sanções pecuniárias é ferramenta importante à disposição da Agência, mas sua aplicação como principal medida coercitiva não traz imediato impacto positivo aos consumidores. Ao contrário, pode vir a ocasionar o desvio do foco dos problemas para os ritos legais, gerando postergação do poder executório deste instrumento punitivo. Tanto que não se pode observar correlação entre o alto montante de sanções aplicadas e a melhoria da qualidade ao longo dos últimos anos.

Comunicação com o consumidor final: Publicações difusas, com grande número de indicadores e a ausência de conclusões sobre a qualidade das empresas, dificultam sua compreensão pelos consumidores e suas ações posteriores.

13. Enfim conforme explicitado no Parecer nº 00576/2016/PFE-Anatel/PGF/AGU, da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, de 24 de agosto de 2016:

53. [O] Sumário Executivo elaborado no âmbito das discussões prévias à proposta apresenta algumas das fragilidades do modelo atual, concluindo que, no modelo vigente: a) são oferecidas conclusões e informações incompletas sobre a qualidade dos serviços ofertados aos consumidores; b) o foco da atuação da Agência e das empresas encontra-se em discussões administrativas e jurídicas, e não em ações que visem à imediata melhoria da qualidade dos serviços; c) o custo operacional é relevante para as empresas e para a Agência, não havendo contrapartida proporcional aos consumidores.

14. Em face do exposto esta Secretaria vê com satisfação o reconhecimento pela Anatel, em sua revisão, duas importantes características distintivas em sua abordagem regulatória, as quais reconhecem as persistentes ou recorrentes causas de falta de efetividade da atual regulamentação de qualidade. A primeira é a que Anatel reconheceu que o grau de eficácia de uma regulamentação requer um foco próximo do lado da demanda, ou seja, uma abordagem regulatória para os consumidores. Isto é importante visto que uma das fragilidades do modelo atual consiste na existência de informações incompletas sobre a qualidade dos serviços ofertados aos

consumidores, as quais eles poderiam utilizar para otimizar suas decisões de consumo e enfrentar as deficiências que as operadoras apresentam relacionadas a melhoria da satisfação dos consumidores com os serviços de telecomunicações.

15. Neste ponto é essencial ter informações comparáveis que possam servir os consumidores para tomar decisões de consumo informadas. Seguramente, um dos fatores de concorrência das operadoras de telecomunicações é, ou pelo menos deveria ser, a qualidade do serviço; daí o interesse deles em ofertar serviços de última geração, com maior velocidade de navegação na Internet. No entanto, para que a qualidade dos principais serviços de telecomunicações (SMP, SCM, STFC e SeAC) seja um fator competitivo, o importante é que os usuários conheçam os indicadores de qualidade objetivos e subjetivos para que estejam em posição de fazer uma escolha informada com base nesses indicadores. Neste caso, a padronização e simplificações sobre as características das ofertas de serviços permite ao consumidor escolher a operadora de forma mais consciente (ferramentas de capacitação), e indiretamente contribuem para eficácia das regras de qualidade do próprio serviço (o risco de perder usuários incentiva a conformidade). ^[v]

16. Segundo, a Anatel reconheceu que as sanções de multa aplicadas em processo administrativo (PADO) não conduziram ao cumprimento efetivo das obrigações de qualidade, pois as operadoras repetidamente incorreram em condutas relacionadas às mesmas infrações à qualidade, com o correspondente impacto negativo sobre os consumidores. Neste contexto é essencial uma abordagem pelo lado da oferta que busque educar as operadoras sobre os compromissos assumidos e suas obrigações regulatórias para a construção de efetivas respostas a problemas concretos da deficiência da qualidade de serviços de telecomunicações. Além de garantir o respeito a uma prestação de serviços de telecomunicações em condições de qualidade perceptivas pelo usuário, essa abordagem também assegura que o regulador aplique um conjunto de medidas de *enforcement* que lhe permitiriam, na prática, assumir um papel de supervisão mais ativo, preventivo e focado nos resultados que permita a construção de efetivas respostas aos problemas concretos de qualidade na prestação de serviços de telecomunicações ao consumidor. ^[vi]

17. Conforme consta do INFORME N° 62/2016/SEI/PRRE/SPR da área técnica a adoção de tais medidas pela Agência levará:

(...) a redução do custo operacional, tanto da Agência quanto das empresas, restabelecendo o foco da gestão da qualidade na resolução dos problemas identificados em detrimento de atividades que dão pouco retorno para a melhoria da qualidade.

18. Neste contexto, é primordial que o novo modelo de qualidade seja composto por uma ampla matriz de abordagens regulatórias de medidas de *enforcement* disponíveis, das quais por sua vez devem ser escolhidos as de menor custo social para o cumprimento do regulamento. Assim, o princípio orientador da intervenção pública na qualidade deve ser o princípio da eficiência, pois deve incentivar o máximo possível de economia de tempo e de recursos de todos os *stakeholders* do setor. Neste cenário é que fazemos a referência ao custo social, pois as medidas regulatórias devem contemplar os menores custos de *compliance* para as operadoras de telecomunicações, a maior economia de tempo e custos para o regulador, usuários e outras empresas que podem intervir no mercado. Por fim, as medidas de *enforcement* deve incentivar o acordo entre as partes envolvidas, ou seja, deve-se primar pelo consensualidade administrativa, que tende a promover uma solução célere de um problema concreto, o que por sua vez evita o máximo possível dos custos da judicialização da decisão. ^[vii]

19. Por fim, outro diagnóstico constante no INFORME N° 62/2016/SEI/PRRE/SPR da área técnica refere-se ao processo de aferição, que tem efeitos indesejados, com baixa confiabilidade e padronização dos dados coletados e alto custo. Busca-se, no novo modelo, maior aproximação da Agência na harmonização e coleta dos dados.

20. Após uma breve análise do material colocado em consulta pública, constatamos que a minuta de Resolução desenvolve um *framework* abrangente a respeito da Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, o qual propõe-se a adoção de um tipo de “regulação responsável” como uma estratégia regulatória de *compliance* adequada para conciliar uma nova forma de atuação da Anatel relacionada ao tema “Qualidade” e a proteção dos interesses públicos. Assim, a Resolução proposta delimita o tipo “regulação responsável” a responsabilidade piramidal, bem como aponta seus elementos-chave constituídos pela ferramentas e abordagens regulatórias passíveis de escolha e combinações pelo ente regulatório em suas tomadas de decisões. Abaixo é mostrado o que se entende por responsabilidade piramidal, ferramentas regulatórias (definição de padrões de comportamento) e abordagens de regulatórias de monitoramento e *enforcement* desses padrões.

Elementos	Definições	Exemplos
	A teoria responsável baseia-se na concepção de que a atitude regulatória	

Responsividade Piramidal	não é uma resposta a uma situação dicotômica (persuadir ou punir) nem deve ser guiada por concepções ideológicas de seus executores. Ao contrário, a boa regulação assenta-se na atenta observação do mercado, o que implica dizer que deve oferecer respostas diferentes para situações dissemelhantes, ou seja, às vezes punir, às vezes persuadir. Colocado nestes termos o problema, o que se tem que resolver então é quando punir, quando persuadir. Para isso, a teoria vai propor a adoção de um <i>design</i> regulatório em forma piramidal, de maneira que o regulador possa escalar uma pirâmide (previamente conhecida pelo regulado) de sanções e estratégias regulatórias para levar o agente ao cumprimento das normas acordadas ou outorgadas.	<i>pyramidal responsiveness, microresponsiveness, networked responsiveness and meta-regulatory e socialist responsiveness</i>
Ferramentas Regulatórias	De acordo com Lodge e Wrhich (2012, 48), as regras (ferramentas regulatórias) seriam os padrões, comandos que declaram o que é proibido e o que é esperado.	comando e controle, incentivos, consenso, informação e arquitetura
Abordagens Regulatórias	As abordagens regulatórias externalizam (...) diferentes formas usadas pelo regulador para, monitorando comportamentos, assegurar o <i>enforcement</i> dos padrões e o alcance dos objetivos públicos idealizados.	detenção/punição e cooperação/persuasão

Fonte: Com base em Braithwaite (2017) ^[viii], Couto (2015) ^[ix] e Pinheiro (2016) ^[x].

21. Outra constatação é de que o planejamento regulatório programado ou prognosticado ^[xi] pela Anatel relacionado ao tema “Qualidade” será baseado em vários estágios regulatórios – o 1º estágio constante desta consulta pública consiste nas questões mais formais, razão pela qual está sendo estabelecido em Resolução, instrumento regulatório que definirá os grandes norteadores para estruturação e funcionamento de todo o modelo. Os demais estágios contarão com instrumentos menos rígidos do que uma Resolução, o que permitirá à Agência uma maior maleabilidade/flexibilidade para acompanhar a própria evolução da qualidade dos serviços e para lidar dinamicamente com o desenvolvimento de métodos de coletas, o que depende mais dos detalhes operacionais. ^[xii]

22. Após o 1º estágio regulatório haverá a criação do Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL) que vai definir formas de aferição dos indicadores, para depois definir os requisitos mínimos, ou seja, as metas razoáveis para os indicadores. Segundo a Agência, o objetivo neste estágio é fazer um período de testes da mediação e de resultados para começar a desenvolver as métricas (indicadores e metas) relacionados à qualidade dos serviços sobre as prestadoras de telecomunicações. Essas medidas a nosso ver trazem uma mudança de prognóstico da Agência na definição das metas dos indicadores, visto que os requisitos mínimos (metas) definidos nos regulamentos anteriores focaram muito mais em uma expectativa da rede otimizada que seria desejável do que na qualidade de serviço que de fato a rede entregaria. Isso tem gerado processos sancionatórios sem grande efetividade para melhoria da qualidade da rede. Enfim, o fato é que a Agência não consegue apresentar resposta regulatória ao mercado para melhoria efetiva da qualidade dos serviços pela via sancionatória, pois as multas não servem como medidas corretivas dos problemas de qualidade observadas pela rede. É para resolver este problema que a Anatel neste regulamento desenvolverá um Mecanismo de Compensação aos consumidores diante do descumprimento dos indicadores como abordagem regulatória de medidas de *enforcement* para assegurar padrões comportamentais desejados sobre as prestadoras. ^[xiii]

23. Diante do exposto com base nos três anteriores parágrafos podemos dizer que a proposta de Resolução neste estágio regulatória concebido como um tipo de “regulação responsiva” estabelece e constrói previamente as abordagens regulatórias de medidas de *enforcement* baseadas principalmente em um Mecanismo de Compensação aos consumidores diante do descumprimento dos indicadores. Por outro lado, apenas indicaram as possíveis ferramentas regulatórias de *compliance*, as quais serão construídas em estágios regulatórios posteriores. Isto pode levar a falhas nos diagnósticos, pois o *status quo* da qualidade não foi analisado pela Anatel neste estágio, visto que não foram apresentados métricas ou critérios (ferramentas regulatórias) que definam o que é boa ou má qualidade em termos de indicadores objetivos e subjetivos da situação atual.

2.2. Justificativa para a Regulação Proposta

24. A intervenção regulamentar deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do problema. É também recomendável que a regulação decorra de um planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade às regras do jogo para os administrados e denota maior racionalidade nas operações do regulador.

25. No presente caso, esta Seprac entende que:

- As informações levadas ao público pelo regulador justificam a intervenção do regulador; e
- Os dados disponibilizados em consulta pública permitem identificar coerência entre a proposta apresentada e o problema identificado.

26. Conforme apresentado no INFORME N° 62/2016/SEI/PRRE/SPR da área técnica da Agência, o objeto da presente proposta de consulta pública:

“3.1. Trata-se de análise regulatória no setor de telecomunicações e proposta de revisão do atual Modelo de Gestão da Qualidade do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, do Serviço Móvel Pessoal – SMP, do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e dos Serviços de Televisão por Assinatura.

3.2. (...) A proposta em tela, de partida, visa o estabelecimento de tratamento unificado para os serviços, salvo em suas especificidades inerentes à respectiva natureza de cada um deles, e estabelecer um novo Modelo de Gestão da Qualidade dos referidos serviços de forma a criar mecanismos para estímulo à promoção da qualidade da prestação do serviço alinhado às expectativas da sociedade, por meio de uma reavaliação da regulamentação e da coordenação das ações dos diversos atores, disciplinando as medidas compensatórias necessárias para melhoria da qualidade.

3.3. Dessa forma, há uma mudança de foco do acompanhamento do tema “Qualidade”, migrando do monitoramento de um rol exaustivo de parâmetros, para a concentração em alguns indicadores estratégicos de maior sensibilidade aos consumidores e com complementação da análise da satisfação e qualidade percebida. Houve também preocupação em prover informações críveis ao consumidor para auxiliá-lo em suas decisões de consumo, visando uma maior competição por qualidade no setor. Além disso, foi considerada a redução do custo operacional, tanto da Agência quanto das empresas, restabelecendo o foco da gestão da qualidade na resolução dos problemas identificados em detrimento de atividades que dão pouco retorno para a melhoria da qualidade.

3.4. Assim, um novo modelo se faz necessário e relevante para dar maior efetividade aos processos de gestão de qualidade no âmbito da Agência, buscando, por exemplo, a convergência dos instrumentos regulatórios de gestão da qualidade dos principais serviços, a maior efetividade no acompanhamento dos indicadores, o alinhamento dos processos internos de gestão de qualidade das prestadoras e da Anatel e a maior simplicidade/eficiência na coleta e validação das informações.

3.5. Adicionalmente, entendeu-se que as revisões propostas promovem uma aproximação maior da qualidade acompanhada (pela Agência) dos aspectos mais relevantes do ponto de vista do consumidor, engajando os consumidores na Gestão da Qualidade da Anatel, o que pode contribuir para a melhoria da satisfação dos consumidores com os serviços de telecomunicações e da imagem do setor.

27. Verifica-se que a reavaliação do atual modelo de gestão de qualidade dos serviços de telecomunicações de interesse consta na Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2015-2016 da Anatel, onde foi estabelecida como meta a aprovação final pelo Conselho Diretor no segundo semestre de 2017.

2.3. Base Legal

28. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar à sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de futura regulação em decorrência da adoção da norma posta em consulta. No caso em análise, a Seprac entende que:

- A base legal da regulação foi adequadamente identificada;
- Se detectou a necessidade de revogação ou alteração de norma preexistente; e
- O regulador informou sobre a necessidade de futura regulação da norma.

29. A base legal da regulação foi adequadamente identificada:

- Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT);
- Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 612/2013;
- Regulamento de Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de TV por Assinatura (PGMQ-Televisão por Assinatura), aprovado pela Resolução nº 411, de 14 de julho de 2005;
- Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM), aprovado pela Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011;
- Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011;

- Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RGQ-STFC), aprovado pela Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012;
- Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014;
- Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015;
- Processo Administrativo nº 53500.006207/2015-16 - Presente processo de Instrução Normativa;
- Despacho Ordinatório nº 154/2014/CD, de 27/08/2014 que determinou o retorno da proposta de alteração do PGMQ-TV à área técnica para que os estudos obtidos na proposta sejam utilizados na elaboração do Regulamento de Gestão da Qualidade dos Serviços de Telecomunicações;
- Plano Estratégico da Anatel;
- Processo Administrativo nº 53500.205146/2015-60 - Documentos relacionados ao Projeto do Planejamento Estratégico;
- Processo Administrativo 53500.005676/2010 – Revisão do PGMQ – TV por Assinatura; e
- Agenda Regulatória 2015-2016, aprovada pela Portaria nº 1003, de 11/12/2015.

2.4. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade

30. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre regiões ou grupos específicos.

- A agência discriminou claramente quais os atores onerados com a proposta; e
- Há mecanismos adequados para o monitoramento do impacto e para a revisão da regulação.

31. A agência discriminou, para cada tema da AIR da consulta pública, os atores onerados pela proposta, que seriam a Anatel, Operadoras, Consumidores, Governo e outros.

2.5. Custos e Benefícios

32. A estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

33. No presente caso, a Seprac entende que:

- Foram apresentados os custos associados à adoção da norma, inclusive os de caráter não financeiro; e
- Foram apresentados os benefícios associados à adoção da norma, inclusive os de caráter não financeiro.

2.6. Opções à Regulação

34. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema – devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.

35. Com base nos documentos disponibilizados pela agência, a Seprac entende que:

- Foram apresentadas as alternativas estudadas;
- Foram apresentadas as consequências da norma e das alternativas estudadas; e
- Foram apresentados os motivos de terem sido preteridas as alternativas estudadas.

36. Nesta consulta, em especial, houve uma evolução na AIR apresentada que se constituiu na escolha da metodologia pela Consultoria das opções regulatórias em estudo por meio de uma análise multicritério.

37. A Anatel estudou as alternativas para o enfrentamento de cada um dos problemas identificados sobre os dois temas da consulta pública. A seguir seguem as alternativas sugeridas como solução para o problema de cada um dos 13 (treze) temas.

38. O Parecer nº 00576/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU da Procuradoria Federal Especializada Junto à Anatel (PFE-Anatel) sintetizou as alternativas escolhidas da seguinte forma:

Os estudos apresentados pela Consultoria Especializada contratada pela Agência junto à União Internacional de Telecomunicações – UIT, considerados como Análise de Impacto Regulatório para o tema, propuseram alternativas para a reformulação do modelo com fundamento nos seguintes aspectos estruturantes:

a) Gerenciamento de Qualidade – a AIR apontou como alternativa preferencial a adoção de mecanismos híbridos, que incluam tanto estratégias de controle e sancionamento das empresas quanto de acompanhamento e publicação de dados e informações para apoio aos consumidores em suas decisões de consumo.

b) Foco da Regulação – apontou-se que a Agência deveria, preferencialmente, concentrar-se na promoção geral da qualidade do setor por meio de medidas de gestão de qualidade, modificando-se o foco do atual modelo para que seja incentivada a qualidade do ponto de vista coletivo.

c) Foco dos Indicadores – no tocante ao acompanhamento dos indicadores de qualidade, a AIR concluiu como alternativa preferencial a adoção de um modelo híbrido, contemplando indicadores técnicos e de percepção do usuário de forma combinada.

d) Monitoramento e Controle – no tocante à forma de coleta e envio de dados, a alternativa preferencial apresentada foi de que a coleta dos indicadores de qualidade seja realizada por uma entidade terceira, nos moldes da atual EAQ. Quanto à aplicação das regras de coleta, a alternativa indicada propõe que sejam considerados critérios relativos ao porte da prestadora. A alternativa preferencial para a frequência de consolidação e publicação dos resultados foi a semestral. Acerca da forma de aplicação das medidas decorrentes dos resultados da coleta, a alternativa preferencial foi híbrida, compreendendo a incidência de consequências automáticas e consequências que dependeriam de decisão no âmbito de um processo administrativo. A AIR apresenta, ainda, como alternativa preferencial a respeito do foco do *enforcement*, adotar uma estratégia de atuação das prestadoras. A respeito do estímulo, a alternativa preferencial foi a de implementar mecanismos de transparência e divulgação de informações. Por fim, na hipótese de punição, a preferência apontada refere-se à alternativa híbrida, englobando a aplicação de sanções e a aplicação do mecanismo de compensação individual aos consumidores.

e) Demandas consumeristas – a alternativa preferencial apontada pela AIR foi a de adotar mecanismos para divulgação de indicadores de atendimento de cada prestadora, aspectos que serão abordados no Regulamento de Tratamento de Solicitações.

3. Análise do Impacto Concorrencial

39. O entendimento constante da época da liberalização das indústrias de serviços públicos de rede era de que este processo levava implicitamente a promessa de melhoria da competição, da qualidade dos serviços e da redução dos preços do varejo, que por sua vez levaria a melhorias consideráveis para consumidores. Entretanto, segundo Conforme o entendimento de Antón Costas (2006) um dos mecanismos de mercado que se esperava que pressionasse em favor da qualidade era a disposição dos consumidores para mudar de operadora de telecomunicações ou opção de “saída” (elegibilidade), que agora teria os usuários finais no novo ambiente liberalizante, frente à situação cativa em que se encontrava anteriormente quando o provedor era monopolista na sua área de atuação.

40. Neste contexto, os objetivos da liberalização estavam inicialmente relacionados com a competição, a eficiência e a regulação dos preços de varejos das operadoras de telecomunicações relegando ao segundo plano os incentivos a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações. Assim esperava-se que neste novo ambiente competitivo os mecanismos de mercado seriam suficientes para que as empresas de telecomunicações administrassem os níveis de qualidade de serviços de acordo com as preferências e a disposição a pagar dos consumidores. Conforme o entendimento de Antón Costas (2006) ^[xiv] um dos mecanismos de mercado que se esperava pressionar em favor da qualidade era a disposição dos consumidores para mudar de operadoras de telecomunicações ou opção de “saída” (elegibilidade), que agora teria os usuários finais no novo ambiente liberalizante, frente à situação cativa em que se encontrava anteriormente quando o provedor era monopolista na sua área de atuação.

41. Neste novo ambiente competitivo era de se esperar que a disposição e a capacidade dos consumidores para comparar as ofertas entre as operadoras e trocaram de prestadoras por acreditarem que as ofertas dos concorrentes seriam melhores se constituiria em um *driver* de incentivo para os fornecedores disputarem entre si por novos consumidores de serviços existentes. Neste caso, a concorrência se mostraria através de uma troca substancial entre operadoras pelos consumidores ou através de ofertas atraentes de fornecedores para reter os seus clientes. Entretanto, muitos consumidores nunca sequer tiveram a disposição ou a intenção de trocar de operadora, o que demonstra que a eficácia da concorrência tem sido bastante reduzida. Assim, um dos principais objetivos do processo de liberação era de que a concorrência efetiva deveria surgir e se tornar sustentável ao

longo tempo, o que não aconteceu até o momento (Lunn Peter D. e Lyons Sean, 2017)^[xv]. Na verdade, este cenário de baixa competição com o passar do tempo tende a piorar ainda mais, pois com o desenvolvimento do mercado e a sua maturidade, que é o caso da telefonia móvel de voz no Brasil, atrair usuários totalmente novos tornou-se relativamente menos importante. Enquanto que nos estágios iniciais de crescimento da telefonia móvel e da banda larga, a ênfase da concorrência no varejo envolvia atrair novos consumidores, nos mercados maduros, recrutar novos assinantes passa a ser mais difícil e mais caro do que reter usuários já adquiridos (Martins, 2009)^[xvi].

42. Esses argumentos fazem com que seja de extrema importância que a Anatel, antes de elaborar um novo regulamento de qualidade, avalie o grau de mobilidade que os usuários possuem atualmente, os custos de mudança e de retenção (*Lock in*), e principalmente como o construto^[xvii] “Qualidade Percebida do Usuário” participa na formação da intenção de troca dos usuários pelas diferentes prestadoras de serviço, a fim de determinar o regime de qualidade mais adequado para os distintos estágios da competição dos diferentes mercados dos serviços de telecomunicações (telefonia fixa - STFC^[xviii], telefonia voz e banda larga móvel – SMP^[xix], banda larga fixa - SCM^[xx] e TV por Assinatura – SeAC)^[xxi] agora e no futuro próximo. Além disso, a CRC – Comisión de Regulación de Comunicações – República de Colômbia^[xxii], o ente regulador colombiano, acredita que existem outros aspectos fundamentais para determinar o caminho e o esforço regulatório, a ser seguido em uma revisão de regulamento de qualidade que aborda a experiência dos usuários de serviços de telecomunicações.^[xxiii] Para tanto será necessário analisar as questões relacionadas com a assimetria de informação e os vieses comportamentais na tomada de decisões pelos reguladores, prestadoras de serviços e usuários para construção regulamento de qualidade de serviço.

43. Os impactos à concorrência foram avaliados a partir da metodologia desenvolvida pela OCDE^[xxiv], que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio da: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

44. Em relação aos impactos concorrenciais:

- A norma proposta tem o potencial de diminuir o incentivo à competição

45. Uma regulamentação de qualidade do produto ou serviço pode tanto gerar falhas de mercado pelo lado da oferta (externa ao consumidor) ou pelo lado da demanda (interna ao consumidor), o que pode em princípio recair sobre alguns dos efeitos do Guia de Avaliação Concorrencial da OCDE, constantes das alíneas acima mencionadas:

1. alínea i) limitação no número ou variedade de fornecedores, ao limitar alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços. Neste caso existem duas hipóteses. Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços. Isso ocorreria se os critérios de qualidade fossem tão rigorosos que de fato expulsassem operadores estabelecidos no mercado ou potenciais entrantes por via das sanções ou ônus impostos. O principal enfoque utilizado por reguladores para regulação da qualidade tem sido mediante o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, que as prestadoras de serviços de telecomunicações têm de proporcionar a seus usuários finais para evitar sanções financeiras. Esta abordagem implica que a autoridade reguladora estabelecerá metas vinculativas a serem alcançadas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações por meio de indicadores de desempenho (KPI -*Key Performance Indicator*) específicos da qualidade de serviços. Entretanto como neste estágio regulatório os KPIs e os padrões mínimos (ferramentas regulatórias) não foram construídos tornou-se inviável qualquer análise de impacto concorrencial por parte desta Secretaria;
2. alínea ii) limitação na concorrência entre empresas, ao fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou fixar padrões de qualidade que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados. A primeira hipótese se daria no caso de uma regulamentação única de qualidade de serviço que favoreça indevidamente um fornecedor em detrimento de outro, principalmente quando compreenda empresas com diferentes tecnologias produtivas. O segundo caso acontece quando a agência avança na regulamentação além do que os consumidores demandam do mercado. Na avaliação da Seprac, não há o risco concorrencial imediato do enquadramento destas hipóteses na proposta em análise.
3. alínea ii) limitação na concorrência entre empresas, ao aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores. Isso poderia ocorrer caso a regulamentação de qualidade fosse aplicada seletivamente a apenas alguns operadores. No caso em tela, de fato há operadores para os quais a aplicação da norma é limitada, que são as consideradas Prestadoras de Pequeno Porte-PPPs conforme o art. 2º^[xxv]. Porém, o art. 2º da proposta delimita o âmbito da aplicação desta assimetria em regulamento futuro a ser editado pela Agência, o que inviabilizou a identificação ou avaliação das consequências

concorrências do regulamento de qualidade proposto sobre as PPPs.

4. alínea ii), uma abordagem regulatória de medidas de *enforcement* baseada fortemente em Mecanismo de Compensação pecuniária aos consumidores diante do descumprimento dos indicadores por parte das operadoras pode levar o impacto distributivo conhecido da literatura econômica como *cost pass-through to price* (repassa de custos ao preços). [xxvii] Na avaliação da Seprac, há este risco concorrencial imediato na proposta em análise;
5. alínea iii), a criação de entidade privada aferidora da qualidade nos moldes da atual Entidade Aferidora da Qualidade - EAQ foi a alternativa preferencial no monitoramento e controle- no tocante à forma de coleta e envio de dados –TEMA 4, entretanto tal medida pela pode levar a um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação, que tem potencial de introduzir diversas fragilidades e riscos concorrenciais, como assimetrias informacionais e conflitos de interesses, os quais podem incentivar comportamentos oportunistas, à captura da entidade criada pela proposta. Na avaliação da Seprac, há este risco concorrencial imediato na proposta em análise; e
6. alínea iv) limitação das opções dos consumidores e da informação disponível, consiste em situações do lado da demanda do mercado que não funcionam bem para os consumidores, pois possuem falhas de mercado tais como: a) assimetrias de informações; b) falta de transparência do mercado; c) os custos de trocas; e d) racionalidade limitada dos consumidores, assim, o perigo da norma da qualidade neste caso é o de que o regulamento da Agência não só não consiga identificá-los e muito menos superá-los ou até mesmo pode indiretamente aumentá-los via restrição a concorrência/escolha ou aumento do preços dos serviços. As referidas ferramentas regulatórias não foram trabalhadas na proposta em questão, o que inviabilizou uma análise concorrência por parte desta Secretaria.

46. Diante do exposto, os próximos itens 3.1 e 3.2 tratarão dos possíveis impactos capazes de restringir a concorrência sobre agentes econômicos e consumidores envolvidos na regulamentação da qualidade dos serviços de telecomunicações encontrados nos itens 4 e 5 do parágrafo acima.

3.1 Da possibilidade de captura da EAQ e do GTQUAL

47. A Seprac entende que a regulamentação proposta no art. 14 da minuta, que prevê a criação de uma Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), cuja contratação será custeada pelas prestadoras abrangidas pelo futuro Regulamento, no prazo de até 90 (noventa) dias corridos, a partir da criação do GTQUAL, se enquadra no critério da terceira hipótese de danos à concorrência discriminados acima: iii) diminuição do incentivo à competição. A minuta ao incentivar ou estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação no mercado de telecomunicações brasileiro tem o potencial de introduzir diversas fragilidades e riscos concorrenciais, os quais podem incentivar comportamentos oportunistas, como a captura da entidade terceira privada criada para implementação do processo autorregulatório [xxviii].

48. Neste ponto merecem destaque os achados de auditoria da do Tribunal de Contas da União – TCU apreciado por meio do Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário atinentes à Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), entidade autônoma responsável por conduzir os processos de aferição da qualidade da banda larga, tanto móvel quanto fixa, prevista no art. 26 do Regulamento de Qualidade do SMP editado em 2011, a qual não obteve o sucesso desejado. O Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário constatou que o modelo de entidades privadas preferido pela Anatel introduziu diversas fragilidades e riscos no processo o que pode em princípio ter levado ao comprometimento do grau de independência dessa entidade pelo fato de a Anatel não exercer, de modo adequado, sua fiscalização sobre as atividades exercidas pela EAQ. Conforme consta do Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário:

“27. (...) ocorre que, por força do modelo implementado pela Anatel, parte de suas competências legais relativas à mensuração e ao cálculo dos indicadores foram repassadas para a EAQ, sem que se garantisse, contudo, a capacidade técnica e de infraestrutura da entidade. Somada a isso, verifica-se uma frágil fiscalização da agência sobre o ente privado, o que inviabiliza a esperada melhoria do nível de controle e da fidedignidade dos indicadores obtidos pela EAQ. Como consequência, tem-se a divulgação para a sociedade e a utilização pela Anatel de índices não confiáveis e não fidedignos, sem validade estatística, que apresentam uma visão incorreta da realidade da prestação dos serviços móveis no país e que, dessa forma, dificultam os processos de tomada de decisão sob as duas perspectivas, a do usuário e a do regulador.”

49. Neste contexto é bom lembrar que esta Secretaria já se manifestou acerca das entidades criadas pelo Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) com vistas a operacionalizar a regulação assimétrica no setor de telecomunicações. Naquela oportunidade, por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 35/COGIR/SEAE/MF, de 04 de agosto de 2011, foram encontrados, na proposta do PGMC, possíveis

incentivos a comportamentos oportunistas e à captura das entidades criadas pela proposta. Esse último fato poderia ser enquadrado nos critérios de danos à concorrência relacionados ao estabelecimento de um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação. Dada a sensibilidade do tema, entendemos por bem resgatar os argumentos utilizados naquela oportunidade a respeito da criação da Entidade Supervisora do Sistema de Negociação das Ofertas de Atacado (SNOA):

A Entidade Supervisora tem como objetivo central monitorar as ofertas de Produtos no Mercado de Atacado e deve ser contratada pelo grupo ou pelos grupos com PMS, que arcam com o ônus da contratação. Ela centralizará o acesso às Bases de Dados de Atacado e às Ofertas de Referência de Atacado dos grupos com PMS nos mercados de atacado. Apesar de ser financiada pelos grupos com PMS, o PGMC paradoxalmente prevê (art. 35, I) que a Entidade Supervisora deverá ser pessoa jurídica dotada de autonomia financeira e patrimonial. Ademais, ela deve permitir a livre participação de prestadores de serviços de telecomunicações, nos termos de seus atos constitutivos.

(...)

Aos olhos das análises societária e antitruste, as três estruturas apresentam possíveis incentivos à coordenação, à influência relevante/ao controle externo^[xxviii] e à captura. A Entidade Supervisora, por exemplo, é financiada pelo próprio agente a ser fiscalizado – o que, na ausência de regras mais rígidas, gera fortes incentivos a que os recursos sejam fornecidos em sintonia com o atendimento às expectativas do patrocinador. Do mesmo modo, ausentes regras claras quanto à indicação e remuneração dos dirigentes dessa entidade, os incentivos a que eles colaborem com o financiador não são triviais. Aliás, a confusão entre a Entidade Supervisora e o grupo com PMS está permeada no próprio PGMC, que trata como responsabilidade do grupo com PMS obrigações também designadas para a Entidade Supervisora. Exemplo disso está na obrigação de manutenção da Base de Dados de Atacado do art. 15 do Anexo I^[xxix].

50. Outra manifestação desta Secretaria acerca dos problemas concorrenciais do estabelecimento de um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação foram explicitados na Contribuição à Consulta Pública nº 22/2017, da Anatel, referente à Proposta de Regulamento Geral de Numeração – RGN, por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 304/COGPC/SUCON/SEAE/MF, de 30 de outubro de 2017^[xxx]:

48 (...) dado a atual estrutura societária das duas entidades administradoras^[xxxi], sob o controle de uma única empresa, a principal preocupação desta Secretaria tem raiz nos fatos expostos pela área técnica da Anatel na audiência pública de 14 de setembro de 2017, que tratou da escolha da empresa controladora da nova entidade privada a ser criada com o propósito de gestão dos recursos de numeração de todos os serviços. Essa preocupação é corroborada por publicações recentes em sítios especializados, conforme trechos abaixo:

“Pela proposta, as prestadoras devem contratar uma entidade administradora, que ficará responsável por gerir o sistema de numeração da agência. Segundo Ribeiro, já há tratativas para que a **ABR Telecom**, que administra a portabilidade e o sistema de atacado (SNOA), fique também com essa tarefa”.^[xxxii]

“Tudo indica que essa nova entidade administradora da numeração deverá ser a mesma **ABR Telecom** que já faz as funções no caso da portabilidade e do sistema de negociações de atacado. Como nesses outros casos, segue com a agência a supervisão, inclusive com possibilidade de auditoria e acesso direto ao sistema.”^[xxxiii]

“A empresa que vai receber mais essa tarefa será a **ABR Telecom**, que já administra a portabilidade numérica e a oferta da infraestrutura no atacado (Snoa).”^[xxxiv] (**grifo nosso**)

49. Esta Secretaria entende que as reuniões da agência com potenciais candidatos a entidade administradora de numeração devem ser pautadas pela isonomia concorrencial (todos os potenciais candidatos devem ser contemplados e informações que possam conferir vantagens a algum candidato não devem ser reveladas), publicidade e transparência (oficialização das reuniões em atas apensadas aos respectivos processos administrativos).

50. A ênfase nesta abordagem de governança híbrida público-privada obriga a Anatel a conferir o máximo de transparência dos atos administrativos da agência com o intuito de mitigar a sensação de que a entidade privada de numeração escolhida por meio de licitação já tem um proprietário previamente definido. A agência reguladora também poderia

estabelecer regras especificando quando e como as empresas reguladas poderia selecionar uma entidade administrativa privada, com o objetivo de aumentar a atratividade da licitação para novos competidores, bem como para reduzir as vantagens ou assimetrias de informações e de custos da entidade privada que já detém ao seu favor a estrutura tecnológica da Portabilidade Numérica.

51. À primeira vista, os custos para a indústria podem ser bem menores, porque terceiros já estão fazendo avaliações similares para outros fins. Entretanto, a Anatel antes da escolha da entidade administradora da numeração deveria fazer uma análise pormenorizada da empresa detentora da entidade da Portabilidade Numérica e do SNOA, para se certificar de que não está havendo um conflito de interesse. O conflito de interesse pode ser entendido como "uma situação em que, por causa de atividades financeiras ou outras ou relações com outras pessoas ou organizações, uma pessoa ou um órgão é incapaz ou potencialmente incapaz de prestar uma opinião de verificação imparcial". [xxxv] Neste ponto, a preocupação primordial com relação a atual entidade administradora, diz respeito à sua independência. Para tanto é primordial que haja uma avaliação objetiva do *status* da entidade administrativa atual quanto ao grau de independência com relação às entidades reguladas, conforme preceitua dispositivo da art. 34, I na minuta de resolução, "ser pessoa jurídica dotada de independência administrativa e autonomia financeira, patrimonial e neutralidade decisória".

52. Neste caso, se faz obrigatório que a entidade supervisora escolhida, por definição, seja um terceiro e externo à indústria, portanto, formalmente independente da empresa regulada. Entretanto, a independência formal não garante necessariamente a objetividade do auditor. Uma vez que as entidades administrativas privadas com fins lucrativos são selecionadas e pagas pelas próprias empresas reguladas e sujeitas ao seu monitoramento, isso pode incentivar comportamentos oportunistas ou conflitos de interesse para minimizar os problemas que são observados no processo de supervisão destas empresas para satisfazer e reter seus clientes. [xxxvi] Além do que, nesta abordagem regulatória de governança híbrida público-privadas estabelecida pela Anatel é essencial que não haja a transferência de valores das empresas reguladas ou pagamentos diretos e indiretos (como comissões, presentes, taxas, pagamento de consultoria, materiais, prestação de serviços, viagens, hospedagem, participações em eventos e cursos) às entidades administradas. Diante disso, é vital que a proposta regulatória da Anatel promova a transparência nas relações financeiras entre as entidades reguladas e as entidades administrativas privadas para eliminar possíveis incentivos a comportamentos oportunistas e à captura da entidade criada pela proposta. [xxxvii]

51. Nestes dois casos citados acima, foram mostradas preocupações referentes à proposta da Anatel de instaurar um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação que tem potencial de introduzir diversas fragilidades e riscos concorrenciais, como assimetrias informacionais e conflitos de interesses, os quais podem incentivar comportamentos oportunistas, à captura da entidade criada pela proposta. Questões essas bastantes similares aos achados pelo TCU no Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário referente à EAQ. Diante de todo exposto, não se pode olvidar de que a autorregulação e mecanismos correlatos podem envolver, e de fato envolvem, certos riscos concorrenciais. Dessa forma, a grande questão que deve ser respondida, antes de comunicar aos atores regulados que sua estratégia preferida é a autorregulação, é como assegurar as vantagens da cooperação entre agências reguladoras e entidades terceiras e ao mesmo tempo **evitar ou minimizar as possibilidades de ocorrência de captura e corrupção ou influência indevida sobre as entidades administrativas**. A melhor forma de prevenir a ocorrência da captura e a corrupção ou influência indevida sobre as entidades terceiras é garantir que haja um número suficiente de terceiros para criar a concorrência entre eles. Neste contexto, torna-se obrigatória a criação de instrumentos regulatórios para incentivar o rápido desenvolvimento de um forte mercado de entidades terceiras privadas. [xxxviii]

52. Assim, uma agência reguladora deve buscar incentivar um mercado competitivo, e isto ocorre quando ela cria condições favoráveis de entrada e saída que permitem a competidores potenciais contestar o mercado de entidades terceiras privadas presente no mercado. O fundamento desta regulação de terceiros está relacionado à teoria dos mercados contestáveis em que a regulação se fundamenta na formalização e na garantia de condições necessárias para o desenvolvimento da concorrência que não depende da entrada efetiva de concorrentes, mas tão somente da possibilidade de entrada. Essa teoria representa a valorização da competição potencial diante da competição real. No entanto, na prática, não há mercados perfeitamente contestáveis, sendo esta muito mais uma questão de grau do que de saber se estamos diante de um mercado totalmente contestável ou onde a constestabilidade está ausente.

53. Diante do exposto, para assegurar um determinado grau de constestabilidade dos mercados de entidades terceiras privadas, se faz necessário o desenvolvimento de "uma cultura regulatória necessária na qual a informação sobre a política regulatória e os negócios daí resultantes estejam disponíveis a todos". [xxxix] Por esta razão, é preciso que os reguladores no processo de construção de um programa de regulamentação da EAQ

assegurem que todas as informações sobre as políticas regulatórias e os modelos de negócios estejam disponíveis para permitir às potenciais entidades possam avaliar os ganhos e dimensionar os seus riscos de forma fácil, efetiva e eficiente, de igual forma das entidades privadas, já presentes no mercado. Neste caso é necessário que o regulador elimine ou contrabalanceie qualquer assimetria informacional atinente à concorrência entre os potenciais candidatos para assegurar um tratamento “concorrencialmente neutro” ou “não discriminatório” em condições para que os potenciais terceiros operem em um ambiente de justa competição (*level playing field*).

54. As informações sobre as políticas regulatórias e os modelos de negócios de criação da nova EAQ estão diretamente relacionadas ao Manual Operacional. Segundo, o Informe N° 62/2016/SEI/PRRE/SPR:

“3.124. O referido manual deverá conter procedimento formal e institucionalizado para coleta, cálculo e consolidação de cada indicador, com o detalhamento de todos os sistemas de fonte de informações, etapas de processamento, cruzamento de dados, depuração, inclusões, exclusões, filtros, agregações e ponderações até a formação do resultado, encaminhado pelas prestadoras à Anatel e a EAQ, indicando as áreas responsáveis por cada etapa, assinado pelo Presidente e Diretores responsáveis.”

55. Por essa razão, uma medida salutar para garantir a diluição do risco da captura seria incluir na documentação da presente consulta uma minuta de manual operacional preliminar confeccionado pela Anatel. Entretanto, embora o planejamento regulatório programado pela Anatel relacionado ao referido manual proponha a elaboração da versão inicial do Manual Operacional em paralelo à consulta pública do presente regulamento de forma que o Conselho Diretor os aprove concomitantemente, o mesmo não foi submetido à consulta pública. Tal medida mantém as vantagens competitivas ou assimetrias de informações e de custos da empresa responsável atualmente pela EAQ. Assim, caso haja uma eventual nova licitação para contratação da nova empresa responsável pela EAQ, os potenciais candidatos terão conhecimento do referido manual somente após a aprovação da consulta em questão, o que traz desincentivos à ideia da criação de um mercado contestável que foi antes aventada. A antecipação na divulgação da minuta do manual operacional asseguraria aos potenciais candidatos a contribuir para aperfeiçoar ou complementar a percepção sobre esse mercado. Esta medida também induziria uma maior isonomia concorrencial, publicidade e transparência no momento da licitação para uma nova empresa responsável pela EAQ.

56. Da mesma forma, o risco da captura pode ser diluído pela criação e a aplicação de regras e métricas que determinam quem pode servir como EAQ, como os regulados selecionam as entidades terceiras, como os atores privados podem ser induzidos a comprometerem-se com objetivos públicos, tais como o incentivo e promoção da concorrência no setor de telecomunicações. A forma como são executados os monitoramentos de conformidade da regulação e de como é verificado o desempenho das entidades formam outro conjunto de métricas a serem levadas em conta. Em resumo, o regulador deve se debruçar na seleção dos indicadores relevantes para uma avaliação da eficácia da governança privada da EAQ, e no formato de como as entidades administrativas e os regulados relatam e divulgam os relatórios de informações de verificação aos órgãos governamentais e à sociedade.

57. Diante do exposto, constamos na documentação colocada em consulta pública a ausência de diversas regras-chave^[xi] essenciais para um funcionamento de uma EAQ:

1. regras de seleção que regem o modo como as empresas privadas selecionarão a empresa responsável pela EAQ;
2. regras de desempenho que especificam como o teste e certificação da EAQ devem ser realizadas; e
3. regras de transparência, que estabelecem quais informações serão fornecidos à Anatel pela EAQ.

58. Outra questão relevante deste regulamento será a criação do Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL) composto por representantes da Anatel, da EAQ e das prestadoras que tem por objetivo a implementação dos processos de aferição da qualidade, bem como desenvolver instrumentos regulatórios para Agência supervisor e aplicar algumas das regras mencionadas acima sobre a EAQ. **Uma medida salutar para garantir a blindagem institucional da Anatel e diluir o risco da captura seria a inclusão no GTQUAL de grupos de interesse público (“relevant public interest groups” - PIGs) que se tornaram players efetivos no processo regulatório, e podem desempenhar, assim, relevante papel na prevenção de captura e no combate à corrupção de reguladores.**^[xli]

59. Conforme, Couto (2016, p.49)^[xlii] essa solução e conhecida na regulação responsiva como Tripartismo:

“(...) política regulatória que incentiva a participação de grupos de interesse público, sendo-

lhes garantido acesso às informações disponíveis ao regulador, um assento na mesa de negociações e poderes iguais ao do regulador para abrir reclamações acerca do cumprimento das regras.”

60. Neste mesmo sentido Pinheiro (2016, p. 117 a 119) ^[xlili] esclarece que:

“grupo de interesse público” é um grupo que afirma ter como objetivo o uso de recursos do grupo para fornecer benefícios aos membros que compartilham um interesse difuso, em particular sobre assuntos regulamentares. Essencialmente, essa definição inclui todos os grupos políticos que representam os interesses dos indivíduos que, caso contrário, não teriam meios de se envolver pessoalmente na sua resolução ou não teriam condições suficientes para participar na regulamentação de determinada matéria.

(...)

(...) a teoria responsiva advoga o tripartismo da maneira a seguir descrita. O PIG deve participar, de fato e de direito, do processo regulatório, e isso deve abranger três fases, ou etapas. Em primeiro lugar, deve-se dar ao PIG acesso a toda informação que o regulador dispuser. Em seguida, deve-se dar ao PIG um assento na mesa de negociação com a empresa e a agência reguladora, mesa na qual os negócios regulatórios são fechados. Por fim, deve-se conceder ao PIG legitimidade jurídica para iniciar ações judiciais contra o regulado, da mesma maneira que a teria o regulador.

61. Neste ponto é fundamental mencionar um dos benefícios da atividade de advocacia da concorrência, relacionado ao seu potencial anticaptura. Esse raciocínio é encampado por Jordão (2017, p.399) ^[xliv], que afirma o seguinte:

“Uma das principais vantagens da advocacia da concorrência está em funcionar como um mecanismo institucional anticaptura. Por possuírem maior capacidade de organização, as empresas reguladas são mais eficazes do que os consumidores na tarefa de influenciar o Estado - capturá-lo – para atuar em seu favor. Assim, é natural que consigam impulsionar a produção de regulações anticompetitivas, que protejam os seus interesses particulares (afastando pressões concorrenciais, por exemplo) e ameacem o bem-estar dos consumidores. Ao atribuir um orçamento a uma entidade pública específica para o desempenho da advocacia da concorrência, é possível corrigir essa falha do “mercado político”. O advogado da concorrência atua, então, em favor desses grupos cujos custos de organização e informação são muito altos, contribuindo a fazer valer também os seus interesses e a contrapor a força da atuação política da indústria regulada.”

62. Diante de todo o exposto, a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) do Ministério da Fazenda, que sucedeu a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) nas atribuições de advocacia da concorrência solicita a participação como PIG no Grupo Técnico da Qualidade (GTQUAL) que tem por objetivo a implementação dos processos de aferição da qualidade do novo Regulamento de Qualidade.

3.2 Do *Pass-Through* (repass) de preços e do escopo das medidas compensatórias

63. Neste item as preocupações desta Secretaria estão relacionadas ao Efeito *Pass-Through* (repass) de preços diante das Medidas Compensatórias previstas no Anexo II do RQUAL (minuta) de compensação aos consumidores diante do descumprimento dos indicadores. Tais medidas concentram-se demasiadamente na compensação pecuniária a todos os consumidores da região em Período de Vigilância. As Medidas Compensatórias no Período de Vigilância serão adotadas de forma escalonada, em até 3 (três) ciclos semestrais subsequentes ao ciclo de avaliação do cumprimento das Condições de Conformidade.

64. A cada ciclo, as Medidas Compensatórias vão se tornando mais rigorosas, se não houver a recuperação dos níveis de qualidade. Assim, o modelo de compensação funciona na forma de degraus de compensação pecuniária, o qual conforme preconiza o art. 8 ^[xlv] constante no Anexo II do RQUAL (minuta), a medida B terá os cálculos dos valores devidos multiplicados por 1 (um), a medida C multiplicado por 2 (dois) e a medida D multiplicado por 3 (três).

65. Embora as compensações beneficiem os consumidores que as recebem, a Anatel deve reconhecer que essas compensações envolverão impactos distributivos na divisão do financiamento entre as partes interessadas. A divisão do financiamento entre operadoras de telecomunicações e os consumidores será determinado pelo nível de *pass-through* (repass) de preços, ou seja, o valor monetário que as empresas repassaram aos consumidores em suas contas. Portanto, é provável que pelo menos uma parte dos custos da compensação e os custos de

implementação recaiam não apenas sobre os provedores, mas também sobre os consumidores.

66. Segundo o regulador britânico OFCOM, as características do mercado provavelmente afetarão a extensão do repasse de custo sobre os preços. O ente também reconhece que a teoria econômica não apresenta uma resposta definitiva sobre até que ponto os aumentos nos custos levam a majoração dos preços. Assim, esta Secretaria solicita que a Anatel desenvolva um quadro analítico nos moldes do proposto pelo OFCOM (2017)^[xlvii], o qual servirá de base para avaliar o nível potencial de *pass-through* (repasse) de preços referente aos impactos de custos da compensação e de custos de implementação sobre os preços de varejo da banda larga fixa e móvel. O quadro analítico proposto pelo OFCOM (2017) sugere as seguintes características relevantes para construção do modelo analítico para os mercados de varejo da banda larga fixa e móvel: 1) a natureza do aumento dos custos (se é um aumento nos custos fixos ou marginais); 2) a forma das curvas de demanda e a oferta; 3) o nível de concorrência; 4) até que ponto os aumentos de custos variam entre empresas; e 5) o período de tempo em consideração. O quadro analítico sugerido pela OFCOM (2017) servirá para investigar e calibrar o modelo de degressão de compensação pecuniária desenvolvido para Anatel, e para avaliar até que ponto os custos das medidas de compensação propostas podem ser repassados aos preços de varejo dados com base no ambiente competitivo dos mercados de banda larga fixa e móvel brasileiro.

67. Outra questão relevante reconhecida pela OFCOM (2017)^[xlvii] foi que os problemas relacionados à qualidade dos serviços móveis estão associados à cobertura deficiente, à degradação e perda de serviços como questões importantes para os consumidores. Por outro lado, a compensação pecuniária não se mostrou relevante para proteger os interesses dos consumidores relacionados à qualidade dos serviços móveis. Neste caso, os problemas descritos relacionados a qualidade dos serviços móvel seriam mais bem resolvidos caso as medidas de compensação envolvessem o estímulo ao investimento em rede móvel em vez de compensação pecuniária ao consumidor. A OFCOM (2017) identificou que os problemas de qualidade para telefonia móvel envolvem a melhoria nas suas infraestruturas de rede, e isto envolve investimentos que são não de natureza *one-shot*, os quais precisam de planejamento e de realização a longo prazo para garantir a melhoria da qualidade. Diante do exposto, solicitamos que Anatel avalie se a intervenção com base compensação pecuniária ao consumidor em relação à qualidade dos serviços de telefonia móvel é relevante e necessária para corrigir as deficiências observadas na qualidade de serviço neste segmento de mercado em detrimento as medidas de compensação via estímulo ao investimento em rede móvel.

4. Análise Suplementar

68. A diversidade das informações colhidas no processo de audiências e consultas públicas constitui elemento de inestimável valor, pois permite a descoberta de eventuais falhas regulatórias não previstas pelas agências reguladoras.

69. Nesse contexto, as audiências e consultas públicas, ao contribuírem para aperfeiçoar ou complementar a percepção dos agentes, induzem ao acerto das decisões e à transparência das regras regulatórias. Portanto, a participação da sociedade como baliza para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório.

70. Nessa linha, esta Secretaria verificou que, no curso do processo de normatização:

- Não existem outras questões relevantes que deveriam ser tratadas pela norma;
- A consulta apresenta redação clara;
- Não houve audiência pública ou evento presencial para debater a norma;
- O prazo para a consulta pública foi adequado; e
- Não houve barreiras de qualquer natureza à manifestação em sede de consulta pública.

5. Considerações Finais

71. Em linhas gerais, consideramos a análise e a proposta da Anatel adequada. Todavia, apresentamos ao longo do presente parecer algumas sugestões do ponto de vista concorrencial consideradas relevantes para o aprimoramento do novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL.

À consideração superior,

ADRIANO AUGUSTO DO COUTO COSTA

Coordenador de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

MARCELO DE MATOS RAMOS

Coordenador Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE

Subsecretário de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação

[i] [Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 19 COGIR/SEAE/MF](#) - Contribuição à consulta pública Anatel nº 26 - Proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura. - http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/manifestacoes-sobre-regras-regulatorias/2011/Parecer%2019_2011.pdf – Acessado em 02.04.2018.

[ii] [Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 28 COGIR/SEAE/MF](#) - Contribuição à consulta pública nº 46 da Anatel sobre proposta de Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia.-http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/manifestacoes-sobre-regras-regulatorias/2011/Parecer%2028_2011.pdf – Acessado em 02.04.2018.

[iii] [Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 306 /COGPC/SEAE/MF](#) - Contribuição à Consulta Pública nº 16/2016, da Anatel, referente à Proposta de Regulamento de Disponibilidade dos Serviços de Telecomunicações.- http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/manifestacoes-sobre-regras-regulatorias/2016/parecer-306_2016.pdf – Acessado em 02.04.2018.

[iv] Este tópico tem como base o estudo da OCDE intitulado *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (adopted on 9th March, 1995)*.

[v] Navarro, María G. e Arellano, Maria A (2017) Redefiniendo el rol del regulador: *Responsive Regulation*. Posibilidades y conveniencia en el marco de la regulación de telecomunicaciones en el Perú. Un estudio a partir del impacto de la telefonía móvil luego del terremoto de agosto 2007. ESCUELA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO DE LA EMPRESA - Pontificia Universidad Católica del Perú 2017 – <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/9104> - acessado em 02.04.2018

[vi] Navarro, María G. e Arellano, Maria A (2017) Redefiniendo el rol del regulador: *Responsive Regulation*. Posibilidades y conveniencia en el marco de la regulación de telecomunicaciones en el Perú. Un estudio a partir del impacto de la telefonía móvil luego del terremoto de agosto 2007. ESCUELA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO DE LA EMPRESA - Pontificia Universidad Católica del Perú 2017 – <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/9104> - acessado em 02.04.2018

[vii]. PALMA, Juliana Bonacorsi (2017) Acordos Para Ajuste de conduta em Processos Punitivos das Agências Reguladoras, p.63 - 116. Coordenadores: Caio Mario da Silva Pereira Neto e Luís Felipe Valerim Pinheiro. Direito da Infraestrutura. V.2. Editora Saraiva.

[viii]. John Braithwaite (2017) Foundations and Applications, chapter seven, EDITED BY PETER DRAHOS - Australian National University Press, 2017, ps. 117 - 132.

[ix] Couto, Jonas Antunes (2015. p. 57 a 81) Concorrência nas Telecomunicações estratégias regulatórias para o *compliance* com regras de acesso a redes – Editora Singular.

[x]. Pinheiro, Alexandre Pereira (2016, p.18) Reversibilidade de bens na concessão do serviço telefônico fixo comutado: uma análise crítica na perspectiva da teoria responsiva da regulação. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

[xi] Existem duas etapas no planejamento [regulatório]:

1ª) diagnóstico: análise da situação existente, com a identificação das carências e das necessidades da sociedade e do mercado; e

2ª) prognóstico: definição e desenvolvimento das ações necessárias ao atendimento da finalidade pública. Oliveira, Rafael Carvalho (2015, p.206) Novo perfil da Regulação Estatal – Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório – Editora Forense.

[xii] **Workshop: novo modelo de qualidade dos serviços de telecomunicações** (19.03.2018 – ANATEL).

[xiii] **Workshop: novo modelo de qualidade dos serviços de telecomunicações** (19.03.2018 – ANATEL).

[xiv] COSTAS, ANTÓN. (2006): «Regulación y calidad de los servicios públicos liberalizados», *Papeles de Evaluación*, 2/1996, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid - http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx2.pdf Acessado em 02.04.2018.

[xv] Lunn Peter D. and Lyons Sean (2017) Consumer switching intentions for telecoms services: evidence from Ireland. Economic and Social Research Institute, Dublin, Trinity College. Dublin 10 March 2017. <https://www.esri.ie/publications/consumer-switching-intentions-for-telecoms-services-evidence-from-ireland/> - Acessada em 27 de junho de 2017.

[xvi] Conforme Martins (2009):

“Essa situação pode ser explicada em parte pelo fato de as operadoras já terem informações sobre preferências e comportamentos de seus usuários, facilitando a adaptação de estratégias às necessidades específicas (SEO et al., 2008). Os custos associados à aquisição de novos clientes, tais como criação e configuração de novas contas, análise de crédito, custos de propaganda e publicidade, além das despesas operacionais, podem fazer com que o custo de adquirir um novo cliente seja até cinco vezes mais alto do que o custo de se reter um cliente (PETERS, 1988; FARBER e WYCOFF, 1991)”. Martins R. Ciaravolo Martins (2009) A Troca de Operadora de Telefonia Celular: Um estudo comparativo entre os mercados Brasileiro e Alemão. 386 t Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009. https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=15150@1 – Acessado em 03.04.2018

[xvii] Conceptualização clara e precisa dos fatores a que se deseja construir uma compreensão.

[xviii] Serviço Telefônico Fixo Comutado.

[xix] Serviço Móvel Pessoal.

[xx] Serviço de Comunicação Multimídia.

[xxi] Serviço de Acesso Condicionado.

[xxii] CRC (2016) Revisión del Régimen de Calidad de Telecomunicaciones Regulación de Infraestructura, Documento Soporte, Junio de 2016. https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/nuevo_reg_calidad/Documento_Soporte_15-06-2016.pdf - Acessado em 03.04.2018.

[xxiii] CRC (2016, p. 19) Revisión del Régimen de Calidad de Telecomunicaciones Regulación de Infraestructura, Documento Soporte, Junio de 2016. https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/nuevo_reg_calidad/Documento_Soporte_15-06-2016.pdf - Acessado em 03.04.2018.

[xxiv] OCDE (2016). **Guia de Avaliação da Concorrência. Volume 1 - Princípios. Versão 3.0** Disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf> . Acessado em 02 de junho de 2017.

[xxv] ‘Art. 2º. Os dispositivos deste Regulamento se aplicam a todas as prestadoras dos serviços dispostos no art. 1º, em regime público ou privado, que tenham oferta desses serviços aos consumidores no varejo por meio de rede própria ou que prestam serviço na modalidade de Autorizada e Credenciada de Rede Virtual, ressalvadas as Prestadoras de Pequeno Porte conforme conceito estabelecido na regulamentação”.

[xxvi] Cost pass-through describes what happens when a business changes the price of the products or services it sells following a change in the cost of producing them. An understanding of cost pass-through is relevant across much of the OFT's work: from prioritizing which interventions to undertake, to assessing the competitive effects of business behaviour in the course of those interventions, and designing and implementing remedies following them. RBB Economics, February 2014, Cost pass-through: theory, measurement and potential policy implications, A Report prepared for the Office of Fair Trading.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/320912/Cost_Pass-Through_Report.pdf – Acessado em 05.04.2018

[xxvii] “Reforçando, e na linha do proposto por Ayres e Braithwaite, Gunninghame [Rees (1997)] também advoga a convocação de terceiros para atuar no âmbito da regulação. Segundo ele, esses terceiros podem atuar monitorando, fiscalizando os códigos de autorregulação como complemento ou até de maneira alternativa ao envolvimento estatal. Ele chega mesmo a afirmar que se pode dizer que a autorregulação é raramente efetiva sem esse envolvimento de terceiros, uma vez que o envolvimento efetivo de consumidores e outros grupos de interesse público frequentemente separa os códigos que fazem sucesso daqueles que recebem menos suporte do governo e do público em geral. No momento em que os cidadãos estão mais bem informados, mais exigentes e mais céticos em relação às chamadas elites (governo, setor regulado, academia e comunidades científicas), é difícil imaginar uma situação em que um arranjo voluntário possa ter sucesso sem a participação envolvente da comunidade, dos consumidores e/ou terceiros”. Pinheiro, Alexandre Pereira (2017, p. 121) REVERSIBILIDADE DE BENS NA CONCESSÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO: UMA ANÁLISE CRÍTICA NA PERSPECTIVA DA TEORIA RESPONSIVA DA REGULAÇÃO. Dissertação (Dissertação em direito) – Universidade de Brasília - UnB, p. 224. 2017.

[xxviii] “A dependência econômica é um conceito útil para identificar situações em que pode haver controle externo. As duas hipóteses (dependência econômica e controle externo) não se identificam, no entanto. A primeira procura individualizar situações negociais relevantes para o direito concorrencial, já a segunda é um conceito eminentemente societário.” [COMPARATO. Fabio Konder/SALOMÃO FILHO, Calixto. **O poder de controle na sociedade anônima**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. P. 97]

[xxix] “As informações integrais da Base de Dados de Atacado, contendo inclusive os preços praticados, devem ser preservadas pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, e quando requisitado pela Anatel, o Grupo com PMS em Mercado Relevante de Atacado deve disponibilizar estas informações, por meio eletrônico ou impresso, em prazo não superior a 3 (três) dias”.

[xxx] Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 05/COGIR/SEAE/MF, de 11 de fevereiro de 2011 - <http://www.seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/manifestacoes-sobre-regras-regulatorias/2011>

- acessado em 03.04.2018.

[xxxi]. Atualmente já foram estabelecidas duas: Entidade Administradora da Portabilidade – EAP (instituída no Regulamento Geral de Portabilidade - RGP, anexo à Resolução nº 460/2007) e Entidade Supervisora de Ofertas de Atacado (instituída no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, anexo à Resolução nº 600/2012).

[xxxii]. <http://teletela.com.br/teletime/14/09/2017/abrint-reivindica-recursos-de-numeracao-para-scm/?noticiario=TT> -acessado em 23/10/2017.

[xxxiii]. <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infolid=46217&sid=8> -acessado em 23/10/2017.

[xxxiv]. <http://www.telesintese.com.br/provedores-regionais-reiteram-pleito-por-numeracao-propria-para-banda-larga/> - acessado em 23/10/2017.

[xxxv] Verification bodies are accredited directly by the California Air Resources Board (ARB), the governmental agency responsible for implementing and enforcing the rule.

(...)

ARB has also developed rules to police conflicts of interest that verifiers may have in performing certain audits. As defined by ARB, a conflict of interest means “a situation in which, because of financial or other activities or relationships with other persons or organizations, a person or body is unable or potentially unable to render an impartial verification opinion.” Lesley K. McAllister (2012,

p. 8 a 52) Regulation by Third-Party Verification, 53 B.C.L. Rev. 1 (2012).

[xxxvi] Lesley K. McAllister - Regulation by Third-Party Verification, 53 B.C.L. Rev. 1 (2012).

[xxxvii] Jodi L. Short and Michael W. Toffel (2016) The Integrity of Private Third-Party Compliance Monitoring, Administrative & Regulatory Law News, Volume 42, Number 1, Fall 2016.

[xxxviii]. Lesley K. McAllister (2014) Harnessing Private Regulation, 3 MICH. J. ENVTL. & ADMIN. L (2014).

[xxxix]. Pinheiro, Alexandre Pereira (2016, p.18) Reversibilidade de bens na concessão do serviço telefônico fixo comutado: uma análise crítica na perspectiva da teoria responsiva da regulação. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

[xl]. Lesley K. McAllister (2014) Harnessing Private Regulation, 3 MICH. J. ENVTL. & ADMIN. L (2014).

[xli]. Pinheiro, Alexandre Pereira (2016) Reversibilidade de bens na concessão do serviço telefônico fixo comutado: uma análise crítica na perspectiva da teoria responsiva da regulação. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

[xlii] Jonas Antunes Couto (2015) Concorrência nas Telecomunicações estratégias regulatórias para o *compliance* com regras de acesso a redes – Editora Singular.

[xliii]. Pinheiro, Alexandre Pereira (2016) Reversibilidade de bens na concessão do serviço telefônico fixo comutado: uma análise crítica na perspectiva da teoria responsiva da regulação. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

[xliv]. Jordão, Eduardo Estratégias Preventivas e Corretivas do Impacto Anticompetitivo da Regulação Estatal, p.389 - 412. Coordenadores: Caio Mario da Silva Pereira Neto e Luís Felipe Valerim Pinheiro. Direito da Infraestrutura. V.2. Editora Saraiva.

[xlv]. Art. 8º. O cálculo do valor unitário e mensal a ser compensado a cada consumidor em razão da Medida Compensatória “B”, deverá ser realizado da seguinte forma:

I - Se o Critério de Conformidade não foi atendido em razão do não atendimento dos requisitos mínimos do IQS:

$$\text{COMP} = \text{ARPU} \times [(\text{IQS requerido} - \text{IQS aferido})^2 / \text{IQS requerido}^2]$$

Onde:

COMP é a compensação devida para cada consumidor do serviço no mês;

ARPU é a receita média nacional mensal da prestadora por consumidor do serviço, calculada como a Receita Operacional Líquida dividida pelo número de consumidores da prestadora, para cada serviço; IQS requerido é o requisito mínimo do município, referente ao Critério de Conformidade.

IQS aferido é o valor resultante da aferição realizada no Ciclo de Avaliação que não atendeu ao Critério de Conformidade.

§ 1º. Para cálculo dos valores devidos nas Medidas “C” e “D”, a prestadora deve multiplicar o valor de COMP definido conforme o

inciso I deste artigo por 2 (dois) e por 3 (dois), respectivamente.

§ 2º. As compensações derivadas das Medidas Compensatórias “B”, “C” e “D” devem ser realizadas por um período de 6 (seis) meses, para o município, respeitando seus respectivos períodos do Ciclo de Avaliação

[xlv]. “3.22 We have also considered mobile coverage issues and service degradation and have not included them within the scope of our work:

□ Coverage: Improving mobile coverage is one of our priorities. However, doing so requires long term investments by operators. Therefore, we do not consider providing short term compensation is

the best form of regulatory intervention. We are exploring other options for extending mobile coverage, for example by placing new coverage obligations on operators who win spectrum licences. We also release mobile coverage information in our consumer app, helping consumers make informed choices about the best mobile provider for them.

□ Service degradation: Consumers may experience degradation for a number of reasons, such as network capacity and coverage, issues with their handset and the number of other mobile users in the area. These issues will vary, may require long term network investments to resolve and are unlikely to be capable of being objectively defined and measured.” OFCOM (2017) Automatic Compensation: Annexs <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/automatic-compensation> - Acessado em 02.04.2018.

[xvii]. OFCOM (2017) Automatic Compensation Protecting consumers from quality of service problems. <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/automatic-compensation> - Acessado em 02.04.2018.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Augusto do Couto Costa, Coordenador(a)**, em 09/04/2018, às 13:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Vidal de Abreu, Coordenador(a)-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde Substituto(a)**, em 09/04/2018, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação**, em 09/04/2018, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0524507** e o código CRC **5F8DEA6B**.