



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Reformas Econômicas
Subsecretaria de Regulação e Concorrência
Coordenação-Geral de Regulação e Concorrência

PARECER SEI N° 306/2023/MF

Ementa: Tomada de Subsídios nº 15/2023, relacionada à iniciativa de realizar Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) de temas pertinentes ao Regulamento Geral de Numeração (RGN), aprovado pela Resolução Anatel nº 709/2019.

1 RELATÓRIO

1. A Secretaria de Reformas Econômicas (SRE) do Ministério da Fazenda apresenta, por meio deste Parecer, a sua análise da Tomada de Subsídios (TS) nº 15/2023 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 TS visa colher contribuições relacionadas à iniciativa de realizar Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) de temas pertinentes ao Regulamento Geral de Numeração (RGN), aprovado pela Resolução Anatel nº 709/2019, o qual *“estabelece os princípios e regras básicas para a definição, a administração, o acesso, a utilização e a cobrança pela Administração dos Recursos de Numeração necessários à prestação de serviços de telecomunicações, aplicando-se a todas as prestadoras de serviços de telecomunicações.”*^[1]

3. Com o RGN buscou-se uma organização correta dos recursos de numeração, fundamental ao bom funcionamento sistêmico do ambiente de telecomunicações, evitando-se sobreposições de número individuais (por exemplo, duas linhas telefônicas com um mesmo número)^[2], ociosidade de recursos (linhas em desuso, não atribuídas novamente), conflitos técnicos entre operadoras e problemas de interconexão, dentre outros. Para tanto, o regramento estabelece princípios técnicos baseados em Recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e demais organismos internacionais dos quais o Brasil seja integrante.

4. Assim, a Anatel busca, com a presente TS, contribuições para melhor realizar a ARR, na qual avaliará criticamente e de forma embasada os impactos gerados pelo RGN, cinco anos após a sua publicação. A proposta consta do Item ARR-2, no Anexo II da Agenda Regulatória Anatel para o biênio 2023-2024^[3].

5. O prazo para contribuições à presente TS é até o dia 27 de março de 2023.

6. A seguir, resume-se como a Agência endereça os temas específicos na ARR do RGN e as questões desta TS para cada uma delas.

1.1 Sistema informatizado para administração dos recursos de numeração e a Entidade administradora do Sistema informatizado

7. O desenvolvimento de um novo sistema informatizado para a gestão operacional dos recursos de numeração, gerido por uma entidade externa - nos mesmos moldes de gestão da portabilidade numérica - foi uma das principais diretrizes estabelecidas pelo RGN.
8. Nos termos do artigo 34, “*o processo de Administração de Recursos de Numeração é suportado por sistema informatizado desenvolvido para esse fim e mantido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações que fazem uso desses recursos*”. Para tanto, elas devem contratar, conjuntamente, a Entidade Administradora responsável por desenvolver e gerir este sistema informatizado. Estão incluídas entre as atividades de gestão do sistema informatizado a operação, a manutenção, a expansão e o desenvolvimento de sistemas eletrônicos de suporte à administração dos recursos de numeração e atividades correlatas.
9. O RGN definiu ainda prazo de dezoito meses para o desenvolvimento e a entrada em funcionamento do novo sistema, o qual foi desenvolvido pela entidade administradora selecionada, a saber, ABR Telecom, a qual já a entidade administradora da portabilidade numérica no país, realizando a gestão de todo o processo desta natureza junto às MNO e permitindo a disponibilização deste serviço para todos os usuários dos serviços de telefonia fixa (STFC) e móvel pessoal (SMP).
10. O novo sistema para o RGN foi, assim, desenvolvido pela ABR Telecom, mas sob a orientação de um grupo de trabalho criado para tal finalidade, tendo iniciado a sua operação em setembro de 2020.
11. A partir disso, são apresentadas as seguintes questões relativas a esta temática:

Perguntas do Tema:

Considerando a ARR deste tema sob a perspectiva da avaliação de processo e de impacto, apresente informações sobre a implementação dos dispositivos que trataram da implementação do novo sistema informatizado para a administração dos recursos de numeração, que possam subsidiar a elaboração do relatório, em especial sobre as seguintes questões:

- a) O novo sistema informatizado (nSAPN) substituiu o antigo sistema (SAPN), que apresentava limitações e dificuldades técnicas relevantes, conforme relatado no processo regulamentar. Tais condições se mostraram preocupantes à época, haja vista que prejudicavam o processo de administração dos recursos de numeração, com impactos importantes na Anatel e no setor regulado. Considerando as etapas da gestão de numeração (iniciando pelo pedido dos recursos da prestadora, passando pela atribuição da Anatel, até a ativação do código de acesso ao usuário final), questiona-se se a implantação do novo sistema está correspondendo aos resultados esperados? Justifique.
- b) O desenvolvimento do novo sistema deve estar aderente às premissas regulamentares e ao processo da Anatel de administração dos recursos de numeração. Qual a visão quanto a forma de atuação compartilhada para o aperfeiçoamento do sistema informatizado, por meio de grupo de trabalho (GT-Num) com a participação das prestadoras, sob a coordenação da Anatel?
- c) Paralelamente à implantação do novo sistema informatizado, se deu a revogação da cobrança do PPNUM, que era utilizado para custear as despesas decorrentes da administração dos recursos de numeração, especialmente as decorrentes do antigo SAPN. Com o rateio atual das despesas do novo sistema pelas prestadoras, questiona-se se tal sistemática trouxe mais efetividade ao objetivo e maior transparência no uso dos recursos utilizados? Justifique.

- d) A respeito da governança compartilhada do sistema informatizado nSAPN, ela está de acordo com os princípios da transparência e isonomia? O que poderia ser melhorado nesse aspecto? Justifique.
- e) A implementação do sistema informatizado nSAPN ocorreu segundo o planejado na norma (RGN)? Justifique.
- f) A aplicação da norma, no que se refere ao novo sistema, obteve os resultados esperados?
- g) Qual o impacto da norma aos interessados (Anatel, consumidor, prestadoras), com relação às disposições relacionadas ao novo sistema?
- h) Alguns grupos são mais afetados do que outros? Justifique.
- i) Há efeitos adversos não planejados, que decorreram da implementação da norma, no que se refere ao novo sistema? Justifique.

1.2 Previsão dos procedimentos operacionais para o cumprimento do RGN em ato da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação

12. O RGN estabeleceu também que a condução das atividades de cunho operacional, que não demandam decisão político/regulatória por parte do Conselho Diretor da Anatel, passassem para a competência da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR), a quem regimentalmente cabe a gestão dos recursos de numeração no âmbito da Anatel.

13. A competência quanto aos procedimentos operacionais, bem como a sua abrangência, são endereçadas no artigo 42 do RGN, que estabelece que "*à Superintendência competente pela administração dos Recursos de Numeração expedirá os procedimentos operacionais necessários ao fiel cumprimento das disposições deste Regulamento, mediante a edição de ato...*".

14. Com tais prerrogativas, cabe à SOR estabelecer os requisitos operacionais necessários às atividades de administração dos recursos de numeração, a exemplo dos níveis desejáveis de eficiência no uso dos Recursos de Numeração, as informações e documentações necessárias à solicitação de Recursos de Numeração e seus respectivos prazos, as condições e prazos de reuso de Códigos de Acesso de Usuário, as informações a serem incluídas no Cadastro Nacional de Numeração, dentre outros.

15. A versão mais recente do Procedimento Operacional que implementa as disposições previstas no RGN corresponde ao Ato Anatel nº 13.672/2022, o qual aprovou o Procedimento para a Atribuição e Designação de Recursos de Numeração. Dado que este Procedimento Operacional trata de diversas diretrizes técnicas, indica a Anatel que a presente TS busca contribuições relacionadas especificamente a temática que contemple o RGN.

16. Apresentam-se abaixo as questões relativas a este tópico:

Perguntas do Tema:

Considerando a ARR deste tema sob a perspectiva da avaliação de processo e de impacto, apresente informações sobre a implementação dos dispositivos que trataram da Previsão dos procedimentos operacionais para o cumprimento do RGN em ato da Superintendência responsável, em especial sobre as seguintes questões:

- a) Quais ganhos ao processo de gestão dos recursos de numeração são observados com a introdução de Procedimentos Operacionais de Numeração? Justifique. (Por exemplo, quanto à desburocratização da gestão dos recursos e ao tempo de respostas às demandas do setor)
- b) É correto afirmar que os procedimentos operacionais contribuem para maior agilidade às demandas setoriais, num cenário tecnológico cada vez mais dinâmico? Justifique.

- c) A aplicação da norma, no que se refere aos Procedimentos Operacionais de numeração, obteve os resultados esperados?
- d) Qual o impacto da norma aos interessados (Anatel, consumidor, prestadoras), com relação Procedimentos Operacionais de numeração?
- e) Alguns grupos são mais afetados do que outros? Justifique.
- f) Há efeitos adversos não planejados, que decorreram da implementação da norma, no que se refere aos Procedimentos Operacionais de numeração? Justifique.

2 ANÁLISE DA PROPOSTA DE TOMADA DE SUBSÍDIOS

17. Do ponto de vista concorrencial e regulatório, entende-se ser importante a preocupação da Anatel em indagar, junto aos entes regulados, se a adoção de uma entidade dedicada à gestão de recursos de numeração trouxe resultados favoráveis, entre operadoras, diante dos custos operacionais com o novo sistema, e se houve mais efetividade e maior transparência no uso dos recursos utilizados.

18. A partir das contribuições apresentadas, é possível melhor avaliar, por exemplo, se a ação regulatória, nestes 5 anos, gerou economias de escala ou, ao contrário, elevou os custos de transação dos agentes.

19. Relevante observar-se também, após a elaboração da ARR, quais os resultados que a regulação trouxe ao ambiente concorrencial, melhor apurando se os pressupostos dos artigos 9º e 12[4] do RGN foram respeitados e, ainda, se ocorreram práticas anticompetitivas, tais como prevê o parágrafo 3º, artigo 38[5], do mesmo regulamento.

20. Entende-se, portanto, que a TS é oportuna, não havendo contribuições a serem apresentadas por esta Secretaria quanto ao seu mérito. Aguarda-se a conclusão da ARR para que, então, sejam mais bem conhecidos os impactos regulatórios e concorrenciais do RGN e, oportunamente, se apresentem contribuições à Anatel visando ao seu aperfeiçoamento.

3 CONCLUSÃO

21. Entende-se que, no presente caso, o Regulamento indicado para se realizar a ARR pode trazer informações relevantes, capazes de ampliar o aprendizado regulatório da Anatel e afetar, positivamente, sua forma de elaborar ou atualizar regras visando maior simplicidade de entendimento e efetividade quanto à sua aplicação e fiscalização. Tende, ainda, a gerar novas perspectivas de compreensão sobre mercados convergentes e que dependerão de desdobramentos do RGN para amadurecerem. Exemplo disso envolve o Serviço de Comunicação Multimídia (“SCM”), para o qual a proposta de atribuição de recursos de numeração e interconectividade com outros serviços (notadamente SMP e STFC) estão na pauta da Anatel, como, aliás, foi bem abordado em recente Consulta Pública (CP Anatel nº 41/2022).

22. A proposta de extensão de recursos de numeração ao SCM permitirá a sua interconexão com outros serviços baseados em voz e dados, como o STFC e o SMP. Favorece, por isso, uma tendência natural de ampliação de substitutibilidade entre mercados na cama *downstream*, sendo, potencialmente, uma medida pró-competitiva. Na citada Consulta Pública nº 41/2022, aliás, esta Secretaria apresentou a seguinte percepção, a este respeito:

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.

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”.^[6]

23. Há, todavia, milhares de empresas prestadoras de SCM no Brasil, desde grandes operadoras até as Pequenas Prestadoras Privadas (PPP), podendo ampliar-se consideravelmente a demanda à Entidade Administradora, implicando em novos desafios regulatórios relacionados ao custeio dos registros de numeração, às estratégias de incentivo à competição e à evitação de práticas anticompetitivas. Por tal razão, a ARR, neste momento, tende a ser amplamente benéfica à atuação futura da Anatel em tema que tende a se tornar mais complexo e, por isso mesmo, exigindo flexibilidade regulatória.

24. Reconhece-se que o tema trazido à TS é estratégico ao avanço regulatório brasileiro e por isso, de sua parte, esta Secretaria de Reformas Econômicas aprofundará suas investigações e discussões na temática do RGN, efetuando, oportunamente, contribuições quando da análise da ARR deste Regulamento. Manterá, também, 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, visando colher valiosas contribuições e oferecer suas percepções fundamentadas.

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

Subsecretária de Regulação e Concorrência

^[1] ANATEL. Resolução nº 709/2019 e ANEXO.

^[2] O parágrafo 1º, artigo 4º, do RGN prevê, inclusive, que “a Administração de Recursos de Numeração inclui, entre outros aspectos, a Atribuição, Designação e utilização dos Recursos de Numeração, o acompanhamento de seu uso e correto funcionamento nas redes de telecomunicações, além de manutenção de Cadastro Nacional de Numeração.”

^[3] ANATEL. Resolução Interna nº 182, de 30 de dezembro de 2022 (Doc. SEI Anatel nº 9635929), que aprova a Agenda Regulatória para o Biênio 2023-2024.

^[4] Art. 9º Na Destinação, Atribuição e Designação de Recursos de Numeração deve ser respeitada sua compatibilidade com o serviço a ser prestado, bem como seu emprego racional, eficiente, em tempo adequado, não discriminatório e em estímulo à competição, sem causar prejuízos aos serviços de telecomunicações prestados.

[...]

Art. 12. Os Planos de Numeração são estabelecidos de forma a atender às necessidades de curto, médio e longo prazos, geradas por um mercado aberto à competição nos diversos serviços de telecomunicações.

[5] § 3º As prestadoras devem submeter ao conhecimento da Anatel o critério utilizado na definição de suas participações no pagamento pelos serviços utilizados, decorrente da contratação da Entidade Administradora, podendo a Agência tomar medidas de forma a coibir abusos e práticas anticompetitivas.

[6] SEAE-ME. Parecer nº 12773/2022/ME (SEI 27841089).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Guimarães Pereira, Assessor(a) Técnico(a)**, em 27/03/2023, às 17:52, 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)**, em 27/03/2023, às 17:53, 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 Patriza Gonçalves Lira Ribeiro, Especialista em Regulação**, em 27/03/2023, às 17:56, 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 **32583323** e o código CRC **D6E2BAEE**.