



## PARECER SEI Nº 37/2019/COGIS/SUCIS/SEAE/SEPEC-ME

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 51/2018 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de Revisão do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU) e dos contratos de concessão do STFC, nas modalidades local, longa distância nacional (LDN) e longa distância internacional (LDI), para o período de 2021 a 2025.

Processo SEI nº 18101.100027/2019-47

### 1 – Introdução

1. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seac/ME), em consonância com o objetivo traçado pela Anatel, apresenta, por meio deste parecer, as suas contribuições à Consulta Pública nº 51/2018, 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 9.679, de 2 de Janeiro de 2019](#).

2. Inicialmente, há de ressaltar que a Anatel apresentou as motivações para a presente proposta de Consulta Pública:

*4.2. (...) Revisão dos modelos de Contratos de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC e das metas do Plano Geral de Metas para Universalização - PGMU, em atenção ao estabelecido na Cláusula 3.2 dos modelos vigentes, a qual prevê que tais contratos poderão ser alterados em 31 de dezembro de 2020 para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, tendo em vista as condições vigentes à época.*

3. 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 apresentado também Relatório da Análise de Impacto Regulatório (AIR), para cada um dos temas elencados na consulta pública. No presente Relatório da AIR foi apontado apenas um eixo temático de alteração regulamentar necessária:

- **Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)**

4. Por fim é bom lembrar que esta Secretaria já se manifestou acerca da última Revisão dos modelos de Contratos de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC e das metas do Plano Geral de Metas para Universalização – PGMU, por meio dos seguintes documentos: Parecer Analítico sobre Regras

Regulatórias nº 22/COGIR/SEAE/MF, de 31 de janeiro de 2014, Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 350/COGIR/SEAE/MF, 26 de dezembro de 2014, Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 349/COGIR/SEAE/MF, 26 de dezembro de 2014, Nota Técnica SEI nº 18/2018/COGIS/SUPROC/SEPRAC-MF, de 27 de dezembro de 2018 (SEI nº 1592224) e Parecer SEI nº 14/2019/COGIS/SUCIS/SEAE/SEPEC-ME, de 13 de março de 2019 (SEI nº 1923047). Diante da semelhança da matéria em tela com o objeto das demais contribuições anteriores, o presente parecer resgata alguns dos argumentos utilizados previamente nessas manifestações, principalmente da Nota Técnica SEI nº 18/2018/COGIS/SUPROC/SEPRAC-MF, de 27 de dezembro de 2018.

## 2. Análise do Impacto Regulatório (AIR) <sup>[i]</sup>

### 2.1. Identificação do Problema

5. 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.

6. 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.

7. No presente caso, esta Seae entende que:

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

8. Segundo a Anatel, o problema a ser resolvido na Consulta Pública nº 51/2018, consiste:

Conveniência de novas alterações às minutas de Contrato de Concessão e PGMU em face da recente aprovação de seus termos em dezembro de 2016, frente à previsão contratual de possibilidade de nova alteração em 31 de dezembro de 2020, cuja consulta pública deve ser publicada até 24 (vinte e quatro) meses antes desta data.

9. Para esta Secretaria, além de avaliar as necessidades ou não de estabelecer novos condicionamentos, novas metas de universalização para as concessionárias do STFC (Serviço de Telefônico Fixo Comutado), para o período de 2021 a 2025, a Anatel deveria incluir nesta consulta, estudos prévios robustos de modelos de custos para a universalização das telecomunicações brasileiras com o intuito de operacionalizar o cálculo do saldo de recursos resultantes da equivalência na substituição de metas dos PGMUs anteriores. Para isto seria necessário que a Anatel definisse os critérios técnico-contábeis e de viabilidade econômico-financeira que permitiriam calcular e auditar os custos das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que possam ser recuperadas com a exploração eficiente. Isto, se deve em grande parte ao modelo atual de implementação da política de universalização dos serviços de telecomunicações que tem sido pautado pela contínua substituição das metas do PGMU com a inclusão/ampliação do escopo do STFC (como a expansão da infraestrutura de *backhaul* ou telefonia móvel 4G) - o que tem levado uma falta de transparência nas obrigações de universalização de banda larga devido à inexistência de indicação dos custos atribuíveis a estas obrigações, que por sua vez pode levar as prestadoras do STFC em regime público a sofrerem distorções decorrentes dos mecanismos de mercado, por estar atendendo as metas dos PGMUs anteriores.

10. Assim, vale registrar a opinião dos professores Caio Mario da Silva Pereira e Mateus Piva Adami (2014): <sup>[ii]</sup>

*O cálculo da equivalência na substituição de metas é um pressuposto determinante para o modelo prevalecente hoje, o que demanda uma série de avaliações bastante complexas para que se determine o VPL em ambas as atividades, objeto da substituição. Assim, seria imprescindível que a Anatel tivesse capacidade para determinar a “parcela do custo não recuperável” referente a cada atividade, em momento anterior à aprovação do PGMU – o que aparentemente gera alguma dificuldade.*

*O procedimento também possui a desvantagem de não assegurar transparência quanto aos critérios utilizados pelo órgão regulador para chegar aos resultados materializados nas propostas de PGMU. De fato, uma maior transparência nos estudos da Anatel poderia estimular potenciais investidores a levar adiante projetos com VPL baixo, mesmo nas situações em que não fosse adequada a sua inclusão formal como meta de universalização.*

11. Ademais, a Anatel tem regulamentado o cálculo dos saldos do PGMU por meio de instrumentos de baixa publicidade, dado que a metodologia de custos para determinação do valor dos saldos foi instrumentalizada com base em documentos internos da Agência. Neste contexto, a operacionalização e a regulamentação dos saldos do PGMU têm sido desenvolvidos com base em Infôrmes da área técnica da Anatel e aprovados por meio de Análises/Votos de Conselheiros da Agência, via abertura de processo específico que conta apenas com a participação da Anatel e das operadoras concessionárias do STFC. Nesse caso, a operacionalização e a regulamentação dos saldos do PGMU, não estão contando com a participação da sociedade de maneira geral ou mesmo do Ministério, responsável pela elaboração das políticas públicas para o setor o que, prejudica a transparência e a legitimidade da atuação da Anatel e de seus atos. Enfim, a Seae é favorável à participação da sociedade no processo de construção da metodologia de custos dos saldos decorrentes da desoneração regulatória das concessões para o investimento em banda larga, visto que os valores de saldo remanescente do PGMU se tratam de um instrumento regulatório criado justamente para estimular o atendimento de localidades em que não há demanda por serviços, inexistente ou precária de banda larga.

## **2.2. Opções à Regulação**

12. 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.

13. Com base nos documentos disponibilizados pela agência, a Seae entende que:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Foram apresentadas as alternativas estudadas.</li></ul>                              |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Foram apresentadas as consequências da norma e das alternativas estudadas.</li></ul> |

14. A Anatel estudou as alternativas para o enfrentamento do problema identificado na presente consulta pública:

- *Alternativa A – Iniciar um novo processo, desde o início, para revisão das minutas de Contrato de Concessão do STFC e do PGMU;*
- *Alternativa B – Submeter à Consulta Pública as minutas de Contrato de Concessão do STFC que foram aprovadas pela Resolução nº 678/2017, bem como da proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016;*
- *Alternativa C – Manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e a proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de*

15. Segundo consta da ANÁLISE N° 313/2018/SEI/AD, de 19/12/2018, do Conselheiro Aníbal Diniz, a alternativa preferida foi a Alternativa C:

4.10. O Relatório de AIR conclui que a Alternativa C se mostra mais adequada no presente momento, em que o STFC perde relevância para outros serviços de telecomunicações, mais aderentes às necessidades dos usuários, além de não ter se vislumbrado novos fatos que justifiquem mudanças nas minutas aprovadas pela Resolução n° 678/2017, tampouco na proposta de PGMU aprovadas pela Anatel em dezembro de 2016. A área técnica entende que a escolha dessa Alternativa previne o dispêndio de recursos públicos associados a uma revisão ampla do Contrato de Concessão do STFC e do PGMU, além do que já fora concluído recentemente, principalmente considerando que não foram observados elementos consistentes que justificassem o estabelecimento de novos condicionamentos e novas metas de universalização.

16. A Secretaria não é contrária à Alternativa C, entretanto as propostas regulatórias da Anatel não vieram acompanhadas de estudos prévios robustos de modelos de custos para a universalização das telecomunicações brasileiras com o intuito de operacionalizar e regulamentar o cálculo do saldo de recursos resultantes da equivalência na substituição de metas dos PGMUs anteriores.

### 3. Análise do Impacto Concorrencial

17. Os impactos à concorrência foram avaliados a partir da metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>[iii]</sup>. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: A) limitação no número ou variedade de fornecedores; B) limitação na concorrência entre empresas; C) diminuição do incentivo à competição ou D) redução da mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

18. Em relação aos impactos concorrenciais

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

### 4. Considerações Finais

19. A proposta de consulta não veio acompanhada de estudos prévios robustos de modelos de custos para a universalização das telecomunicações brasileiras, o que para esta Secretaria dificultará sobremaneira, para a Anatel, a operacionalização e a regulamentação do cálculo do saldo de recursos resultantes da equivalência na substituição de metas dos PGMUs anteriores,

20. Diante do exposto, sugerimos à Anatel que abra uma nova consulta para discutir a operacionalização e a regulamentação do cálculo do saldo de recursos resultantes da equivalência na substituição de metas dos PGMUs anteriores, visto que os valores de saldo remanescente do PGMU se tratam de um instrumento regulatório criado justamente para atender a uma política pública de universalização.

---

[i] 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)*.

[ii] PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva e ADAMI, Mateus Piva. O desafio da universalização de telecomunicações: um balanço após 15 anos de LGT. In: GUERRA, Sergio (Org.). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. 189-225.

[iii] Referência: OCDE (2017). *Guia para Avaliação da Concorrência*. Volume 1 - Princípios. Versão 3.0. Disponível em < <http://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf> >. Acessado em

19.08.2018.

Brasília, 26 de março de 2019.

Documento assinado eletronicamente

**ADRIANO AUGUSTO DO COUTO COSTA**

Coordenador de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

**RICARDO VIDAL DE ABREU**

Coordenador-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

**MARCELO DE MATOS RAMOS**

Subsecretário de Competitividade, Concorrência, Inovação e Serviços

De acordo.

**CÉSAR COSTA ALVES DE MATTOS**

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Vidal de Abreu, Coordenador(a)-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde**, em 26/03/2019, às 17:26, 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 **Marcelo de Matos Ramos, Subsecretário(a) de Competitividade e Concorrência em Inovação e Serviços**, em 26/03/2019, às 17:56, 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 **Adriano Augusto do Couto Costa, Coordenador(a)**, em 26/03/2019, às 18:48, 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 **César Costa Alves de Mattos, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 26/03/2019, às 19:25, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1990622** e o código CRC **9999B3FC**.

