



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

**Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 13/COGCM/SEAE/MF**

Brasília, 31 de julho de 2008.

**Assunto:** Contribuições à Consulta Pública da Anatel n.º 23 de 16 de junho de 2008, que trata da Proposta de Revisão do Plano Geral de Outorgas de Serviços de Telecomunicações Prestados em Regime Público – PGO.

---

A Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda encaminha à Anatel suas contribuições a respeito da Consulta Pública n.º 23, publicada em 23 de 16 de junho de 2008, com vistas ao aprimoramento das medidas e instrumentos lá inseridos. Abaixo, o entendimento desta Secretaria a respeito de itens específicos constantes naquela Consulta Pública.

**(i) Do inciso I do § 1º do art. 6º**

O texto original do inciso I do § 1º do art. 6º da Consulta Pública em referência assevera o seguinte:

“Art. 6º. - § 1º.

§ 1º. *As transferências que resultem em Grupo que contenha concessionárias em setores de mais de uma Região definida neste Plano Geral de Outorgas, implicam:*

*I – a atuação obrigatória nas demais Regiões, por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações integrantes do Grupo que inclui as respectivas concessionárias, conforme dispuser o Plano Geral de Metas de Competição a ser editado pela Agência Nacional de Telecomunicações; e [...]*”

Esta SEAE sugere nova redação ao dispositivo, conforme trecho destacado, abaixo:

“Art. 6º. - § 1º.

§ 1º. *As transferências que resultem em Grupo que contenha concessionárias em setores de mais de uma Região definida neste Plano Geral de Outorgas, implicam:*

*I – a atuação obrigatória nas demais Regiões, por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações integrantes do Grupo que inclui as respectivas concessionárias, conforme dispuser o Plano Geral de Metas de Competição a ser editado pela Agência Nacional de Telecomunicações, e, **subsidiariamente, a incorporação às metas de universalização do saldo positivo do ganho econômico auferido pelo Grupo e não transferido aos usuários em virtude de não cumprimento ou de cumprimento parcial das metas de competição, após apuração da agência e por ocasião das revisões das metas de universalização, observado o disposto no art. 13, § 2º do Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003; e [...]***”

Transferências societárias que venham a promover a concentração, por um mesmo Grupo econômico, de concessionárias atuantes em mais de uma região do Plano Geral de Outorgas, certamente resultarão em sinergias e em ganhos de eficiência, em termos de economias de escala e de escopo.

Embora o texto original do inciso I do § 1º do art. 6º já tenha caráter pró-competitivo, a SEAE sugere a alteração supra a fim de que se imponham obrigações a um Grupo que venha a concentrar mais de uma concessionária de tal maneira que, primeiro, possa-se preservar a liberdade empresarial e as decisões de investimento das concessionárias e, segundo, prestigie-se também o Princípio da Universalização dos serviços de telecomunicações. Ao mesmo tempo, ao se acatar a

sugestão desta SEAE, respeitar-se-ia o que, nos seguintes termos, reza o § 3º do art. 108 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT):

*“Art. 108, § 3º: Serão transferidos integralmente aos usuários os ganhos econômicos que não decorram diretamente da eficiência empresarial, em casos como os de diminuição de tributos ou encargos legais e de novas regras sobre os serviços.”* (grifos nossos)

A SEAE compreende que, das transferências de que trata o do texto do inciso I do § 1º do art. 6º da Consulta Pública, muito provavelmente resultariam ganhos econômicos que se enquadrariam no disposto no § 3º do art. 108 da LGT, e que, portanto, devem vir a ser integralmente transferidos aos usuários. Ganhos econômicos que sejam de natureza diversa, ou seja, que decorram da eficiência empresarial e de ganhos de produtividade puramente operacionais, poderão ser captados especialmente por meio do Fator de Transferência (“Fator X”), o que não se confunde com o conteúdo do § 3º do art. 108 da LGT. Todavia, concentrações empresariais entre concessionárias de telefonia, e principalmente em decorrência de modificações de regras aplicáveis aos serviços objeto de concessão, como no presente contexto, devem também ter em conta o § 3º do art. 108 da LGT.

Com relação ao Plano Geral de Metas de Competição, mencionado no corpo do inciso I do § 1º do art. 6º da Consulta Pública, seria conveniente que, com respeito aos Grupos que venham a deter o comando de mais de uma concessionária, fossem previstas do texto do plano metas específicas que expressassem a exata medida da transferência dos ganhos econômicos que os mesmos Grupos deverão promover, como determina a LGT. Adicionalmente, de modo a que se prestigie a universalização, cara à LGT, e, também, confira-se aos Grupos a possibilidade de dosar a transferência daqueles ganhos econômicos entre as metas de competição e as de universalização, a SEAE entende que ainda no texto do Plano Geral de Outorgas deve ser feita a devida menção ao Plano Geral de Metas de Universalização (Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003). Neste último instrumento, o § 2º do art. 13 faz referência ao saldo positivo que pode resultar do cumprimento das metas de universalização, o qual deve, depois

de mensurado pela agência, ser direcionado à ampliação do backhaul nas localidades eleitas para fins de universalização ou aumentar a capacidade mínima de transmissão de dados.

O que busca a SEAE é, portanto, que, uma vez inscrito no Plano Geral de Outorgas, a transferência dos ganhos econômicos auferidos por um determinado Grupo do qual faça parte mais de uma concessionária possa ter como canais não só um único dos chamados pilares da LGT, a competição, mas também o outro, a universalização. Ainda que, num segundo momento, adaptações normativas sejam necessárias, inclusive no próprio texto do Plano Geral de Metas de Universalização ou no do futuro Plano Geral de Metas de Competição, é fundamental que, já no Plano Geral de Outorgas, a previsão que contemple os dois pilares esteja bem descrita.

Assim se procedendo, o cumprimento integral do disposto no Plano Geral de Metas de Competição pelo Grupo que venha a deter mais de uma concessão seria apurado quando das revisões periódicas do Plano Geral de Metas de Universalização, sendo a primeira delas já prevista para ocorrer até 31 de julho de 2010 (§ 1º do art. 13 do Decreto no 4.769/2003). Se, quando da revisão das metas de universalização, o Grupo não comprovar atendimento à integralidade das metas e dos prazos do Plano Geral de Metas de Competição, a agência estimaria o ganho econômico que não tivesse sido repassado aos usuários (pela não adequação às metas e prazos) e os somaria às novas metas de universalização.

Por essa via regulatória, ora sugerida, além de se contemplar tanto a universalização quanto a competição e se respeitar a LGT na sua inteireza, também se poderia beneficiar, pela transferência dos ganhos econômicos tratados, não só os usuários de regiões diversas daquelas onde concessionárias do mesmo Grupo atuarem, mas também, ainda que por meio da universalização e não da competição, os usuários das próprias regiões de concessão das empresas do Grupo.

Ademais, por meio da criação de obrigações alternativas e acessórias às concessionárias, evoluir-se-ia, neste ponto específico, para um mecanismo de regulação que não fosse somente do tipo “comando e controle”. Ao se criar uma alternativa às concessionárias e permitir que elas doseem seus investimentos entre diferentes opções, também se passaria a operar por uma regulação por incentivos, sem que para isso se abrisse qualquer exceção à legalidade.

## **(ii) Do art. 9º**

O texto original do art. 9º da Consulta Pública em referência assevera o seguinte:

*“Art. 9º. A empresa titular de concessão do serviço a que se refere o artigo 1º deverá explorar exclusivamente as diversas modalidades desse serviço.*

*§ 1º. A Agência Nacional de Telecomunicações deverá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação deste Plano Geral de Outorgas, editar regulamentação específica para a implementação do disposto no caput deste artigo.*

*§ 2º. A regulamentação específica mencionada neste artigo será fundamentada em estudo realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações acerca dos impactos regulatório, econômico-concorrencial, social e tecnológico.”*

A SEAE sugere a supressão integral desse artigo, pelo fato de não identificar qualquer eficiência setorial ou ganho social dele decorrente, ao mesmo tempo em que vislumbra encadeamento de significativo potencial danoso caso o mesmo seja mantido.

Primeiramente, da proposta normativa acima poderiam surgir expressivas elevações de custos. Uma vez a empresa concessionária obrigada a abrir mão de serviços por ela hoje administrados, o Grupo ao qual faz parte teria, muito provavelmente, que inaugurar novas empresas para a prestação desses serviços. Operacionalmente, poderia haver perdas em termos de economia de escala e de escopo, uma vez que o Grupo teria que duplicar, triplicar, quadruplicar equipes e divisões da empresa original que, até então, serviam a mais de um propósito. Ao final, tais custos seriam, em alguma medida, repassados aos usuários, seja do serviço objeto da concessão, propriamente dito, ou dos demais.

Além dos custos operacionais, haveria custos tributários não desprezíveis. A separação de empresas daria margem à incidência tributária entre transações dentro do mesmo grupo empresarial, o que também teria grande chance de gerar repasses aos usuários finais.

No contexto atual, em que a massificação do serviço de banda larga, ou do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), é um dos principais objetivos do Governo Federal para as políticas públicas do setor de telecomunicações, o que também significou a inserção do mesmo serviço entre os temas constantes nas “linhas gerais” que serviram de base para a confecção do texto do Plano Geral de Outorgas (item VII), julga-se contraproducente, do ponto de vista econômico, a exigência constante no referido art. 9º. A não administração do SCM pela concessionária poderia ir de encontro a programas governamentais e, eventualmente, até mesmo às normas atuais pertinentes às metas de universalização.

No que diz respeito ao SCM, especificamente, o dispositivo ora analisado também se choca com o que dispõe a própria regulação setorial. Com base na regulamentação vigente, tal serviço deve ser considerado para fins de apuração do percentual do Fator de Transferência (“Fator X”), o que significa que a produtividade alcançada por meio da prestação desse mesmo serviço contribui para o engrandecimento do valor do Fator X e, portanto, para a redução das tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Uma vez separado o SCM da estrutura da concessionária do STFC, seria questionável e temerária a contabilização da produtividade inerente àquele serviço na regulação tarifária do STFC. Ao cabo, haveria ampla possibilidade de que tanto o STFC quanto o SCM tivessem elevações de preços (e tarifas).

Também vale notar que há grandes dificuldades em se segregar, na estrutura da concessionária de telecomunicações, o que é próprio do STFC e o

que é exclusivo do SCM. Operacionalmente, as concessionárias, hoje, usam recursos materiais e humanos para os dois serviços. Em termos tecnológicos, há, por parte do SCM, grande dependência da estrutura do STFC. Nos dois sentidos, portanto, os custos para se proceder à separação dos serviços não podem ser assumidos como pequenos, e provavelmente ocorra justamente o contrário. Além disso, a perfeita separação, caso seja necessária, deverá ter em mente a preservação da reversibilidade dos bens ligados à concessão, o que certamente adicionaria custos ao processo e o faria se prolongar por mais tempo.

Ante o exposto, por considerar que o dispositivo se contrapõe a metas estratégicas de políticas públicas, poder gerar ineficiência operacional e alocativa no mercado e desestabilizar a regulação setorial, a SEAE recomenda a integral exclusão do art. 9º do texto em Consulta Pública.

Atenciosamente,

Bruno Queiroz Cunha  
Assessor Técnico

Marcelo de Matos Ramos  
Coordenador-Geral de Comunicação e Mídia

De acordo.

Pricilla Maria Santana  
Secretária-Adjunta

Nelson Henrique Barbosa Filho  
Secretário de Acompanhamento Econômico