



PARECER SEI Nº 12773/2022/ME

Assunto: contribuição à Consulta Pública Anatel nº 41/2022, referente à proposta de Simplificação da regulamentação de serviços de telecomunicações, objeto do item 25 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022.

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. A Consulta Pública (“CP”) nº 41/2022, da Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel”), decorre de proposta constante do item nº 25 de sua Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, aprovada por meio da Resolução Interna nº 1/2020, e se refere especificamente à simplificação da regulamentação de serviços de telecomunicações.

2. Trata-se de iniciativa que decorre de desdobramentos anteriores, tendo seu processo sido inaugurado em 2017, com a formação de uma equipe de projetos, visando o atendimento do item 32 da então Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018, aprovada pela Portaria nº 49/2017, nos seguintes termos:

32 - Simplificação da regulamentação de serviços de telecomunicações.

Descrição: A convergência das redes e serviços de telecomunicações tem se tornado uma realidade cada vez mais presente no setor. Diversos serviços são oferecidos por meio de uma mesma plataforma, ou pelo menos na forma de ofertas conjuntas (ainda que por plataformas distintas). Nesta linha, a regulamentação tem também convergido a fim de tratar cada temática de maneira única para os diversos serviços. Exemplos recentes são a regulamentação sobre direitos de consumidores de serviços de telecomunicações, editada pela Agência em 2014, e de qualidade destes serviços, atualmente em unificação na Agência, além da regulamentação afeta à competição que já traz uma natureza transversal aos diferentes serviços de telecomunicações. Ato contínuo, os regulamentos dos diversos serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em especial os quatro maiores, também devem evoluir neste sentido, simplificando e unificando tais regras no que for possível.^[1]

3. Explica então a Anatel que, com o avanço dos debates, o escopo daquele trabalho foi ampliado para incluir, além da consolidação dos textos normativos, a avaliação do mérito das regras em busca da simplificação dos serviços atuais e estudos sobre uma simplificação da estrutura em si dos serviços de telecomunicações. Assim, o tema foi reinserido como item nº 46 na Agenda Regulatória 2019-2020 e no citado item 25 da Agenda Regulatória 2021-2022, tendo recebido o seguinte acréscimo em sua descrição:

(...) O debate deste item envolve também a possibilidade de consolidação dos serviços de telecomunicações, de interesse coletivo ou restrito, bem como a consolidação normativa oriunda do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.^[2]

4. A Agência reforça, ainda, que o escopo da CP está intrinsecamente relacionado à evolução do setor de telecomunicações, cuja realidade revela-se significativamente diversa daquela que ensejou os regulamentos vigentes, os quais, sem sua maioria, decorrem do período de privatizações dos anos 90. À época, as redes de telecomunicações eram claramente separadas conforme o serviço à que se prestavam, como o STFC, o SMP e o SCM. A regulamentação foi assim construída seguindo a mesma lógica, com regulamentos específicos para cada um destes serviços.

5. O cenário fático atual, todavia, é outro. Pelo próprio avanço tecnológico e pelos investimentos e integrações realizados por *players* que operam em mercados relacionados, observa-se uma ampla convergência de operação, a qual envolve não só nas redes de telecomunicações, como também à própria prestação dos serviços e

ofertas, em mercados de atacado e no nível *downstream*. Neste sentido, a evolução destas discussões, pela Anatel, vem considerando, a partir de contribuições recebidas em momentos anteriores e de suas análises internas, a ampliação da convergência destes mercados, como destacam as discussões que substanciaram a presente CP:

Essa convergência pode ser observada em diversos níveis. Em seu aspecto físico, o principal exemplo é o compartilhamento de infraestruturas, ativas e passivas, que dão suporte a múltiplos serviços, não sendo raro encontrar uma estação de telecomunicações por onde trafegam chamadas de voz do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – telefonia fixa, comunicações de dados do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) – banda larga fixa, e sinais de áudio e vídeo do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) – TV por assinatura, muitas vezes até mesmo de prestadoras distintas. No âmbito da prestação, observa-se que as fronteiras entre os serviços regulados já não são mais tão claras, especialmente em virtude da tendência de que todos os tipos de informações trafeguem na forma de dados por redes altamente interligadas e interdependentes, com o objetivo de atender a uma demanda que não mais envolve formas de comunicação, mas sim o acesso aos conteúdos e às aplicações. Tendo a demanda como um efusivo patrocinador, as ofertas de serviços seguiram também a lógica da convergência, observando-se a tendência, em várias prestadoras, de que diversos serviços sejam oferecidos por meio de uma mesma plataforma, ou pelo menos na forma de ofertas conjuntas, ainda que por plataformas distintas.^[3]

6. Em termos práticos, esta mudança nos modelos de negócios vem sendo acompanhada por alterações em alguns regulamentos, os quais também evoluíram, unificando normas antes integrantes dos regulamentos de cada um dos serviços em regulamentos temáticos, em temas transversais, como os que versam, cada um deles, sobre direitos do consumidor, sobre qualidade, outorga e licenciamento.

7. Além desta consolidação temática, obrigações que antes eram distintas para cada serviço receberam, sempre que possível, um tratamento unificado, mantendo as especificidades em regras de exceção, como, por exemplo, nas regras relacionadas às situações de *roaming*, típicas do SMP, ou das regras de carregamento obrigatório de canais, aplicáveis tão somente ao SeAC.

8. Assim, a consolidação de regulamentos em grandes temáticas setoriais implicou na revogação de diversos dispositivos e, conseqüentemente, no esvaziamento do conteúdo de muitas normas. A presente CP foi gestada, portanto, à luz da compreensão de que o esvaziamento destes regulamentos de serviços implica na dificuldade de se consultar regras espalhadas por múltiplos documentos. Ademais, as normas que permaneceram em regulamentos específicos têm, por vezes, uma redação distinta para o tratamento do mesmo problema, o que leva aos agentes do mercado e aos usuários dúvidas de interpretação e questionamentos.

9. Perpassa, como elemento racional para esta simplificação regulatória, a percepção de que a mudança nos serviços, cada vez mais orientados a dados, em detrimento dos tradicionais serviços de voz, obriga a própria reestruturação dos serviços de telecomunicações, de modo que o seu regramento seja simplificado e atende de maneira mais eficiente aos interesses da população. Para tanto, assim definiu a Anatel a estruturação da presente CP:

O projeto, com isso, foi estruturado em três grandes eixos temáticos: (i) análise quanto à consolidação ou não dos serviços de telecomunicações (Tema 1); (ii) análise de regramentos específicos dos atuais serviços onde já foram mapeados problemas ou necessidades de atualização (Tema 2); e (iii) consolidação dos regulamentos de serviços, conforme orienta o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 (Tema 3).^[4]

10. Para sustentar a proposta de intervenção regulatória atual foi elaborada Análise de Impacto Regulatório (“AIR”)^[5] pela área técnica da Anatel, na qual identificaram-se os problemas, os objetivos e as possíveis alternativas de solução, culminando com algumas propostas que foram apreciadas pelo seu Conselho Diretor (CD/Anatel), revisas e trazidas à contribuição da sociedade.

11. Destaca-se que a AIR realizou uma análise do *benchmark* internacional, tendo constatado que outros países - notadamente aqueles integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (“OCDE”) - também passaram por momentos de reflexão sobre seus marcos normativo-regulatórios. Tal inspiração mostrou-se relevante, por se constatar que a OCDE vem destacando que a simplificação normativa se constitui de ferramenta de qualidade regulatória em favor da competitividade, produtividade e do empreendedorismo de seus países membro. Além disso, outras ferramentas têm sido constantemente utilizadas por estes países em processos de revisão regulamentar, como, por exemplo: técnicas de avaliação padronizadas com critérios de decisão preestabelecidos; necessidade de considerar explicitamente a consistência da regulamentação em diferentes áreas

indicando sobreposições/inconsistências/duplicidades; e consideração de participação pública no processo de simplificação regulatória.

12. Conclui a AIR, após discorrer sobre as iniciativas adotadas em outras jurisdições:

...a simplificação regulatória é uma iniciativa desejável por parte de diversos órgãos da administração pública e se trata de uma prática amplamente recomendada por organismos internacionais. Aliada aos preceitos de melhoria do ambiente de negócios de cunho universal, destaca-se aqui a característica do setor de telecomunicações de convergência de redes, de rivalidade entre seus serviços e de tratamento unificado das demandas de consumidores, o que indica que a regulamentação setorial precisa se adequar a esse novo cenário. Alguns países têm adotado estratégias de simplificação regulatória nesse sentido.[\[6\]](#)

13. Como já explicado, a AIR sustentou-se em três grandes eixos temáticos:

I - análise quanto à consolidação ou não dos serviços de telecomunicações (Tema 1);

II - análise de regramentos específicos dos atuais serviços onde já foram mapeados problemas ou necessidades de atualização (Tema 2); e

III - consolidação dos regulamentos de serviços, conforme orienta o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 (Tema 3).

14. Como desdobramento lógico, as alternativas escolhidas para o primeiro eixo impactaram as escolhas para os demais eixos, uma vez que elas endereçaram a análise de um possível novo marco das telecomunicações, a partir do estudo de formas de consolidação dos serviços. Nesse contexto, a AIR enumerou um rol de desafios que devem ser superados para que se estabeleça um novo marco possível, ou seja, indicou aqueles elementos que devem ser considerados para uma possível mudança de estrutura nos serviços de telecomunicações, os quais são destacados a seguir:

I - área de prestação (ou tarifação: local, regional ou nacional);

II - remuneração de redes;

III - regras de interconexão de redes;

IV - impactos sobre a numeração na unificação de serviços;

V - Lei 12.485, de 2011 (Lei do SeAC);

VI - STFC prestado em regime público;

VII - regulações assimétricas (Poder de Mercado Significativo - PMS e Prestadoras de Pequeno Porte - PPP);

VIII - destinação das faixas de radiofrequências; e

IX - atualização do escopo da infraestrutura abarcada pelo Serviço Móvel Global por Satélite.

15. O Conselheiro Relator da matéria, Moisés Queiroz Moreira, por meio da Análise nº 4/2022/MM, teceu considerações sobre as contribuições recebidas e sobre as propostas trazidas na AIR, tendo acolhido grande parte do que foi recomendado e efetuado alguns reparos às sugestões efetuadas. Ao final, concordou em levar à Consulta Pública as seguintes propostas de alteração:

- Proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações, nos termos da Minuta de Resolução[\[7\]](#);

- Proposta de Regulamento sobre Uso Temporário de Radiofrequências, nos termos da Minuta de Resolução[\[8\]](#); e

- Proposta de Glossário aplicável ao Setor de Telecomunicações, nos termos da Minuta de Resolução[\[9\]](#).

16. Por meio do acórdão nº 190/2022, o Conselho Diretor da Anatel (“CD/Anatel”), por unanimidade, ratificou os encaminhamentos do Conselheiro Relator.

17. O prazo para contribuições à CP é de 90 dias, contados a partir de 9 de junho de 2022.

18. Para se chegar às propostas de Regulamentos e do Glossário indicados à presente CP, a Análise da Anatel, seja por meio da AIR, como pelo seu CD, foi dividida nos três grandes eixos temáticos já mencionados, os quais permitiram uma análise mais pormenorizada de cada problema regulatório apontado e os caminhos para seu enfrentamento.

19. O primeiro tema (Tema 1) trazido pela AIR e acolhido pelo CD/Anatel envolve a simplificação e consolidação dos serviços de telecomunicações, objeto principal da presente CP e que direcionou os seus temas subsequentes. Na visão da Anatel, a consolidação dos serviços se mostra possível, seja em razão da convergência de redes, seja em função do próprio interesse da população, cuja demanda vem se direcionando aos serviços baseados em tráfego de dados, mesmo aqueles que tradicionalmente eram entendidos por serviços de voz, como o típico SMP e o STFC. Como o explica a Agência, “*se antes havia uma diferenciação clara nas redes de telecomunicações por serviço, hoje as redes permitem o provimento de diversos serviços de forma convergente.*”^[10]

20. Dessa forma, o tema é abordado no sentido de prospectar uma visão de futuro das telecomunicações, fomentando uma discussão que possa levar a um novo marco regulatório para o setor. Para tanto, entendeu a Agência ser fundamental, inclusive, que os agentes econômicos afetados contribuíssem neste processo, como já o vem fazendo, reforçando um debate que contemple o dinamismo do mercado, cujas realidades estão, em fato, em contínua transformação.

21. Este Tema 1 foi dividido em 4 subtemas, como descritos abaixo:

- Subtema 1.1: alteração da definição do SCM;
- Subtema 1.2: extinção do SMGS;
- Subtema 1.3: possibilidade de prestação do SMP por meio de capacidade satelital, em substituição ao SMGS;
- Subtema 1.4: admissão da interconexão das redes SLP por satélite com outras redes.

22. Para segundo Tema (Tema 2), relacionado à Revisão de Regras regulatórias, a Anatel busca simplificar regulamentos de prestação dos serviços de telecomunicações de forma geral, focando-se naqueles que não vêm sendo objeto de revisões temáticas tratadas em outros itens da Agenda Regulatória da Anatel. Este Tema 2 foi dividido em uma abordagem com 13 subtemas, cada um deles com propostas de encaminhamento específicas. São estes os 13 subtemas:

- Subtema 2.1: Impacto da destinação de numeração para o SCM na regulamentação do serviço;
- Subtema 2.2: Revisão das regras de interconexão/remuneração do SMGS com demais serviços de voz, frente à destinação de numeração pública para o serviço;
- Subtema 2.3: Serviços de telecomunicações e o provimento de conexão à internet fixa;
- Subtema 2.4: Definição de grupo determinado de usuário no SLP;
- Subtema 2.5: Restrições para não empresas terem outorga de serviço coletivo;
- Subtema 2.6: Revisões no Serviço Especial para Fins Científicos ou Experimentais – SEFICE
- Subtema 2.7: Revisão das regras do serviço de Rádio Cidadão;
- Subtema 2.8: Revisão das regras do serviço Radioamador;
- Subtema 2.9: Revisão das regras do SMP por meio de Rede Virtual;
- Subtema 2.10: Redes Neutras para a prestação de serviços de telecomunicações;
- Subtema 2.11: Sandbox regulatório;
- Subtema 2.12: Serviço Móvel Aeronáutico e Móvel Marítimo;
- Subtema 2.13: Outras alterações.

23. Por fim, o terceiro tema (Tema 3) decorre das discussões que naturalmente se originaram nos temas anteriores e tem em vista o fato de que alguns regulamentos-base dos serviços de telecomunicações estão sendo esvaziados de seu conteúdo, na medida em que a cada novo regulamento temático aprovado, diversos dispositivos que tratavam a questão de forma específica nos regulamentos de serviços são revogados. O tema está alinhado ao

Decreto nº 10.139/2019, o qual trata da revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto (guilhotina regulatória).

24. Neste tocante, tendo em vista a multiplicidade de temas trazidos à CP e visando uma análise mais pormenorizada de cada um deles, esta SEAE optou por efetuar contribuições segmentadas, ou seja, por meio de pareceres distintos a cada grande tema que a Anatel se propôs a discutir e para os quais entende-se haver impacto concorrencial mais relevante.

25. Assim, para o presente parecer, dada a convergência entre os temas e subtemas relacionados à conectividade fixa, esta Secretaria trará uma manifestação relacionada aos impactos sobre os mercados de SCM, STFC e SVA, contribuindo mais especificamente com os seguintes subtemas trazidos pela Agência e acima mencionados:

- Subtema 1.1: alteração da definição do SCM;
- Subtema 2.1: Impacto da destinação de numeração para o SCM na regulamentação do serviço;
- Subtema 2.3: Serviços de telecomunicações e o provimento de conexão à internet fixa.

26. O próximo tópico descreverá cada um destes subtemas e os problemas regulatórios a serem enfrentados.

3 ANÁLISE DOS SUBTEMAS

27. Visando melhor abordar os subtemas (1.1, 2.1 e 2.3), optou-se por realizar uma discussão conectada entre eles, dada a aderência e o nexo que possuem entre si. A discussão deste parecer é iniciada pela análise do “Impacto da destinação de numeração para o SCM na regulamentação do serviço” (Subtema 2.1), uma vez que a abordagem deste tópico impacta diretamente a definição dos outros dois subtemas, a saber, “Alteração da definição do SCM” (Subtema 1.1) e “Serviços de telecomunicações e o provimento de conexão à internet fixa” (Subtema 2.3).

28. É a definição da possibilidade de numeração para o SCM que altera sua própria semântica, ou seja, seu novo posicionamento como serviço de conectividade e sua possibilidade de interconexão com diferentes serviços. Isso, como se verá, alterará sua própria definição e seus limites de operação.

29. Esta conexão entre os temas, aliás, é bem explicada pelo Conselheiro da Anatel, Moisés Queiroz Moreira:

Conforme já abordei anteriormente na presente análise ao tratar do Tema 1 da AIR, a definição do escopo do SCM atualmente vigente impõe um desafio a ser endereçado para a pretendida consolidação dos serviços fixos. No presente subtema, em que se avaliam os impactos na regulamentação atual decorrentes da destinação de recursos de numeração ao SCM, também se verifica a necessidade de revisão do escopo do serviço. Isso porque o propósito da destinação dos recursos de numeração ao SCM é permitir que os usuários desses serviços possam se comunicar com usuários de serviços de outras redes, tais como do STFC e do SMP, utilizando-se de tais recursos. Ora, uma vez que tal comunicação fosse viabilizada, não haveria diferenças entre referido serviço e o STFC. Por outro lado, não viabilizar tal comunicação torna desnecessária a destinação dos recursos de numeração, pois o estabelecimento de interconexão somente entre redes do SCM prescinde de tais recursos. Além da definição do SCM, o RSCM dispõe também sobre regras gerais para sua prestação, algumas delas incluídas nas temáticas abordadas em detalhe na AIR, e outras para as quais se consignou, naquele documento, não serem impactadas pela destinação de recursos de numeração para o SCM. [\[11\]](#)

3.1 SUBTEMA - IMPACTO DA DESTINAÇÃO DE NUMERAÇÃO PARA O SCM NA REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO

30. Para definir a possibilidade de numeração para o SCM, a Anatel propõe que seja destinado a este Serviço um sistema de recursos de numeração no modelo E.164 [\[12\]](#), semelhante ao que já existe para o STFC e ao SMP, permitindo assim a interconectividade entre eles. Em termos práticos, atualmente há uma ampla

conectividade entre o SMP e o STFC, posto que é possível estabelecer ligações de voz entre usuários destes serviços. A proposta, assim, é permitir que o SCM tenha recursos semelhantes de numeração para que, por meio do tráfego de dados, haja conectividade com o STFC e o SMP para o envio de voz sobre IP ou simplesmente de dados trafegados para mensagens, vídeos e outras aplicações.

31. Assim foi introduzido o assunto pela Anatel:

A Análise de Impacto Regulatório elaborada [...] balizou o entendimento de que não existiria um problema a ser endereçado mediante a destinação de recursos de numeração E.164 para o SCM, tendo em vista que não seria a presença ou a ausência de um plano de numeração para o SCM que impediria um ambiente de justa competição entre as prestadoras de diferentes serviços de telecomunicações (SCM, STFC, SMP, SME).

Assim, conforme consignei em minha análise, em não havendo problema a ser endereçado, a destinação de numeração para o SCM sem a devida discussão sobre o modelo brasileiro de prestação de serviços de telecomunicações, na verdade, tornaria inócua a medida, dadas as restrições ao escopo do SCM, notadamente aquela que o diferencia do STFC. Assim, naqueles autos, decidiu-se pela criação do plano de numeração para o SCM, sendo que a efetiva atribuição dos recursos de numeração para tal serviço poderia não depender apenas da conclusão do processo de simplificação, mas da superação dos obstáculos colocados na AIR do respectivo projeto.^[13]

32. De fato, a geração de recursos de numeração ao SCM depende da resolução e revisão de alguns fatores, como aspectos de interconexão e de remuneração de redes, uma vez que o serviço se relacionará com outros (como o STFC e SMP), havendo regras de pagamento, em atacado, para esta conectividade e pelo uso das redes de terceiros.

33. Como se observa, em AIR anterior^[14] a que sustentou a realizada para a presente CP, a Anatel efetuou uma análise que considerou múltiplos fatores para o enfrentamento da questão e a possibilidade de atribuição de recursos de numeração ao SCM. Tais fatores aparecem descritos, a seguir.

3.1.1 Definição do serviço e regras gerais de sua prestação

34. Como já explicado, a definição do SCM e as regras gerais para a sua prestação estão dispostas na Resolução nº 614/2013, que trata do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (“RSCM”). Do ponto de vista de seu escopo, trata-se de serviço fixo de interesse coletivo, prestado no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à Internet, e que, por definição, não deve se confundir com os serviços de radiodifusão, com o Serviço de Acesso Condicionado, o SeAC, e com o STFC. Assim dispõe o artigo 3º do RSCM:

Art. 3º O SCM é um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a Assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

§ 1º A prestação do SCM não admite a transmissão, emissão e recepção de informações de qualquer natureza que possam configurar a prestação de serviços de radiodifusão, de televisão por assinatura ou de acesso condicionado, assim como o fornecimento de sinais de vídeos e áudio, de forma irrestrita e simultânea, para os Assinantes, na forma e condições previstas na regulamentação desses serviços.

§ 2º Na prestação do SCM não é permitida a oferta de serviço com as características do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC), em especial o encaminhamento de tráfego telefônico por meio da rede de SCM simultaneamente originado e terminado nas redes do STFC.

§ 3º Na prestação do SCM é permitida a implementação da função de mobilidade restrita nas condições previstas na regulamentação específica de uso de radiofrequência.

35. Além da definição do serviço, o RSCM traz uma série de regras gerais de prestação do serviço, algumas destas debatidas nos tópicos a seguir, em acordo com seus impactos notadamente ao ambiente concorrencial, tais como: (i) numeração e interconexão; (ii) uso das redes para oferta de serviço de valor adicionado; (iii) autorização para prestação do serviço e das radiofrequências associadas, bem como transferência de autorização; (iv) instalação e licenciamento do sistema; (v) direitos e deveres das prestadoras e dos assinantes; (vi) parâmetros de qualidade; (vii) serviços públicos de emergência; (viii) contratos e Planos de Serviço; (ix) conexão à internet, inclusive por meio de um Provedor de Serviço de Conexão à Internet – PSCI; (x) preços e prazos de permanência; (xi) sanções; e (xii) disposições finais e transitórias.

3.1.2 Direito dos consumidores

36. Na AIR realizada pela Anatel não foram vislumbrados impactos sobre a normatização referente aos direitos dos consumidores decorrentes da destinação de recursos de numeração para o SCM.

37. A Resolução nº 632/2014, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (“RGC”), já possui um aspecto convergente, ou seja, definindo direitos e obrigações que não são diferenciadas por serviço de telecomunicações, criando apenas segmentações de acordo com o porte da empresa: as Prestadoras de Pequeno Porte (“PPP”), designadas por meio do Ato Anatel nº 6.539/2019 possuem menor carga regulatória ao serem comparadas com empresas detentoras de Poder de Mercado Significativo (“PMS”).

38. Há ainda, no RGC, algumas disposições específicas para o SCM, como explicou a Anatel:

As disposições trazidas no RGC já são convergentes entre os serviços aos quais se aplica, havendo pouquíssimas regras específicas ao SCM sobre: (i) metodologia para comprovação, pelo consumidor, de descumprimento individual do contrato quanto à qualidade técnica (taxa de transmissão, por exemplo), no § 5º do art. 58; e (ii) suspensão parcial, por meio da redução de velocidade, em razão da falta de pagamento ou de inserção de crédito, no inciso III do art. 92.^[15]

39. As regras trazidas acima, como se observa, não são impactadas pela destinação de recursos de numeração para o SCM. Há, todavia, regras do RGC que são específicas para o STFC e para o SMP, as quais também versam sobre suspensão parcial ou total de serviços e que, dada a pretendida alteração do seu escopo para permitir que este se relacione com o STFC, sua não aplicação para o SCM pode criar algum desequilíbrio no regimento de serviços que estejam justamente relacionados. Neste sentido, observe-se o que dispõem os artigos 92 e 94 do RGC:

Art. 92. A suspensão parcial caracteriza-se:

I - no Serviço Móvel Pessoal – SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, pelo bloqueio para originação de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o Consumidor, bem como para recebimento de Chamadas a Cobrar pelo Consumidor;

II - nos Serviços de Televisão por Assinatura, pela disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória; e,

III - no Serviço de Comunicação Mult mídia – SCM e nas conexões de dados do Serviço Móvel Pessoal – SMP, pela redução da velocidade contratada.

[...]

Art. 94 Durante a suspensão parcial e total do provimento do serviço, a Prestadora deve garantir aos Consumidores do STFC e do SMP:

I - a possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação; II - ter preservado o seu código de acesso, nos termos da regulamentação; e, III - acessar a Central de Atendimento Telefônico da Prestadora.

40. O inciso I, artigo 92 do RGC, caracteriza a suspensão parcial dos serviços quando envolverem serviço de voz, não alcançando as chamadas de voz sobre IP como é possibilitada nas redes do SCM. Da mesma forma, o artigo 94 estabelece direitos aos consumidores do STFC e do SMP que atualmente não são previstos para o SCM, uma vez que este atualmente não se interconecta com aqueles serviços.

41. Por isso, na visão da Anatel, uma vez que se pretende permitir que o escopo do SCM se sobreponha ao do STFC, haveria que se avaliar a pertinência de se garantir os direitos previstos no referido artigo 94 do RGC aos mesmos usuários do SCM, bem como de se promover, naturalmente, uma maior convergência nas regras que incidem sobre os distintos serviços, como é o caso do artigo 92, tornando-o aderente às regras que hoje incidem apenas sobre o STFC e o SMP.

42. Indica ainda a Agência: “sobre a suspensão parcial dos serviços no SCM, caracterizada no inciso III do art. 92 do RGC pela redução da velocidade contratada, ao se viabilizar a realização de chamadas originadas a partir deste serviço e destinadas ao STFC ou ao SMP, não fica claro se sob suspensão parcial é possível ou não a realização de chamadas, pois dependerá da velocidade remanescente.”^[16]

43. Assim, com intuito de garantir maior isonomia nas regras que incidem sobre serviços com finalidade e escopo intercalados, ampliando igualmente a clareza das regras para o consumidor dos diferentes serviços, entendeu a Anatel como oportuno incluir o SCM no disposto no inciso I do artigo 92 do RGC, deixando claro que,

sob suspensão parcial do SCM, sujeita-se o consumidor à impossibilidade de originar de chamadas, ou de receber chamadas a cobrar, da mesma forma como ocorre para consumidores do STFC e do SMP. Em relação ao artigo 94 do RGC, o direito previsto no seu inciso I já se encontra previsto para os usuários do SCM por meio do artigo 65-A, conforme alteração promovida pela Resolução Anatel nº 738/2020. No entanto, os direitos previstos nos incisos II e III, referentes, respectivamente, à preservação do código de acesso de usuário e a poder acessar a central de atendimento da prestadora durante a suspensão total ou parcial dos serviços, não têm previsão na regulamentação atual, até porque não se atribuiu ainda, efetivamente, a numeração para o SCM. Neste íterim, tais itens, por extensão de um novo escopo do próprio serviço, requereriam, obviamente, atualização.

44. Por tal razão que a Anatel propôs alterar o caput do artigo 94 do RGC, de modo a contemplar os consumidores do SCM como titulares dos direitos previstos em referido dispositivo, quando a prestadora do SCM fizer valer o uso de recursos de numeração.

3.1.3 Qualidade

45. A regulamentação de qualidade dos serviços de telecomunicações atualmente vigente também adotada o princípio da convergência, adotando regras transversais aos serviços de telecomunicações, não havendo também a diferenciação por tipo serviço, mas pelo porte da prestadora.

46. Da mesma forma como se deu em relação aos direitos dos consumidores, a Anatel não detectou impactos que decorram da numeração do SCM sobre tal regulamentação. A Resolução nº 717/2019, que contém o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (“RQUAL”), consolidou a regulamentação de qualidade de diversos serviços de telecomunicações de interesse coletivo, e trouxe indicadores de qualidade que compõem o Índice de Qualidade do Serviço (IQS) ou o Índice de Reclamações (IR), além de outros indicadores informativos.

47. Neste íterim, tal como se observa no subitem anterior, após apresentação do rol de indicadores de qualidade aplicáveis ao SCM ressaltou-se, na AIR realizada pela Agência, a inexistência de indicadores com foco em conexões de voz para o SCM. Esta ausência, no entanto, ocorre também a outros serviços regulados, principalmente porque atualmente os serviços estão mais atrelados à conexão de dados do que por voz.

48. Por tal razão, a Anatel entendeu que não há impactos na regulamentação de qualidade que decorram da destinação de recursos de numeração para o SCM.

3.1.4 Promoção da competição e estabelecimento de assimetrias

49. A atuação da Anatel na promoção da competição em mercados de telecomunicações é calcada nas variáveis de poder de mercado e porte dos agentes, buscando tratar desigualmente os agentes que são desiguais, por meio do estabelecimento de medidas regulatórias assimétricas, seja nos mercados de atacado, seja nos mercados de varejo.

50. O meio pelo qual a Agência realiza esta regulação assimétrica é o Plano Geral de Metas de Competição (“PGMC”), em que se verifica, regularmente, o processo competitivo nos diversos mercados de varejo e avalia quais são aqueles que exigem a prescrição das citadas medidas assimétricas aos agentes com PMS. Dessa forma, busca-se mitigar os efeitos adversos das barreiras estruturais ao mercado e criar condições para entradas sustentáveis de agentes menores, como PPP, por meio da imposição de medidas pró competitivas nos mercados de atacado que permitem acesso às *essential facilities* de telecomunicações.

51. Observe-se que nos mercados de varejo também são adotadas medidas assimétricas, as quais são baseadas na diferença de porte das prestadoras que concorrem entre si, de modo que sobre as prestadoras de pequeno porte recai, igualmente, menor carga regulatória.

52. Pela lógica do PGMC, os critérios adotados para a identificação de agentes com PMS e de PPP decorrem dos diagnósticos em torno da atuação das forças competitivas nos diferentes mercados de varejo de telecomunicações. Para determiná-los, o artigo 4º, Inciso XV, da Resolução nº 600/2012 (que define o PGMC), estabelece que PPP é aquele grupo econômico detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua. Com o Ato nº 6.539/2019, de caráter declaratório, o CD/Anatel nominou, por exclusão, os agentes que se qualificam nesta condição.

53. Por isso, até pelo dinamismo do setor de telecomunicações, associado aos resultados alçados pela imposição de medidas em favor da competição, o PGMC prevê revisões periódicas dos mercados relevantes e das

medidas assimétricas a cada 4 anos, de modo a captar as evoluções mercadológicas e tecnológicas do setor e identificar novas dinâmicas competitivas que demandam maior ou menor atuação regulatória.

54. Destaca-se que o PGMC se encontra em revisão, cujo processo, inclusive, foi objeto de recente Tomada de Subsídios[17], oportunidade em que esta SEAE efetuou também suas contribuições. Para conhecimento, informa-se que os atuais mercados relevantes de atacado do PGMC, objeto de regulação *ex ante*, estão definidos no artigo 3º, Anexo IV, da vigente Resolução nº 600/2012. São eles:

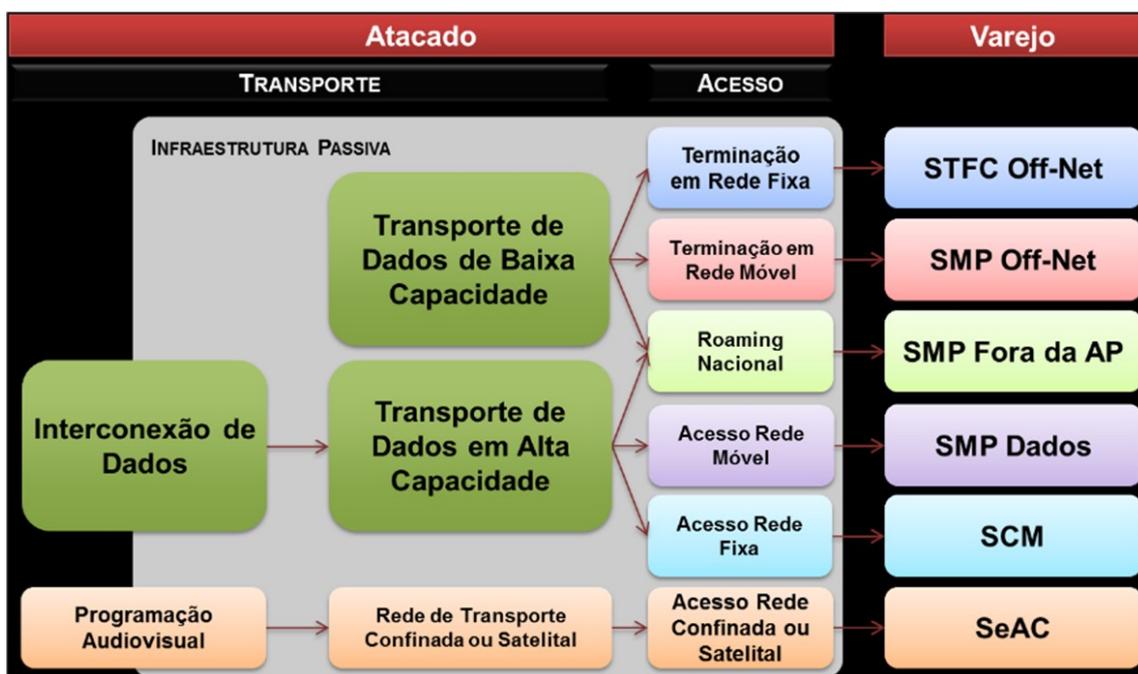
1. Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD);
2. Infraestrutura Passiva de Dutos e Subdutos;
3. Interconexão para Tráfego Telefônico em Rede Fixa;
4. Interconexão para Tráfego Telefônico em Rede Móvel;
5. Roaming;
6. Transporte de Dados em Alta Capacidade; e
7. Infraestrutura de rede fixa de acesso para transmissão de dados por meio de par de cobre em taxas de transmissão iguais ou inferiores a 12 Mbps.

55. Já o artigo 2º, Anexo IV, da mesma Resolução estabelece, por sua vez, que a identificação dos mercados relevantes considerou os seguintes mercados de varejo, em suas dimensões produto e geográficas:

1. Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, na dimensão geográfica municipal;
2. Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, na dimensão geográfica municipal;
3. (iii) Serviço Móvel Pessoal – SMP, na dimensão geográfica municipal; e
4. Serviço de Voz – Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC e Serviço Móvel Pessoal – SMP, na dimensão geográfica municipal.

56. Visando facilitar tal conexão entre os mercados de atacado e varejo, a Figura 1 ilustra, à luz da cadeia produtiva do setor de telecomunicações, esta correlação:

Figura 1 – Associação entre mercados relevantes de atacado e varejo - telecomunicações



Fonte: ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

57. Dada a sistemática da regulação pró-competição adotada pela Anatel, à luz do PGMC, é possível identificar eventuais impactos da destinação dos recursos de numeração, associada à alteração do escopo do serviço, sobre a regulamentação nesta temática.

58. Em relação aos mercados de varejo, entende-se que a definição *strictu sensu* do mercado de serviços de voz tende a ser alterada, passando a contemplar também o SCM (com voz sobre IP), juntamente com o STFC e o SMP, os quais já estão considerados. Tal alteração, por sua vez, poderá ter impacto nas mensurações de *market share* referentes a este mercado, desencadeando possíveis alterações nas designações daqueles agentes que se apresentam como PPP e PMS.

59. Consoante a isto, os conceitos que designam aqueles agentes PPP e PMS permanecerão inalterados, havendo, como se viu, apenas eventuais alterações em seus resultados – quais agentes estão, em determinado momento, enquadrados como um ou como outro -, o que ocorre periodicamente no âmbito do PGMC, em suas revisões periódicas, como no momento que corre.

60. Além disso, podem ocorrer impactos na categorização dos municípios em relação à competição estabelecida em sua dimensão geográfica para os diferentes mercados de varejo, categorização esta que baliza e orienta a intensidade da atuação regulatória direcionada a agentes detentores de PMS nos mercados de atacado associados – o que pode ser captado, sem prejuízo e igualmente, nas revisões periódicas do PGMC.

61. Em relação aos mercados de atacado, especificamente sobre os serviços que suportam o tráfego telefônico, o PGMC vigente contempla dois mercados de interconexão envolvendo este tipo de tráfego: um, relacionado à terminação em rede fixa, para o STFC, e outro, relacionado à terminação em rede móvel, para o SMP.

62. Além dos mercados de interconexão, têm-se também que os mercados de EILD e de *roaming* também suportam e se relacionam diretamente com o tráfego telefônico. Para estes mercados de EILD e de *roaming*, todavia, a Anatel entende que não há impactos da destinação de numeração para o SCM.

3.1.5 Interconexão de redes

63. Sobre este tema, a citada AIR realizada pela Anatel apresentou balizas regulamentares da interconexão, ressaltando que a Resolução nº 693/2018, a qual contém o Regulamento Geral de Interconexão (“RGI”), estabelece obrigações relacionadas à Interconexão para Troca de Tráfego Telefônico apenas para as prestadoras de STFC e de SMP.

64. Às prestadoras de SCM, o atual RGI estabelece apenas obrigação de oferta de um ponto de interconexão (“POI”) ou ponto de presença de interconexão (“PPI”), na área de prestação, justamente para a Interconexão para Troca de Tráfego de Dados. Naquela AIR, então, analisou-se a hipótese de interconexão de redes entre o SCM com os almejados recursos de numeração E.164 e os outros serviços que cursam tráfego telefônico (como o STFC, SMP e o próprio SCM), como se lê:

1. Chamada telefônica entre o SCM e o STFC

a) Originada no SCM

Primeiramente, considerando que a área de prestação do SCM corresponde, à luz da regulamentação atual, a todo o território nacional, não há que se falar na necessidade, no atual cenário normativo, de uma prestadora STFC na modalidade Longa Distância Nacional, pois todas as chamadas, neste caso, deverão ser consideradas locais.

Ressalta-se que isto é análogo ao relacionamento entre o SMP e o STFC, que também possuem áreas locais de tamanhos diferentes. Neste caso, todas as chamadas do SMP dentro de uma Área de Registro, destinadas ou originadas a um acesso STFC da mesma Área de Registro, são consideradas locais, independentemente do(s) município(s) onde estejam estes acessos.

Originada a chamada na rede SCM, destinada a um acesso do STFC, a prestadora do SCM é responsável por entregar esta chamada, direta ou indiretamente, em um ponto de interconexão ou ponto de presença de interconexão da prestadora de STFC na Área Local associada ao acesso do STFC de destino. Para isso, pode utilizar-se tanto de sua própria rede como da rede de terceiro (inclusive contratando, conforme o caso, Trânsito Local ou Transporte das concessionárias de STFC ou detentoras de Poder de Mercado Significativo). Acordos diferentes quanto aos custos de entrega do tráfego são permitidos pela regulamentação.

Quanto à tecnologia, caso haja a de comutação por pacotes naquele ponto, nenhuma conversão do tráfego é necessária. Caso aquele POI ou PPI da prestadora de STFC não tenha disponibilidade para trocar tráfego por meio de tecnologias comutadas por pacote, é necessária a conversão para a respectiva tecnologia baseada em comutação por circuito.

b) Originada no STFC

A análise aqui é muito semelhante ao caso anterior, com a diferença que a responsabilidade é da prestadora de STFC de entregar o tráfego no ponto de interconexão indicado pela prestadora do SCM como aquele que atende o respectivo acesso.

Ressalta-se, aqui, que não há obrigação, na regulamentação, atual, de oferta de pontos de interconexão, pelas prestadoras de SCM, para troca de tráfego telefônico. Por óbvio, aquelas que desejarem interconectar suas redes às do STFC ou do SMP devem disponibilizar esta infraestrutura, sem qualquer obrigação de granularidade (ou seja, poderia ser apenas um ponto em sua área de prestação, usualmente todo o território nacional).

2. Chamada telefônica entre o SCM e o SMP

Aqui também a análise é muito semelhante aos casos acima, seja a chamada originada na rede SCM ou a ela des nada, com a diferença que, no caso do SMP, a obrigação da prestadora é disponibilizar um ponto de interconexão ou de presença de interconexão por Área de Registro. Valem as mesmas considerações quanto à classificação das chamadas como locais, as responsabilidades de entrega do tráfego da rede de des no e às tecnologias ofertadas nos pontos de interconexão. Sobre este último ponto, ressalta-se que as redes do SMP, por possuírem tecnologia mais recente, tendem a sofrer menor impacto na utilização de tecnologias comutadas por pacote, o que diminui a chance de que seja necessário algum ponto de conversão do tráfego para uma tecnologia baseada em comutação por circuitos.

3. Chamada telefônica entre duas redes do SCM

Esta talvez seja a hipótese de mais fácil interconexão, haja vista que se trata, necessariamente, de redes com tecnologias baseadas por pacotes e que, direta ou indiretamente, são acessíveis uma a outra (inclusive por meio da internet). Assim, embora valham todos os dispositivos do RGI acima, outros arranjos negociais são possíveis de acontecer entre as partes em virtude da própria característica das redes do SCM.[\[18\]](#)

65. Com base nestas informações, entende a Anatel que a regulamentação de interconexão já comporta a conexão das redes SCM nas outras redes públicas de telefonia que utilizam o modelo de numeração E.164. Há, todavia, um desbalanceamento no mercado de voz, notadamente decorrente da granularidade na qual é definida a obrigação de disponibilização de POI e PPI para a interconexão para troca de tráfego telefônico. Isso porque, para a entrega do tráfego telefônico originado por prestadoras do STFC ou do SMP nas redes do SCM, vislumbram-se situações em que tais prestadoras incorrerão em custos maiores para alcançar o POI PPI da rede do SCM, pois este será, por força da regulamentação atualmente vigente, único em todo o território nacional.

66. Além disso, nos moldes do que ocorre hoje nas chamadas entre acessos do STFC e do SMP, as chamadas são consideradas locais quando ocorrem dentro da área de prestação dos serviços que for a maior entre eles: no caso de chamadas entre o STFC e o SMP, as chamadas que ocorrem dentro da mesma Área de Registro (que é a área de prestação do SMP) são consideradas locais, mesmo quando envolvem áreas locais do STFC distintas entre si.

67. Assim, quando passarem a ocorrer chamadas envolvendo acessos do SCM, essas serão sempre consideradas locais, por força de sua área de operação, passando-se a prescindir da figura da operadora de longa distância. De acordo com a Agência, ainda, *“tal constatação evidencia o risco de desequilíbrio de mercado de varejo dos serviços de voz, especialmente no STFC Longa Distância Nacional.”*[\[19\]](#)

68. A AIR que abordou o tema assim explica este possível problema:

...a área local atualmente prevista na regulamentação para o SCM corresponde a todo o território nacional. Assim, todas as chamadas telefônicas envolvendo SCM como origem ou destino destas chamadas serão, à luz das regras atuais, consideradas como chamadas locais, mesmo que destinadas ou originadas em outras redes de telefonia (STFC ou SMP). Assim, não haveria que se falar, por exemplo, em interconexão de redes para este fim telefônico entre uma prestadora de SCM e uma de STFC na modalidade local.

O desequilíbrio passa também pela disponibilidade de pontos de interconexão (POI) ou de presença de interconexão (PPI), bem como dos custos de entrega do tráfego telefônico nestes pontos pela rede de origem da chamada. Conforme dito na descrição introdutória deste tema, a obrigação do SCM, na regulamentação atual, determina apenas um destes pontos em toda a sua área de prestação (ou seja, apenas um em todo o território nacional). Os demais serviços têm uma granularidade maior destes pontos: um por Área Local no STFC e um por Área de Registro no SMP.[\[20\]](#)

69. Portanto, ante o risco de desequilíbrio no mercado de voz então identificado, notadamente no segmento de longa distância nacional, e ante a constatação acerca do desbalanceamento entre as regras de disponibilidade de POI e PPI existentes para cada serviço, foram propostas e analisadas as alternativas regulatórias com potencial para solucionar tal problema, com uma proposta de encaminhamento pelo CD/Anatel, as quais serão abordadas mais adiante nesta análise.

3.1.6 Preços e remuneração pelo uso de redes

70. Em relação aos preços, a AIR da Anatel efetuou análise de forma segmentada entre aspectos de atacado e de varejo. Em síntese, como constatou a Agência, a liberdade é a regra e não se vislumbraram problemas decorrentes da destinação de recursos de numeração no formato UIT E.164 ao SCM que envolvessem a necessidade de imposição de uma medida *ex ante* pela Anatel.

71. Para o mercado de varejo, considerando tratar-se de serviço prestado em regime privado, os preços são livres, devendo ser coibidas práticas anticompetitivas e eventuais abusos de poder econômico, inclusive sob a lógica dos efeitos do PGMC, de modo que não há impactos diretos decorrentes de uma proposta regulatória que envolva a destinação de recursos de numeração para o SCM.

72. De forma semelhante, para o atacado a regra geral também é a liberdade, restando impostas, sob a égide do mesmo PGMC, medidas assimétricas sobre agentes PMS, abrangendo as políticas de definição de preços nos casos em que se verifica menor intensidade de atuação das forças competitivas, essência da regulação assimétrica. Assim, mencionou-se naquela AIR que, “*ante a ausência do mercado de terminação de tráfego telefônico em redes do SCM, a regra seria a liberdade de negociação, de modo que eventuais problemas relacionados a abuso de poder econômico ou práticas anticompetitivas neste segmento atacadista, até que a revisão dos diagnósticos competitivos e dos mercados relevantes do PGMC se efetive e capte a possibilidade de ocorrência de tais problemas, poderiam ser perfeitamente endereçadas em sede de resolução de conflitos entre agentes, com a atuação ex post da Anatel.*”^[21]

73. Observa-se que tal questão não é novidade e representa a própria lógica regulatória na qual se insere o PGMC. Isso posto, dispôs-se que a liberdade de negociação entre as partes seria igualmente a regra, podendo a Anatel atuar, assim como nos demais aspectos afetos à interconexão, e como já o vem fazendo, de maneira *ex post*, em sede de resoluções de conflitos, ou *ex ante*, na revisão periódica do mesmo PGMC.

74. Por fim, considerando-se que há regulamentação vigente e específica que trata de remuneração pelo uso de redes do STFC, entendeu-se pertinente analisar se a regra vigente para o STFC caberia também ao SCM neste mesmo cenário. Assim, para a questão que se coloca acerca da temática da remuneração das redes, foram propostas e analisadas alternativas regulatórias passíveis de serem adotadas, com o propósito de fazer convergirem as regras dos serviços que passarão a ter escopo e finalidade sobrepostos, as quais foram abordadas também pelo CD/Anatel e serão mais adiante abordadas.

3.1.7 Recursos à prestação (certificação, espectro, outorga e licenciamento de estações)

75. Ao se considerar que a regulamentação sobre os diversos recursos à prestação foi editada recentemente pela Anatel, como pelas Resoluções nº 715/2019 e nº 720/2020, e é bastante convergente, a Agência vislumbrou impactos sobre tal temática que fossem decorrentes da destinação de recursos de numeração E.164 ao SCM, como trouxe a AIR:

A regulamentação de certificação e homologação foi recentemente revista pela Anatel por meio da Resolução nº 715, de 23 de outubro de 2019, que publicou o Regulamento de Avaliação da Conformidade e de Homologação de Produtos para Telecomunicações. Como se trata de uma temática transversal aos diversos serviços de telecomunicações, a destinação de recursos de numeração UIT E.164 ao SCM não traz impactos diretos sobre esta questão. Caso isso demande o estabelecimento de requisitos de certificação e homologação diferenciados, pelo novo uso que se poderá fazer do serviço e, conseqüentemente, dos equipamentos, estes poderão ser estabelecidos pela Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação, conforme mandato dado pelo normativo supracitado. Sobre a outorga de serviços, também recentemente a regulamentação da Agência sobre esta temática foi reeditada e consolidada, com a publicação do Regulamento Geral de Outorgas – RGO, aprovado pela Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020. Para o licenciamento de estações o mesmo aconteceu com a publicação do Regulamento Geral de Licenciamento – RGL, aprovado pela Resolução nº 719, da mesma data. Aqui também os norma vos são convergentes para

os diversos serviços de telecomunicações, não se vislumbrando impactos nestas questões da desnação de recursos de numeração UIT E.164 ao SCM.

Por fim, o mesmo vale para o espectro, cuja destinação e destinação das faixas de radiofrequências aos diversos serviços de telecomunicações estão previstas no Plano de Desnação, Desnação e Distribuição de Faixas de Frequências no Brasil (PDF), aprovado pela Resolução nº 716, de 31 de outubro de 2019, e que também passa por revisão periódica dentro da Agenda Regulatória da Agência.

3.1.8 Encaminhamentos

76. Analisados estes subitens acima, **concluiu então a Anatel que o único problema identificado, e que traria impactos decorrentes da atribuição de recursos de numeração para o SCM, se refere a um potencial risco de desequilíbrio no mercado de varejo de serviços de voz, especialmente na modalidade de Longa Distância Nacional do STFC.**

77. Neste sentido, a matriz problema/objetivo/alternativas da AIR foi elaborada conforme o Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Impacto da Destinação de Numeração ao SCM – Matriz Problema/Objetivos/Alternativas

Subtema 2.1: Impacto da destinação de numeração para o SCM na regulamentação do serviço	
Problema	Risco de desequilíbrio no mercado de varejo de serviços de voz, especialmente na modalidade de Longa Distância Nacional do STFC.
Objetivos	Reavaliar as atuais regras de interconexão de redes para troca de tráfego telefônico, bem como de renumeração pelo uso de redes nesta situação, frente à destinação de recursos de numeração no formato UIT E.164 ao SCM, somada à revisão do escopo deste serviço, objeto do Tema 1 deste Relatório de AIR.
Alternativas	Alternativa A – Manter as regras atuais afetas à interconexão de redes do SCM, inclusive quando envolver troca de tráfego telefônico; Alternativa B – Igualar a área local do SCM, para fins de interconexão para troca de tráfego telefônico com outras redes de telefonia, às áreas locais do STFC; Alternativa C – Igualar a área local do SCM, para fins de interconexão para troca de tráfego telefônico com outras redes de telefonia, às áreas locais do SMP; Alternativa D – Manter as regras atuais afetas à remuneração pelo uso de redes do SCM, inclusive quando envolver troca de tráfego telefônico; Alternativa E – Implementar o <i>bill&keep</i> total entre o STFC na modalidade local e o SCM quando de interconexão para troca de tráfego telefônico, mantendo-se a liberdade para o estabelecimento de preço da remuneração pelo uso de rede do SCM na interconexão com as demais redes de telefonia; Alternativa F – Implementar o <i>bill&keep</i> total entre o STFC na modalidade local e o SCM quando de interconexão para troca de tráfego telefônico, definindo também regras para o estabelecimento de preço da remuneração pelo uso de rede do SCM na interconexão com as demais redes de telefonia.

Fonte: ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Simplificação da Regulamentação de Serviços de Telecomunicações. (SEI 25543446)

78. Consideradas as alternativas regulatórias possíveis, entendeu a Anatel que, ao sopesar os custos e benefícios regulatórios associados a cada uma delas, as Alternativas C e E se apresentavam como a melhor forma de endereçar o risco de desequilíbrio do mercado de voz, notadamente para o STFC prestado na modalidade LDN. Tais alternativas seriam operacionalizadas por meio de ajustes à regulamentação, conforme apontado na AIR:

(i) estabelecer que, para fins de interconexão de redes para troca de tráfego telefônico envolvendo redes do SCM, a área local a ser considerada para este serviço de telecomunicações coincide com as Áreas de Registro; (ii) estabelecer a obrigação, às prestadoras de SCM que desejarem se interconectar para troca de tráfego telefônico com outras redes, de disponibilizar ao menos um POI ou PPI em cada Área de Registro; e (iii) estabelecer que o modelo de *bill&keep* [22] total também é aplicável à interconexão de redes para troca de tráfego telefônico entre redes do SCM e do STFC na modalidade Local. [23]

79. Como sustenta a Anatel, a implementação das alternativas sugeridas será monitorada por meio das revisões periódicas do PGMC, capazes de captar eventuais impactos competitivos de sua adoção, bem como de informar se sua adoção foi exitosa na solução do problema identificado, endereçando sua solução na forma prevista naquele instrumento, no momento oportuno.

80. Para tanto, a Agência propôs a operacionalização das alternativas escolhidas a partir das seguintes alterações de regras:

- a) Igualar a área local do SCM, para fins de interconexão para troca de tráfego telefônico com outras redes de telefonia, às áreas locais do SMP: art. 6º da Minuta de Resolução MM de SEI nº 8476649, que altera o art. 10 do RGI;
- b) Implementar o *bill&keep* total entre o STFC na modalidade local e o SCM quando da interconexão para troca de tráfego telefônico, mantendo-se a liberdade para o estabelecimento de preço da remuneração pelo uso de rede do SCM na interconexão com as demais redes de telefonia: art. 7º da Minuta de Resolução MM de SEI nº 8476649, que altera o art. 15 do

Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pela Resolução nº 588, de 7 de maio de 2012;

c) caracterização da suspensão parcial dos serviços com da no art. 92 do RGC, devendo incluir o SCM no inciso I, que versa sobre suspensão parcial de serviços de voz: art. 8º da Minuta de Resolução MM de SEI nº 8476649, que altera o inciso I do art. 92 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014;

d) os direitos previstos para consumidores do STFC e do SMP no art. 94 do RGC, não previstos, na regulamentação atual, para consumidores do SCM que venham a realizar chamadas telefônicas, devendo-se conferir isonomia nos direitos dos consumidores de serviços com escopo e finalidade sobrepostos: art. 9º da Minuta de Resolução MM de SEI nº 8476649, que altera o caput do art. 94 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014. [24]

3.2 CONSOLIDAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES: ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DO SCM

81. Para o Subtema “Alteração da definição do SCM” (Subtema 1.1), dentro da temática de consolidação, visando traçar os possíveis cenários regulatórios, a AIR elaborada pela Anatel foi igualmente abrangente, considerando diferentes alternativas possíveis. As alternativas apresentadas variaram conforme o grau de consolidação que se optasse por adotar, restando evidente que uma opção de menor impacto regulatório (no sentido da ampliação de seu ônus) envolveria a unificação de serviços de interesse coletivo fixos de um lado - como o STFC, o SCM e o SeAC -, e de serviços de interesse coletivo móveis - como o SMP e o SMGS - de outro, independentemente de se tratar de serviços de interesse coletivo ou restrito.

82. O Quadro 2, abaixo, apresenta o problema, os objetivos e alternativas para o Tema 1 da AIR:

Quadro 2 – Consolidação dos Serviços de Telecomunicações - Matriz Problema/Objetivos/Alternativas

Tema 1: Consolidação dos serviços de telecomunicações	
Problema	A diversidade de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, além de não estar aderente ao princípio de simplificação regulatória, impõe custos regulatórios excessivos considerando-se a convergência das redes e o interesse da população.
Objetivos	A presente ação tem por objetivo revisar o leque de serviços da Anatel com foco na redução do custo regulatório, tanto para o regulado como para o regulador. Busca-se, assim, uma simplificação dos serviços atuais frente ao novo cenário tecnológico de redes convergentes, que permitem a prestação de múltiplos serviços de telecomunicação, e aos interesses da população brasileira, que demandam cada vez mais serviços baseados em dados, em especial com mobilidade.
Alternativas	Alternativa A – Manutenção da estruturação de serviços atual (curto prazo); Alternativa B – Consolidação plena dos serviços de interesse coletivo; Alternativa C – Consolidação plena dos serviços de interesse restrito; Alternativa D – Consolidação dos serviços móveis dentro de cada interesse (médio prazo); Alternativa E – Consolidação dos serviços fixos dentro de cada interesse (resolvidas as questões legais); Alternativa F – Consolidação dos serviços de voz dentro de cada interesse; Alternativa G – Consolidação dos serviços de dados dentro de cada interesse.

Fonte: ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Simplificação da Regulamentação de Serviços de Telecomunicações. (SEI 25543446)

3.2.1 Encaminhamentos

83. Consideradas estas variáveis, tanto a AIR como, posteriormente, o CD/Anatel, entenderam que a melhor alternativa a ser implantada poderia não ocorrer de forma imediata, principalmente por depender de alterações legais, algumas fora do escopo de atuação da Agência. Ainda assim, entendeu-se ser importante trazer, como encaminhamento, a indicação ao mercado do arranjo regulatório desejado pela Anatel, para o futuro, envolvendo a adoção de dois serviços convergentes, o SCM (fixo) e o SMP (móvel).

84. Assim, embora entenda como eficiente a escolha da Alternativa D, de consolidar os serviços móveis dentro de cada interesse específico, entendeu a Anatel se tratar de uma opção de médio prazo, como se lê:

...é razoável que a consolidação não se dê de forma abrupta, prevendo-se um período de transição durante o qual se admitiria a exploração de serviços móveis por satélite tanto por meio de uma autorização de SMP quanto por meio de uma autorização de SMGS. Com isso, a Agência e o setor teriam um horizonte de tempo definido para avaliar a implementação das novas regras propostas para o SMP consolidado, viabilizando a condução de novo procedimento regulamentar para a

promoção de eventuais ajustes pontuais, caso necessário, antes da descontinuação plena no SMGS.
[\[25\]](#)

85. Por isso, visando o encaminhamento mais imediato do tema, entendeu a Agência que, no curto prazo, mantém-se o status atual (alternativa A), mas propõe a operacionalização das alternativas D e E por meio de ajustes regulamentares graduais, os quais permitirão inclusive a gestão do processo de consolidação de maneira concomitante ao processo de negociação entre a Agência e agentes externos (ação política), destravando – na medida do possível – as questões legais, das quais a Agência não tem o controle.

86. Dentro disso, e no que tange ao Subtema específico em análise (definição do SCM), os ajustes regulamentares de mais curto prazo foram assim detalhados pela Anatel:

- (i) permitir o uso de recursos de numeração E.164 no SCM[\[26\]](#);
[...]
- (iii) realizar os ajustes na definição do SCM; [...][\[27\]](#)

87. Para tanto, o artigo 21 da Minuta para o Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações (“RGST”) traz uma nova redação, a qual difere, em seu parágrafo 2º, do vigente artigo 3º da Resolução nº 614/2013.

88. A Redação atual do dispositivo, presente no citado parágrafo 2º, artigo 3º, da Resolução nº 614/2013, aparece abaixo:

§ 2º Na prestação do SCM não é permitida a oferta de serviço com as características do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC), em especial o encaminhamento de tráfego telefônico por meio da rede de SCM simultaneamente originado e terminado nas redes do STFC.

89. A redação proposta pela Anatel, presente no parágrafo 2º do artigo 21 da Minuta do RGST, é a seguinte:

§ 2º Na prestação do SCM não é permitido o encaminhamento de tráfego telefônico por meio da rede de SCM simultaneamente originado e terminado nas redes do STFC.

90. No próximo item, “Encaminhamento das Propostas pela SEAE”, esta Secretaria se manifestará quanto ao seu teor.

3.3 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E O PROVIMENTO DE CONEXÃO À INTERNET FIXA

91. Por fim, o terceiro Subtema a ser analisado, “Serviços de telecomunicações e o provimento de conexão à internet fixa” (Subtema 2.3), esta análise abordará especificamente a discussão, trazida pela Anatel, relacionada ao provimento de conexão à internet fixa com base no SCM[\[28\]](#) e o seu relacionamento com o Serviço de Valor Adicionado (“SVA”).

92. Como prevê a Anatel, a conexão à internet na banda larga fixa pode se dar de duas formas, a saber, como componente da prestação do SCM ou por meio de serviço em separado, dentro de uma oferta do SVA, sendo este regido pela Norma nº 4, de 1995, do Ministério da Comunicações[\[29\]](#).

93. Essa possibilidade, no mesmo arcabouço regulamentar, de formas distintas de conexão à internet, como evidenciou a AIR realizada pela Agência, vem trazendo incertezas e questionamentos, uma vez que a natureza tributária das duas formas de conexão à internet é diferente na legislação brasileira: sobre serviços de telecomunicações típicos, como o SCM, incide ICMS e taxas setoriais e sobre o SVA incide apenas o imposto ISS.

94. Como resultado, aparecem as situações elencadas pelo Conselheiro Moisés Queiroz Moreira:

Isso gera uma disputa entre esses órgãos arrecadadores e os prestadores que adotam o formato SCM + SVA para uma definição da divisão percentual entre serviço de telecomunicações e SVA. Tal disputa afeta diretamente a Anatel enquanto responsável pela arrecadação de tributos setoriais que recaem apenas sobre a parcela "serviço de telecomunicações". Além disso, a AIR também alerta para o impacto da Norma nº 4 em um cenário de consolidação dos serviços de telecomunicações, sendo natural analisar a consolidação da Norma com este(s) novo(s) serviço(s).

Durante a tomada de subsídios, o tema, segundo a AIR, foi um dos que mais recebeu contribuições, mas não houve consenso, sendo possível dividi-las em duas frentes, conforme transcrevo:

(i) O primeiro grupo, em geral composto pelas prestadoras com grande poder de mercado, entidades de governo (incluindo o Ministério da Economia) e OCDE, entende não ser mais adequada a aplicação da Norma nº 4/1995 no sentido de permitir, a critério do prestador, que parte da conexão à internet seja feita por meio de SVA, uma vez que isso geraria vantagens tributárias e competitivas para somente uma parcela das prestadoras e, por consequência, tratamento não isonômico;

(ii) um segundo grupo, composto em geral de prestadoras de pequeno porte e entidades da sociedade civil ligadas à internet, é a favor de manter o statusquo, alegando, inclusive, que a alteração/revogação da Norma nº 4/1995 poderia ir de encontro aos conceitos do Marco Civil da Internet – MCI (aprovado pela Lei nº 12.965/2014), impactaria a viabilidade financeira de uma parcela dos prestadores e fugiria do escopo da Anatel.^[30]

95. Como pugnou a Anatel em suas manifestações, de acordo com o artigo 214, Inciso I, da Lei nº 9.472/1997 (“LGT”), aquela Agência teria competência para rever a Norma nº 4/1995, no entendimento de que “os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, em cumprimento a esta Lei”. Pelo lógica e sob este entendimento legal, a conexão à internet da banda larga móvel (dentro do SMP), por exemplo, seria feita somente por meio do próprio serviço, inexistindo dúvida ou discussão de que tal arranjo iria de encontro ao Marco Civil da Internet (“MCI”) ou que a Agência estaria, de alguma forma, regulando a internet em si.

96. Por extensão, entendeu a Anatel que eventual substituição da Norma nº 4 estaria, na prática, apenas igualando cenários de prestação entre SCM e SMP, simplificando a regulamentação do tema, sem adentrar no modelo de governança de internet estabelecido no Decreto nº 4.829/2003 e consolidado pelo MCI.

97. Visando então avaliar a pertinência ou não da alteração do referido normativo, a Anatel elaborou a matriz de problemas, objetivos e alternativas que se observa no Quadro 3:

Quadro 3 – Serviços de Telecomunicações e o Provimento de Conexão à Internet Fixa - Matriz Problema/Objetivos/Alternativas

Subtema 2.3: Serviços de telecomunicações e o provimento de conexão à internet fixa	
Problema	Identifica-se desalinhamento no atual arcabouço normativo quanto à classificação da conexão da internet como um serviço de telecomunicações e/ou como um serviço de valor adicionado, bem como falta de clareza sobre quais serviços de telecomunicações podem permitir a conexão de seus usuários à internet e em que contextos.
Objetivos	Racionalizar e conferir maior consistência à regulamentação correlata ao tema, sanando as dúvidas quanto à natureza do provimento de conexão à internet, eliminando possíveis sobreposições e definindo claramente em que contexto os serviços de telecomunicações podem admitir acesso à internet.
Alternativas	Alternativa A – Manter o cenário atual; Alternativa B – Substituir a Norma nº 4/1995; Alternativa C – Incentivar as fazendas públicas a reduzirem a diferença tributária entre Serviços de telecomunicações e SVAs; Alternativa D – Definir os limites do serviço de telecomunicação e do SVA no provimento de conexão à internet; Alternativa E – Clarificar a regulamentação no sentido de que qualquer prestadora de SLP pode prover acesso à Internet; Alternativa F – Alterar a regulamentação para que somente entes públicos possam prover acesso à Internet com autorização de SLP.

Fonte: ANATEL. Relatório de Análise de Impacto Regulatório: Simplificação da Regulamentação de Serviços de Telecomunicações. (SEI 25543446)

3.3.1 Encaminhamentos

98. Embora a AIR elaborada pela área técnica da Anatel tenha apontado como melhor encaminhamento a Alternativa B (Substituir a Norma nº 4/1995), o CD/Anatel adotou entendimento diverso, notadamente em função do impacto econômico que a substituição do regramento poderia ensejar.

99. Como explicado pelo CD/Anatel, a previsão de que a conexão à internet passasse a ser provida e compreendida por serviço de telecomunicações (aderente à lógica exclusiva do SCM) teria impacto direto sobre o modelo de negócios das prestadoras, especialmente às PPP. A esperada elevação da carga tributária dificilmente não seria repassada aos consumidores finais, em particular àqueles clientes das empresas menores, as quais naturalmente têm menores condições de absorver os efeitos da medida em suas operações, resultando, possivelmente, em aumento de preços para grande parte da base de assinantes de serviços de banda larga fixa no país. Sustenta ainda o CD/Anatel:

Considerando ainda o quadro conjuntural da economia brasileira, e a essencialidade dos serviços de telecomunicações na vida das pessoas e na produtividade da economia, entendo que tal medida sequer é oportuna, podendo produzir externalidades negativas não desejadas pelo regulador. Ainda que de elevada complexidade, entendo ser possível a adoção da Alternativa D, referente a definir os

limites do serviço de telecomunicação e do SVA no provimento de conexão à internet. Considerando que a matéria vai ser submetida aos comentários do público em geral, entendo que o setor de telecomunicações possa apresentar dados e informações capazes de municiar o órgão regulador de informações necessárias para a tomada de decisão final sobre este subtema.[31]

100. Assim, adotou a Agência, como encaminhamento para o subtema, a operacionalização das alternativas escolhidas da seguinte forma:

- a) manter a Norma nº 4/1995: iniciando-se um esforço para a definição dos limites do serviço de telecomunicação e do SVA;
- b) incentivar as fazendas públicas a reduzirem a diferença tributária entre Serviços de telecomunicações e SVA: não envolve alteração normativa, mas uma iniciativa a se implementar no âmbito do processo de relacionamento institucional da Anatel.

101. Por fim, concluída a apresentação dos três subtemas examinados, passa-se à análise e apresentação de contribuições, por esta SEAE, a cada um deles.

4 ENCAMINHAMENTO DAS PROPOSTAS PELA SEAE

102. Inicialmente, à guisa de trazer contribuições ao processo regulatório da Anatel, esta SEAE entende que aquela Agência pode realizar uma medição mais apurada dos encargos administrativos de qualquer proposta regulatória que esteja projetando, como por meio de uma metodologia tal como a aplicada para a Calculadora de Onerosidade Regulatória (“CalReg”), como ilustra a Figura 2.

Figura 2 – Link de acesso à CalReg



Fonte: Ministério da Economia

103. Trata-se de uma ferramenta que, além de ampliar a transparência quanto aos custos regulatórios no país e reduzir o seu fardo, dissemina métodos quantitativos para o cálculo de impacto regulatório. Tal ferramenta está disponível no sítio eletrônico do Ministério da Economia, por meio do seguinte endereço: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/noticias/calreg-calculadora-de-onerosidade-regulatoria>. O seu uso, por qualquer ente regulador, pode se manifestar como um passo importante na simplificação regulatória e na evitação da criação de normativos que, se profundamente avaliados *ex ante*, poderiam ser mais simples ou mesmo inexistentes.

104. Para os temas em análise neste parecer, a Anatel trouxe três propostas de alteração, as quais são resumidas abaixo:

- a) (Subtema 2.1) Permitir a adoção de recursos de numeração E.164 no SCM, tornando-o compatível (interconexão) com o STFC e SMP, com alterações pontuais subjacentes;
- b) (Subtema 1.1) Alterar uma das definições do SCM, mudando o parágrafo 2º, artigo 3º, da Resolução nº 614/2013, para o previsto no artigo 2º do artigo 21 da Proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações (“RGST”);
- c) (Subtema 2.3) Manter a Norma nº 4/1995, iniciando-se um esforço para a definição dos limites do serviço de telecomunicação (SCM) e do SVA.

105. Para instruir a presente análise, reforça-se o teor da Instrução Normativa SEAE nº 111/2020, que prevê a análise de cinco parâmetros para melhoria regulatória relacionada à redução dos custos de negócios:

Obrigações regulatórias:

A obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos;

A onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes;

Deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

Requerimentos técnicos:

A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto delimitar a concorrência;

O requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global;

O requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro;

O requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

Restrições e proibições:

A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico;

A regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes;

A regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

Licenciamento:

A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos;

A onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial;

O licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

Complexidade normativa:

A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor;

A regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo os de origem estrangeira.

106. Diante do que define esta IN SEAE nº 111/2020, entende-se que a alternativa descrita na letra “a” (para o Subtema 2.1), a saber, de permitir a adoção de recursos de numeração E.164 no SCM, tende a ser concorrencialmente oportuna. Importante, todavia, que se observem as preocupações relacionadas às “Requerimentos Técnicos”, notadamente o item que prevê que “*o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.*”

107. Como sustentado pela AIR, bem como pelo CD/Anatel, a proposta de permitir o uso de recursos de numeração ao SCM visa justamente aumentar a interconexão deste com outros serviços baseados em voz e dados, como o STFC e o SMP. Neste sentido, a interconexão favorece uma tendência natural de ampliação de substituíbilidade entre serviços, principalmente entre o SCM e o SMP, inclusive em função da tecnologia 5G: serviços típicos do SCM, possíveis apenas com altas taxas de tráfego de dados, tendem a ocorrer também por meio do SMP, o qual cada vez mais possibilitará o acesso a dados em alta velocidade e capacidade de tráfego.

108. Esta substituíbilidade e convergência, aliás, foram objeto de observações por esta SEAE em recente manifestação acerca do mercado de telecomunicações, como descrito abaixo:

Com o avanço das redes backbone e backhaul em fibra ótica, o desenvolvimento de novas tecnologias de transmissão espectral (como as antenas small cells mais recentes) e uma maior oferta, na última milha, de espectro em altas frequências e com tecnologia 5G, estima-se a transformação do mercado de SCM (a atual banda larga fixa), cujo funcionamento será mais flexível, aproximando-se à lógica do mercado de SMP, permitindo que um mesmo serviço contratado possa ser usufruído em qualquer local, sob qualquer plataforma ou suporte e, em tese, sem limites de tráfego (como atualmente é prática apenas dos pacotes típicos do SCM, diferentemente do SMP). Este novo mercado, como se viu, denomina-se ‘banda larga fixa sem-fio’ ou fixed wireless access (“FWA”).

[...]

Deve-se considerar, ainda, que a mesma infraestrutura de antenas que será utilizada para o 5G poderá também irradiar sinais na tecnologia Wi-Fi 6E, o que significará a diversificação de soluções a serem oferecidas, com maior flexibilidade nos serviços, tanto do ponto de vista da oferta como da demanda, sob o pressuposto Open RAN, ou seja, com interoperabilidade de hardwares, softwares e sistemas...[32]

109. Ao se estabelecer um número no padrão E.164 ao SCM, no qual este pode ser conectado como se fosse uma linha comum, ao usuário final não importaria, em tese, de qual serviço seria usuário (SCM ou SMP), uma vez que a conectividade entre ambos seria total, reforçando a percepção de substituíbilidade entre serviços convergentes.

110. A atribuição de uma numeração ao SCM, aliada às possibilidades de uso cada vez menos restritas a um ponto fixo (como por meio de novas antenas *small cells*) permite, inclusive, imaginar-se o contrário, ou seja, que uma linha SCM também desempenhe as funções típicas de uma linha SMP, inclusive na modalidade de “voz”.

111. Por isso, talvez seja o caso de a Anatel - dentro inclusive de um modelo de *sandbox* regulatório ou mesmo de uma revisão mais ampliada do regulamento de SCM – rever a própria conceituação de SCM contida no artigo 3º da Resolução nº 614/2013. Pela lógica disruptiva que marca estes mercados, aliada a uma noção de que a regulação não deve restringir a inovação e o surgimento de novos modelos de negócio, recomenda-se que a Anatel suprima o escopo físico da operação do SCM, retirando a noção de que este seria um serviço “fixo”.

112. Neste sentido, recomenda-se que o *caput* do artigo 21 da Proposta de RGST, nos termos da Minuta de Resolução[33], apareça com o seguinte textual, suprimindo-se a palavra “fixo”:

Art. 21. O SCM é um serviço de telecomunicações prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a Assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

113. Já para o item previsto na letra “b” (Subtema 1.1), a Anatel propõe a alteração de uma das definições do SCM, mudando-se o atual parágrafo 2º, artigo 3º, da Resolução nº 614/2013 para um novo trecho, inserido no artigo 21 da Proposta de RGST[34], como se lê:

§ 2º Na prestação do SCM não é permitido o encaminhamento de tráfego telefônico por meio da rede de SCM simultaneamente originado e terminado nas redes do STFC.[35]

114. Neste sentido, esta SEAE observa o que prevê a mesma IN SEAE nº 111/2020, no que diz respeito à Complexidade Normativa e às Restrições e Proibições, os quais preveem:

A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor;

[...]

A regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes;

A regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

115. Face a estes entendimentos *vis a vis* a alteração textual sugerida pela Anatel e, ainda, considerando-se os constantes avanços tecnológicos que permeiam o setor e o estágio de amadurecimento do mercado de STFC, parece-nos que a preocupação da Agência em explicitar a proibição de encaminhamento de tráfego entre o SCM e o STFC é obsoleta.

116. Ainda que outros normativos venham a tratar do modo de como este tráfego será encaminhado ou de como se dará o procedimento de interconexão e pagamento (como o *bill&keep*), a mera revisão textual proposta pela Anatel parece, s.m.j., inócua. Visando uma proposta regulatória mais enxuta e condizente com o atual estágio de evolução dos mercados relacionados, recomenda-se simplesmente a supressão deste parágrafo do normativo.

117. **Esta SEAE recomenda, portanto, que o parágrafo 2º, artigo 3º, da Resolução nº 614/2013[36] seja simplesmente suprimido.**

118. Finalmente, analisando-se o item “c” (Subtema 2.3), relacionado à manutenção da Norma nº 4/1995, concorda-se, a partir da análise do CD/Anatel, que a referida norma é fundamental para a expansão e democratização dos Serviços de Conexão à Internet no país, tornando o Brasil referência em qualidade, conectividade e resiliência de rede. Assim, sua manutenção é favorável ao ambiente de negócios, de modo que, à luz da IN SEAE nº 111/2020 (Licenciamento), trata-se de regulação que garante isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos.

119. Entende-se, todavia, que a proposta do CD/Anatel de iniciar um esforço para a definição dos limites do serviço de telecomunicação e do SVA tende a ser inócua e, possivelmente, anacrônica, ao se considerar o momento em que se buscar fazê-lo.

120. **Esta SEAE entende, portanto, que a manutenção da Norma nº 4/1995 deve ser acolhida como um *sandbox* regulatório e que os desdobramentos naturais dos mercados devem ser observados, antes de se adotarem quaisquer outros encaminhamentos regulatórios, evitando-se, assim, possíveis intervenções desnecessárias nesta temática.**

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

121. Esta SEAE reconhece o empenho da Anatel em simplificar os regulamentos de telecomunicações, visando reduzir o ônus regulatório e facilitar a prestação dos serviços pelos agentes de mercado e o seu uso, pela sociedade.

122. Neste parecer, esta Secretaria buscou contribuir com este aprimoramento, visando principalmente diminuir a intervenção estatal sobre temas que vêm se alterando rapidamente em função dos avanços dos mercados e das tecnologias.

123. Neste íterim, em resumo, foram três os eixos de contribuição que esta SEAE trouxe, os quais são reforçados abaixo:

1. **Que a definição do Serviço de Comunicação Multimídia (“SCM”) prescindia da vinculação estrita ao modo “fixo”, sendo descrita com o seguinte texto:**

Art. 21. O SCM é um serviço de telecomunicações prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a Assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

O objetivo é tornar a definição ampla, mas não vaga, permitindo que os modelos de negócios sejam flexíveis, à medida que às novas lógicas de negócios igualmente se desenvolvam.

2. Que o parágrafo 2º, artigo 3º, da Resolução nº 614/2013 (bem como o parágrafo 2º, artigo 21, da Minuta Proposta de RGST) seja suprimido do texto da norma.

O objetivo é não mais explicitar, desnecessariamente, uma vedação que as próprias lógicas de mercado vêm superando por meio de práticas que tendem a desembocar em situações ainda não previstas.

3. Que se mantenha a Norma nº 4/1995, inclusive para melhor se observar o desenvolvimento dos mercados (*sandbox* regulatório), mas sem vincular tal questão a um esforço para a definição dos limites do serviço de telecomunicação e do SVA.

O objetivo, com esta ressalva, é o de evitar compromissos que podem, na linha do tempo, mostrarem-se desnecessários em função do surgimento de outras tecnologias, novas realidades tributárias e mesmo modelos de negócios. Um compromisso como este pode, ao cabo, ensejar um engessamento regulatório que tão somente aumenta o seu ônus, sem qualquer ganho aparente.

124. Por fim, como já explicado, este parecer não é exaustivo. Representa uma das Contribuições desta SEAE à presente Consulta Pública, especificamente relacionada ao tema da melhoria da competitividade nos mercados comumente entendidos como de internet fixa. Outras contribuições desta Secretaria serão oportunamente endereçadas, visando aumentar o dinamismo do setor por meio de uma efetiva simplificação regulatória. Importante, aliás, destacar o interesse e a disposição da Anatel em enfrentar tais questões.

125. Reforça-se, a título também de contribuição, a recomendação para que a Anatel realize estimativas dos custos e benefícios envolvidos na proposta, por meio da Calculadora de Onerosidade Regulatória ("CalReg"), prevista no artigo 10 da Instrução Normativa SEAE/ME nº 60/2022.

126. Uma vez mais, destaca-se a importância de se ter como pressuposto que o avanço tecnológico tende a favorecer o ambiente competitivo como um todo. À medida que as inovações são incorporadas aos hábitos de consumo, criam-se estímulos à rivalidade entre empresas concorrentes, as quais buscam desviar ou capturar novas demandas, gerando um ciclo virtuoso ou de "destruição criativa". A regulação deve facilitar este processo, buscando reduzir regras que não correspondam às novas lógicas informacionais. As inovações ensejam, inclusive, situações não previstas e, por isso mesmo, não reguladas ou cuja regulação já não atende à realidade, principalmente em mercados forjados pelo constante avanço tecnológico. É neste sentido, aliás, frente o impacto destes avanços para o surgimento de novos mercados, que foi editado o Decreto nº 10.229/2020, o qual *"regulamenta os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos dos requerimentos para desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente."*

127. Esta SEAE concorda que se devem evitar intervenções regulatórias que mantenham ou ampliem, desnecessariamente, custos de transação aos agentes econômicos. Uma regulação ineficiente pode gerar múltiplos resultados adversos, como elevação de barreiras à entrada, aumento de preços de bens e serviços, redução nos níveis de rivalidade, desestímulo na atração de investimentos e barreiras à inovação.

128. **Conclui-se, portanto, que a reformulação normativa apresentada, no que diz respeito aos itens avaliados por esta Secretaria, é oportuna, recomendando-se o acolhimento das alterações trazidas neste parecer. Tais alterações sugeridas convergem à busca por uma regulação mais discreta e, ao mesmo tempo, mais efetiva.**

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA
Coordenador de Inovação e Telecomunicações

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI
Coordenadora-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS
Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA
Secretário Adjunto de Acompanhamento Econômico

[1] ANATEL. Agenda Regulatória Biênio 2017-2018.

[2] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[3] ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Simplificação da Regulamentação de Serviços de Telecomunicações. (SEI 25543446)

[4] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[5] ANATEL. Relatório de Análise de Impacto Regulatório: Simplificação da Regulamentação de Serviços de Telecomunicações. (SEI 25543446)

[6] *Idem.*

[7] Proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações, nos termos da Minuta de Resolução MM (Doc. SEI Anatel nº 8476649)

[8] Proposta de Regulamento sobre Uso Temporário de Radiofrequências, nos termos da Minuta de Resolução MM (Doc. SEI Anatel nº 8497781)

[9] Proposta de Glossário aplicável ao Setor de Telecomunicações, nos termos da Minuta de Resolução MM (Doc. SEI Anatel nº 8497905)

[10] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[11] *Idem.*

[12] Destaca-se que o padrão E.164 atende a uma recomendação da ITU-T (Telecommunication Standardization Sector) ou União Internacional de Telecomunicações (“UIT”), a qual define, internacionalmente, a utilização da numeração na rede de telecomunicações pública e em algumas outras redes de dados, definindo também uma padronização típica para os números de telefone. Os números E.164 podem ter um máximo de quinze dígitos e são geralmente escritos com um prefixo +. Para

discar os números corretamente a partir de uma linha de telefone fixa normal deve-se utilizar o prefixo internacional (DDI) adequado, somado à numeração local dos telefones, os quais podem ter um prefixo de codificação interno (como o DDD) somados aos números individuais de cada linha.

[13] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[14] ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes e Serviços de Telecomunicações – Numeração de Serviços (Doc. SEI Anatel nº 3434249)

[15] *Idem.*

[16] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[17] SEAE. Parecer nº 3277/2022/ME - Tomada de Subsídios objeto da Consulta Pública nº 64/2021 (SEI 22880376)

[18] ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes e Serviços de Telecomunicações – Numeração de Serviços (Doc. SEI Anatel nº 3434249)

[19] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[20] ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes e Serviços de Telecomunicações – Numeração de Serviços (Doc. SEI Anatel nº 3434249)

[21] *Idem.*

[22] O *bill&keep* ou *bill and keep*, de forma simplificada, significa a forma de relacionamento entre duas operadoras de telecomunicações na qual não há mais pagamento de uma pelo uso da rede de outra, num sistema de troca de usos. A Tradução literal seria um sistema de “fatura e fica”. Em tese, a implementação do *bill and keep* é adotada sempre como uma opção para ampliar a competição no mercado, pois deixa de existir o custo intra-redes

[23] ANATEL. Análise de Impacto Regulatório: Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes e Serviços de Telecomunicações – Numeração de Serviços (Doc. SEI Anatel nº 3434249)

[24] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[25] ANATEL. Relatório de Análise de Impacto Regulatório: Simplificação da Regulamentação de Serviços de Telecomunicações. (SEI 25543446)

[26] Observe-se que a destinação de numeração ao SCM já foi apresentada na análise anterior, envolvendo o subtema 2.1.

[27] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[28] Na análise da Anatel, examinou-se também o ‘provimento de conexão à internet fixa com base no SLP’, tema que será objeto de futura contribuição desta SEAE.

[29] Aprovada pela Portaria nº 148, de 1995.

[30] ANATEL. Análise nº 4/2022/MM (SEI 25543374)

[31] *Idem.*

[32] SEAE. Nota Técnica nº 61841/2021/ME. (SEI 21293757)

[33] Proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações, nos termos da Minuta de Resolução MM (Doc. SEI Anatel nº 8476649)

[34] *Idem.*

[35] Parágrafo 2º, artigo 21, Proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações, nos termos da Minuta de Resolução MM (Doc. SEI Anatel nº 8476649)

[36] E, por extensão, o parágrafo 2º, artigo 21, da Minuta Proposta de RGST.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a) Substituto(a)**, em 11/09/2022, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 12/09/2022, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral**, em 12/09/2022, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Guimarães Pereira, Coordenador(a)**, em 13/09/2022, às 21:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **27841089** e o código CRC **0C9E6288**.
