

Contribuições à Consulta Pública ANATEL nº 41/2022 (Simplificação Regulatória)

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 09 de junho de 2022, submeteu a comentários e sugestões do público em geral a proposta de Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), de alterações ao Regulamento sobre Uso Temporário de Radiofrequências e de Glossário de Definições aplicáveis ao Setor de Telecomunicações (“Propostas”), aprovado pela Resolução Interna n. 1 de 4 de dezembro de 2020, objeto do item 25 da Agenda Regulatória da ANATEL para o biênio 2021-2022, de acordo com o constante nos autos do Processo n. 53500059638/2017-39.

Tendo sido encerrada em 08 de setembro de 2022, a ANATEL recebeu, por meio do seu sistema “Participa ANATEL”, centenas de contribuições de diversas entidades do setor, demonstrando o grande interesse dos players em participar desse processo de revisão e consolidação. As contribuições foram destinadas aos 930 itens passíveis de contribuição dentro dos 404 artigos previstos nas Propostas em consulta.

As propostas da ANATEL disponibilizadas para Consulta Pública n. 41/2022 apresentaram seu fundamento maior no Decreto n. 10.139, de 28 de novembro de 2019 que estabelece prazos e procedimentos para a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Vale dizer que assim como na ANATEL, é possível observar esse movimento de simplificação, revisão e consolidação normativa em diversas outras agências reguladoras e ministérios, como a ANCINE, ANP, ANEEL, MTUR, por exemplo.

Nessa esteira, acompanhando as disposições do decreto, o movimento pela consolidação das normas, que já era previsto no item 32 da Agenda Regulatória do biênio 2017-2018, aprovada pela Portaria nº 491, de 2017, foi ampliado para também prever a avaliação do mérito das regras em busca da simplificação dos serviços atuais e estudos sobre uma simplificação da estrutura atual dos serviços de telecomunicações.

Tendo em vista a complexidade e relevância da matéria, a área técnica da ANATEL elaborou um relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR, fruto dos trabalhos e estudos voltados à percepção de possíveis problemas a serem enfrentados, objetivos a serem atingidos e alternativas a serem adotadas. A área técnica da ANATEL assim dispôs na AIR:

“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.”

Neste boletim, destacaremos especificamente dois assuntos que receberam contribuições ao longo da CP n. 41/2022: extinção da modalidade de autorizada de SMP por meio de rede virtual (conhecida por Autorizada MVNO – *Mobile Virtual Network Operator*) e redes neutras.

Das MVNOs

Como se sabe, a Anatel por meio da Resolução n. 555 /2010, que aprova o Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), prevê 2 modalidades de MVNOs.

A modalidade de autorização de SMP por meio de rede virtual se caracteriza pela pessoa jurídica, autorizada junto à Anatel para prestação do Serviço Móvel Pessoal que se utiliza de compartilhamento de rede com a Prestadora Origem. Por outro lado, a modalidade de credenciado de rede virtual é a pessoa jurídica, credenciada junto à Prestadora Origem, apta a representá-la na Prestação do Serviço Móvel Pessoal, devendo ser empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País. Credenciamento é o contrato de representação, objeto de livre negociação, entre o Credenciado e a Prestadora de Origem, cuja eficácia depende de homologação da Anatel.

Conforme item 3 do texto da minuta de RGST (artigo 2, XVIII), a atual resolução de rede virtual será revogada para eliminar a possibilidade de duas modalidades. A proposta da Anatel é que apenas o credenciado de rede virtual seja mantido como MVNO.

Da análise do subtema 2.9 da AIR que fundamentou a CP, a proposta de modificação normativa visa à eliminação de dúvidas sobre qual das modalidades (credenciado e autorizado) é a mais adequada para cada modelo de negócio. Ainda, é observado que os direitos e deveres de uma prestadora tradicional e uma autorizada de rede virtual são praticamente os mesmos, havendo distinção apenas quanto à forma como elas obtêm as radiofrequências necessárias para prestar o serviço (autorização direta da Anatel ou uso por meio de acordo de compartilhamento).

Portanto, da análise das alternativas sugeridas buscando a simplificação regulatória da Exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP por meio de Rede Virtual, a área técnica da ANATEL optou por buscar resolver o problema identificado, retirando a sobreposição entre modelos de autorizado/credenciado de rede virtual e de autorizado tradicional de SMP, realizando a fusão do autorizado de rede virtual e do autorizado tradicional de SMP, alterando-se os requisitos para a obtenção da outorga para ter acesso as radiofrequências, seja ela por meio de aquisição direta ou contrato de compartilhamento já previsto no Regulamento de Uso do Espectro – RUE. Também foi realizada a adaptação dos termos de autorização do SMP por meio de rede virtual para termos tradicionais, referindo-se, no documento de outorga, à forma como a autorizada obtém o direito ao uso das radiofrequências associadas.

Como principal vantagem, há a manutenção do relacionamento entre Prestadora do SMP e o seu credenciado, a possibilidade de avaliação do impacto das regras recentemente alteradas e a eliminação da ambiguidade da norma. Por outro lado, tem-se a necessidade de prever regras para adaptação das outorgas de SMP de rede virtual para outorgas tradicionais, a possível revisão nos contratos entre o autorizado de rede virtual e sua prestadora de origem, tendo em vista a supressão dessa modalidade, assim como a revisão de procedimentos operacionais para se outorgar o SMP.

Nas palavras do Conselheiro Moisés Moreira, relator da Minuta de Resolução, contendo a proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações: “ainda, a figura do credenciado se mostra bastante relevante para alavancar o mercado de M2M/IoT, me parecendo importante, neste momento, manter a possibilidade de prestação do serviço por essa modalidade”.

Assim, sobre essa temática, temos que 11 (onze) entidades se manifestaram na CP n. 41/2022, tendo contribuído 21 (vinte e uma) vezes, com destaque para os itens 1, 3, 30 e 381.

Pelo que se pode depreender das contribuições, a maioria das entidades se posiciona contrária à imediata extinção da modalidade de autorizada de rede virtual, não tendo sido identificada qualquer contribuição que manifestasse o apoio integral e absoluto à proposta trazida na minuta de RGST.

Algumas entidades alegaram que a solução proposta não seria adequada, sendo necessária nova avaliação de mercado e da cadeia de valor relacionada às operações móveis, não resolvendo o problema e as barreiras enfrentadas com a mera supressão da modalidade e equiparação a uma SMP tradicional. Também foi observado que as alterações no mercado mereceriam uma atenção maior, devendo ser realizadas com parcimônia, na medida em que não se consolidem em um desincentivo na adoção de modelos de rede virtual. O processo de eventual adaptação e transição também foi abordado, merecendo destaque para a proposição de prazos factíveis aos players para a própria sustentabilidade do modelo de negócios de autorizados de rede virtual e também observando as condições contratuais já negociadas e atualmente em vigor.

Pontualmente, verificou-se a completa contrariedade de algumas entidades, sob a alegação de que haveria um potencial de prejudicar a adequação de condições operacionais, revisão de contratos vigentes, renegociação de condições de exploração industrial, processos de licenciamento de estações.

Houve aquelas entidades que não se manifestaram contrariamente, mas ressaltaram a necessidade de a possível extinção da autorizada de SMP por meio rede virtual não retirar ou reduzir assimetrias regulatórias existentes para a própria competição no mercado.

Diferentemente da proposta trazida pela ANATEL na minuta de RGST, movimentação recente no mercado de telecomunicações demonstra que seus players têm buscado o relacionamento com MVNOs, não identificando grandes barreiras à manutenção da figura do autorizado de rede virtual; pelo contrário, haja vista o recente acordo de operação móvel virtual celebrado¹ entre TIM e ALGAR.

Das Redes Neutras

Quanto à utilização do modelo de rede neutras, da avaliação da Análise de Impacto Regulatório - AIR que antecedeu à CP nº 41/2022, em seu subtema 2.10, temos que redes neutras são assim definidas:

“Entende-se como uma rede neutra aquela que contém todos os elementos necessários (incluindo as autorizações de uso de radiofrequências) para a prestação de um serviço de telecomunicações, sendo que a entidade que detém o controle dessa rede não oferta o serviço de telecomunicações no mercado de varejo, mas sim disponibiliza seus recursos de rede no mercado de atacado para outros outorgados da Anatel que de fato irão atender o usuário final”.

Pelo documento publicado pela área técnica da ANATEL, depreende-se que o modelo de redes neutras já encontra fundamentação na legislação do setor de telecomunicações, assim como na regulamentação editada pela Agência, não existindo óbices para

¹ <https://teletime.com.br/30/09/2022/tim-fecha-acordo-de-mvno-com-algar-telecom-a-partir-de-nova-oferta-de-atacado/>

desenvolvimento desse modelo de negócios, a exemplo do previsto nos Artigos 154 e 155, LGT:

Art. 154. As redes de telecomunicações poderão ser, secundariamente, utilizadas como suporte de serviço a ser prestado por outrem, de interesse coletivo ou restrito.

Art. 155. Para desenvolver a competição, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo deverão, nos casos e condições fixados pela Agência, disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo.

A ANATEL, então, apresenta-se como uma incentivadora de novos modelos que buscam o atingimento de interesses públicos, afastando-se da posição de órgão regulador que limita o surgimento de iniciativas que visam à efetivação de políticas públicas. Nesse sentido, recentemente, o Presidente da ANATEL se manifestou pela desnecessidade de uma regulamentação específica para redes neutras².

Isso posto, verifica-se que 8 (oito) entidades apresentaram manifestações acerca da temática de redes neutras ao longo de 19 (dezenove) contribuições, tendo como destaques os itens 1, 7 e 15.

Para a maioria das entidades que contribuíram, a atual legislação e regulamentação da ANATEL para redes neutras não se apresenta como um obstáculo para o desenvolvimento desse modelo de negócios que se apresenta como importante instrumento para implementação da rede 5G no país. Contudo, os entes regulados reiteram a necessidade de a ANATEL garantir a plena competição no setor, observando a manutenção dos pressupostos concorrenciais. Especificamente quanto ao PGMC, são defendidos o acesso igualitário e não discriminatório às redes, de forma a assegurar a previsibilidade das operações por meio das ofertas de referência, visto que se observa um incremento no número de operadores de rede neutra.

Para além dessas preocupações, há quem defenda a necessidade de revisão dos conceitos de varejo e atacado, visto que, segundo a minuta de RGST, a oferta de redes neutras se restringiria ao âmbito do atacado, afastando a atuação dos operadores no mercado de varejo. Essa preocupação também é observada especificamente quando diante de uma relação entre provedores de SLP contratando insumos de operadores de rede neutra, o que acarretaria uma relação de atacado, já que a contratação seria realizada pelos provedores enquanto prestadores de serviços de telecomunicações e não como simples usuários. Ainda, destaca-se contribuição que defende a separação estrutural das redes como forma de mitigar questões competitivas em uma relação com agente dominante e verticalizado.

Com o encerramento do prazo para contribuições em 08 de setembro de 2022, a área técnica da ANATEL analisa as manifestações, dando prosseguimento ao Processo nº 53500059638/2017-39, para, posteriormente, encaminhar a matéria para apreciação do Conselho Diretor. Sem previsão de conclusão na presente Agenda Regulatória, o tema será concluído somente em 2023.

² <https://teletime.com.br/02/09/2022/anatel-nao-ve-necessidade-de-regulamentacao-especifica-para-rede-neutra/>