



PARECER SEI Nº 1686/2023/MF

Ementa: Tomada de Subsídios Anatel nº 7/2023, com objetivo de reavaliação do Regulamento de Separação e Alocação de Contas.

1 RELATÓRIO

1. A Secretaria de Reformas Econômicas (SRE) do Ministério da Fazenda apresenta, por meio deste Parecer, a sua análise acerca da Tomada de Subsídios (TS) nº 7/2023, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), nos termos de suas atribuições legais definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, no art. 20 do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e no art. 53 do Decreto nº 11.344, de 1º de janeiro de 2023.
2. A referida TS visa a reavaliar o Regulamento de Separação e Alocação de Contas (RSAC) [1]. A iniciativa está prevista no item 13 da Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2023-2024, aprovada pela Resolução Interna nº 182, de 30 de dezembro de 2022.
3. O RSAC tem por objetivo estabelecer diretrizes para apresentação do Documento de Separação e Alocação de Contas dos Grupos de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações (DSAC), o qual é de apresentação obrigatória, pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e pelos grupos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) na oferta de interconexão em rede de STFC, na oferta de interconexão em rede de Serviço Móvel Pessoal (SMP) e na exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD).
4. Sustentou o portal Teleco, especializado em telecomunicações, à época da publicação do vigente RSAC:

Essa Resolução trará, uma vez implementada, grandes impactos operacionais na atual estrutura das Operadoras, pois exigirá a implementação de ferramentas gerenciais que contribuam para o fornecimento das informações requeridas, bem como impactos estratégicos, uma que vez que propiciará a migração da precificação dos serviços de uma base "price cap" para "cost based".

Os objetivos propostos para a referida regulamentação, conforme divulgado pela ANATEL, estão a seguir relacionados:

 - Mecanismos para a geração de demonstrativos de resultados e de capital empregado pelas operadoras, por serviço prestado.
 - Base para modelos de alocação de custos (LRIC e FAC). (*)
 - Transparência no registro e alocações de custos por área de negócio.
 - Comprovação da isonomia entre as transações com partes relacionadas e aquelas realizadas com terceiros.
 - Base para qualquer demanda da ANATEL quanto à situação operacional das operadoras.
 - Remuneração do compartilhamento de redes orientada a custos. [2]

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

5. A Anatel explica que vem desenvolvendo, ao longo dos últimos anos, o Modelo de Custos *Top-Down*, representado por um ferramenta para a regulação econômica das telecomunicações que permite uma visão concreta sobre vários aspectos econômico-financeiros da operação de telecomunicações das prestadoras, tais como custos, preços, produtos, alocações, dentre outros. Assim, destaca:

As aplicações desse modelo são diversas dentro da atuação da Agência e perpassam diversos regulamentos e atividades que são basilares para a regulação econômica, dentre os quais podemos citar o Plano Geral de Metas de Competição, a precificação dos editais de licitação de espectro de radiofrequência, a elaboração de planos de negócio setoriais, a avaliação de práticas anticompetitivas, dentre outros. [3]
6. Explica ainda que, no contexto das alterações na Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), por meio da Lei nº 13.879/2019, foi instaurado processo de contratação de consultoria especializada para prestar suporte à Anatel em três atividades distintas, porém, relacionadas: (i) identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; (ii) análise de conformidade dos modelos de custos vigentes e; (iii) cálculo do valor econômico associado à adaptação do regime de outorga, nos moldes da Lei nº 13.879/2019.
7. A partir disso, o Conselho Diretor publicou a Portaria Anatel nº 1426, de 02 de outubro de 2020 [4] aprovando a contratação do consórcio liderado pela *Axon Partners Group Consulting*, consubstanciado no Contrato nº CTR-S-BDT-2020-0220, firmado em 24 de novembro de 2020 [5]. O produto "ii" - análise de conformidade dos modelos de custos vigentes - foi decomposto em 3 subprodutos que compuseram a fase III do projeto, a saber: III.1 - Análise do modelo de custos FAC-HCA das prestadoras obrigadas a apresentar o DSAC; III.2 - Análise da regulamentação aplicável e da Ferramenta de Cálculo de Custos e da Ferramenta de Análise de Custos utilizadas pela Anatel; e III.3 - Proposta de metodologia para a realização de futuras análises de conformidade.
8. Como resultado do subproduto III.2, foi entregue, pela consultoria, um relatório contendo a análise da relevância e atualidade da regulamentação pertinente com propostas de atualização e melhorias.
9. Por fim, reforça a Agência, como motivador para a presente TS:

Ainda, não se pode deixar esquecer as diversas transformações mercadológicas e tecnológicas das telecomunicações, como, por exemplo: 5G; cisão de prestadoras para a criação de empresas de rede neutra; aumento na demanda e da relevância de serviços de valor adicionado, entre outras. Cabe notar que o regulamento não está completamente adaptado/atualizado de modo a refletir adequadamente e de forma transparente esses novos cenários. [6]

1.2 ENCAMINHAMENTOS

10. Por tal razão, com o intuito de dar continuidade as atividades de melhoria do RSAC iniciadas pela consultoria, bem como adaptar o modelo aos novos cenários tecnológicos e de mercado, a Anatel traz questionário visando obter contribuições da sociedade, referenciando-se aos anexos do regulamento vigente. O questionário é segmentado nas questões abaixo:

Item 1

Anexo I

Quais seriam outras áreas de negócio, linhas de produtos ou produtos ofertados relevantes que não estão refletidos, ou estão refletidos, pela visão da prestadora/sociedade, de forma equivocada, no item 4 e na Tabela 1 do RSAC?

Item 2

Existe alguma oportunidade de melhoramento das Diretrizes de Alocação de Receitas, Custos e Despesas Operacionais e Capital Empregado ou do Processo de alocação de receitas, custos e despesas operacionais e capital empregado (itens 5 e 6 do Anexo I do RSAC)? Caso positivo, apresentem as justificativas e no maior detalhamento possível.

Item 3

Quais outros elementos de rede, centros de custos intermediários não listados nas tabelas 2 e 3 poderiam facilitar a alocação ou refletir melhor a rede de telecomunicação atual?

Item 4

Existem direcionadores mais adequados à alocação dos que os presentes na Tabela 4 - sugestão e descrição de direcionadores?

Item 5

É possível identificar relações mais aderentes entre os grupamentos de alocação, direcionador e destino das apresentadas na Tabela 4 - sugestão e descrição de direcionadores?

Item 6

Existem grupamentos mais aderentes, ou até mesmo novos grupamentos, que tornaria a associação apresentada na Tabela 9 mais adequada ou que facilitaria a alocação dos valores? Ainda nesse sentido, é possível excluir grupamentos que se tornaram obsoletos, ou sem utilização factível? Caso positivo, quais seriam estes grupamentos e os benefícios que as suas alterações/adições/retiradas teriam na alocação de valores?

Item 7

Existe alguma conta contábil (analítica e/ou sintética) que está aparentemente classificada de forma incorreta em um grupamento alocável ou não alocável?

Item 8

Quais dados físicos de ativos ou de demanda de serviços relevantes não constam ou estão, pela visão da prestadora, refletidos de forma equivocada, nos Apêndices A e B?

Item 9

É possível notar a falta de alguma conta contábil no Apêndice C que prejudica a alocação dos valores, transparência do processo ou acaba por alocar (ou deixa de alocar) valores que, pela visão da prestadora, está sendo feita de forma equivocada?

Item 10

Anexo II

Existe alguma oportunidade de melhoramento das diretrizes e metodologia a serem adotadas na elaboração dos documentos relacionados no Anexo II do RSAC? Caso positivo, apresentem as justificativas e no maior detalhamento possível.

Item 11

Anexo III

Existe alguma oportunidade de melhoramento das diretrizes e metodologia a serem adotadas na implementação do modelo de custos incrementais de longo prazo, conforme apresentado no Anexo III do RSAC? Caso positivo, apresentem as justificativas e no maior detalhamento possível.

Item 12

Existe algum outro aspecto relacionado ao RSAC não mencionado anteriormente que necessita de revisão ou atualização?

11. O prazo para contribuições à presente TS é até o dia 30 de junho de 2023.

2 ANÁLISE CONCORRENCIAL E REGULATÓRIA

12. Analisado o escopo e o tema do questionário apresentado na TS, nota-se temas que podem ensejar novas discussões relacionadas ao ambiente competitivo a partir de informações prestadas pelos agentes econômicos no DSAC. Assim, as contribuições desta Secretaria se darão nos Itens 1, 3 e 8, cujas respostas aparecem a seguir.

Item 1

Anexo I

Quais seriam outras áreas de negócio, linhas de produtos ou produtos ofertados relevantes que não estão refletidos, ou estão refletidos, pela visão da prestadora/sociedade, de forma equivocada, no item 4 e na Tabela 1 do RSAC?

Contribuição SRE:

O Item 4.2 do RSAC deveria contemplar os seguintes produtos/subprodutos dentro dos negócios.

- Dentro do negócio Telefonia Móvel, um subproduto dedicado aos dados em telefonia móvel, com gradações (até 5Gb, até 10Gb, Até 15 Gb, Até 20Gb etc);
- Dentro do negócio Telefonia Móvel, um subproduto relacionado à oferta de dados para sistemas lógicos, como M2M, IOT, Indústria 4.0 etc;
- Criação de um novo negócio, paralelo ao SCM, denominado “Serviço SVA empacotado” (Oferta de Internet + streaming/VOD + programação ao vivo + outros serviços correlatos).

Item 3

Quais outros elementos de rede, centros de custos intermediários não listados nas tabelas 2 e 3 poderiam facilitar a alocação ou refletir melhor a rede de telecomunicação atual?

Contribuição SRE:

Tal como proposto para o Item 1, recomenda-se que se contemplem elementos de rede que vêm permitindo o estabelecimento de novos negócios baseados em conexões de alta velocidade, em fibra ótica e na tecnologia 5G:

- Antenas *small cells*;
- Sistemas para *backbone* e *backhaul*;
- Sistemas lógicos de conexão na última milha.

Item 8

Quais dados físicos de ativos ou de demanda de serviços relevantes não constam ou estão, pela visão da prestadora, refletidos de forma equivocada, nos Apêndices A e B?

Contribuição SRE:

Recomenda-se que, para telefonia móvel, haja indicação de acessos e receitas com recorte mais específico por tecnologia ofertada, notadamente 4G e 5G e também agregando informações relacionadas aos produtos de IOT e M2M.

3 CONCLUSÃO

13. No sentido de uma maior simplificação regulatória e extinção de regras obsoletas, recomenda-se que a Anatel revise, no RSAC, as redações relativas às exigências para os produtos envolvendo tecnologias em forte desuso, como do par metálico ou dos telefones de uso público (TUP). Simplificar as exigências para tais produtos são, na medida do possível, oportunas e favoráveis à redução dos custos de transação dos agentes regulados, ampliando as eficiências econômicas por meio de uma regulação mais clara e simples.

14. Constata-se que o ambiente telecom vêm ensejando, cada vez mais, um entrelaçamento entre diferentes serviços e sistemas, de modo que vem se ampliando as sinergias e formas de substitutibilidade nos mercados no nível *downstream*, além de um intenso compartilhamento de infraestruturas de rede e de meios lógicos. Tais características, sustentadas por novas tecnologias, se refletem igualmente em novas áreas de negócio e meios de infraestruturas que, naturalmente, devem ser contemplados no RSAC e no DSAC, como esta SRE sugeriu em suas contribuições acima. A regulação, naturalmente, deve acompanhar esta evolução do mercado, fortalecendo o seu dinamismo e não restringindo suas inovações, as quais tendem a se refletir em serviços mais eficientes e a custos menores.

15. Pugna-se que eliminar regras obsoletas e mesmo realizar experimentos regulatórios (*sandbox*) pode favorecer o interesse de agentes mais inovadores em pleitear o acesso a estes diferentes mercados: não se trata, portanto, de apenas reduzir o rol de regras existentes, mas de também questionar *ex ante*, em alguns casos, a própria necessidade de regulação por meio de normas.

16. Esta SRE é favorável, portanto, a um modelo de regulação flexível às telecomunicações, permitindo, por exemplo, que diversos *players*, como os provedores de serviços de Internet (ISPs) ou Pequenos Prestadores Privados (PPP), fortaleçam a concorrência mais geral por meio da oferta de serviços que ampliem a conectividade de mais consumidores, sejam pessoas ou empresas.

17. Como já argumentou esta Secretaria, a instalação de novas tecnologias, operando de forma complementar a outras muito relevantes - como o 5G e as novas tecnologias de Wi Fi - favorece o surgimento de novos modelos de negócios, aumenta a inovação em setores correlatos - ampliando a competitividade sistêmica - e, positivamente, amplia o acesso digital de qualidade a pessoas que, atualmente, utilizam os sistemas de internet ainda de forma precária, não usufruindo de seu pleno potencial.

18. Assim, entende-se que a presente TS é oportuna, sendo que temas correlatos à ela merecem discussões mais aprofundadas, como se demonstrou neste Parecer, que podem resultar em aprimoramentos regulatórios em temas igualmente sensíveis ao ambiente concorrencial.

19. Em favor de modelos mais flexíveis e visando a aprimorar futuras propostas em favor de maior competitividade nos mercados de telecomunicações e dados, esta Secretaria aprofundará suas investigações e discussões nos temas correlatos, trazendo novas contribuições, por exemplo, na oportuna fase de Consulta Pública, e mantendo o diálogo constante com a Anatel, bem como com associações e entidades representativas do mercado, com empresas que atuam no setor e outras entidades públicas.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA
Analista em Ciência e Tecnologia

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI
Coordenadora de Regulação e Concorrência

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA RIBEIRO
Subsecretária de Regulação e Concorrência

[1] Aprovado pela Resolução nº 396, de 31 de março de 2005.

[2] TELECO. Resolução 396: Introdução. In:

<https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialanatel396/pagina_1.asp#:~:text=Em%2031%20de%20Mar%C3%A7o%20de,e%20pelos%20Grupos%20detentores%20de>.

Acesso em 24.5.2023.

[3] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 7/2023 (SEI32574475).

[4] Doc. SEI Anatel nº 6039408.

[5] Doc. SEI Anatel nº 6416967.

[6] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 7/2023 (SEI32574475).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)**, em 26/06/2023, às 16:29, 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 **Ana Patrizia Gonçalves Lira Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 26/06/2023, às 16:38, 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 **34477938** e o código CRC **B9964037**.

Referência: Processo nº 19995.101703/2023-21

SEI nº 34477938