



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 11/COGCM/SEAE/MF

Brasília, 09 de junho de 2008.

Assunto: Contribuições à Consulta Pública
da Anatel n.º 17, de 06 de maio de 2008.

A Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda submete à Anatel comentários a respeito da Consulta Pública n.º 17, publicada em 06 de maio de 2008, com vistas ao aprimoramento das medidas e instrumentos lá inseridos.

Quanto ao item 5.1.1.2, sugerimos um tratamento mais equitativo entre usuários e concessionárias, reavaliando o repasse integral dos ganhos de produtividade à tarifa, principalmente após um período de apenas três anos. Devido ao fenômeno da convergência, nos países desenvolvidos, as operadoras de telefonia fixa estão realizando vultosos investimentos, especialmente em redes de fibra óptica. Tais investimentos representam um elevado aporte de capital, que se justifica pela oferta de novos serviços de alto valor agregado (por exemplo, acessos de banda larga de até 100 Mbps) e pela redução dos custos operacionais, com a migração da comutação para soluções de Voz sobre IP.

Considerando as características de renda e desenvolvimento econômico de nosso país, se a única motivação das operadoras para a instalação da fibra óptica for a venda de serviços ainda mais caros que os atuais, a tecnologia estará restrita a poucos endereços de alta renda nas principais capitais do país, já que não existem metas de universalização de tal acesso. Ainda que haja concorrência com as operadoras-espelho, estas não possuem bases de clientes tão amplas quanto as das concessionárias, de modo que, devido aos efeitos de economia de densidade, a concorrência por si só produzirá o mesmo efeito de concentrar a implantação de fibra óptica.

O estabelecimento de um tempo maior para o repasse dos ganhos de produtividade e/ou a diminuição do fator de compartilhamento poderão incentivar a implantação de fibra óptica em locais onde sua viabilidade ficaria comprometida pela redução das tarifas. Os ganhos de produtividade podem ser repassados às tarifas de ligações locais no momento adequado com a criação de contestabilidade de mercado, através de mecanismos como o *bit stream*.

Em relação ao item 7, em especial o subitem 7.3, sugerimos reconsiderar a aplicação da metodologia DEA para o cálculo do reajuste tarifário.

O cálculo da fronteira DEA sem uma empresa de referência mede a eficiência relativa entre as concessionárias consideradas em um determinado ponto do tempo, não se podendo fazer nenhuma inferência sobre a eficiência técnica. O cálculo de uma “Fronteira Média Ponderada” é desaconselhável, pelo motivo de que a função principal da metodologia DEA é justamente discriminar empresas de acordo com sua eficiência.

Ainda que o cálculo da média sirva como um estímulo para que as empresas procurem estar acima da média, considere-se o fato de uma concessionária estar fora da fronteira DEA pode ser consequência de ineficiência técnica no uso dos fatores de produção, mas também de características da sua rede que requeiram a utilização de mais material e pessoal. Deve-se analisar com especial atenção a economia de densidade.

Imaginemos uma empresa “A” operando em uma região adensada e urbana e outra não concorrente “B” operando em uma região mais remota, de modo que a empresa “A” esteja na fronteira de eficiência e “B” fora dela. Considere-se um modelo de *price cap* em que

ambas estejam sujeitas à mesma tarifa inicial máxima p_0 , e um ganho de produtividade maior que 1 registrado no índice Fisher.

Seja p_A a nova tarifa de “A”. Seja p_B a nova tarifa de “B” calculada de modo que o Fator DEA individual aumente o compartilhamento de produtividade, de modo a penalizar a ineficiência da empresa B. Então, $p_B < p_A < p_0$, o que pode inviabilizar novos investimentos, especialmente considerando a característica do território de operação de “B”. Seja p'_B a nova tarifa de “B”, agora calculada com Fator DEA individual aplicado de forma a reduzir o Fator X. Assim, $p_A < p'_B < p_0$, sem nenhuma garantia de que haverá aumento proporcional nos investimentos de “B” ou aumento de sua eficiência em decorrência desta política. Finalmente, se for aplicado o resultado da Fronteira Média Ponderada, tanto “A” quanto “B” cobrarão um novo preço $p_1 < p_0$, mas necessariamente $p_1 > p_A$ (já que o Fator DEA de “A” é 1), de modo que “A” ganha excedente do produtor às custas da ineficiência de “B”.

Em todos os casos, a aplicação do Fator DEA à tarifa tende a produzir resultados indesejáveis do ponto de vista do interesse público.

A SEAE considera que talvez seja mais interessante utilizar a Fronteira DEA em algum outro dispositivo regulatório ligado a metas de investimentos, de modo que empresas eficientes tenham menos obrigação de investir que as que estejam fora da fronteira. Esta solução daria espaço à busca de eficiência, mas também garante que ganhos decorrentes de ineficiência não sejam apropriados por um grupo ou outro de empresas.

Para se obter um efeito de estímulo setorial semelhante ao provocado pela média do Fator DEA, a ANATEL pode estabelecer bandas de variação para o índice de Fisher, seja em porcentagens fixas ou em percentis. As empresas seriam estimuladas a ter ganhos de produtividade acima da meta superior, já que poderiam apropriá-los integralmente; já as que ficassem abaixo da meta inferior seriam penalizadas com um Fator X acima de seus ganhos.

Em consideração aos itens “Anexo – Produtos” e “Anexo – Fatores”, consideramos que a inclusão da tarifa de interconexão e do SCM como produtos e fatores de produção,

embora correta dos pontos de vista contábil e econômico, enseja uma série de cuidados que devem ser tomados pelo regulador na defesa do interesse público.

Visto que as tarifas de interconexão TURL e TUI são reguladas pela ANATEL, e a tarifa é gerada por tráfego recebido de outras operadoras, a concessionária pouco pode fazer para aumentar suas receitas de interconexão. Porém, ela pode diminuir seus gastos com interconexão, estimulando seus usuários a fazerem ligações entre terminais de sua própria rede. A diferenciação de preços entre ligações intra e inter-rede é um meio rápido e eficiente de perseguir este objetivo. Tal prática já é uma realidade no SMP e começa a surgir no STFC através da NET. A inclusão do TURL como fator de produção pode aprofundar esta divisão. Por isso, sugerimos atenção às diferenças entre valores praticados no varejo do tráfego intra e inter-redes.

Ainda que a SEAE concorde com a existência de fortes sinergias entre o SCM e o STFC, levar os aumentos de produtividade do SCM para o STFC pode gerar distorções de mercado.

Uma vez que a produtividade do SCM tende a aumentar em um ritmo muito maior que a produtividade do STFC, é possível que, em poucos anos, o serviço STFC esteja em situação deficitária. As concessionárias podem tentar compensar a redução de suas margens no STFC com uma série de medidas, entre as quais destacamos:

- a) Aumento dos preços no SCM (subsídio cruzado). Ainda que o SCM seja um serviço de caráter privado e concorrencial, não está claro se a concorrência será suficiente para impedir o aumento de preços. Como o número de plataformas é limitado, e o número de grupos econômicos no setor de telecomunicações tende à diminuição, este mercado pode ser caracterizado como um oligopólio. Uma das características possíveis de um oligopólio é a existência de liderança de preços. Ou seja, quando o líder de mercado aumenta seus preços, os demais concorrentes podem segui-lo sem que haja alterações na divisão de mercado entre eles. Isto pode gerar excedente do produtor nas plataformas de cabo, 3G e WiMax.
- b) Tentativa de venda casada do SCM com o STFC. Ainda que tal prática seja considerada anticoncorrencial de acordo com a legislação brasileira, existem estratégias em uma “área cinza” que podem ser usadas para aumentar as vendas casadas.
- c) Diminuição da qualidade, produção e investimentos no STFC.

d) Renegociação das tarifas do STFC. Vale lembrar que, uma vez que o pedido será de aumento de preços, este processo pode gerar muitos custos de transação.

Atenciosamente,

Rodrigo Ribeiro Novaes

Assistente

Marcelo de Matos Ramos

Coordenador-Geral de Comunicação e Mídia

De acordo.

Pricilla Maria Santana

Secretária-Adjunta

Nelson Henrique Barbosa Filho

Secretário de Acompanhamento Econômico