



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Esplanada dos Ministérios – Bloco P – sala 303**  
**70048-900 – Brasília – DF**  
**seae@fazenda.gov.br**  
**Tel.: (61) 3412-2358/2360**

Ofício nº 545 GABIN/SEAE/MF

Brasília, 17 de setembro de 2013.

A Sua Senhoria o Senhor  
MARCONI THOMAZ DE SOUZA MAYA  
Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação  
Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel  
SAUS - Quadra 06 - Bloco F – Térreo - Biblioteca  
70070-940 - BRASÍLIA – DF  
Fax: (61) 2312-2002

**Assunto:** Contribuição à Consulta Pública nº 35/2013, da Anatel, referente à proposta de Alteração dos planos Básicos de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF – PBTV, de Retransmissão de Televisão em VHF E UHF – PBRTV, de Televisão Digital – PBTVD e de Atribuição de Canais de Televisão por Assinatura em UHF – PBTVA.

**Acesso: Público.**

Senhor Superintendente,

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda encaminha, por meio deste, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 242/COGIR/SEAE/MF, de 13 de setembro de 2013, com contribuições à consulta pública em epígrafe.
2. Informamos que o conteúdo deste Parecer já foi encaminhado por meio do formulário eletrônico disponibilizado no sítio eletrônico dessa Agência.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Munck', written over a faint circular stamp.

RITA DE CÁSSIA VANDANEZI MUNCK  
Chefe de Gabinete



## MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 242/COGIR/SEAE/MF

Brasília, 13 de setembro de 2013

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 35/2013, da Anatel, referente a proposta de Alteração dos Planos Básicos de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF – PBTV, de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF – PBRTV, de Televisão Digital – PBTVD e de Atribuição de Canais de Televisão por Assinatura em UHF – PBTVA.

**Acesso: Público.**

### **1 - Introdução**

1. A Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel disponibilizou na página da agência na internet a Consulta Pública nº 35/2013, com período de contribuição de 16 de agosto de 2013 a 20 de setembro de 2013.
2. A Consulta Pública nº 35/2013 da Anatel dispõe principalmente sobre o processo de replanejamento/*refarming*<sup>1</sup> de canais do Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital - PBTVD da Região Metropolitana de São Paulo/SP e das Regiões de Campinas e Sorocaba/SP visando à liberação da faixa de 700 MHz para banda larga móvel, o qual está relacionado às políticas públicas traçadas pelo Poder Público referentes ao período de transição da TV analógica para a digital e a consequente liberação do espectro resultante do desligamento da TV analógica, o chamado dividendo digital.<sup>2</sup> Diante do exposto, a referida consulta pública constitui-se

---

<sup>1</sup> “O *refarming* é uma expressão utilizada para designar a reorganização da ocupação do espectro pelos serviços existentes. Permite a inclusão de novos serviços, a expansão daqueles com alta demanda de uso, e a compactação, ou mesmo a eliminação, daqueles que tenham passado por evolução tecnológica e não apresentem indícios de maior demanda. Essa abordagem demanda longos processos de consultas públicas realizadas pelos agentes reguladores nacionais e a elaboração de acordos internacionais em organismos multilaterais como a UIT para coordenação entre países.” CPqD (2011) Relatório Técnico/Consultoria PD.33.10.63A.0051A-RT01-AA - Análise de Utilização do Espectro de 700 MHz Etapa I.

<sup>2</sup> O dividendo digital refere-se à porção do espectro de radiofrequência que será liberado, após a migração da transmissão de sinais da TV analógica para a digital. Como a televisão digital é mais eficiente na utilização do espectro do que a televisão analógica é possível liberar uma quantidade considerável de espectro e atribuir a novos usos. Assim, o dividendo digital é o termo usado para expressar os ganhos de eficiência de espectro devido à transição da tecnologia analógica para a digital.

em um das decisões regulatórias inseridas no processo de realocação do Dividendo Digital, as quais deverão ser adotadas pela Anatel.

3. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), em consonância com o objetivo traçado pela Anatel, apresenta, por meio deste parecer, as suas contribuições à Consulta Pública nº 35/2013, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor, nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

## **2. Análise do Impacto Regulatório (AIR)<sup>3</sup>**

### **2.1. Identificação do Problema**

4. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o surgimento de soluções. Ela, por si só, delimita as respostas mais adequadas para o problema, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da regulação.

5. A identificação do problema deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação que deu origem à proposta normativa e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados que ancoram os remédios regulatórios propostos.

6. No presente caso, esta Seae entende que:

- A identificação do problema carece de clareza e precisão na proposta apresentada; e
- Os documentos que subsidiam a audiência pública não parecem suficientes para cumprir esse objetivo.

7. Segundo o Informe nº 219/ORER/SOR, da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação, de 15 de agosto de 2013.

“[A] presente proposta de Consulta Pública submete a contribuições e comentários públicos, 38 (trinta e oito) exclusões de canais no PBTv, 190 (Cento e noventa) exclusões de canais no PBRTv, 72 (setenta e duas) inclusões e 189 (cento e oitenta e nove) alterações de canais no PBTvD e 2 (duas) alterações de canais do PBTvA.”

8. É importante observar que, diversamente de consultas públicas anteriores, o teor do Informe nº 219/ORER/SOR não esclarece a motivação para as alterações propostas para cada canal – o que, ao compararmos consultas públicas equivalentes, representa um retrocesso.

---

<sup>3</sup> Este tópico tem como base o estudo da OCDE intitulado *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (adopted on 9th March, 1995)*.

## 2.2. Justificativa para a Regulação Proposta

9. A intervenção regulamentar deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do problema. É também recomendável que a regulação decorra de um planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade às regras do jogo para os administrados e denota maior racionalidade nas operações do regulador.

10. No presente caso, esta Seae entende que:

- As informações levadas ao público pelo regulador justificam a intervenção do regulador; e
- A normatização decorre de planejamento previamente formalizado em documento público.

11. Com base no Informe nº 219/ORER/SOR, as justificativas para tomada de decisão apresentadas pelo ente regulatório na presente consulta pública estão relacionadas às políticas públicas traçadas pelo Poder Público referentes ao período de transição da TV analógica, em especial do Decreto nº 8.061/2013, em que estabelece que o desligamento da TV analógica<sup>4</sup> não seria mais de uma vez só, como previsto pelo Decreto nº 5.820/2006, mas começaria mais cedo, em 2015, e se estenderia até 2018. Em complementação a política pública de implantação do SBTVD-T, consta ainda:

“4.7 (...) as determinações contidas na Portaria MC nº 486/2012, que trata do pareamento dos canais das entidades executantes do Serviço de Retransmissão de Televisão analógica, em caráter secundário, e na Portaria MC n.º 14/2013, que Estabelece diretrizes para a aceleração do acesso ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T e para a ampliação da disponibilidade de espectro de radiofrequência para atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL.

12. Por sua vez, o Replanejamento dos canais de TV da faixa de 700 MHz encontra previsão no anexo à Portaria Nº 710, de setembro de 2013 – que aprova as ações regulatórias da Anatel para o segundo semestre de 2013 e primeiro semestre de 2014 –, o qual representa uma das matérias de normatização do Tema 10: Recurso Escasso, que tem por objetivo – “Liberar a faixa de 700 MHz para utilização por serviços móveis de quarta geração, bem como ampliar a oferta de espectro de radiofrequência para propiciar a ampliação do acesso às comunicações de dados sem”. Quanto ao problema/risco da não concretização da presente matéria, a Anatel informa que ele

---

<sup>4</sup> O chamado apagão analógico ou *switch off* da TV analógica – no qual constituirá o desligamento da plataforma analógica de radiodifusão, após um período de transição de transmissão simultânea das emissoras de televisão em analógico e digital, conhecido como *simulcast*.

estaria relacionado à “inviabilização da realização do Edital de Licitação da faixa de 700 MHz.”

### 2.3. Base Legal

13 O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar à sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de futura regulação em decorrência da adoção da norma posta em consulta. No caso em análise, a Seae entende que:

14. A base legal da regulação foi adequadamente identificada;

- Foram apresentadas as normas alteradas, implícita ou explicitamente, pela proposta;
- Detectou-se a necessidade de revogação ou alteração de norma preexistente; e
- O regulador não informou sobre a necessidade de futura regulação da norma.

15. Segundo o Informe nº 219/ORER/SOR, da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação, de 15 de agosto de 2013, compõe a base legal da regulação:

- *Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT);*
- *Decreto n.º 5.820, de 29 de junho de 2006, alterado pelo Decreto n.º 8.061, de 29 de julho de 2013;*
- *Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013;*
- *Regulamento Técnico para a Prestação dos Serviços de Radiodifusão de Sons e Imagens e de Retransmissão de Televisão, aprovado pela Resolução n.º 284, de 7 de dezembro de 2001, alterado pela Resolução n.º 398, de 7 de abril de 2005, e pela Resolução n.º 583, de 27 de março de 2012;*
- *Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital, aprovado pela Resolução n.º 407, de 10 de junho de 2005 e Planos Básicos de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF e de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF, aprovados pela Resolução nº 291, de 13 de fevereiro de 2002;*
- *Portaria MC n.º 14, de 6 de fevereiro de 2013, publicada no Diário Oficial da União – DOU no dia 7 subsequente; e*
- *Portaria MC n.º 486, de 18 de dezembro de 2012, publicada no diário Oficial da União*

16. A base legal para regulação é o art. 211 Lei Geral das Telecomunicações – LGT – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, em que compete à Anatel elaborar e manter planos básicos de distribuição de canais, enquanto que a normas a serem alteradas serão os Planos Básicos de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF – PBTv, de

Retransmissão de Televisão em VHF e UHF – PBRTV e de Televisão Digital – PBTVD e de Atribuição de Canais de Televisão por Assinatura em UHF – PBTVA.

#### **2.4. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade**

17. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre regiões ou grupos específicos.

18. Considerados esses aspectos, a Seae entende que:

- A agência discriminou claramente quais os atores onerados com a proposta; e
- Não há mecanismos adequados para o monitoramento do impacto e para a revisão da regulação.

19. A Agência discrimina claramente quais os atores econômicos diretamente afetados pela presente proposta de consulta pública:

“4.8 (...) envolve especialmente: entidades representativas do setor de radiodifusão, os atuais prestadores de serviços de radiodifusão de sons e imagens; eventuais novos interessados em prestar serviços de radiodifusão de sons e imagens, usando sistemas analógicos; o setor público representado pelo Ministério das comunicações e pela própria Anatel, como gestora do espectro radioelétrico e responsável pelos respectivos planos de canais.”

#### **2.5. Custos e Benefícios**

20. A estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

21. No presente caso, a Seae entende que:

- Não foram apresentados adequadamente os custos associados à adoção da norma; e
- Não foram apresentados adequadamente os benefícios associados à adoção da norma.

## **2.6. Opções à Regulação**

22. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema – devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.
23. Com base nos documentos disponibilizados pela agência, a Seae entende que:
- Não foram apresentadas as alternativas eventualmente estudadas;
  - Não foram apresentadas as consequências da norma e das alternativas estudadas; e
  - Não foram apresentados os motivos de terem sido preteridas as alternativas estudadas.

## **3. Análise do Impacto Concorrencial**

24. Os impactos à concorrência foram avaliados a partir da metodologia desenvolvida pela OCDE, que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio da: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição.
25. Tendo em mente a exposição de motivos que acompanha esta consulta pública e a referência à Consulta Pública nº 35/2013, é relevante mencionar que os possíveis benefícios referentes à adoção da norma incluem a redução de interferências de sinal e a inclusão de novos canais, o que prestigia a concorrência e a qualidade dos serviços. Entrementes, dada a ausência de estudos prévios acerca dos custos que envolvem a matéria em consulta pública, esta Secretaria se vê incapacitada para avaliar adequadamente os benefícios líquidos da presente proposta.

## **4. Análise Suplementar**

26. A diversidade das informações colhidas no processo de audiências e consultas públicas constitui elemento de inestimável valor, pois permite a descoberta de eventuais falhas regulatórias não previstas pelas agências reguladoras.
27. Nesse contexto, as audiências e consultas públicas, ao contribuírem para aperfeiçoar ou complementar a percepção dos agentes, induzem ao acerto das decisões e à transparência das regras regulatórias. Portanto, a participação da sociedade como baliza para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório.


28. Nessa linha, esta Secretaria verificou que, no curso do processo de normatização:

- Não existem outras questões relevantes que deveriam ser tratadas pela norma;
- A norma apresenta redação clara;
- Não houve audiência pública ou evento presencial para debater a norma;
- O prazo para a consulta pública foi adequado; e
- Não houve barreiras de qualquer natureza à manifestação em sede de consulta pública.

29. A Seae acredita que, dada a natureza desta consulta pública, cujo objetivo é colher dados das próprias operadoras, a ausência de audiência pública voltada para a participação popular não prejudica a transparência e o aperfeiçoamento das regras regulatórias, especialmente em função da preservação da possibilidade de manifestações em sede de consulta pública.

#### 5. Considerações Finais

30. A Seae considera desejável o aperfeiçoamento dos procedimentos de consulta pública da Agência mediante suprimento das lacunas apontadas no corpo do texto deste parecer. Sobre o mérito, não possui óbices a manifestar.

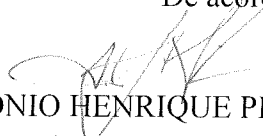
  
ADRIANO AUGUSTO DO COUTO COSTA  
Assistente

  
ROBERTO DOMINGOS TAUFICK  
Coordenador-Geral de Indústrias de Rede e Setor Financeiro, substituto

À consideração superior,

  
TIAGO DE BARROS CORREIA  
Assessor Especial

De acordo.

  
ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA  
Secretário de Acompanhamento Econômico