



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 05 COGIR/SEAE/MF

Brasília, 11 de fevereiro de 2011.

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 46 da ANATEL sobre a proposta de revisão do Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

A Coordenação Geral de Indústrias de Rede e Setor Financeiro, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, apresenta parecer analítico sobre a proposta de revisão do Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), instituído pela Resolução nº 458, de 08 de fevereiro de 2007, que é objeto da Consulta Pública nº 46, de 10 de dezembro de 2010.

I – Introdução

A ANATEL deu início em 14 de dezembro de 2010 à Consulta Pública nº 46, que trata da proposta de revisão do Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de

Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), instituído pelo anexo da Resolução nº 458, de 08 de fevereiro de 2007.

A proposta de revisão apresentada não modifica em grande medida o teor original do Regulamento, cuja última alteração se deu em 2007. No entanto, ela foca alguns pontos do Regulamento que afetam substancialmente a relação entre os Prestadores de STFC, em especial no tocante às distorções surgidas pelo atual modelo de remuneração da redes.

Resumidamente, as principais alterações no Regulamento submetido à consulta pública são:

- 1) Os valores máximos das Tarifas de Uso (TU) passam a ser iguais aos maiores valores das respectivas Tarifas de Uso das concessionárias de STFC atuantes na mesma área do PGO do STFC (art. 16);
- 2) Altera-se os critérios para avaliar a remuneração devida pelo uso da rede das prestadoras de STFC (art. 18), passando-se a adotar a regra de que apenas o tráfego sainte superior a 75% do tráfego cursado entre prestadoras deve ser remunerado pela empresa que lhe deu origem (inciso I);
- 3) A apuração dos valores para a remuneração da Rede Local baseia-se no valor da TU-RL e demais critérios de tarifação contidos no Plano Básico de Serviço da Concessionária do STFC na modalidade local. (art. 18, II);
- 4) As chamadas provenientes das modalidades de LDN e LDI em Horário de Tarifação Reduzida que demandarem a remuneração pelo uso de Rede Local devem considerar um redutor de 30% sobre o valor da TU-RL (art. 18, IV);
- 5) Estabelece um cronograma de redução do percentual de TU-RIU1 e TU-RIU2 devido para a Concessionária do STFC na modalidade Longa Distância Nacional (Art. 24, III);
- 6) O valor da TU-COM passa a ser igual à metade do valor da TU-RL.

II – Análise Concorrencial

Antes de se passar aos comentários acerca da norma propriamente dita, cabe esclarecer os aspectos concorrenciais que esta SEAE busca ao analisar o impacto de um novo regulamento sobre os mercados submetidos à regulação estatal e/ou por ela afetados.

No que tange aos aspectos concorrenenciais, entende-se que determinada norma tem potencial de desestabilizar o ambiente competitivo quando seus efeitos recaem em ao menos uma das seguintes hipóteses:¹

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – esta hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite a concorrência entre empresas – esta hipótese é provável no caso de a norma ou projeto de regulamentação:

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicitarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou
- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

(C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – essa hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou

¹

Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007.

- Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

Pode-se dizer que as alterações contidas na proposta de revisão do Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado não recaem sobre as hipóteses elencadas acima, exceto o último item da letra (B), que trata da possibilidade de elevar custos de produção de forma assimétrica, em especial, para entrantes. Sobre este item, a SEAE entende que algumas prestadoras que tem se beneficiado das distorções causadas pelos valores de remuneração de rede fixados pela ANATEL poderão sofrer uma redução de receita, bem como a proposta poderá induzir mudanças nos modelos de negócios de provedores de internet gratuita.

Não obstante, o regulamento apresentado pela Anatel, uma vez aprovado, terá efeitos positivos sobre as prestadoras que dependem da utilização da rede de outras prestadoras para prover seus serviços de telecomunicações. Da mesma forma, os usuários dessas prestadoras, dentre os quais se incluem outros provedores de serviços e seus respectivos consumidores também deverão ser beneficiados.

Diante desse quadro, os comentários contidos no presente parecer restringir-se-ão aos seguintes pontos: (i) as modificações no regime de *Bill and Keep* ("BAK") parcial no tráfego STFC local, com vistas desestimular as estratégias de sumidouro de tráfego e de descontos *on-net*, (ii) a redução do percentual de TU-RIU1 e TU-RIU2 devido para a Concessionária do STFC na modalidade Longa Distância Nacional e (iii) a eliminação dos critérios de PMS do regulamento.

Bill and Keep, sumidouro de tráfego e descontos on-net

Um dos objetivos declarados da norma sendo revista é a extinção do chamado "sumidouro de tráfego". Esta opção do Regulador mostra-se bastante razoável, haja vista as distorções e disputas geradas pela assimetria regulatória vigente entre os mecanismos de remuneração da tarifa de público e da TU-RL. Primeiro, verificou-se a associação entre provedores de internet (ISPs) e prestadoras com autorização para prestar o STFC local, que buscavam gerar artificialmente tráfego para obter receita de interconexão e, posteriormente, compartilhá-la. Inclusive, em alguns casos, com a participação dos consumidores dos ISPs na partilha de receita artificialmente gerada. As concessionárias

do STFC responderam criando planos de tarifas especiais para provedores hospedados em suas redes, o que desagradou os provedores. Segundo as alegações mais comuns, as concessionárias pretendiam estender sua posição dominante sobre o mercado de provimento de internet e expulsar as autorizatárias do STFC do mercado por obrigá-las a pagar a tarifa de remuneração de rede local (TU-RL) referente ao tráfego destinado aos provedores coligados às *incumbents*. Independentemente dos argumentos de cada lado da disputa, está claro que a questão é fruto de uma imperfeição no sistema de remuneração de redes de STFC que permite que as empresas ligadas às ISPs auferam receitas de terminação, e cuja cessação é uma responsabilidade que cabe à Anatel, uma vez que a Agência detém competência para modificar a regulação do setor².

A resposta das concessionárias à desproporção entre o preço da tarifa de público e a TU-RL também se deu por meio de descontos *on-net*. De acordo com a literatura atual³, ainda que aplicada à telefonia móvel, os motivos para que uma empresa adote descontos *on-net* estão relacionados a:

- (i) Existência de elevados preços para terminação de chamadas, que excedem o custo marginal dos mesmos; e
- (ii) Uma estratégia para tentar reduzir o número de consumidores da rede rival que seriam destinatários de tais chamadas e, com isso, reduzir a atratividade dessas redes e, por conseguinte, sua capacidade de concorrer.

Vê-se que pelo menos o item (i) é o foco da discussão do mercado de STFC local brasileiro, enquanto o item (ii) seria uma estratégia, provavelmente, racional no presente caso.

Descontos *on-net*, reconhecidamente, causam efeitos negativos sobre a dinâmica da concorrência entre *incumbents* e prestadoras entrantes, conforme bem destacado no voto da i. Conselheira relatora da presente Consulta ao citar o estudo de Harbord e Pagnozzi.⁴

No Brasil, o BAK parcial (ou híbrido) vinha sendo aplicado parcialmente ao tráfego local desde 1998⁵, de modo que o sistema de remuneração de rede *Calling Party's*

² Ressalte-se que situação similar ocorreu nos Estados Unidos ao final da década de 90, quando o Federal Communication Commission interveio no setor, eliminando a remuneração de rede para chamadas direcionadas a provedores de internet (Quigley and Vogelsan, 2003).

³ Compilada por Harbord, David and Pagnozzi, Marco, 2008. "On-Net/Off-Net Price Discrimination and 'Bill-and-Keep' vs. 'Cost-Based' Regulation of Mobile Termination Rates," MPRA Paper 14540, University Library of Munich, Germany.

⁴ Idem.

⁵ Resolução n. 33, de 13 de julho de 1998.

Network Pays (“CPNP”) era ativado quando o tráfego excedesse 55% do total cursado por uma das partes envolvidas.

Pela atual proposição de um gatilho de 75%, a Anatel espera que o excedente de tráfego (desbalanceado) seja insignificante ou, em alguns casos, inexistente. Assim, a questão colocada por esta Secretaria é: o BAK parcial tem se mostrado uma estratégia regulatória acertada? Caso negativo, não deveria a Agência passar para o BAK pleno?

Apesar da decisão da i. Conselheira relatora ter proposto a modificação imediata para o BAK pleno, o Conselho optou por submeter à Consulta um modelo de BAK parcial sob argumento de que haveria alguns riscos na implementação do BAK que poderiam ser mais bem enfrentados com um gradual aumento do desbalanceamento para os citados 75%⁶. Neste sentido, a documentação apresentada pela Anatel restringiu-se a debater a necessidade de se aprofundar o BAK como um remédio para o problema do sumidouro e um meio de desestimular os descontos *on-net*, que podem ser prejudiciais à concorrência se erigirem barreiras à entrada de novas prestadoras. Assim permite-se fazer algumas inferências acerca da conveniência da proposta da Anatel com base nos aspectos teóricos que envolvem o BAK.

Dentre as críticas mais comumente apontadas ao BAK, Nuechterlein, J. and Weiser, P.⁷ mencionam que ele desvirtua o princípio de que os custos devem ser suportados por aqueles que lhes derem origem. Os autores ressalvam que tal crítica deve ser minimizada pelo fato de que a parte que dá início à chamada não é a único responsável pelo telefonema. Também existe um interesse da parte que recebe a chamada. Nas infinitas possibilidades que dão origem a uma ligação, não é razoável supor que a parte que origina, teoricamente, seria responsável por 100% delas. Os autores também minimizam a crítica de que o BAK poderia criar incentivos errados para que algumas empresas se especializassem em originar chamadas⁸. Segundo eles, sob o regime de BAK, a receita adicional gerada pelo descolamento entre o valor de terminação e o custo da chamada não existe. Assim, a parte tem de custear todas as despesas com origem e transporte das chamadas com as receitas obtidas de seus consumidores, os quais não estarão dispostos a pagar um preço excessivo para alavancar a lucratividade da prestadora.

⁶ Parágrafos 3.3.6 a 3.3.13 do voto-vista do Conselheiro João Resende.

⁷ Nuechterlein, J. and Weiser, P. (2005) *Digital Crossroads: American Telecommunications Policy in the Internet Age*, Cambridge, MA: MIT Press, p. 332.

⁸ Idem. Ibidem.

Tais críticas são relevantes, mas não suplantam as vantagens oferecidas pelo BAK na remuneração de rede local, em especial, a versão plena, que não envolve cobrança residual de terminação. Dentre os aspectos positivos do BAK enumerados por Quigley e Vogelsang⁹ em uma comparação com o regime de *Total Service Long-Run Incremental Cost* ("TSLRIC") incluem-se:

- BAK elimina os incentivos gerados em regimes de remuneração pelo uso de rede para que as partes se aproveitem (*gaming*) de assimetrias de tráfego que geram receitas de terminação (por exemplo, sumidouro de tráfego);
- BAK gera incentivos para ambas as prestadoras, tanto para promover a redução de seus custos, quanto para reduzirem preços para os consumidores de suas redes até o nível que refletem o verdadeiro custo de interconexão (no caso do estudo, os autores citam custos prospectivos);
- BAK também reduz custos de transação ao promover um gradativo processo de desregulamentação do preço, que é negociado entre as prestadoras¹⁰; sem possibilidade de jogos com o regulador que podem aparecer em um contexto de remuneração de rede; e
- BAK reduz a necessidade de intervenção regulatória, uma vez que nenhuma prestadora é capaz de impor preços de interconexão contrários aos interesses dos consumidores. Cada prestadora assume seus próprios custos de originar ou terminar chamadas e, com isso, tem incentivos para reduzir esses custos para manter e expandir os consumidores de sua rede¹¹.

Dante de tantos aspectos positivos, poderia causar surpresa que o sistema não seja adotado em sua forma plena por todos os reguladores, inclusive a Anatel. Acredita-se que a resposta a esta indagação passa por questões de ordem institucional (referentes à estrutura de governança do setor de telecomunicações de cada país), mas, também pelo consenso de que regime de BAK é recomendado para mercados onde o tráfego entre as redes está razoavelmente balanceado. Este, naturalmente, não é o caso no Brasil, visto

⁹ Quigley, N. and I. Vogelsang (2003) Interconnection Pricing: Bill and Keep Compared to TSLRIC, Charles River Associates (Asia Pacific) Ltd. Disponível em: www.comcom.govt.nz/.../InterconnectionDeterminations/InterconnectionDeterminations/.../TelecomSubB7apr2003.PD. F. Acesso em 10.02.2011.

¹⁰ Nuechterlein, J. and Weiser, P. (2005) apontam que o fato de cada prestadora ter de arcar com seus custos de terminação coloca uma pressão em relação aos seus competidores que, no longo prazo, poderia levar a uma desregulamentação do valor cobrado do consumidor de telefonia.

¹¹ Harbord e Pagnozzi (2008, p. 34) afirmam que alguns estudos empíricos têm sugerido, no contexto da interconexão de redes móveis, que, em países que adotam BAK e não existe diferenciação de preços *on-net/off-net*, a tarifa de público média é menor e o uso da rede de telefonia móvel é maior do que nos países em que cobra-se a terminação da parte que originou a chamada (CPNP). Segundo os autores, uma grande redução ou mesmo zerar o taxa de uso da rede móvel é dependente de inúmeros fatores que precisam ser analisados empiricamente.

que as concessionárias ainda possuem uma participação de mercado bastante elevada e o sumidouro de tráfego ainda está presente. De fato, tais condições podem ajudar a compreender a manutenção do BAK parcial no Brasil.

Pode-se dizer que o BAK parcial é conveniente para redes cujos consumidores recebem proporcionalmente mais chamadas do que realizam, por exemplo, o usuário residencial e o ISP. Isto decorre, naturalmente, da proteção gerada pela remuneração devida quando o desbalanceamento do tráfego excede os limites estabelecidos para o BAK¹². Todavia, esta proteção pode ter dois efeitos negativos sobre o BAK: primeiramente, a necessidade de se fixar um valor de terminação para remunerar o tráfego desbalanceado gera custos regulatórios que o BAK pleno é reconhecido por evitar. Segundo, se o valor de terminação for fixado acima dos custos, incentivará comportamentos oportunistas (*gaming*) cujo objetivo do BAK também era evitar¹³. Este ponto é, também, explorado por Quigley e Vogelsand, que afirmam:

"O fato do regime de Bill and Keep híbrido impor um gatilho para o início da remuneração do tráfego desbalanceado impõe um custo para a prestadora que deseja jogar com o sistema tarifário. Apesar disto, a existência do gatilho distorce os incentivos do sistema ao encorajar as prestadoras a tentar alcançá-lo e, uma vez que consigam, elas também possuem fortes incentivos para explorar o sistema da mesma forma que fariam em um regime de pura remuneração de rede".¹⁴

Diante desse quadro, acredita-se que o BAK parcial pode ser o regime mais adequado para a remuneração de rede do STFC, desde que seja parte de um processo dinâmico que caminhe para uma gradual eliminação da tarifa de terminação. Tendo em vista a proposta de ampliação do gatilho para 75%, acredita-se que se constitui em uma medida acertada da Anatel, desde que revista futuramente para que se avalie a oportunidade de implantação de um BAK pleno.

¹² Frontier Economics (2002). Interconnection Pricing Methodology, prepared for the Commerce Commission (New Zealand), p. 40. Disponível em: www.comcom.govt.nz/.../InterconnectionDeterminations/.../Interconnection-Pricing-Methodology0.pdf. Acesso em 10.02.2011.

¹³ Idem. Ibidem.

¹⁴ Quigley, N. and I. Vogelsang (2003) Interconnection Pricing: Bill and Keep Compared to TSRIC, Charles River Associates (Asia Pacific) Ltd, p. 9. Tradução livre de "In hybrid bill and keep regimes the threshold at which the requirement for payment for out of balance traffic kicks in imposes a cost on any carrier attempting to game against the charging regime. None the less, the existence of this threshold does distort incentives by encouraging carriers to attempt to reach it, and once they do reach it they have strong incentives to exploit it in exactly the same way as they have with a pure termination payment regime".

Redução do percentual de TU-RIU1 e TU-RIU2 devido para a Concessionária do STFC na modalidade Longa Distância Nacional

A proposição baseia-se na comparação dos preços praticados no Brasil com dados referentes aos países europeus, os quais levam a crer que a remuneração de rede de STFC na modalidade longa distância encontra-se em patamares excessivamente elevados. Adicionalmente, argumenta-se que as empresas brasileiras devem se preparar para a implementação do modelo de custos. Sobre esses aspectos, esta Secretaria reconhece o papel fundamental do *benchmarking* para a atividade regulatória. Todavia, sugere-se que nos próximos casos, na ausência de uma avaliação dos custos dos regulados, a análise de *benchmarking* seja acompanhada de um estudo acerca dos impactos desse tipo de proposta sobre o mercado.

Eliminação dos critérios de PMS do regulamento

No tocante à modificação do art. 11 do Regulamento anterior, sugere-se que seja dada urgência à elaboração do Plano Geral de Metas de Competição de modo a não causar incerteza aos regulados, bem como não se prolongue a definição atual dos grupos detentores de PMS baseada unicamente na posição de concessionários do STFC (art. 26). O conceito de PMS, já adotado em algumas resoluções da Agência, situa-se bastante próximo das atribuições concorrentes do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e da Anatel. Nesse sentido, considera-se oportuno que a Agência propicie um maior diálogo com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência acerca do tema.

III – Conclusão

Do ponto de vista concorrencial, avalia-se que a proposta, no geral, está adequada e espera-se que a nova regulamentação produza efeitos positivos sobre o ambiente concorrencial. Todavia, permitiu-se fazer algumas sugestões ao longo do texto consideradas relevantes para o aprimoramento da regulamentação de remuneração de redes.

Assim, ante o quanto aqui exposto, esta Secretaria se posiciona a favor do mérito da presente consulta pública, ainda que acredite que existe espaço para as melhorias citadas ao longo do parecer.

À apreciação superior.



GUSTAVO DE PAULA E OLIVEIRA

Assistente Técnico



MARCELO DE MATOS RAMOS

Coordenador-Geral de Indústrias de Rede e Setor Financeiro

De acordo.



PRICILLA MARIA SANTANA

Secretária de Acompanhamento Econômico, Substituta