

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Revisão Da Norma do Fator de Produtividade X

Julho/2015

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

REVISÃO DA NORMA DO FATOR DE PRODUTIVIDADE X

ELABORADO POR:

Cristian Charles Marlow - ORLE;

Eduardo Machado Correa - CPAE;

Eduardo Marques da Costa Jacomassi - PRUV;

Humberto Olavio Fiorio Calza - CPAE;

Luiz Fernando da Cunha Pereira - PRRE;

Priscila Honorio Evangelista - CPRP;

Raquel Joyce Araujo da Silva Salgado - CPAE

Reno Martins - CPAE;

Secundino da Costa Lemos - RCIC.

Nota Importante:

Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel.

Sumário

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	1
PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL	4
AIR na Revisão da Norma do Fator de Produtividade X.....	5
TEMA 1: Contabilização dos ganhos de produtividade do STFC.....	11
SEÇÃO 1	11
SEÇÃO 2	14
SEÇÃO 3	18
TEMA 2: Cálculo do Fator de Produtividade por modalidade de serviço do STFC.....	20
SEÇÃO 1	20
SEÇÃO 2	22
SEÇÃO 3	24
TEMA 3: Cálculo da Fator de Produtividade médio do setor	25
SEÇÃO 1	25
SEÇÃO 2	27
SEÇÃO 3	32

PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL

A criação de um marco regulatório claro e bem concebido é fundamental para estimular a confiança de investidores e consumidores, bem como para o bom andamento do setor, além de permitir a criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas da sociedade.

Dentro desta perspectiva, a Anatel vem, desde sua criação, trabalhando para aperfeiçoar seu processo regulatório e de tomada de decisão. Uma forma de ratificar esse posicionamento foi o estabelecimento, no seu novo regimento interno (Resolução nº 612, de 29/4/13), por meio do art. 62, da obrigação de os atos de caráter normativo da Agência, em regra, serem precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório.

A incorporação de AIR no processo de regulamentação ocorre concomitantemente à adoção de outras boas práticas, como o planejamento estratégico e a adoção de uma agenda regulatória. É nesse sentido de incorporação de boas práticas regulatórias que a AIR está inserida, num processo contínuo de busca de melhoria e de excelência regulatória.

De modo a resolver os problemas mais comuns da regulação no Brasil, dentre os quais podemos citar o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e falta de atualização das normas, a busca por ferramentas mais eficazes para a melhoria da qualidade regulatória trouxe para o país a aplicação da metodologia conhecida como Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Em relação às boas práticas da AIR, de acordo com a bibliografia, podemos citar os seguintes itens que devem ser observados na implantação da ferramenta na Anatel:

- Preparar a AIR **antes** de tomar a decisão;
- Redigir a AIR de forma clara, didática, técnica e exaustiva;
- Utilizar a AIR como um instrumento de subsídio à decisão, não a substituindo;
- Fazer uso do maior número possível de dados;
- Integrar mecanismos de participação social; e
- Comunicar os resultados da AIR.

A AIR é, portanto, um instrumento de análise técnica, cujo estilo e conclusões são fundamentadas no debate e análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema, e não reflete necessariamente a posição final e oficial da Anatel, que somente se firma pela deliberação de seu Conselho Diretor.

AIR na Revisão da Norma do Fator de Produtividade X

A presente Análise de Impacto Regulatório (AIR) tem por objetivo avaliar a adequação da Norma da Metodologia para Cálculo do Fator de Produtividade X, aprovada pela Resolução nº 507, de 16/07/2008, com a nova realidade da prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), prestado em regime público, o que inclui a alteração do artigo 86 da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, Lei nº 9.472, de 16/07/1997, e aos novos mecanismos de separação e alocação de contas disponíveis na Agência.

Com a alteração do art. 86 da LGT a empresa detentora da Concessão de STFC passou a ter a possibilidade de prestar outros serviços de telecomunicações, estando esta escolha condicionada a observância do compartilhamento dos ganhos econômicos advindos da racionalização decorrente da prestação desses outros serviços, o que pode ter impactos na atual Norma em discussão.

Breve Histórico da proposta de Alteração decorrente da CP nº 39/2011

Em 2010 foi iniciado um procedimento para revisão da Norma do Fator de Produtividade X. À época foram realizados estudos que culminaram na apresentação da proposta de tratamento normativo do tema que consta dos autos do processo nº 53500.008577/2010. Nessa proposta, foi sugerida uma revisão da Norma de Fator de Transferência X, na qual destacamos a abordagem segundo o modelo de fluxo de caixa descontado.

Na oportunidade da elaboração desta revisão da Norma, assumiu-se como premissa a estabilidade do setor de telecomunicações, um cenário em que operações de empresas de um mesmo grupo econômico continuariam separadas, quando a convergência das operações não era permitida e o portfólio de serviços era restrito à prestação do STFC. Nesse contexto estanque, o modelo *forward-looking*, com o estabelecimento de metas de eficiência para 5 anos futuros, mostrava-se viável, razão pela qual foi sugerida a substituição do modelo de Produtividade Total de Fatores (*backward-looking*) vigente na Norma atual de cálculo do Fator X.

Essa proposta de revisão da Norma foi à Consulta Pública (CP nº 39/2011), em 19/07/2011, fundamentada, portanto, em preceitos anteriores à alteração legal do conteúdo do art. 86 da LGT, incluída pela Lei nº 12.485, de 12/09/2011.

Esse fato superveniente à concepção original da revisão da Norma tornou sem efeito aspectos centrais da proposta disponibilizada em consulta pública. Observou-se, assim, a necessidade de revisão das premissas originais, pois estas não se sustentariam com a opção dos grupos empresariais de realizarem a consolidação das empresas, pois de início já se via o total desmantelamento das métricas de projeções das receitas vislumbradas inicialmente. Com destaque, faz-se referência à nova redação dada ao art. 86¹ da LGT, que ao abordar os mecanismos de reajuste tarifário estabeleceu o

¹ “Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. Os critérios e condições para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pela concessionária obedecerão, entre outros, aos seguintes princípios, de acordo com regulamentação da Anatel:

I - garantia dos interesses dos usuários, nos mecanismos de reajuste e revisão das tarifas, mediante o compartilhamento dos ganhos econômicos advindos da racionalização decorrente da prestação de outros serviços de telecomunicações, ou ainda mediante a transferência integral dos ganhos econômicos que não decorram da eficiência ou iniciativa empresarial, observados os termos dos §§ 2º e 3º do art. 108 desta Lei;

II - atuação do poder público para propiciar a livre, ampla e justa competição, reprimidas as infrações da ordem econômica, nos termos do art. 6º desta Lei;

III - existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público no que tange aos bens reversíveis.” (NR)

compartilhamento dos ganhos econômicos advindos da racionalização decorrente da prestação de outros serviços de telecomunicações (ganhos de escopo). Tal dispositivo traz implicações não contempladas na proposta apresentada na CP nº 39/2011.

Sem esgotar todos os efeitos das dinâmicas setoriais à aplicabilidade da Norma, alguns exemplos merecem destaque.

- a impossibilidade da regra proposta em capturar os eventuais ganhos econômicos decorrentes de eventos exógenos e extraordinários, como é o caso da incorporação empresarial. Tal limitação se deve aos critérios de computação das receitas e custos estipulados na proposta;
- no caso, a Receita Operacional Líquida (ROL) estimada deve ser computada a partir de estimativas para os cinco anos futuros, ressaltando a possibilidade de revisão ao fim do terceiro ano. Ou seja, uma vez estimada a evolução da receita e computado o Fator X, o sistema entraria em operação sem prever a ocorrência de eventos como incorporações;
- a definição dos custos está igualmente evitada de limitações. Na versão da proposta de Norma os custos são medidos a partir de dados realizados, não prevendo, do mesmo modo que a receita, mecanismos de ajustes no curto prazo;
- Assim, prevalecendo a proposta da CP nº 39/2011, o compartilhamento dos ganhos econômicos decorrentes da incorporação seria, por regra, postergado até uma próxima revisão dos dados, prevista para ocorrer somente após três anos do início da sua vigência.

Outro ponto de destaque, é que os movimentos de incorporação impõem restrições ao mecanismo de definição de uma empresa de referência (benchmark) definida na proposta de Norma. No caso, num contexto de efetiva incorporação empresarial, a definição de uma empresa de referência poderia ampliar as divergências de escala produzindo efeitos adversos no cálculo do Fator X.

Assim, no contexto de transformação inerente ao setor e em linha com fatos aqui destacados, a elaboração de atualização da Norma de cálculo de Fator X ganhou novo ímpeto.

No plano das dinâmicas setoriais, a deflagração de movimentos de reestruturação societária pelas concessionárias, foi iniciada pela solicitação de anuência prévia para operação de incorporação da Sercomtel Celular S.A. pela Sercomtel S.A. Telecomunicações, neste momento já pode ser observada a necessidade de se avaliar a viabilidade da proposta submetida à CP nº 39/2011, tendo-se por referência a decisão do Conselho Diretor da Anatel nesse processo.

Na referida decisão, o CD trouxe à baila subsídios adicionais para a reformulação da Norma de Cálculo do Fator de Transferência X. Destaca-se a determinação realizada na Análise nº 427/2012-GCRZ, de 20/09/2012, do Conselheiro Relator, seguida na íntegra por seus pares, determinando que a então Superintendência de Serviços Públicos (SPB), apresentasse proposta de regulamento que:

- i. possibilite a adequada mensuração e o compartilhamento dos ganhos econômicos decorrentes das economias de escopo obtidas por meio da racionalização da prestação de múltiplos serviços de telecomunicações;
 - ii. utilize estimativas de custos otimizados para a mensuração dos ganhos econômicos, conforme disposto no art. 7º, inciso II, Decreto nº 4.733, de 10/06/2003; e
-

iii. assegure, ainda que por meio de regras transitórias ou específicas, a captura e o compartilhamento dos ganhos econômicos percebidos pela concessionária no período entre a efetivação da operação de incorporação e a entrada em vigor da regulamentação, de modo a não haver prejuízo aos usuários.

Cabe destacar que o Conselheiro Relator tratou de esclarecer qual a abrangência dos ganhos de escopo decorrentes da prestação conjunta dos serviços resultantes da incorporação empresarial e que devem ser compartilhados com os usuários nos termos do art. 108, §2º, da LGT. Definiu que os ganhos de escopo resultantes da incorporação são aqueles materializados na otimização do uso dos insumos empregados na produção e oferta de serviços em conjunto. Neste contexto, cita como exemplos os itens de pessoal, material, recursos logísticos e tecnológicos e do compartilhamento de estruturas de redes de telecomunicações.

De modo a garantir a alocação apropriada das referidas economias de escopo, ressaltou a importância da segregação contábil e o registro das receitas e despesas internas da concessão. Tais medidas justificariam a concepção de uma revisão à metodologia de cálculo do Fator X que, adequada ao contexto do debate, permitiria mensurar o grau de utilização das redes e meios compartilhados pelos diferentes serviços de telecomunicações prestados pela pessoa jurídica resultante do processo de incorporação.

Ao fim do voto, o Conselheiro apresentou uma ressalva que deveria ser considerada na nova proposta da Norma. Trata-se da necessária observância ao efeito da incorporação na definição de uma empresa de referência. Sobre o tópico, o Conselheiro observa que o ganho de escopo decorrente da incorporação empresarial poderia ocasionar viés na seleção da empresa de referência com eventual impacto no cálculo do Fator X para o setor. Para tanto, manifestou-se favorável à elaboração de regras transitórias ou específicas de cálculo do Fator X, que permitam capturar e compartilhar os ganhos de produtividade e de escopo auferidos pelas concessionárias no intercurso entre a efetivação da incorporação e o reajuste tarifário.

Com base nesta Análise o Conselho Diretor (CD) determinou que as áreas técnicas apresentassem uma proposta final de revisão da Norma do Fator X abarcando esse novo cenário trazido pela alteração do art. 86 da LGT.

Seguindo as diretrizes apontadas pelo CD, e os apontamentos já realizados anteriormente com relação aos efeitos que a proposta apresentada na CP nº 39/2011 traz com a sua adoção, entendeu-se que a nova redação do art. 86 da LGT, inviabiliza o prosseguimento da proposta como apresentada no processo nº 53500.008577/2010. Assim, iniciou-se um novo processo nº 53500.03111/2012 para avaliar os impactos da alteração Legal na Norma em vigor.

Por diversos motivos, incluindo o processo de reestruturação interna da Agência, a reavaliação da Norma teve seu prazo de conclusão adiado.

Do Fator X

O modelo de reajuste de tarifas do setor de telecomunicações adotado no Brasil é composto pelo Fator de Transferência X (Fator X) juntamente com o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST).

O IST é o índice oficial de preços para o setor, contabilizado de acordo com as mudanças nos custos dos insumos utilizados na operação das empresas, na forma como estabelece a Resolução nº 532, de 03/08/2009, atualizada pelo Ato nº 1.090, de 11/02/2015. Por sua vez, o Fator X é o componente que captura os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como de novas receitas alternativas, na forma como define o art. 108, §2º, da LGT.

Em resumo, o Fator X trata da eficiência do setor, calculado com base na razão entre a prestação de serviços de telecomunicações e insumos utilizados. Na prática, busca simular a disciplina de um mercado competitivo, impondo restrições ao crescimento dos preços dos produtos e serviços comercializados por intermédio do compartilhamento de ganhos de eficiência operacional com os consumidores.

No contrato de concessão assinado em 1998 foi prevista uma pré-fixação do Fator X conforme previsto na clausula 11 dos Contratos de Concessão.

Em 10/06/2003 foi publicado o Decreto nº 4.733, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, o qual trouxe a seguinte diretiva:

Art. 7º A implementação das políticas de que trata este Decreto, quando da regulação dos serviços de telefonia fixa comutada, do estabelecimento das metas de qualidade e da definição das cláusulas dos contratos de concessão, a vigorarem a partir de 1º de janeiro de 2006, deverá garantir, ainda, a aplicação, nos limites da lei, das seguintes diretrizes:

I - a definição das tarifas de interconexão e dos preços de disponibilização de elementos de rede dar-se-á por meio da adoção de modelo de custo de longo prazo, preservadas as condições econômicas necessárias para cumprimento e manutenção das metas de universalização pelas concessionárias;

II - a definição do reajuste das tarifas de público será baseada em modelo de teto de preços com a adoção de fator de produtividade, construído mediante a aplicação de sistema de otimização de custos a ser implementado pela agência reguladora;

Assim, na renovação dos Contratos de Concessão a operacionalização deste comando foi delineada da seguinte forma:

Capítulo XII - Do Reajustamento das Tarifas

Cláusula 12.1. A cada intervalo não inferior a 12 (doze) meses, por iniciativa da ANATEL ou da Concessionária, observadas as regras da legislação econômica vigente, as tarifas constantes do Plano Básico do Serviço Local - Anexo 03, poderão ser reajustadas mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$(Asst + nto \times MINt) < (1-k) \times Ft \times (Assto + nto \times MINto)$$

(...)

Onde:

(...)

$$k = X + FA$$

X = fator de transferência.

FA = fator de amortecimento.

§ 1º Para o período de 1º de janeiro de 2006 a 31 de dezembro de 2007, o fator de transferência X será estabelecido pela Anatel com base em metodologia simplificada que inclua, dentre outros, os dados físicos e econômicos referentes aos produtos assinatura mensal e minuto de utilização, bem como aos fatores materiais, pessoal, serviços e depreciação.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2008, o fator de transferência X será estabelecido pela Anatel com base em metodologia que considere a otimização dos custos de prestação do serviço, nos termos da regulamentação.

§ 3º Caso o valor resultante do cálculo do fator de transferência X seja negativo, será adotado para o mesmo o valor 0 (zero).

§ 4º O valor do fator de amortecimento é:

I - 0 (zero) para variações do IST, no período considerado, até 10% (dez por cento);

II - 0,01 (zero vírgula zero um), para variações do IST, no período considerado, acima de 10% (dez por cento) e até 20% (vinte por cento); e

III - 0,02 (zero vírgula zero dois), para variações do IST, no período considerado, acima de 20% (vinte por cento).

A necessidade de adaptação para a nova lógica imprimiu a necessidade de que, para o período de 01/01/2006 a 31/12/2007, o fator de transferência X fosse estabelecido com base em metodologia simplificada, sendo definido que esta deveria incluir no mínimo os dados físicos e econômicos referentes aos produtos assinatura mensal e minuto de utilização, bem como aos fatores de material, pessoal, serviços e depreciação.

Assim, para os anos 2006 e 2007, por meio da Resolução nº 418, de 22/11/2005, fora adotada uma metodologia simplificada de caráter dinâmico, isto é, o cálculo anual. Na metodologia simplificada foi estabelecido um mecanismo para a apuração de um Fator X médio às concessionárias de todo o país nas modalidades Local e de Longa Distância Nacional (LDN), a ser utilizado como valor mínimo.

Com isso, para uma concessionária que obtivesse um Fator X menor ou igual à média nacional, aplicou-se o valor médio para reajuste da cesta tarifária. No caso da concessionária que obtiver Fator X acima da média, aplicou-se o seu próprio resultado. Neste momento, parte dos ganhos da produtividade do Fator X foi transferido ao usuário como uma redução do reajuste da tarifa de telefonia fixa. Para isso, aplicou-se o Fator de Transferência previsto na referida Resolução, que é o resultado da aplicação de um Coeficiente de Compartilhamento (Fator "c") sobre o Ganho de Produtividade das concessionárias. Nesses dois anos, foi aplicado o Fator "c" fixado em 0,5, ou seja, a transferência do Ganho de Produtividade obtido pela concessionária ao usuário foi definida em 50%.

À concessionária que possui concessão simultânea de LDN e LDI (Embratel), por apresentar características diferenciadas das demais, aplicou-se o seu Fator X calculado independente da média obtida.

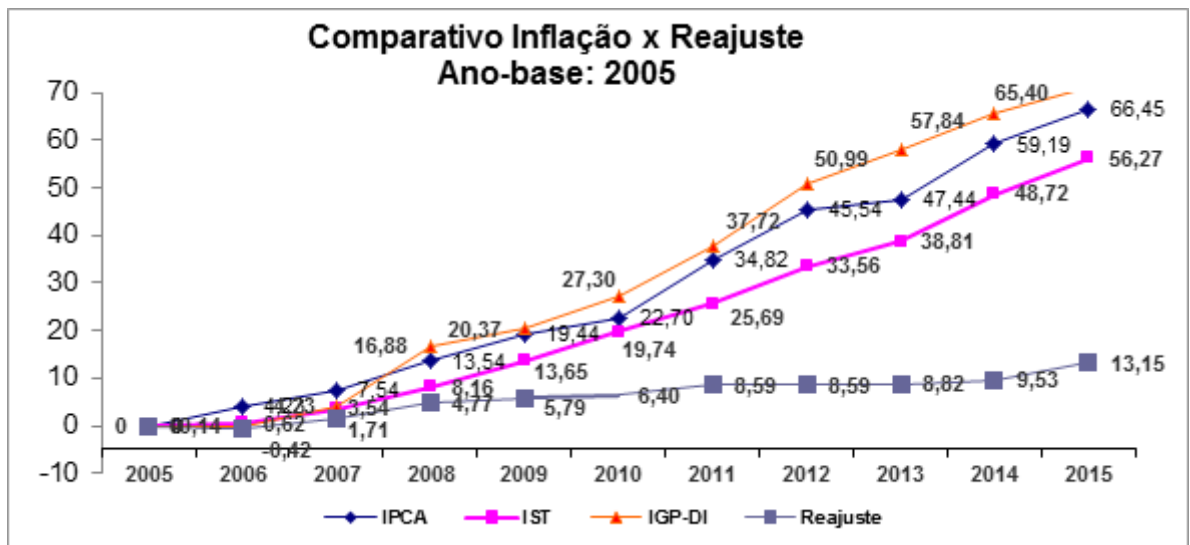
Após a utilização da metodologia simplificada para esses dois anos, esta deveria ser substituída por uma baseada em otimização de custos, conforme previsto no §2º da cláusula 12.1 do Contrato de Concessão.

Neste propósito foi publicada a Resolução nº 507, de 16/07/2008, que aprovou a Norma da Metodologia para Cálculo do Fator de Transferência "X" Aplicado nos Reajustes de Tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC.

Assim, o Fator X originalmente pré-determinado, no ato da desestatização da Telebrás, foi sucedido pelo método simplificado de cálculo definido na Resolução nº 418/2005, e, após, substituído pelo modelo DEA-Fisher, conforme define a Resolução nº 507/2008.

De modo complementar, o Fator X se presta a estimular a eficiência do setor como um todo, na forma como estabelece o Decreto nº 4.733, de 10/06/2003. Observa-se que a metodologia do Fator X permitiu compartilhar ganhos econômicos possibilitando, entre 2006 e 2015, um reajuste médio anual da tarifa menor que a inflação do período. A figura a seguir sumariza o efeito do Fator X sobre o reajuste tarifário no Brasil, o seu peso pode ser inferido pelo exame da diferença entre a evolução do reajuste e do IST.

Portanto, para manter-se atualizada, a metodologia de cálculo do Fator X foi objeto de ajustes de modo a se adequar às transformações do mercado, respeitando-se sempre os princípios legais, o rigor técnico, o equilíbrio da concessão e espelhando a garantia dos interesses dos usuários.



Dos Temas Abordados

Esta análise busca auxiliar os tomadores de decisão na escolha da melhor alternativa regulatória possível para os problemas ou situações a partir de dados qualitativos e quantitativos, capazes de identificar impactos regulatórios que demandam o aprofundamento da análise, eventuais ajustes ou medidas mitigadoras com o intuito de contribuir para a efetividade da atuação regulatória e viabilização do alcance dos objetivos pretendidos.

Os temas que implicam alteração da Norma de Cálculo do Fator de Produtividade X foram aprofundados e detalhados o suficiente para permitir conhecer os motivos que levaram às conclusões apresentadas.

Os temas aqui analisados são os seguintes:

- TEMA 1: Contabilização dos ganhos de produtividade do STFC;
- TEMA 2: Cálculo do Fator de Produtividade por modalidade de serviço do STFC;
- TEMA 3: Cálculo da Fator de Produtividade médio do setor;

A seguir será apresentada a análise sobre cada um dos temas acima elencados.

TEMA 1: Contabilização dos ganhos de produtividade do STFC

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

Originalmente, a LGT continha expressa vedação à prestação, pelas concessionárias, de serviços outros que não aqueles que constituíssem o objeto da concessão, conforme previsto no art. 86 da LGT original, *in verbis*:

Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente os serviços de telecomunicações objeto da concessão.

Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas. (Nossos grifos)

Entretanto, por força do §3º do artigo 207 da LGT as prestadoras do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral (existentes a época da publicação da LGT), bem como a do serviço dos troncos e suas conexões internacionais (Embratel), foi resguardado o direito de continuar prestando os serviços de telecomunicações que já prestavam à época da publicação da lei.

Neste sentido, as empresas que se enquadravam no art. 207 da LGT foram outorgadas a prestarem o serviço do STFC por meio do Contrato de Concessão do STFC e autorizadas a explorar as submodalidades do SRTT previstas nos Termos de Autorização, sendo esses serviços prestados pela mesma pessoa jurídica, apesar do disposto no art. 86 da LGT original.

Com a aprovação do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, por meio da Resolução nº 272, de 09/08/2001, foi possibilitada a adaptação da autorização de submodalidades do SRTT e do Serviço Limitado Especializado ao seu regime regulatório, conforme previsto no art. 68, *in verbis*, posteriormente mantido no artigo 73 do atual Regulamento do SCM, aprovado pela Resolução nº 614, de 28/05/2013:

Art. 68. As autorizações para prestação de Serviço Limitado Especializado nas submodalidades de Rede Especializado e Circuito Especializado, bem como as autorizações do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações, compreendendo o Serviço por Linha Dedicada, o Serviço de Rede Comutada por Pacote e o Serviço de Rede Comutada por Circuito, todos de interesse coletivo, poderão ser adaptadas ao regime regulatório do SCM, desde que atendidas pelas empresas interessadas as condições objetivas e subjetivas estabelecidas neste Regulamento.

§ 1º Visando à adaptação de que trata o caput, as prestadoras deverão encaminhar à Agência requerimento que ateste sua opção, acompanhado de declaração que assegure a manutenção das condições subjetivas e objetivas exigidas para obtenção da respectiva autorização para exploração do SCM.

§ 2º A adaptação de que trata o caput será efetuada assegurando, se for o caso, o direito de uso de radiofrequência pelo prazo remanescente do antigo instrumento de autorização, mantida a possibilidade de prorrogação.

§ 3º A área de prestação do termo de autorização do SCM será idêntica à área de prestação do instrumento substituído.

Desta feita, quando da elaboração de uma metodologia para o cálculo de produtividade, foi preciso enfrentar os efeitos nos procedimentos operacionais e contabilização de custos e receitas que existiam devido à interrelação entre STFC e SCM prestados pela mesma pessoa jurídica.

Tanto no processo nº 53500.01528/2005 quanto no de nº 53500.032151/2007 observa-se que existia a preocupação de que fossem consideradas todas as receitas e despesas do STFC e do SCM haja vista naquele momento inexistir uma separação contábil precisa e consolidada, como nos termos do Regulamento de Separação e Alocação de contas – RSAC, o que não permitia uma segregação auditável e confiável dos dados.

Assim, em vista dessa inter-relação entre STFC e SCM, o que se estendia também a procedimentos operacionais e contabilização de custos e receitas, a metodologia de cálculo do Fator X vigente incorpora dados (físicos e monetários) do SCM, o que implica uma assimilação de ganhos e perdas de produtividade do SCM nos reajustes do STFC.

Como os serviços prestados em regime público (STFC) encontram-se em um estágio do desenvolvimento tecnológico mais maduro, menos sujeitos a ganhos de escala e, conseqüentemente, de produtividade, a presença do SCM no cálculo do Fator X tende a pressionar o Fator X para cima. Essa tendência levou as concessionárias a se insurgir contra o formato atual e deu origem ao processo que culminou com a Consulta Pública nº 39/2011.

Ocorre que os efeitos, tanto positivos quanto negativos, gerados pela inclusão do SCM no cálculo do Fator X podem ter sido ampliados em 2012, quando foi alterada a LGT. O art. 86 da LGT foi alterado permitindo que os Grupos Econômicos promovessem reestruturações societárias nas quais as Concessionárias do STFC prestassem outros serviços de telecomunicações não previstos no Contrato de Concessão. Assim, não apenas o SCM poderia ser prestado sob o CNPJ da concessionária, mas quaisquer outros serviços.

Resta que, conforme exposto anteriormente, a contabilização dos dados do SCM no cálculo do Fator X decorre da dificuldade de separar a produtividade de cada serviço em isolado, à época da elaboração da Norma, um vez que estes se utilizam de insumos comuns.

Entretanto, o desenvolvimento do Modelo de Custos, assim como o aprimoramento do recolhimento de dados pelo DSAC, possibilita uma melhor alocação de custos entre serviços, assim como concede maior confiabilidade aos dados apresentados, o que permite examinar a possibilidade de separar contabilmente os serviços.

Diante do exposto, o tema que aqui se apresenta cuida de examinar os riscos e complexidades de uma contabilização, em separado, dos ganhos de produtividade do STFC, em contraposição às inconsistências conceituais de uma contabilização de ganhos econômicos não advindos diretamente da prestação de STFC pelas concessionárias.

Qual o problema a ser solucionado?

As regras vigentes incorporam ao reajuste do plano básico de STFC das Concessionárias ganhos de produtividade não advindos diretamente da prestação do serviço objeto da concessão.

Quais os objetivos da ação?

Compatibilizar as regras de cômputo de ganhos de produtividade do STFC com os objetivos da legislação vigente, levando-se em consideração as restrições de ordem operacional e contábil.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado
- Assinantes e usuários de STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.
- Estabilidade Regulatória.
- Incorporação dos ganhos econômicos estabelecidos em lei.

Quais são as opções regulatórias consideradas nesta AIR?

- *Alternativa nº 1*: considerar somente o STFC
- *Alternativa nº 2*: considerar o STFC e o SCM
- *Alternativa nº 3*: considerar todos os serviços prestados

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa nº 1: considerar somente o STFC

Esta alternativa implica em separar os produtos e insumos específicos do STFC daqueles compartilhados com outros serviços prestados pela Concessionária, considerando as receitas previstas no contrato e as transferências internas.

Esta alternativa tem como vantagem permitir adequar a Norma de cálculo do Fator de Transferência para que considere somente a prestação do STFC, na forma como define a LGT, conferindo assim uma maior aderência ao disposto na LGT e no contrato de concessão, dado que apenas o STFC prestado em regime público se submete ao controle tarifário por meio de Preço Teto e fator de transferência.

Cabe destacar que a subtração dos demais serviços da lista de insumos e produtos não exclui as economias de escopo decorrentes das relações intragrupo. Ao contrário, com a segregação dos insumos de produção, as relações internas de um mesmo grupo econômico, incluindo a prestação dos demais serviços, são devidamente segregadas dos insumos específicos das operações da concessão.

Assim, devem ser excluídos da lista de produtos e insumos aqueles decorrentes das atividades de prestação do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), previstos no Anexo da Resolução nº 507/2008.

Como vantagem, para as concessionárias que passaram (ou passarão) por processos de incorporação societária decorrente da alteração da redação do art. 86 LGT, considerar apenas o STFC é medida que concede segurança jurídica-regulatória para os processos de incorporação e estimula a cadeia produtiva de telecomunicações a se estruturar de forma eficiente.

Entretanto, como desvantagem desta alternativa cabe destacar a complexidade de se realizar a desagregação dos valores contábeis, o que exigirá a utilização das ferramentas desenvolvidas pelo trabalho do Modelo de Custos para a melhor avaliação da composição dos custos dos insumos por cada um dos serviços prestados pela Concessionária e assim retirar a parte efetivamente atribuível ao STFC.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	<ul style="list-style-type: none">- O Reajuste Tarifário pode ser maior, tendo em vista que não haverá o computo de produtividade de outro serviço.- Estimulo a eficiência dos outros serviços, pois eles não tem reflexo na produtividade do STFC	Não foram identificados custos.
Assinantes e usuários de STFC	Possível melhoria na prestação dos demais serviços sob o CNPJ da concessionária, pois eles não tem reflexo na produtividade do STFC	O Reajuste Tarifário do STFC pode ser maior, tendo em vista que não haverá o computo de produtividade de outro serviço.

Anatel	Maior aderência com política pública de telecomunicações, dos regulamentos e do Contrato de Concessão.	-Dificuldade em garantir razoável segregação dos dados contábeis -Incorrer nas atividades inerentes a mudança regulamentar.
---------------	--	--

Alternativa nº 2: considerar o STFC e o SCM

Esta alternativa consiste em separar os produtos e insumos específicos do STFC dos compartilhados com outros serviços prestados pela Concessionária, mantendo-se, entretanto, o SCM.

Esta alternativa significa a manutenção da situação atual conforme definido na Resolução nº 507/2008, tendo assim, como vantagem a manutenção do *status quo*.

Nesta hipótese, mantém-se a lista de produtos e insumos decorrentes das atividades de prestação do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), atualmente previstos no Anexo da Resolução nº 507/2008.

Outra vantagem, para as concessionárias que passaram (ou passarão) por processos de incorporação societária decorrente da alteração da redação do art. 86 LGT, considerar apenas os serviços de STFC e SCM é medida que ao manter o status quo não promove alterações no cenário jurídico regulatório permitindo segurança nos processos de incorporação, evitando interpretações que incorporem outros serviços até então não calculados no Fator X.

Como desvantagem desta proposta observa-se a manutenção do computo da produtividade de outro serviço na produtividade do STFC. Além disso, diante da alteração do art. 86 da LGT, que permite à Concessionária prestar outros serviços de telecomunicações, surge a aparente contradição em se considerar o SCM no cômputo dos ganhos de produtividade e não os demais serviços de telecomunicações prestados pela pessoa jurídica detentora da Concessão.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	Estabilidade regulatória.	-Manutenção de Reajuste Tarifário menor, tendo em vista o cômputo de produtividade de outro serviço. -Desestímulo a eficiência do SCM, pois tem reflexo na produtividade do STFC
Assinantes e usuários de STFC	Manutenção de Reajuste Tarifário menor, tendo em vista o computo de produtividade de outro serviço.	Desestímulo a eficiência dos outros serviços, pois eles não têm reflexo na produtividade do STFC
Anatel	Não ter que incorrer nas atividades inerentes a mudança regulamentar.	Garantir razoabilidade da segregação dos dados contábeis Manutenção de possível inconsistência regulatória

Alternativa nº 3: considerar os demais serviços

Nesta alternativa a proposta consiste em considerar todos os produtos e insumos dos serviços prestados pela Concessionária.

A vantagem desta alternativa é que ela envolve uma menor complexidade em relação à desagregação dos valores contábeis, pois no cálculo da produtividade seriam consideradas as rubricas dos produtos e insumos da pessoa jurídica detentora da Concessão como um todo, não se exigindo assim a utilização das ferramentas desenvolvidas no Modelo de Custos.

Esta alternativa tem como desvantagem menor aderência do cálculo da produtividade com o disposto na LGT e no contrato de concessão, podendo levar a embates jurídicos de sua aplicação.

A consideração de todos os serviços no cálculo do Fator X pode distanciar a Norma de cálculo do Fator de Transferência do que dispõe a LGT, em relação ao compartilhamento de ganhos de produtividade, pois ganhos de produtividade de outros serviços seriam transferidos para o STFC. Nesta hipótese vislumbra-se que a distorção produzida na remuneração do STFC poderia inclusive gerar distorções no equilíbrio-econômico financeiro da Concessão, nos termos do Contrato de Concessão.

Esta alternativa pode ainda agravar o problema identificado, qual seja, as regras vigentes incorporam ao reajuste do plano básico de STFC das Concessionárias ganhos de produtividade não advindos diretamente da prestação do serviço objeto da concessão.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	Não foram identificados benefícios	<ul style="list-style-type: none"> - O Reajuste Tarifário do STFC pode ser menor, tendo em vista que haverá o computo de produtividade de outros serviços. - Desestímulo a eficiência dos outros serviços, pois eles terão reflexo na produtividade do STFC.
Assinantes e usuários de STFC	O Reajuste Tarifário do STFC pode ser menor, tendo em vista que haverá o computo de produtividade de outros serviços.	Desestímulo a eficiência dos outros serviços, pois eles terão reflexo na produtividade do STFC
Anatel	Simplificação do cálculo do fator de transferência em virtude da desnecessidade de desagregação dos valores contábeis dos serviços prestados	<ul style="list-style-type: none"> Incorrer nas atividades inerentes a mudança regulamentar. Manutenção de possível inconsistência regulatória

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

A economia de escopo se refere aos ganhos econômicos que firmas auferem pelo uso compartilhado de insumos para fabricação de produtos diversos. Produtores que se beneficiam de economias de escopo geralmente têm seus custos médios de produção reduzidos e, eventualmente, maximizam sua eficiência produtiva.

O art. 108, §2º, da LGT, determina o compartilhamento com os usuários, nos termos regulados pela Agência, dos ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como de novas receitas alternativas. Já o inciso I do parágrafo único do art. 86 da LGT determina que caso haja a opção empresarial pela prestação de outros serviços de telecomunicações pela concessionária de STFC devem os interesses dos usuários serem resguardados nos mecanismos de reajuste e revisão das tarifas mediante o compartilhamento dos ganhos econômicos advindos da racionalização decorrente da prestação de outros serviços de telecomunicações.

Observa-se a preocupação do legislador de que no caso de opção pela prestação conjunta de serviços de telecomunicações com o STFC, os ganhos econômicos advindos dessa operação sejam capturados, o que não se confunde com a ideia de que a produtividade desses serviços seja considerada no mecanismo de reajuste tarifário do STFC.

Assim, após a avaliação das alternativas 1, 2 e 3, para atender o comando da LGT observa-se como adequada a alternativa 1, pois esta permite que no cálculo da produtividade do STFC sejam capturadas economias de escopo que a empresa obtém da operação conjunta com outros serviços, sem assimilar ganhos de produtividade que não advenham do STFC. A subtração dos demais serviços da lista de insumos e produtos não exclui as economias de escopo decorrentes das relações intragrupo. Ao contrário, com a segregação dos insumos de produção, as relações internas de um mesmo grupo econômico são preservadas devidamente segregadas dos insumos específicos das operações da concessão.

Cabe destacar ainda que o novo art. 86 da LGT traz uma faculdade às empresas, possibilitando que sejam realizados movimentos societários que permitem a prestação do STFC e de outros serviços. Por se tratar de uma faculdade, atualmente, existem empresas que optaram por realizar a reestruturação societária e outras não. Desta feita, observa-se que a alternativa 1 permite o tratamento equânime dos dados das empresas independentemente de ter ou não ocorrido um movimento de reestruturação societária.

A expectativa é de que as economias de escopo advindas da operação conjunta de múltiplos serviços contribuam para acelerar a eficiência geral da firma resultante da incorporação, com potencial efeito positivo sobre o cálculo do Fator X sem que haja um desestímulo a eficiência dos outros serviços, pois a produtividade destes não terá reflexo na produtividade daquele.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Serão retirados os itens da atual Norma que estão relacionados ao SCM e será realizada a segregação dos insumos típicos do STFC e insumos compartilhados por meio das ferramentas desenvolvidas pelo trabalho dos Modelos de Custo.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será realizado na forma de acompanhamento da efetividade das alterações nos reajustes anuais, avaliando-se as dificuldades operacionais na segregação dos insumos para o cálculo do fator de transferência.

TEMA 2: Cálculo do Fator de Produtividade por modalidade de serviço do STFC

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

A exemplo da contabilização de ganhos de produtividade do SCM no Fator X como apontado no Tema 1, a contabilização conjunta de dados de todas as modalidades do STFC (local, LDN e LDI) também fundamenta-se na assimetria de informações e complexidades na alocação de custos entre serviços diversos.

No caso de modalidades do STFC, a metodologia atual, além de aglutinar dados de diferentes concessões – o que transfere ganhos de produtividade entre modalidades de serviço –, também se incorporam ganhos de produtividade de serviços prestados em regime privado (modalidade local para a Claro/Embratel, LDI para as demais concessionárias).

Conforme exposto anteriormente, a alocação de custos em diferentes serviços de telecomunicações é complexa, em especial a repartição de insumos compartilhados como: centrais de atendimento, gestão administrativa, redes de transporte, *compliance*, relação com investidores. No caso de modalidades de serviço essa separação é ainda mais turva, complicada ainda pela disseminação crescente de ofertas conjuntas e franquias ilimitadas.

Além disso, apesar da modelagem de custos permitir que sejam alocados recursos para diferentes serviços, a alocação final é, em elevado grau, decisão discricionária da própria prestadora, o que pode levar a incentivos para a alocação de custos em serviços para os quais o plano básico é mais relevante, empurrando ganhos de produtividade para aqueles em que a maior competição já exige a cobrança de preços abaixo do limite homologado.

Trata-se, portanto, de uma composição entre a situação ideal (a separação por modalidades) e aquilo que for operacionalmente viável e economicamente eficiente.

As alternativas apresentadas analisam, portanto, as vantagens e desvantagens de se separar o cálculo do Fator X por modalidade, considerando as complexidades e incentivos adversos que podem surgir de uma modificação das regras vigentes.

Qual o problema a ser solucionado?

A contabilização em conjunto de diversas modalidades do STFC, leva à aplicação linear do Fator X, desconsiderando os diferentes estágios de maturação dos mercados e diferentes níveis de competição.

Quais os objetivos da ação?

Aprimorar as regras de cômputo de ganhos de produtividade das modalidades do STFC, levando-se em consideração as restrições de ordem operacional e contábil.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado
- Assinantes e usuários de STFC

- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.
- Estabilidade Regulatória.

Quais são as opções regulatórias consideradas nesta AIR?

- *Alternativa nº 1*: considerar todas as modalidades do STFC
- *Alternativa nº2*: considerar as modalidades do STFC em separado

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa nº 1 : considerar todas as modalidades do STFC

Esta alternativa consiste em calcular um fator de produtividade único que considere a variação dos produtos e insumos relativos a todas as modalidades do STFC prestadas pela concessionária.

A adoção de um fator de produtividade robusto, calculado para todas as modalidades do STFC, reduz os riscos inerentes à alocação dos fatores de produção por modalidade de serviço realizada pela prestadora do STFC.

A Agência, por ter um histórico de cálculo do Fator X sem a separação por modalidade, está adequadamente preparada para continuar a realizar esse cálculo sem alterações nos seus procedimentos internos.

Por outro lado, para o usuário do STFC, a definição de um Fator X agregado por empresa distorce a produtividade específica de cada modalidade de serviço, distribuindo de forma não correspondente os ganhos advindos de cada uma. Por exemplo, se o serviço de longa distância for mais produtivo, os ganhos serão distribuídos com os usuários das demais modalidades, levando a um reajuste de tarifas do STFC maior para aquelas modalidades mais produtivas.

De qualquer forma, o cálculo que considera todas as modalidades do serviço compartilha os ganhos de produtividade, mesmo que diluídos entre todos os assinantes, e evita as incertezas de eventual alocação ineficiente dos produtos e insumos de cada modalidade.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	Menores custos associados à alocação dos produtos e insumos relativos a cada modalidade de serviço.	Apuram e compartilham a produtividade pela média das modalidades, sem considerar a produtividade real de cada uma.
Assinantes e usuários de STFC	Os assinantes das modalidades de serviço com menos ganhos de eficiência recebem maiores reduções tarifárias.	Os assinantes das modalidades de serviço com maiores ganhos de eficiência recebem menores reduções tarifárias.
Anatel	Menores custos associados à alocação dos produtos e insumos relativos a cada modalidade de serviço.	Não foram identificados custos.

Alternativa nº 2: considerar as modalidades do STFC em separado

Esta alternativa consiste em calcular a produtividade relativa a cada modalidade do STFC, de cada concessionária, em separado (local, LDN e LDI).

A principal vantagem do cálculo em separado está no adequado compartilhamento dos ganhos de produtividade entre os respectivos assinantes. Os assinantes das modalidades que apresentam maior produtividade seriam beneficiados com reajustes de tarifas proporcionalmente menores que os assinantes das demais modalidades.

O cálculo por modalidade teria como ponto de partida as declarações de despesas e receitas apresentadas desagregadas pelas empresas de acordo com as informações contidas no DSAC e no Modelo de Custos.

As ferramentas disponibilizadas pelo modelo de custos possibilitam averiguar determinados aspectos do compartilhamento dos fatores de produção de cada modalidade de serviço prestada pela concessionária do STFC. No entanto, o atual nível de alocação dos fatores de produção por modalidade de serviço pode não comportar a abertura de contas necessária para o cálculo do Fator X. Os ajustes para essa abertura podem provocar distorções cujo contorno esta em estudo pela Agência.

Assim, a adoção de um fator de produtividade calculado para cada modalidade do STFC exacerba os riscos inerentes à alocação dos fatores de produção por modalidade de serviço realizada pela prestadora do STFC.

Neste sentido, sobressaem-se as atuais incertezas de se apurar o fator de produtividade por modalidade de serviço do STFC em relação aos eventuais benefícios relacionados ao correto compartilhamento dos ganhos de produtividade específicos de cada modalidade.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	Apuram e compartilham a produtividade específica de cada modalidade de serviço do STFC.	Custos associados a alocação dos produtos e insumos relativos a cada modalidade de serviço.
Assinantes e usuários de STFC	Os assinantes das modalidades de serviço com maiores ganhos de eficiência recebem maiores reduções tarifárias.	Os assinantes das modalidades de serviço com menos ganhos de eficiência recebem menores reduções tarifárias.
Anatel	Adequado compartilhamento dos ganhos de produtividade entre as modalidades do STFC	Complexidade na alocação dos produtos e insumos relativos a cada modalidade de serviço. Necessidade de alteração regulamentar

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Tendo em vista as dificuldades verificadas pela Agência em relação à alocação eficiente dos produtos e insumos relacionados às diferentes modalidades de serviço prestadas pelas concessionárias do STFC, sugere-se a adoção da alternativa 1, que propõe a manutenção da apuração da produtividade do STFC agregada para todas as modalidades de serviço, evitando-se os riscos inerentes à alocação ineficiente dos fatores de produção.

No mais, o cálculo agregado do fator de produtividade não deixa de computar os ganhos advindos da eficiência de cada modalidade, apenas os distribui uniformemente entre os assinantes das diversas modalidades do STFC.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A atual Norma da Metodologia para Cálculo do Fator de Transferência “X”, aplicado nos reajustes de tarifas do serviço telefônico fixo comutado, destinado ao uso do público em geral – STFC, anexa à Resolução nº 507/2008, já produz o cálculo agregado para todas as modalidades, não havendo necessidade de alterações nos procedimentos da Agência.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

A alternativa sugerida já faz parte do cálculo atual do Fator de Produtividade.

TEMA 3: Cálculo da Fator de Produtividade médio do setor

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

A Norma aprovada pela Resolução nº 507/2008 estabelece que o cálculo do Fator X ocorre mediante a combinação de dois métodos complementares. O primeiro, fundamentado no método da Produtividade Total dos Fatores e calculado com a metodologia de números índices de Fisher, é computado observando a variação dos insumos entre dois períodos e a correspondente variação dos produtos. Se a variação dos produtos for maior do que a variação dos insumos, haverá ganhos de eficiência produtiva.

O segundo método, baseado na metodologia de fronteira de produtividades (DEA), trata os dados de diversas firmas e estabelece uma fronteira de eficiência. A distância entre as eficiências individuais das empresas e esta fronteira setorial corresponde às metas de eficiência que cada concessionária deve perseguir.

A regulamentação vigente determina que, ainda que computado em separado para cada concessionária, o Fator X divulgado e aplicado ao reajuste das concessionárias é composto pela média, ponderada pela receita, dos resultados individuais de cada prestadora. Esse formato é aplicado tanto para o método DEA, quanto para o Fischer.

O presente tema, portanto, visa à análise das vantagens e desvantagens da utilização do valor médio para cada um dos métodos, sob a perspectiva de incentivos à melhoria de eficiência pelas concessionárias.

Qual o problema a ser solucionado?

A aplicação do valor médio de Fator X ao reajuste de tarifas leva à dispersão de ganhos de produtividade de uma prestadora para as demais, o que pode penalizá-las por eventos que não estejam sob sua gestão.

Quais os objetivos da ação?

Aprimorar o sistema de incentivos vigentes, sem comprometer a confiabilidade de dados e eficiência dos procedimentos operacionais de cômputo do Fator X.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado
- Assinantes e usuários de STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.
- Estabilidade Regulatória.

Quais são as opções regulatórias consideradas nesta AIR?

- *Alternativa nº 1:* fator individualizado por empresa (Fisher e DEA individualizados)

- *Alternativa nº 2*: fator médio para o setor (Fisher e DEA médios)
- *Alternativa nº 3*: híbrida (Fisher individualizado e DEA médio)

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa nº 1: fator individualizado por empresa (Fisher e DEA individualizados)

Esta alternativa consiste em computar e aplicar ao reajuste anual o Fator X individualizado por prestadora. No caso da porção referente ao método Fischer, esse cômputo já é realizado, bastando-se eliminar a etapa adicional de aferição da média ponderada do setor. Essa etapa está expressa no item 4.4 da Norma vigente:

4.4. O Índice de Produtividade Total de Fatores Fisher médio –IPTF_F é calculado conforme relação abaixo:

$$IPTF_F = \sum_{j=1}^6 IPTF_F^j \left[\frac{R_t^j}{R_t} \right]$$

No caso do método DEA, o cálculo por média está expresso no item 5.4 da norma vigente. Contudo, diferentemente da forma adotada para o Fischer, a média é calculada utilizando-se o valor de eficiência (F), ao invés dos IPTF_{DEA} individualizados, conforme pode ser visualizado a seguir:

5.4. O Índice de Produtividade Total de Fatores DEA trienal médio é calculado a partir dos valores de eficiência estimados para cada uma das firmas, conforme relação abaixo:

$$IPTF_{DEA} = \sum_j \left[\frac{1}{F_{DEA}^j} \left(\frac{R^j}{R_T} \right) \right]$$

Diante disso, a aplicação da presente alternativa implicaria, além de excluir os dois dispositivos da norma vigente mencionados, o acréscimo da etapa de cálculo do IPTF_{DEA} individualizado e compor um Fator X individualizado por empresa.

O efeito prático da alteração seria associar a cada empresa os ganhos de produtividade de suas próprias atividades. Eliminando-se a aplicação da média setorial, a assimilação de eventos extraordinários como, por exemplo, a consolidação de operações seria individualizada, em contraposição à situação atual, em que os efeitos geradores de maior produtividade (e, por consequência, maior Fator X e menor reajuste) são dissipados entre todas as prestadoras.

Outra vantagem da retirada da média do valor final do Fator X é a eliminação da categoria de concessionárias que, em vista de sua reduzida receita anual, são exclusivamente tomadoras do Fator X calculado para as demais concessionárias. A retirada da média elimina essa incongruência, aproximando-se o compartilhamento de ganhos econômicos previsto pela LGT ao efetivamente verificado pela prestadora.

Por fim, a retirada da média pode conceder maior transparência ao cálculo do Fator X, introduzindo a possibilidade de sua verificação, por parte das concessionárias. Atualmente, uma concessionária possui informações apenas sobre suas operações, em vista do sigilo contábil e operacional atribuído aos dados das demais concessionárias, o que inviabiliza a réplica da metodologia de cálculo.

A eliminação da média, contudo, pode elevar a variabilidade dos reajustes individuais, além de dificultar a divulgação de índices de reajuste aos assinantes do serviço, uma vez que seria divulgado um para cada concessionária.

Especificamente com respeito à porção do Fator X calculado pelo método DEA, deve-se ter em consideração que sua aplicação ideal é para mercados com poucos produtos e muitas empresas; quanto mais distante desta premissa, menos robusto é o modelo. O setor de telecomunicações – e, especificamente, das concessões de STFC – apresenta um número limitado de empresas e um quantitativo grande de produtos. Sob esse cenário, a utilização da média pode ajudar a suavizar eventuais inconsistências geradas pelas escolhas dos produtos e insumos utilizados no cálculo, além de relativizar eventuais diferenças na eficiência das concessionárias advindas de sua área de prestação ou modalidade de serviço.

A retirada da média para o $IPTF_{DEA}$ poderia, portanto, amplificar eventuais inconsistências inerentes à aplicação do modelo DEA sob condições não ideais. Destacando-se que, em vista do formato atual – em que o cálculo é realizado apenas de três em três anos –, a reversão destas inconsistências não ocorre em curto prazo, ao contrário do que se observa para o Fischer.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	<ul style="list-style-type: none"> -As concessionárias que apresentem ganhos de produtividade abaixo da média do setor, passariam a receber reajustes maiores. -As concessionárias mais próximas da fronteira de eficiência, passariam a receber reajustes maiores. 	<ul style="list-style-type: none"> -As concessionárias que apresentem ganhos de produtividade acima da média do setor, passariam a receber reajustes menores. -As concessionárias mais distantes da fronteira de eficiência, passariam a receber reajustes menores. -O aumento da variabilidade pode dificultar o planejamento financeiro.
Assinantes e usuários de STFC	<ul style="list-style-type: none"> -Assinantes de concessionárias que apresentem maiores ganhos de produtividade podem receber reajustes menores. -Assinantes de concessionárias mais distantes da fronteira de eficiência, passariam a receber reajustes menores. 	<ul style="list-style-type: none"> -A multiplicidade de índices de reajuste pode levar à dificuldade em obter e assimilar a informação. -Assinantes de concessionárias que apresentem menores ganhos de produtividade podem receber reajustes maiores. -Assinantes de concessionárias mais próximas da fronteira de eficiência, passariam a receber reajustes maiores.
Anatel	<p>Possibilita maior coerência regulatória e alinhamento com os princípios da LGT</p>	<ul style="list-style-type: none"> -A dificuldade de assimilação da informação sobre índices de reajuste pode levar a um aumento nos registros de reclamações. - Possíveis inconsistências nos valores individualizados do fator de transferência em decorrência da individualização do DEA -Incorrer nas atividades inerentes a mudança regulamentar.

Alternativa nº 2: fator médio para o setor (Fisher e DEA médios)

Esta alternativa consiste em manter as regras vigentes concernentes à aplicação da média ponderada do Fator X.

A manutenção das regras vigentes mantém inalterado o problema descrito na introdução deste Tema. A aplicação da média impede a assimilação individualizada dos ganhos de produtividade de uma concessionária. Além disso, a metodologia atual faz com que grandes variações, derivadas de eventos extraordinários, sejam dissipadas entre todas as concessionárias. Por fim, a metodologia vigente impede a réplica dos cálculos pelas concessionárias, limitadas pelo sigilo das informações contábeis e operacionais das demais concessionárias.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a metodologia vigente dá ao resultado do Fator X e, conseqüentemente, ao reajuste anual das concessionárias maior estabilidade, haja vista que grandes variações individuais são suavizadas. Adicionalmente, as regras vigentes permitem que a Anatel divulgue apenas um índice de reajuste anual (quando idênticos períodos são solicitados pelas concessionárias), facilitando a obtenção e assimilação de informações pelos assinantes.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	A menor variabilidade do Fator X pode facilitar o planejamento financeiro das concessionárias.	Cálculo pela média impede a réplica e verificação dos cálculos. Penaliza as concessionárias mais eficientes.
Assinantes e usuários de STFC	Um único índice de reajuste facilita assimilação da informação.	Usuários de concessionárias mais eficientes terão maiores reajustes nas tarifas.
Anatel	Não incorrer nas atividades inerentes a mudança regulamentar.	Manutenção de um possível desalinhamento aos princípios da LGT.

Alternativa nº 3: híbrida (Fisher individualizado e DEA médio)

Esta alternativa, de maneira similar à alternativa 1, consiste em computar e aplicar ao reajuste anual o Fator X individualizado por prestadora. A diferença reside no cômputo da porção referente ao método DEA, que seria aplicado pelo valor médio. Ou seja, a diferença observada no Fator X de cada prestadora adviria exclusivamente da aplicação individualizada da porção do Fator X calculada pelo Fischer.

Conforme explicado na alternativa 1, na parcela referente ao método Fischer, esse cômputo individualizado já é realizado, bastando-se eliminar a etapa adicional de aferição da média ponderada do setor. Essa etapa está expressa no item 4.4 da Norma vigente:

4.4. O Índice de Produtividade Total de Fatores Fisher médio – $IPTF_F$ é calculado conforme relação abaixo:

$$IPTF_F = \sum_{j=1}^6 IPTF_F^j \left[\frac{R_t^j}{R_t} \right]$$

Diante disso, a aplicação da presente alternativa implicaria excluir o item 4.4 da norma vigente e aplicar um Fator X individualizado por empresa no momento do reajustamento de tarifas.

O efeito prático da alteração seria associar a cada empresa os ganhos de produtividade de suas próprias atividades. Eliminando-se a aplicação da média setorial, a assimilação de eventos extraordinários como, por exemplo, a consolidação de operações seria individualizada, em contraposição à situação atual, em que os efeitos geradores de maior produtividade (e, por consequência, maior Fator X e menor reajuste) são dissipados entre todas as prestadoras.

A manutenção da média do DEA, contudo, implica a dissipação de eventuais ineficiências de uma concessionária para as demais que, ainda que se encontrem sobre a linha de fronteira de eficiência, recebem a “meta” de otimização de custos, devendo auferir ganhos de produtividade.

Apesar disso, conforme explicitado na alternativa 1, a manutenção da média para o DEA ajuda a suavizar inconsistências – possíveis, dada a aplicação do método com adaptações, tendo em vista a grande quantidade de produtos e reduzida quantidade de empresas.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado	As concessionárias que apresentem ganhos de produtividade abaixo da média do setor, passariam a receber reajustes maiores.	-As concessionárias que apresentem ganhos de produtividade acima da média do setor, passariam a receber reajustes menores. - O aumento da variabilidade pode dificultar o planejamento financeiro.
Assinantes e usuários de STFC	Assinantes de concessionárias que apresentem maiores ganhos de produtividade podem receber reajustes menores.	-Assinantes de concessionárias que apresentem menores ganhos de produtividade podem receber reajustes maiores. -A multiplicidade de índices de reajuste pode levar à dificuldade em obter e assimilar a informação.
Anatel	Possibilita maior coerência regulatória e alinhamento com os princípios da LGT	-A dificuldade de assimilação da informação sobre índices de reajuste pode levar a um aumento nos registros

		de reclamações. -Incorrer nas atividades inerentes a mudança regulamentar.
--	--	---

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Considerando-se os argumentos expostos, sugere-se a adoção da alternativa 3. A eliminação da aplicação da média do IPTF calculado pelo método Fischer permite a atribuição individualizada de ganhos de produtividade advindos de eventos extraordinários, além de conceder transparência ao processo e possibilitar a verificação de cálculos pelas concessionárias. Esse formato parece caminhar em direção à expectativa da legislação vigente, ao atribuir a cada concessionária os ganhos econômicos que tenha efetivamente auferido.

As desvantagens apontadas – instabilidade dos índices de reajuste e complexidade na divulgação de informações –, apesar de dignas de atenção e monitoramento, não parecem fazer frente aos benefícios de um cômputo individualizado do IPTF-Fischer, especialmente se considerada a alteração do art. 86 da LGT, que permitiu a incorporação de prestadoras de diversos serviços em uma única empresa. A modificação também irá permitir que quaisquer ganhos advindos de reestruturações possam ser efetivamente assimilados pela concessionária que os tenha dados causa, evitando-se que empresas de reduzida receita continuem como meras tomadoras do Fator X calculado para as demais.

Contudo, o modelo de Fator X deve prever tanto os ganhos de produtividade das firmas individuais quanto o incentivo a otimização de custos para o setor como um todo. Nesta perspectiva, entende-se que a manutenção do cálculo de um DEA médio para o setor permite suavizar inconsistências, dada a aplicação do método com adaptações, tendo em vista a grande quantidade de produtos e reduzida quantidade de empresas.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Diante disso, a aplicação da alternativa 3 implicaria excluir o item 4.4 da norma vigente e aplicar um Fator X individualizado por empresa no momento do reajustamento de tarifas.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

A alternativa sugerida já faz parte do cálculo atual do Fator de Produtividade.
