



INFORME Nº 20/2018/SEI/PRRE/SPR

PROCESSO Nº 53500.054416/2017-20

INTERESSADO: EXPLORADORAS DE SATÉLITES, PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. ASSUNTO

1.1. Reavaliação da regulamentação sobre preço público a ser cobrado pelo Direito de Exploração de Satélite

2. REFERÊNCIAS

2.1. Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite, aprovado pela Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004;

2.2. Projeto de reavaliação da metodologia de precificação de direitos de uso de radiofrequências (PPDUR), processo nº 53500.030030/2014-80;

2.3. Informe nº 103/2016/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 0744074);

2.4. Projeto de reavaliação do modelo de Outorga e Licenciamento, processo nº 53500.014706/2016-50;

2.5. Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 2009374);

2.6. Relatório de Análise de Impacto Regulatório do projeto regulamentar (SEI nº 2022336);

2.7. Parecer nº 00063/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 2404571).

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de proposta de Consulta Pública sobre a revisão do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite (RPPDESS), prevista no item 30 da Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2017-2018, aprovada pela Portaria nº 1, de 2 de janeiro de 2018.

3.2. A mencionada proposta foi elaborada conforme descrito no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR e em seguida encaminhada à Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Anatel para Parecer.

3.3. Sobre o tema, a PFE manifestou-se por meio do Parecer nº 00063/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, passando-se, nos itens seguintes, a comentar os pontos de mérito destacados por aquele órgão jurídico.

3.3.1. Tema 01 - Da precificação do Direito de Exploração de Satélite:

f) Em relação à proposição da área técnica, esta Procuradoria entende pertinentes duas ponderações;

g) A primeira delas refere-se a não adoção de fórmula que calcula o valor econômico da faixa. Esta Procuradoria, em outras ocasiões, já se manifestou pela necessidade de busca do real potencial mercadológico das faixas de radiofrequências (Parecer nº 232/2009/PFS/PGF/PFE-Anatel, de 12 de fevereiro de 2009);

h) Quanto à necessidade que apurar o valor de mercado, esta Procuradoria também abordou esta questão, por meio dos Pareceres nº 1002/2009/PFS/PGF/PFE-Anatel, nº 359/2010/DFT/PGF/PFE-Anatel, nº 1085/2010/DFT/PGF/PFE/ANATEL, nº 490/2011/DFT/PFS/PFE-Anatel, e nº 10/2014/PFE-PR/PFE-Anatel/AGU, dentre outros;

i) A segunda ponderação refere-se a não utilização de parâmetros técnicos na precificação do direito de exploração de satélite estrangeiro, tais como largura da faixa e prazo de validade. Verifica-se que

o § 2º do art. 4º da Minuta de Regulamento estabelece expressamente que "o valor de que trata do caput independe das faixas de radiofrequências envolvidas e do prazo de validade". No entanto, ao que parece o valor do preço deve aumentar ou diminuir conforme características técnicas mais ou menos vantajosas, respectivamente;

j) Registre-se, inclusive, que na Revisão do Regulamento do PPDUR foi proposta a utilização de parâmetros técnicos em sua fórmula de cálculo. No ponto, muito embora esta Procuradoria tenha ressaltado, por meio do Parecer nº 01130/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU, seu entendimento pela manutenção de fórmula que calcula o valor econômico da faixa, destacou que, o que importa, no caso da utilização de tais parâmetros técnicos, é que eles permitam que seja cobrado um preço justo e razoável pela autorização de uso de radiofrequência;

k) É que, como salientado, ao que parece, tais parâmetros devem efetivamente ser refletidos no preço a ser cobrado seja pela autorização de uso de radiofrequência, seja pelo direito de exploração de satélite;

l) Esta Procuradoria, portanto, recomenda que essas duas ponderações sejam avaliadas pela área técnica;

m) Por derradeiro, verifica-se que, na AIR, afirma-se que a utilização da metodologia vigente tem sido uma barreira econômica de entrada ao mercado brasileiro de provimento de capacidade satelital, na medida em que resulta em valores excessivamente altos;

n) Nesse ponto, há de se ponderar se tal metodologia não está efetivamente refletindo o valor de mercado do direito de exploração de satélite estrangeiro, ou seja, o valor justo e razoável que deve refletir seu preço, de modo a ajusta-la caso não o reflita. Isso não significa, no entanto, que necessariamente devem ser abandonados critérios importantes para sua precificação, mas apenas que deve ser ajustada a fórmula, de modo a permitir que ela efetivamente reflita o valor econômico do direito, alcançando, um valor justo e razoável para tanto, cobrindo, por óbvio, os custos administrativos, mas, repita-se, sem deixar de levar em consideração aspectos econômicos e técnicos importantes para a precificação;

3.3.1.1. Conforme mencionado pela PFE, o preço público pelo direito de exploração de satélite deve refletir valor justo, condizente tanto com a realidade do setor satelital, quanto com as boas práticas de gestão de recursos escassos pelo Estado.

3.3.1.2. Nesse sentido, na mesma linha da Análise de Impacto Regulatório atinente à avaliação da metodologia de precificação de direito de uso de radiofrequências (PPDUR), também a análise constante do presente processo apontou que a forma de precificação pelo direito de uso do recuso órbita/espectro não deve se basear no valor econômico de sua exploração, mas sim nos custos suportados pela Administração ao promover a administração desse recurso, incluindo os procedimentos de outorga.

3.3.1.3. Com essa vertente, há que se esclarecer que a metodologia empregada para a definição do preço público pelo direito de exploração de satélite tomou por base a mesma metodologia proposta para o PPDUR, fato que não poderia ser diferente, já que o espectro é elemento basilar do meio satelital. Ocorre que, em função das particularidades do uso de redes de satélites, como o emprego de frequências elevadas, grandes larguras de banda e áreas de cobertura extensas, vários parâmetros da fórmula-base assumem valores fixos. Por conseguinte, o preço público passa a ter sempre o mesmo valor.

3.3.1.4. Tal questão está detalhada nos itens 3.6 a 3.16 do Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, que mostra como a aplicação da fórmula, que contempla fator de capacidade da faixa, fator de cobertura, fator de população da área de autorização, fator da área geográfica da autorização, tempo da outorga e fator de serviço, resulta no valor fixo de R\$102.677,00 (cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais) para todos os casos, valor esse considerado justo e aderente ao praticado internacionalmente, conforme se observa do *benchmark* realizado.

3.3.1.5. Assim, avaliando-se as duas ponderações trazidas pela PFE, entende-se pela manutenção da proposta, nos termos decorrentes da Análise de Impacto Regulatório realizada.

3.3.2. Tema 02 - Do preço mínimo da licitação:

- o) No ponto, tal qual salientado no tópico acima, esta Procuradoria manifesta-se pela necessidade de busca do real potencial mercadológico do direito conferido, reiterando os pareceres citados nos itens 27 e 28 deste opinativo;
- p) Consoante já explicitado, muito embora a Agência tenha que refletir sobre a metodologia empregada, de modo a ajustá-la, conforme seja necessário, isso não significa que necessariamente devem ser abandonados critérios importantes utilizados até então;
- q) Cumpre destacar que, pelo histórico das licitações realizadas na Agência, os preços mínimos, calculados de acordo com a metodologia atualmente empregada, chegaram à milhões, tendo sido registrado, inclusive, ágio em relação ao preço mínimo. Nos termos da proposta constante dos presentes autos, o valor estabelecido para o preço público do direito de exploração de satélite estrangeiro (R\$102.677,00) seria preferencialmente utilizado como preço mínimo de referência, nas hipóteses que houver procedimento licitatório para conferência de direito de exploração de satélite brasileiro. No entanto, pelo histórico dos valores atinentes aos últimos direitos de exploração de satélite conferidos pela Agência, verifica-se uma enorme discrepância entre tais valores e o valor ora proposto;
- r) Muito embora no Estudo de Impacto de Arrecadação acostado aos autos (SEI 218279) tenha se concluído que "a arrecadação de valores por preço público pelo direito de exploração de satélite, seja brasileiro ou estrangeiro, não compõe parcela significativa do FUST, de modo que uma alteração na precificação não trará um impacto relevante na arrecadação", não há como olvidar que a diferença entre os valores é sim significativa, já que a proposta reduz significativamente o preço pelo direito de exploração de satélite. Nesse ponto, esta Procuradoria entende que a Agência deve avaliar melhor os impactos na arrecadação que decorrerão da proposta;
- s) Há de se considerar que existe a possibilidade, ainda que abstrata, de o direito de exploração de satélite brasileiro ser conferido pelo preço mínimo ora proposto. Nessa hipótese, parece nítido que o valor econômico do bem não restaria efetivamente refletido, o que implicaria na conferência de um direito de exploração de satélite brasileiro por um preço aquém do preço efetivamente justo e razoável para tanto, o que não se deve admitir;
- t) Outrossim, observa-se que, pela proposta (art. 4º), nos casos de inexigibilidade de licitação, da mesma maneira, o valor a ser pago pelo preço público também seria de R\$ 102.677,00 (cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais), ao passo em que, atualmente, nos termos do art. 9º da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, o valor a ser pago como preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, no caso de inexigibilidade de licitação, corresponde ao preço mínimo fixado na última licitação ou no último chamamento público em que tenha sido conferido o Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, ou àquele fixado por ato da Anatel;
- u) Mais uma vez esta Procuradoria ressalta a necessidade de busca real potencial mercadológico do direito conferido, de modo a garantir que seja cobrado preço justo e razoável para tanto, nem além, tampouco muito aquém daquele que efetivamente seria devido;
- v) Por derradeiro, as mesmas ponderações devem ser feitas em relação à prorrogação do prazo do direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro. No ponto, pelo histórico das últimas prorrogações de direito de exploração de satélite realizadas na Agência, verifica-se também valores infinitamente maiores do que o ora proposto;
- w) Ainda sobre a prorrogação, verifica-se que há na Minuta de Regulamento dispositivo que estabelece que "quando da prorrogação da outorga, a notificação deverá ser expedida até 18 (dezoito) meses antes do vencimento da outorga e deverá conter, no mínimo, o valor para pagamento à vista, o valor de cada parcela, a quantidade de parcelas, o prazo para pagamento e o índice de atualização" (§3º do art. 7º);
- x) Tal disposição parece adequada no caso de o preço ser aquele estabelecido no art. 4º. No entanto, nos casos em que houver previsão diversa em editais ou até mesmo caso tal proposta de preço atrelado ao custo administrativo não seja mantida, importa frisar que parece adequado que o preço seja mais contemporâneo possível à efetiva prorrogação - Parecer nº 01130/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU;
- y) Outrossim, valem também as mesmas ponderações (dos itens 40,48 e 49 deste opinativo) em relação à alteração de posição orbital ou acréscimo de faixa de radiofrequência (art. 5º da Minuta de Regulamento), principalmente nesta última hipótese, em que a necessidade de se avaliar a atratividade da faixa afigura-se mais evidente;
- z) Ademais, tal como já salientado neste opinativo, há de se ressaltar que parâmetros técnicos, tais como largura de faixa e prazo de validade, também são importantes para o cálculo do preço justo e

adequado em cada caso;

aa) Portanto, esta Procuradoria reitera a necessidade de que sejam considerados parâmetros econômicos e técnicos na precificação, de modo a que, em qualquer hipótese, seja na conferência, seja na prorrogação, seja alcançado um preço justo e razoável para tanto, de acordo com o real potencial mercadológico de cada uma das hipóteses. Isso não significa que necessariamente deva ser mantida a fórmula atualmente vigente, sendo plenamente possível a utilização de nova metodologia que, de qualquer sorte, permita o alcance de valor justo e razoável para a precificação do direito de exploração de satélite;

3.3.2.1. Sobre este ponto, observa-se que a PFE manifesta opinião divergente das conclusões da Análise de Impacto Regulatório, mantendo o mesmo posicionamento apresentado por ocasião da análise da proposta de revisão do regulamento do PPDUR (processo nº 53500.030030/2014-80), que adotou lógica idêntica à ora proposta para o preço mínimo em procedimentos licitatórios.

3.3.2.2. A esse respeito, cumpre lembrar que a AIR realizada apontou que o estabelecimento do preço mínimo com base em custos administrativos, definidos em conformidade com uma metodologia que contempla diversos fatores, é a melhor escolha, sendo, por conseguinte, implementada na proposta de alteração regulamentar como dispositivo que deve ser aplicado preferencialmente, conforme § 1º do art. 4º, sem prejuízo da determinação do referido preço pelo emprego de outras soluções, mediante decisão do Conselho Diretor, caso a situação fática assim justifique. Não há questão jurídica neste caso, uma vez que todas as alternativas são possíveis quanto a esse aspecto. Trata-se, portanto, de escolha eminentemente técnico-regulatória e, nesse sentido, valem aqui os mesmos esclarecimentos apontados quando da discussão do preço mínimo em licitações de espectro, no Informe nº 103/2016/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 0744074), que subsidiou a proposta objeto do supracitado processo nº 53500.030030/2014-80, do qual se entende oportuno transcrever um pequeno trecho:

“3.47. No entanto, como o próprio mecanismo de Leilão Inglês incentiva a existência de ágios ao final do procedimento licitatório, dado que o espectro é um recurso escasso basilar em boa parte das operações de telecomunicações, a captura de todo o lucro econômico no próprio preço mínimo seria mais um fator (aliado à baixa ARPU, às elevadas obrigações de investimentos e às várias exigências regulatórias) que poderia levar a uma condição de lucro econômico negativo para os proponentes vencedores, rompendo com a premissa de maximização do bem estar social. A consequência disso é a compressão de margens de rentabilidade[2], deficiência de investimentos em infraestrutura, pesquisa, desenvolvimento e implantação de novas tecnologias.

3.48. Pode-se argumentar que a extração pelo Estado de todo o potencial lucro econômico positivo visa à criação de incentivos para que os vencedores da licitação sejam eficientes, tanto no uso do espectro de radiofrequências, quanto em rentabilidade. É preciso considerar, entretanto, que, por se tratarem de entes privados atuando em um mercado competitivo, bastante intensivo em capital, e com altas taxas de crescimento da demanda por serviços, as prestadoras já possuem fortes incentivos para usarem o espectro de forma eficiente, não parecendo necessária, portanto, a cobrança de toda a expectativa de lucro econômico positivo como preço mínimo (inicial) de uma licitação.

3.49. Dessa forma, foi realizada uma reflexão sobre a aderência de se estabelecer como preço mínimo o valor do lucro econômico positivo da empresa *green field* hipotética, em relação ao objetivo de maximização do bem estar social através da outorga do direito de uso de radiofrequências. Reconhecendo a necessidade de se cobrar como preço final (e não inicial) pelo uso do espectro todo o seu valor econômico para o mercado (visando à maximização do bem estar social), foi necessário analisar se a metodologia de definição do preço mínimo utilizada atualmente pela Anatel é a mais adequada para o alcance desse resultado.

3.50. A metodologia de cálculo do preço mínimo utilizada atualmente é a de estimação do somatório do Valor Presente Líquido (VPL) dos resultados anuais do fluxo de caixa projetado de um plano de negócios hipotético, a ser implementado ao longo do prazo da outorga por uma empresa *green field* que adquira um dos lotes de radiofrequências na licitação.

3.51. Nesta modelagem hipotética, considera-se o uso eficiente do espectro do ponto de vista econômico (uso do espectro para prestação do serviço que provê a melhor rentabilidade) e a prestação dos serviços respeitando todas as obrigações de construção de infraestrutura, tanto em

regiões economicamente atrativas, quanto naquelas onde o retorno esperado do investimento é negativo. Também se considera que a empresa hipotética irá prestar os serviços de telecomunicações em plena conformidade com todas as obrigações regulamentares relativas à qualidade, atendimento, obrigações de compartilhamento de infraestrutura, obrigações editalícias, dentre outras.

3.52. Em uma primeira análise é preciso reconhecer um forte ponto positivo desta metodologia, que visa auferir o valor exato do lucro econômico de uma prestação de serviço de telecomunicações de interesse coletivo por meio do uso de radiofrequências. A metodologia de VPL é amplamente utilizada pelo mercado para a avaliação de atratividade econômica de projetos (*valuation*). Apesar de não ser o único método de avaliação de atratividade[3], esta metodologia tem a vantagem de produzir um resultado baseado em evidências, ou seja, em dados e projeções de negócio. Assim, existe uma grande dependência de seus resultados em relação às bases de dados e estimativas futuras de CAPEX, OPEX, demanda e receita, o que não costuma ser uma grande restrição para as empresas de mercado, que possuem conhecimento completo do histórico de prestação, das condições comerciais dos fornecedores, além de terem acesso a um grande nível de detalhes do ritmo de evolução/renovação de sua base de usuários e de seu comportamento, possibilitando a realização de projeções de demanda e a definição de preços de planos de serviços de forma confiável.

3.53. Entretanto, essa alta dependência da disponibilidade e confiabilidade de dados é uma das grandes dificuldades à utilização de tal metodologia pelo órgão regulador para a definição precisa do lucro econômico do projeto. A alta complexidade do cálculo e as diversas variáveis que o compõe abrem margem a projeções sub-ótimas e superestimação no valor do espectro, com potencial de impacto na isonomia do processo licitatório (na medida em que se pode inadvertidamente restringir a entrada de novos competidores), na realização de investimentos, na qualidade na prestação dos serviços e nos preços cobrados dos usuários dos serviços. É sabido que a assimetria de informações operacionais e de negócio entre prestadoras e órgão regulador é um dos maiores problemas a ser enfrentado pela regulação econômica[4], e muitas vezes o custo regulatório envolvido na obtenção de dados pode não justificar a medida regulatória adotada.

3.54. Do ponto de vista da necessidade de incentivo ao desenvolvimento das telecomunicações, outro aspecto que convém ressaltar sobre a metodologia de VPL é que, por força da regulamentação da Agência, utiliza-se no cálculo o custo de oportunidade médio das maiores empresas do setor de telecomunicações para investimento em um novo projeto de telecomunicações, definido pelo WACC (Weighted Average Cost of Capital). Com isso, tende-se a subestimar a taxa de retorno que tornaria o investimento atrativo para novos entrantes, pois as grandes empresas atuantes no setor, por já possuírem operação consolidada, estão expostas a menos riscos na realização de novos investimentos. Assim, a utilização de um WACC mais baixo produz efeito de superestimação do VPL, provocando as consequências já anteriormente comentadas.

3.55. Nesse sentido, identifica-se que a metodologia de VPL pode não ser a mais adequada para a precificação do espectro.

3.56. A partir da realização de *benchmark* internacional, foi possível observar que alternativamente à metodologia de VPL, existem outras metodologias possíveis para a precificação e cobrança pelo espectro. Alguns países autorizam a utilização destes recursos escassos de forma não onerosa ou simplesmente cobrando uma taxa administrativa, entendendo ser o espectro um “combustível” fundamental para o desenvolvimento das telecomunicações, que resulta em desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, aumento na arrecadação de impostos e redução de desigualdades sociais e regionais por meio da inclusão digital.

3.57. Nesse caso, o incentivo à competição, gerado pela diminuição de barreiras à entrada (dentre elas a necessidade de se pagar um alto valor pela outorga do espectro) seria o responsável (ao invés de a cobrança de um preço público pelo Estado) por levar o lucro econômico das prestadoras a zero, satisfazendo a condição de equilíbrio de longo prazo necessária à maximização do bem estar social.

3.58. Levando-se em consideração todas essas questões, a equipe do Projeto de Reavaliação do Modelo de Gestão do Espectro, com apoio da consultoria especializada contratada pela Anatel, avaliou as seguintes alternativas de precificação de faixas economicamente atrativas:

- Cobrar, como Preço Mínimo, o valor obtido com a aplicação da mesma fórmula do PPDUR definida para a precificação das faixas com baixa atratividade econômica (outorgadas sem procedimento licitatório), ou seja, uma fórmula que reflete apenas as características técnicas de uso da faixa e não o seu valor econômico;

- Cobrar uma taxa de licença anual pelo uso do espectro, definida com base no resultado econômico-financeiro das empresas outorgadas e na quantidade de espectro outorgado a cada prestadora, adotando-se o *beauty contest* como método de seleção;
- Manutenção da metodologia de precificação atual (VPL), porém com maior grau de participação dos atores envolvidos.

3.59. O resultado da análise de impacto regulatório realizada apontou para a primeira alternativa – utilização da fórmula do PPDUR para o cálculo do preço mínimo – como aquela mais adequada. Conquanto possa parecer à primeira vista uma conclusão contra intuitiva e simples demais, uma vez que inova em relação à prática atual de cobrança como valor de preço mínimo todo o lucro econômico positivo estimado do negócio, na prática têm-se argumentos sólidos para justificá-la.

3.60. Como já comentado, para faixas de radiofrequências em que se detecta grande interesse do mercado, realiza-se procedimento licitatório, uma vez que não é possível determinar a priori qual prestador valoriza mais o espectro que se quer outorgar. Nesse caso, considerando que cada proponente valora o bem de maneira independente (*independent private values - IPV*) e que todos são neutros em relação ao risco (preferem maximizar o seu lucro, mesmo que isso signifique não arrematar um determinado lote leiloadado), a teoria clássica de leilões, uma vertente específica da Teoria dos Jogos, afirma que a competição entre os proponentes durante o certame levará o bem a ser vendido pelo seu maior valor econômico atribuído pelo mercado (*Independent Revenue Theorem*).[5]

3.61. Ainda segundo a teoria de leilões, o estabelecimento de um preço mínimo se justifica apenas quando o licitante (o Estado, no presente caso) atribui algum valor à manutenção do bem sob sua posse[6], e sua relevância diminui à medida em que aumenta o número de interessados no bem que está sendo leiloadado[7].

3.62. No caso do espectro, enquanto não autorizado, ele tem pouco uso real ou valor concreto para o Estado. Mesmo que este outorgasse o direito de uso de radiofrequências gratuitamente, haveria ganhos maiores em relação à hipótese de não outorgá-lo, pois com o efetivo uso do espectro são gerados negócios jurídicos que se traduzem em arrecadação tributária substancial.

3.63. Dessa forma, mesmo que o valor inicial do espectro não reflita o seu valor de mercado, o resultado do leilão refletirá o real valor desse recurso escasso para o mercado, com base no seu potencial de uso tecnológico, nas regras específicas sob as quais o mesmo está sendo licitado, nas condições de pagamento, nos riscos associados à prestação de serviços de telecomunicações por meio dele e no custo de oportunidade do investimento nesta prestação.

3.64. Estudos também apontam que a definição de preços mínimos baixos em leilões de espectro não levam necessariamente a uma menor arrecadação final no leilão.[8] Pelo contrário, aumenta-se o potencial de participantes e, conseqüentemente, as chances de que todos os lotes sejam vendidos. Por exemplo, em um cenário de competição pela outorga de uso de uma determinada subfaixa de radiofrequências, se a Anatel estabelece como preço mínimo um valor mais baixo do que pelo menos um interessado atribui àquele espectro, esse valor mínimo é uma referência irrelevante, pois o preço a ser pago será diferente (a maior). Entretanto, se a Anatel estabelece como preço mínimo um valor mais alto do que todos os interessados atribuem ao espectro, esse valor se torna uma barreira de entrada e a faixa de radiofrequências permanece sem uso, com prejuízo a toda a sociedade.

3.65. Por outro lado, alguns estudos afirmam a importância do estabelecimento de preços mínimos, argumentando que estes seriam capazes de influenciar a valoração dos bens pelos participantes do leilão, levando a uma maior arrecadação do que na ausência de preços mínimos, condicionada à venda de todos os lotes.[9] Mas é justamente essa condição (de venda de todos os lotes) que não se pode garantir com a utilização da técnica de VPL, ou mesmo qualquer outro método de precificação, para a definição do preço mínimo.

3.66. Como já comentado, a imprecisão natural do cálculo realizado pelo regulador, devido ao alto grau de assimetria de informação, tem o potencial de excluir competidores, não sendo possível garantir, portanto, que uma licitação de espectro com preços mínimos baseados em uma estimativa sub-ótima de lucro econômico positivo, gerado com a exploração das radiofrequências, resulte em eficiência alocativa do espectro (venda de todos os lotes) e seja capaz de gerar maior arrecadação para o erário do que a definição do preço mínimo por meio da fórmula do PPDUR.

3.67. Já o uso da fórmula do PPDUR, que tende a resultar em valores menores de preço mínimo em relação à alternativa de VPL, aumenta a probabilidade de que i) o espectro será alocado ao prestador que lhe dá o maior valor (resultado do uso da técnica de leilão); ii) o preço mínimo não representará empecilho à venda de todos os lotes; e iii) o direito de uso do espectro será outorgado

pelo seu real valor econômico para o mercado, garantindo eficiência econômica à sua exploração e alinhamento com práticas internacionais de precificação de espectro.

3.68. Nesse caso, ganham importância a estratégia de leilão a ser adotada pela Anatel e as regras editalícias, as quais devem ser muito bem estruturadas para assegurar competição no certame e, assim, alcançar os efeitos positivos descritos anteriormente. Historicamente a Agência vem utilizando o modelo de Leilão Inglês (preço ascendente), com lotes iguais e em número compatível com a quantidade de interessados. Em um cenário onde o preço mínimo estabelecido não reflete o valor econômico do espectro, uma modelagem de leilão que assegure competição pelos lotes é fundamental para que o preço final destes seja compatível com o maior valor atribuído pelo mercado.

3.69. A Teoria dos Leilões estabelece outros três tipos clássicos de leilões competitivos utilizados para a venda de bens: leilão holandês ou de preço descendente (leilão reverso), leilão de primeiro preço (*sealed auction*) e leilão de segundo preço (*Vickrey auction*).^[10]

3.70. O leilão holandês apresenta características diametralmente opostas ao Leilão Inglês, uma vez que o leiloeiro inicia a oferta a um preço relativamente elevado (exorbitante). Progressivamente, o preço vai sendo reduzido até que um licitante possa reivindicar o item ao preço corrente.

3.71. Já no leilão de primeiro preço os lances são apresentados em uma única rodada e classificados pelo leiloeiro em ordem descendente, possibilitando que diversas unidades sejam vendidas aos preços mais elevados até que a quantidade ofertada seja exaurida. Esta metodologia de leilão foi utilizada recentemente pela Anatel com grande sucesso no Edital de Licitação 002/2015/SOR/SPR/CD-Anatel, quando foram vendidos milhares de lotes de faixas de RF em 2,5 GHz na granularidade municipal.

3.72. Por fim, o leilão de segundo preço, de forma análoga ao leilão de primeiro preço, se processa através de lances selados, onde cada participante submete sua proposta em única rodada. Após a classificação das propostas em ordem descendente pelo leiloeiro, o participante que apresentar a melhor proposta de preço adquire o bem, porém pagando por ele o preço associado ao segundo melhor lance.

3.73. Além de utilizar diferentes tipos de leilão, outra estratégia recomendável para produzir competição dentro do processo licitatório é a criação de diferenciação entre os lotes de radiofrequências licitados. Ao invés de licitar lotes iguais, como de costume, a Agência poderia diferenciar os lotes, por exemplo, pela quantidade de espectro, pela área de autorização ou mesmo pela carga de compromissos de abrangência associados a cada lote. Tais diferenças teriam o potencial de tornar alguns lotes mais atrativos do que outros, gerando competição mesmo em um leilão onde a quantidade de lotes disponíveis é compatível com a quantidade de interessados.

3.74. De todo o exposto, observe-se que existem múltiplas opções de precificação de radiofrequências, cabendo ao órgão regulador adotar a alternativa mais adequada para o contexto regulatório e mercadológico que se quer atingir. No presente caso, entendeu-se que a opção de estabelecimento do preço mínimo em editais de licitação preferencialmente por meio da fórmula de PPDUR proposta é a melhor alternativa.”

3.3.2.3. Ainda na mesma linha do debate realizado no âmbito da proposta de revisão do regulamento do PPDUR sobre este mesmo aspecto, há que se lembrar que o estabelecimento, em licitações, de preço inicial fundado em cálculo de VPL não é necessariamente incentivo à exploração mais eficiente do recurso outorgado. O uso eficiente, em todos os seus aspectos (técnico e econômico), advém principalmente da competição e não do valor pago pelo vencedor do certame.

3.3.2.4. Além disso, o valor pago por este direito será suportado financeiramente pelos usuários finais, especialmente em um ambiente pouco competitivo onde o aumento de tal valor certamente se refletirá nos preços finais dos serviços ofertados utilizando a capacidade do satélite. Por derradeiro, ao se estimar um preço mínimo substancialmente maior do que o valor atribuído pelo mercado, há o risco de se deixar o recurso órbita/espectro sem uso, prejudicando a prioridade da administração brasileira nos processos de coordenação internacional ante a União Internacional de Telecomunicações (UIT).

3.3.2.5. É importante esclarecer que não está sendo questionada a relevância da valoração econômica do recurso escasso. O que se deve reconhecer, nesse caso, é que o potencial mercadológico não é fator empregado por qualquer país do mundo (e nem pela UIT)

para definição de preço mínimo pelo direito de exploração de satélite, uma vez que se reconhece que o Estado deve buscar apenas assegurar o montante suficiente para suportar os custos da administração do recurso, valor que pode ser obtidos de forma simples, razoável, transparente e previsível para todos os interessados mediante a metodologia avaliada na AIR.

3.3.2.6. Havendo mais de um interessado, naturalmente haverá um preço que excederá os custos administrativos, refletindo o quanto cada participante da disputa dá mais valor ao recurso que os demais. Ao deixar que o mercado competitivo defina o real valor desse recurso busca-se maximizar os excedentes econômicos (do prestador e do usuário), refletindo um preço mais justo com maior qualidade na prestação dos serviços suportados por satélites.

3.3.2.7. Assim, com a devida vênia à PFE, mantém-se a proposição de que o custo administrativo seja preferencialmente adotado como preço mínimo em licitações para conferência de direito de exploração de satélite brasileiro, considerando-se justo e razoável o valor definido no âmbito do presente processo, cabendo lembrar, mais uma vez, que a proposta normativa possibilita de forma excepcional o emprego de outro valor, inclusive decorrente de cálculo de VPL, se o caso concreto assim o exigir.

3.3.3. Tema 03 - Da consistência regulatória

bb) Verifica-se, nesse ponto, que a proposta é apenas alinhar o presente processo de revisão com as demais propostas em andamento na Agência, em especial os Projetos estratégicos de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento e de reavaliação da metodologia de precificação de direitos de uso de radiofrequências (PPDUR), observada a legislação em vigor;

cc) Verifica-se apenas que atualmente, nos termos da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, Anexo II, o preço da transferência do direito de exploração de satélite, brasileiro ou estrangeiro, corresponde a R\$ 9.000,00. Da mesma maneira, o preço da adaptação, consolidação ou transferência de alguns serviços de telecomunicações também correspondem a esse mesmo valor. No ponto, esta Procuradoria apenas recomenda que a área técnica explicita melhor a alteração proposta;

dd) É certo que a proposta atual contém, no corpo da Resolução, dispositivo que estabelece que a autorização, a adaptação, a consolidação e a transferência de autorização, permissão e concessão de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ensejará a cobrança de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), a ser pago, uma única vez, como condição para a expedição do instrumento de outorga. Assim, ao que parece, a intenção é unificar esse valor também em relação ao direito de exploração de satélite. De qualquer sorte é interessante que a área técnica explicita os fundamentos para diminuição do valor atualmente devido, destacando, inclusive, os eventuais impactos arrecadatários;

3.3.3.1. Em relação a esse tema, a PFE recomendou que a área técnica explicitasse os fundamentos para a diminuição, para R\$ 400,00, do valor do preço devido pela transferência do direito de exploração de satélite, que hoje é de R\$ 9.000,00, conforme prevê o Anexo II do Regulamento anexo à Resolução nº 386/2004, destacando os eventuais impactos arrecadatários.

3.3.3.2. A esse respeito, importa esclarecer, inicialmente, que, no âmbito das autorizações para exploração de serviços de telecomunicações, vem-se buscando a uniformização dos valores de PPDESS, levando em consideração que os procedimentos e análises realizados pela Anatel, independentemente do serviço, são muito similares, havendo distinção relevante apenas entre serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito, uma vez que estes últimos possuem muito poucas exigências.

3.3.3.3. A mencionada proposta de uniformização tomou por base, para serviços de interesse coletivo, os preços aplicáveis à autorização, adaptação, consolidação e transferência de autorização do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), e para serviços de interesse restrito, os preços relativos aos Serviços de Radioamador e de Rádio do Cidadão. A escolha dos serviços mencionados como referencial se deve ao fato serem serviço com expressivo volume de outorgas, observando-se que os valores hoje praticados são suficientes para cobrir todos os custos administrativos envolvidos.

3.3.3.4. Nesse contexto, há que se observar que os procedimentos administrativos aplicáveis quando da transferência de direito de exploração de satélite são praticamente iguais àqueles realizados quando da transferência de uma autorização de serviço de interesse coletivo, uma vez que as exigências normativas em ambos os casos são muito similares. Por essa razão, com vistas a não tratar situações iguais de forma desigual, entende-se pertinente que o preço da transferência de direito de exploração de satélite também seja abarcado pela proposição de uniformização comentada.

3.3.3.5. No que concerne aos impactos arrecadatários da medida, cumpre informar que foram bastante raros os pedidos de transferência de direito de exploração de satélite recebidos pela Anatel em todo o seu período de existência, destacando-se que a última transferência ocorreu em 2013. Assim, o impacto da redução proposta do valor é insignificante, sendo nula na maioria dos anos.

3.3.4. Tema 04 - Da consolidação regulamentar

ee) A área técnica propôs fosse adotada a alternativa C, qual seja, a separação dos regramentos de serviços de telecomunicações e de direito de exploração de satélite. Nota-se, no entanto, que, muito embora a área técnica tenha sugerido a separação dos regramentos dos serviços de telecomunicações e do direito de exploração de satélite, pontuou que, ao se realizar tal separação, verificou-se que os regramentos referentes ao preço público pelo direito de exploração de serviços de telecomunicações não justificavam a necessidade de um regulamento específico, razão pela qual sugeriu incluí-los no corpo da Resolução que aprova o novo Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite. Propôs, ainda, a revogação do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite, aprovado pela Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004;

ff) No ponto, considerando que há dispositivos que tratam dos serviços de telecomunicações, ainda que em menor quantidade, recomenda-se que também sejam incluídos no Regulamento, em capítulo próprio, ajustando-se os dispositivos e o nome do Regulamento para contemplar ambas as disposições, ou seja, Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite (tal qual o regulamento em vigor);

gg) Outrossim, quanto à separação dos Regulamentos do PPDUR e do PPDES, verifica-se que, no âmbito da AIR, a área técnica pontuou que os dois projetos caminham em etapas bem distintas no contexto do rito regulamentar. No ponto, esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice à tal separação;

3.3.4.1. Neste ponto, o resultado da AIR indicou que a melhor alternativa é a separação das disposições relacionadas à cobrança de preço público pelo direito de exploração de serviços de telecomunicações daquelas relativas à cobrança de preço público pelo direito de exploração de satélite, adotando-se instrumentos normativos distintos. Transcreve-se, a seguir, trecho do embasamento da alternativa sugerida, constante do Relatório de AIR do projeto:

“Por se tratarem de preços públicos com objetos e formas de cálculo muito diferentes (o direito de exploração de satélite é, inclusive, mais parecido com uma autorização de uso de radiofrequências do que com uma autorização de serviço de telecomunicações), bem como pelo fato de outros preços públicos recolhidos pela Agência já estarem regulamentados por meio de resoluções distintas, faria sentido, em termos de organização regulamentar, que houvesse uma cisão das matérias tratadas pela Resolução nº 386/2004. Para o setor, essa cisão poderia representar maior objetividade ao consultar a regulamentação aplicável e para contribuir com suas futuras atualizações, pois haveria um regulamento de preço público pelo direito de exploração de satélite, que não incluiria disposições sobre serviço de telecomunicações, e um regulamento de preço público pelo direito de exploração de serviços de telecomunicações, que não abarcaria regras referentes a satélite.”

3.3.4.2. Feita a separação, identificou-se que haveria apenas dois artigos tratando do preço público pela exploração de serviços de telecomunicações, fato que, conforme mencionado pela PFE, ensejou a inclusão das disposições no corpo da própria Resolução, uma vez que não se justificaria regulamento próprio.

3.3.4.3. Dada a não proposição de um regulamento específico dispondo sobre o preço público pela autorização de serviço de telecomunicações, a PFE recomendou que os dois artigos relacionados fossem transpostos para a proposta de novo regulamento sobre preço público pelo direito de exploração de satélite, em capítulo próprio, efetivamente mantendo a situação vigente.

3.3.4.4. A esse respeito, com a devida vênia à PFE, entende-se mais adequada a manutenção da proposta de separação decorrente da Análise de Impacto Regulatório realizada, tendo em vista as considerações constantes do Relatório de AIR. Não se vislumbra, nesse cenário, qualquer dificuldade de o preço público pela exploração de serviço de telecomunicações estar disposto no corpo da Resolução, observando-se que há vários casos em que a mesma lógica foi adotada, a exemplo de Resoluções sobre uso de radiofrequências.

3.3.5. **Tema 05 - Do Direito de Exploração de Satélite Parcial**

hh) A área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, sugeriu a adoção da alternativa A. Verifica-se que a adoção dessa alternativa está intimamente relacionada à proposta de vinculação do preço ao custo administrativo. No entanto, conforme já salientado, esta Procuradoria entende que o preço deve ser calculado com base em critérios econômicos e técnicos que permitam que ele traduza um valor justo e razoável. Por esses motivos, esta Procuradoria entende que, nesse ponto, no caso de o preço ser calculado dessa maneira, há de se ponderar a manutenção do direito de exploração de satélite parcial com os ajustes necessários para o seu aperfeiçoamento;

ii) No entanto, caso prevaleça a proposta da área técnica de precificação vinculada ao custo administrativo, realmente faz sentido a exclusão do direito de exploração parcial, na medida em que, nesse caso, a cada pedido de outorga é necessário, ao menos, que sejam pagos os custos administrativos para tanto, devendo cada exploradora pagar o valor integral do preço;

jj) No ponto, recomenda-se apenas que tal regra reste expressa no Regulamento. Ou seja, opina-se não apenas pela exclusão do art. 11 do atual Regulamento, mas de disposição expressa no novo Regulamento, no sentido de que, ainda que o direito seja conferido a mais de uma exploradora, todas elas deverão pagar integralmente o preço a ele atinente;

3.3.5.1. Mantendo-se a premissa de recuperação de custos administrativos por parte da Agência para definição do preço público pelo direito de exploração de satélite, conforme fundamentação constante do Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, do Relatório de AIR e dos itens anteriores deste Informe, verifica-se que o posicionamento da PFE quanto à cobrança pelo direito de exploração de satélite parcial alinha-se à alternativa apontada. Recomenda a PFE, apenas, que o novo Regulamento disponha expressamente sobre a questão.

3.3.5.2. Sobre a sugestão, entende-se adequada, uma vez que com a efetiva eliminação do conceito de direito parcial, passando cada outorga a ser considerada como um direito de exploração de satélite convencional, poderiam surgir dúvidas sobre a forma de cobrança, dado que hoje ela ocorre de forma diferente. Por conseguinte, foi incluído novo parágrafo ao artigo 4º da proposta de Regulamento, endereçando a questão.

3.4. Feitas essas considerações, foram realizados os ajustes decorrentes à proposta conforme minuta anexa ao presente Informe, verificando-se que a proposta de Consulta Pública sobre o novo Regulamento de cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite e Resolução estabelecendo o Preço Público para a autorização, a adaptação, a consolidação e a transferência de autorização, permissão e concessão de serviços de telecomunicações está apta a ser encaminhada à deliberação do Conselho Diretor.

4. **DOCUMENTOS RELACIONADOS/ANEXOS**

4.1. Minuta de Resolução e Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite (SEI nº 2467602).

5. **CONCLUSÃO**

5.1. Propõe-se o encaminhamento do presente processo ao Conselho Diretor, com vistas à deliberação sobre a realização de Consulta Pública relativa à proposta de Resolução e Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite, conforme sua respectiva minuta.



Documento assinado eletronicamente por **Nilo Pasquali, Superintendente de Planejamento e Regulamentação**, em 08/03/2018, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Elísio Goes de Oliveira Menezes, Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação**, em 09/03/2018, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Agostinho Linhares de Souza Filho, Gerente de Espectro, Órbita e Radiodifusão**, em 09/03/2018, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Prado, Gerente de Acompanhamento Econômico da Prestação, Substituto(a)**, em 12/03/2018, às 09:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Abraão Balbino e Silva, Superintendente de Competição**, em 12/03/2018, às 10:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Estevo de Oliveira Corrêa, Especialista em Regulação**, em 12/03/2018, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Vinícius Ramos da Cruz, Assessor(a)**, em 12/03/2018, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Andrade Reis de Araújo, Especialista em Regulação**, em 12/03/2018, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Roberto de Lima, Gerente de Regulamentação**, em 12/03/2018, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2465381** e o código CRC **964D891A**.