

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pos-graduação em Economia

**Industria das Telecomunicações na Argentina:
privatização, desregulação e
concentração do capital**

Eva Yamila Amanda da Silva Catela

Setembro 2004

SUMARIO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO.....	1
1. Hipótese.....	5
2. Objetivos do trabalho.....	6
3. Estrutura do trabalho.....	8

CAPÍTULO 2

ESTRUTURA E REGULAÇÃO:

UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA DO PROBLEMA.....	11
1. A estrutura da industria.....	11
1.1 Concorrência potencial: oligopólio e as barreiras à entrada.....	12
1.2 A teoria dos mercados contestáveis.....	16
1.3 Mercados contestáveis e desregulamentação.....	22
1.4 Contribuições mais recentes.....	23
2. Teoria da Regulação.....	24
2.1 Instrumentos de regulação.....	28
2.1.1 Empreendimento público.....	28
2.1.2 A proposta de Loeb-Magat.....	29
2.1.3 Leilão de franquias.....	30
2.1.4 Regulação por taxa de retorno.....	31
2.2 Procura pelo “preço ideal”: regulação tarifária.....	33
2.2.1 Preço baseado no custo marginal.....	33
2.2.2 Regra do Ramsey.....	34
2.2.3 Preço-teto (<i>price cap</i>).....	36
2.3 Regulação para a concorrência.....	38
2.3.1 Interconexão e concorrência.....	39
2.3.2 O preço de interconexão ótimo.....	40

2.3.3	A regra de Baumol-Willig.....	42
2.3.4	O preço de acesso socialmente ótimo de Laffont-Tirole.....	46
2.4	Obrigação do Serviço Universal (OSU).....	47
2.4.1	Custo-Benefício e financiamento do Serviço Universal.....	49
3.	Desregulamentação e defesa da concorrência em setores de infra-estrutura.....	50
3.1	Controle sobre práticas verticais.....	51
3.2	Atos de concentração.....	51
4.	Reflexões finais.....	52

CAPÍTULO 3

O NOVO PERFIL TECNO-PRODUTIVO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DA ESTRUTURA DO MERCADO E DAS INSTITUIÇÕES RESULTANTES.....

	54
1.	O setor de telecomunicações: breve análise da sua composição.....	55
2.	A mudança tecnológica dos anos 80 e o nascimento da concorrência.....	57
3.	Mudanças institucionais: o questionamento do monopólio natural.....	61
3.1	Justificativas do monopólio natural na etapa do intervencionismo.....	61
3.2	O fim dos monopólios naturais e a nova configuração estrutural do setor.....	62
4.	As mudanças institucionais: a regulação da nova forma de mercado.....	65
4.1	A necessidade de um novo marco regulatório.....	65
4.2	Experiências e diversidade: diferentes modelos de regulação.....	67
4.2.1	Estados Unidos: o modelo de monopólio privado e a reforma em prol da concorrência.....	68
4.2.2	União Européia: liberalização no marco de um mercado comum.....	73
4.2.3	Reino Unido: desregulação e privatização.....	76
5.	Principais tendências na oferta internacional de serviços de telecomunicações.....	78
5.1	Status das principais operadoras mundiais.....	78
5.2	Penetração de serviços de telecomunicações.....	80
6.	Conclusões.....	80

CAPÍTULO 4

EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES ARGENTINA NOS ANOS NOVENTA: DA PRIVATIZAÇÃO À DESREGULAÇÃO.....82

1. Telecomunicações na Argentina: breve história institucional.....	82
1.1 Surgimento do setor telefônico sob administração inglesa (1881-1929).....	82
1.2 17 anos de administração norte-americana (1929-1946).....	83
1.3 Administração estatal (1946-1990).....	83
2. Privatização para a eficiência?.....	85
2.1 Determinantes para a privatização.....	85
2.2 Prolegômenos da privatização da ENTel.....	88
2.2.1 O Caderno de Encargos de Privatização.....	89
2.3 O processo de adjudicação.....	93
2.4 A regulação do setor de telecomunicações na década de noventa.....	96
2.4.1 Regras de conduta regulatória introduzidas com a reforma de 1990 (<i>regulatory governance</i>)	98
2.4.2 A prática do regulador (<i>regulatory practice</i>).....	99
2.4.3 Incentivos da regulação.....	103
2.4.3.1 Barreiras à entrada.....	103
2.4.3.2 Política de interconexão.....	103
2.4.3.3 Regulação de preços.....	104
3. Liberalização do mercado: introdução de concorrência ou consolidação de posições.....	110
3.1 Regulação da transição do monopólio à concorrência oligopólica.....	118
3.1.1 Acesso a redes e interconexão.....	119
3.1.2 Identificação de usuários e migração entre operadores.....	122
3.1.3 Política de preços.....	123
3.1.4 O serviço universal.....	123
4. Conclusões.....	124

CAPÍTULO 5

CONSTITUIÇÃO DO MERCADO E DESEMPENHO DAS EMPRESAS TELEFÔNICAS NA FASE PÓS-PRIVATIZAÇÃO.....126

1. Constituição do mercado pós-privatização: determinantes.....	126
2. Desempenho das Licenciárias do serviço telefônico básico nos anos noventa.....	131

2.1 Expansão da rede	132
2.2 Evolução tarifária.....	135
2.3 Investimentos no setor de telecomunicações	138
2.4 Evolução de vendas e lucros das Licenciárias.....	140
2.5 Comparação do desempenho entre o setor de telecomunicações da Argentina e países selecionados de Latinoamérica: evolução do serviço telefônico.....	143
3. O proceso de fusões e aquisições no mercado de telecomunicações argentino e o posicionamento dos conglomerados mais importantes.....	146
4. Alguns esboços da política regulatória e econômica, destinados a diminuir a concentração e o poder econômico dos conglomerados que controlan as telecomunicações na Argentina.....	162
5. Reflexões finais.....	166

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES.....	168
-----------------	-----

BIBLIOGRAFIA	178
--------------------	-----

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Desde meados dos anos oitenta está se produzindo um profundo processo de transformação estrutural -tanto tecnológico como normativo- que, a nível mundial, alterou significativamente a dinâmica e o perfil constitutivo da indústria de telecomunicações.

O mercado de telecomunicações constitui tradicionalmente um monopólio natural, dado que a existência de importantes economias de escala na transmissão e comutação de viva voz pela rede de enlaces fixos justificava, dada a extensão do mercado, que a prestação do serviço fosse realizada por uma só empresa (geralmente de propriedade estatal).

Porém, desde meados do decênio dos anos oitenta, a partir da mudança tecnológica acontecida no campo da eletrônica, na informática e no próprio âmbito das telecomunicações, diminui a importância das economias de escala e dos custos irrecuperáveis envolvidos na prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo em que emergiram importantes economias de diversificação, as que induziram uma nova determinação das características “naturais” do setor.

Como conseqüência da crescente convergência tecnológica entre a informática, a eletrônica e as telecomunicações, a redução das economias de escala no segmento de telefonia básica, a ampliação da gama dos serviços oferecidos, e o incremento e a diversificação dos canais através dos quais pode ser transmitida a informação (especialmente telefonia sem fio, televisão a cabo e a Internet), não só tenderam a se diluir os parâmetros que tradicionalmente permitiam considerar a atividade como um monopólio natural, senão que foi aberta a possibilidade de oferecer serviços similares de comunicação através de diferentes infra-estruturas e, inversamente, de oferecer diversos serviços a partir da utilização de uma mesma via de comunicação.

Em relação à primeira das situações mencionadas, cabe ressaltar que as redes cabeadas estabelecidas pelas operadoras de televisão a cabo, o radioespectro (junto com a rede de antenas transmissoras) pelo qual são transmitidas as comunicações móveis, e a via satelital de comunicações (não só de sinais de televisão senão também de viva voz e dados), conformam caminhos alternativos através dos quais pode ser oferecido o serviço de transmissão de viva voz¹.

¹ Dada a necessidade de delimitação do trabalho, este estudo é baseado exclusivamente na análise da inserção dos principais atuantes do mercado argentino de telecomunicações em todas aquelas infra-estruturas a partir das quais resulta possível prestar o serviço telefônico, assim como dos principais efeitos do mencionado posicionamento estrutural acarreta sobre a dinâmica setorial.

Por outro lado, as importantes mutações registradas a nível do perfil tecno-produtivo do setor permitiram que desde uma mesma infra-estrutura resulte possível prestar serviços tão diversos como, por exemplo, telefonia, televisão a cabo e Internet.

Nesse marco, ao final da década de 80, a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) centralizava a totalidade do setor de telecomunicações na Argentina, resultado de mais de trinta anos de progressiva integração e concentração, a partir do começo da nacionalização em 1936, sob o nome de empresa estatal. Fora do seu âmbito só estavam a Compañía Argentina de Teléfonos (CAT) ² e cerca de trezentas cooperativas telefônicas ao longo de quase todo o país, que só representavam 1% do mercado.

Duas características fundamentais definiam a ENTel nesta época. Por um lado, da mesma forma que outras empresas estatais, não estava isenta de políticas distributivas que alguns governos levaram adiante através do subsídio das tarifas de serviços públicos (Porto e Navajas, 1989). Por outro lado, a relação com os fornecedores não era nem transparente nem sujeita a concorrência, caracterizando-se ainda por distintos tipos de expropriação em cada mudança de governo: rescisões de contrato sem indenização, mudanças dos termos contratuais, controles de preços, etc. (Abdala e Spiller, 1999); ou visto de outro ponto de vista, pelo pagamento de sobrepreços aos fornecedores e prestadores de serviços (Abeles et al., 2001).

As permanentes mudanças de estratégia levaram a empresa -por volta de 1989- a um descontrole econômico-financeiro. A frequência com que as mudanças aconteceram durante décadas na direção da empresa, a erosão das suas finanças, o pagamento de sobrepreços, o **deterioro** sistemático da sua capacidade técnica e de suas estruturas internas, a dificuldade para levar enfrente os planos de expansão que se fixavam e, inclusive, os conflitos entre grupos de interesse e de decisão em torno da empresa, levaram à paralisia do seu desenvolvimento em relação à expansão do serviço, tanto em quantidade quanto em qualidade.

O caminho para resolver a crise da empresa estatal de telecomunicações foi a privatização. Dentro do clima ideológico prevalecente a nível internacional, refletido através do que foi chamado de “Consenso de Washington”, na Argentina se tentava “comprar credibilidade” nos mercados internacionais, com o fim de fazer viável a saída do processo hiperinflacionário e conseguir a estabilização econômica (Beker et al., 2001), e aliviar o afogamento fiscal maximizando o valor da venda das empresas públicas (Abeles et al., 2001).

² Empresa privada que tinha a concessão do serviço em 6 províncias e cujo mercado representava 7% do total.

A teoria econômica -que apóia a privatização- indica que a regra principal para a reforma em telecomunicações deve ser incentivar a concorrência, dados os avanços tecnológicos que estenderam o potencial para a concorrência no setor ainda na década de 80 (Stiglitz, 1998). Esta provê incentivos para investir e expandir serviços, maior eficiência e preços menores. Porém, o caderno de encargos de privatização da empresa pública de telecomunicações da Argentina conformou a indústria da seguinte maneira:

- Serviço básico (urbano e longa distância): a prestação do serviço no âmbito nacional, dividido em zona norte para Telecom Argentina SA e zona sul para Telefónica de Argentina SA, isto é, formaram-se dois monopólios regionais.
- Serviço Internacional: a cargo da empresa Telintar SA, propriedade em partes iguais das sociedades licenciárias do serviço básico.
- Serviço de telex nacional, rádio móvel marítimo e dados nacional: foi permitida concorrência³, e as sociedades licenciárias participaram dela através da empresa Startel SA, propriedades em partes iguais das sociedades licenciárias do serviço básico.
- Serviço celular: a banda 1, explorada por uma empresa concorrente das sociedades licenciárias. A banda 2, explorada pelas sociedades licenciárias do serviço básico de telefonia, após dois anos do começo do funcionamento da banda 1.

O fato de que se criariam duas empresas não significava terminar com o monopólio prévio, senão, simplesmente criar dois monopólios regionalmente diferenciados. Optou-se ainda por não dividir os serviços urbanos, interurbanos e internacionais: as sociedades licenciárias estariam integradas verticalmente. Esta decisão foi justificada naquele momento pelo nível de investimentos que deveriam ser realizados nas redes locais e troncais, mas logo teria importantes conseqüências para a concorrência posterior.

Em síntese, na década dos noventa, as telecomunicações na Argentina se caracterizaram por uma prestação monopólica nos serviços urbano, interurbano e internacional, complementados por uma concorrência limitada no resto dos segmentos menores, nos quais as duas licenciárias possuíam importantes interesses.

O período de exclusividade dos serviços urbanos, interurbanos e internacionais foi outorgado inicialmente até 1997⁴ e posteriormente prorrogado até novembro de 1999. Nesse momento, foi

³ Cabe ressaltar que apesar destes serviços estarem sujeitos a concorrência, as empresas que obtiveram licença para operar e prover este tipo de serviços no segmento internacional, deviam fazer uso dos enlaces da Telintar SA, propriedade das licenciárias básicas (Colomé et al., 2000).

permitida a entrada de duas novas empresas para prestar o serviço a nível nacional, com requisitos tão específicos que fazem com que o outorgamento das licenças se torne discricional. Só em novembro de 2000 será o momento em que novas companhias que solicitem licença possam ingressar no mercado.

Em relação à regulação tarifária, o objetivo fundamental durante o período de exclusividade foi evitar a formação de preços monopólicos e a conseguinte perda do bem-estar social. A experiência argentina mostra quatro etapas principais da regulação tarifária:

- i) durante o período de transição, que começa no momento em que se define de que maneira vai ser a privatização (decreto 62/90) até a tomada de posse por parte das licenciárias - novembro de 1990-, foi adotado o mecanismo da taxa de rentabilidade sobre o capital investido;
- ii) desde a posse da empresa (decreto 2332/92), onde começa a ser utilizado o mecanismo de price cap;
- iii) a etapa posterior ao rebalço de tarifas em 1997⁵, onde ainda que continue sendo utilizado o mecanismo de price cap, mudam-se as tarifas relativas entre os serviços urbanos e interurbanos;
- iv) a etapa posterior à entrada em vigência do decreto 264/98, nas quais induzidas pela concorrência efetiva e potencial, as empresas iniciaram um processo de redução voluntária de tarifas, oferecendo planos e promoções especiais, especialmente no segmento de longa distância.

A política da liberalização do mercado argentino de telecomunicações constitui, em diversos sentidos, um caso inédito enquanto promove, diferentemente do que sugere a literatura especializada no assunto, e as experiências regulatórias de outros países que promoveram a liberalização de seus mercados de telecomunicações, fortes assimetrias regulatórias que favorecem as empresas preestabelecidas em vez de os potenciais entrantes.

Porém, resultam problemáticas as conclusões que se extraem dali, já que o governo outorgou unicamente duas licenças para evitar a atomização, que seria contraproducente; e estas duas licenças deviam corresponder a uma união de empresas com experiência e investimentos no país.

⁴ O caderno de encargos de Privatização da ENTel previa um período de exclusividade de 7 anos extensível a 10 se se cumprissem determinadas metas de qualidade e expansão. Ao finalizar o prazo inicial, o governo resolveu estender por 2 anos a exclusividade em troca de uma abertura administrada do mercado, pretendendo garantir a concorrência efetiva através do fortalecimento dos novos operadores independentes existentes.

⁵ O rebalço de tarifas de 1997 teve como objetivo principal eliminar as grandes distorções originadas pelos subsídios cruzados, que no caso de ligações urbanas e interurbanas eram desproporcionados.

Se tomarmos como objetivo válido de qualquer política econômica -neste caso, regulação- a busca pela eficiência distributiva e produtiva, a concorrência seria o parâmetro básico a enfrentar ou buscar. A incorporação de concorrência na indústria de telecomunicações estimula a eficiência produtiva e a incorporação tecnológica, transformando os usuários do serviço em clientes através dos quais as empresas operadoras disputam o mercado. A idéia era então decompor aquelas atividades em segmentos para isolar aquelas que incorrem em altos custos fixos, com o fim de abrir a concorrência às outras, tais como serviços de valor agregado ou telecomunicações de longa distância.

No entanto, no setor de telecomunicações, as vantagens de precedência podem proporcionar as bases a partir das quais a antiga empresa monopólica possa obstaculizar não só a entrada de novos concorrentes mas também sua ameaça potencial, enfraquecendo como consequência a pressão competitiva, inclusive aquela de caráter oligopólica.

Se um mercado cumprir em grande medida com os requisitos de contestabilidade, a intervenção governamental, forçando o ingresso de novas empresas, pode ser uma ação economicamente ineficiente (Beker et al., 2001). Mas a indústria pode não ser estruturalmente contestável pela existência de investimentos em instalações que constituem custos irrecuperáveis importantes, em cujo caso medidas podem ser tomadas para reduzir as ditas barreiras “naturais”⁶, -por exemplo, incentivar o emprego de tecnologias que impliquem menores custos de entrada e saída que tornem economicamente factível o ingresso de concorrentes -ou isolar aquela área da indústria associada com os custos irrecuperáveis e regular o acesso à mesma.

1. Hipótese

Os traços estruturais que caracterizam e condicionam o desempenho atual do mercado argentino de telecomunicações são resultados das políticas regulatórias instrumentadas ao longo dos anos noventa, que geraram e perpetuaram barreiras de entrada de três tipos: por precedência, emanadas da reserva legal de mercado, por insuficiências normativas ou as geradas por estratégias desdobradas pelas empresas preestabelecidas; impossibilitando a rivalidade potencial

⁶ Na indústria de telecomunicações, a rede do operador preexistente ao ingresso da concorrência é a instalação que ainda constitui um custo afundado importante, independente das tecnologias alternativas que começam a se utilizar. Dali que, para incrementar o grau de contestabilidade de um mercado, são fundamentais todos os aspectos que fazem a interconexão das outras operadoras com esta rede. Por causa disso, é que este tema é central no desenho dos marcos regulatórios das telecomunicações.

que caracteriza os mercados oligopólicos, rivalidade que limitaria em alguma medida os graus de liberdade dos prestadores dominantes em matéria de fixação de preços.

2. Objetivos do Trabalho

2.1 Objetivo principal

O objetivo do trabalho é identificar os principais efeitos sobre a estrutura e desempenho do mercado argentino de telecomunicações, derivados das diferentes políticas instrumentadas no âmbito mencionado durante a década dos anos noventa. Neste sentido, tenta-se conhecer quais são as implicações da criação de monopólios regionais privados no processo privatizador, a regulação "capturada" posterior à privatização e a desregulação no final dos anos noventa, em busca de concorrência "administrada", sobre a morfologia do mercado de telecomunicações, como determinantes da estrutura atual do mercado.

2.2 Objetivos específicos

1. Caracterizar o novo perfil técnico productivo do setor.
2. Descrever el proceso de privatización (1990), desregulación administrada (1999) y liberalización e a regulação aplicada no mercado de telecomunicações argentino durante a década dos noventa.
3. Avaliar a estrutura criada e o desempenho da industria a partir de indicadores de preços de interconexão e aos consumidores, variedade e qualidade dos serviços, investimentos, lucros das empresas incumbentes, grado de penetração e digitalização da rede.
4. Analizar a evolução do proceso de fusões e aquisições acontecidas nos últimos anos.

Para a consecução dos objetivos uno e dois, a metodologia de trabalho implica em primeiro lugar, um relevamento exaustivo de informação e normas acerca do processo ao qual foi submetido o mercado de telecomunicações ao longo dos anos noventa, em relação à atuação dos diferentes atuantes que fizeram parte do processo de privatização, regulação e posterior desregulação: governo, organismos internacionais, empresas, reguladores, funcionários públicos e fornecedores da empresa pública.

Neste sentido, se relevará material do dia-a-dia de periódicos, jornais e revistas especializadas, bases de dados do Ministerio da Economia y do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), da Universidade FLACSO, como bibliografia publicada posteriormente, geralmente análise de economistas e universidades. Neste relevamento será privilegiada a pluralidade de

opiniões, na procura por contrastes acerca do processo que ainda hoje gera grandes discussões encontradas. Em relação às normas do setor, encontra-se nos decretos do Poder Ejecutivo y normativa da Secretaria de Comunicaciones (SECOM) y da Comisión Nacional de Comunicaciones⁷.

Em segundo lugar, se realizará um estudo de bibliografia especializada em teoria econômica e política da regulação. Ressaltar-se-á como as perspectivas da regulação foram evoluindo, especialmente na interação entre mudanças intelectuais e o desenvolvimento do mundo econômico e político real (Chang, 1997).

O método de trabalho para a consecução dos objetivos três e quatro implica utilizar como primera aproximación o esquema analítico básico dos modelos Estrutura-Conduita-Desempenho. Esses modelos buscam derivar de características da estrutura do mercado conclusões acerca do seu desempenho em termos de alguma variável escolhida, supondo para isso que as condutas das empresas são fortemente determinadas pelas características estruturais vigentes (cap. 2, seção 1.1) . En especial, a noção de concentração industrial e suas medidas como variável-síntese das condições estruturais no mercado, son utilizadas com o intuito de inferir daí padrões de conduita anti-competitiva. No entanto, são questionáveis tanto a base teórica quanto empírica desta focalização na concentração industrial.

No plano teórico, é discutível o significado da própria noção de concentração, quanto a seu conteúdo, e mais ainda quanto à sua medida. No plano empírico os numerosos testes estatísticos de regressão entre concentração e outras variáveis - especialmente de desempenho, como a lucratividade - resultam inconclusivos, permanecendo substanciais ambigüidades inclusive quanto à *direção* da causalidade (Fagundes y Pondé, 1998)

⁷ Decreto Nº 62/90 Caderno de Encargos. Concurso Público Internacional; Decreto Nº 677/90 Modificações Caderno de Encargos para a privatização do serviço público de telecomunicações; Decreto Nº 1185/90 Criação da Comissão Nacional de Telecomunicações (logo modificado por decreto Nº2728/90; 761/93; 1461/93; 210/93); Decreto Nº2332/90 Contrato de transferência de ações da Sociedad Licenciataria Norte S.A. e a Sociedad Licenciataria Sur S.A; Decreto Nº 2585/91 Acordo entre o Ministério da Economia e as Licenciatarías; Decreto Nº 2160/93 Modificação do Decreto Nº1185/90; Decreto Nº 1260/96 Modificação das Faculdades da Secretaria de Comunicações; Decreto Nº 92/97 Estrutura Geral de Tarifas do Serviço Básico Telefônico; Decreto Nº 264/98 Serviço de Telefonia Básica. Transição para a liberalização total do mercado telefônico; Decreto Nº 266/98 Licenças para a prestação do Serviço de Comunicações Pessoais; Decreto Nº 465/00 Plena desregulação do mercado a partir de 9 de novembro de 2000; Decreto Nº 764/00 Desregulação dos serviços; Resolução S.C. 16200/99 Regulamento geral de Licenças e o Plano Nacional de Licenças; Resolução S.C. 18971/99 Regulamento Geral de Serviço Universal

Em poucas palavras, a concentração industrial é uma condição *necessária* para a acumulação assimétrica de poder de mercado, e por conseqüência para a possibilidade de seu exercício de forma anti-competitiva; mas de modo algum é condição *suficiente*.

A análise das forças da concorrência atuantes num dado mercado não pode prescindir, nesse sentido, de uma análise específica das *barreiras à entrada* e de seus determinantes, os quais são considerados como essencialmente estruturais, isto é, relacionados a condições tecnológicas, às formas de concorrência típicas do mercado em questão e ao acesso aos mercados supridores, de insumos ou de crédito, a intervenção regulatória, e a política antitrust.

3. Estrutura do trabalho

O objetivo do capítulo seguinte é fazermos uma aproximação de diferentes modelos teóricos que melhor definam as características do setor, para depois analisarmos diferentes modelos de regulação, desde puramente teóricos àqueles voltados para a prática regulatória. Os temas a serem considerados nesta primeira aproximação do trabalho são, portanto, os seguintes: determinação da estrutura industrial ótima, no sentido teórico, determinação do grau de sustentabilidade da mesma estrutura industrial e, influência da regulação sobre esta estrutura.

Em relação ao grau de sustentabilidade da estrutura industrial, o interrogante a responder radica em determinar a capacidade que o mercado tem de alcançar por si só a configuração eficiente do setor e em conhecer quais são, no entanto, os pontos onde resulta necessária a intervenção regulatória para garantir esta eficiência, sem perder de vista que em certas ocasiões é esta mesma intervenção regulatória a criadora de distorções.

Neste marco, há três aspectos da política regulatória que fazem a procura de contestabilidade: por um lado a clássica regulação tarifária, em segundo lugar nos ocuparemos de dois assuntos emergentes da regulação para a concorrência, as condições de interconexão entre empresas e a prestação do serviço universal.

No capítulo três temos como objetivo abordar as questões chaves que deram uma nova dinâmica para o setor de telecomunicações mundial nos anos oitenta –novas configurações tecnológicas- e para as novas conformações organizacionais e institucionais resultantes –desregulação / regulação para a concorrência-. Dessa maneira, na primeira parte do capítulo será analisada a composição do mercado de telecomunicações, através de três variáveis chaves: tipos de clientes, serviços oferecidos e redes de transmissão. Na segunda parte do trabalho serão resumidas as mudanças tecnológicas principais do setor para depois, na terceira parte, explicar de que maneira

essas mudanças abriram a possibilidade de maior concorrência nesse setor, rompendo a idéia do monopólio natural na indústria de telecomunicações. Por último, será feita uma sondagem das mudanças regulatórias que originaram as novas tecnologias e as pioneiras mudanças institucionais. Esta sondagem será feita a partir das experiências nos Estados Unidos, na União Européia e na Inglaterra.

O objetivo do capítulo quatro é mostrar a evolução da industria das telecomunicações na Argentina, desde seu surgimento em 1881 até finais da década do noventa, quando começa a liberalização do setor. Nesse sentido, em primeiro lugar serão resumidas as fases da evolução do setor, datando o surgimento do mesmo em 1881, quando a primeira linha telefônica foi conectada. A segunda fase é definida como 17 anos de administração norte-americana (1929-1946), período em que começam as operações de empresas norte-americanas no setor telefônico argentino. 1946 será o ano que o governo de Juan Domingo Perón decide participar de forma direta no setor, criando a empresa denominada Empresa Mixta Telefónica Argentina, transformando-se depois na Dirección Nacional de Telefonía do Estado (Agência Nacional de Telefonía), com 100% sob controle público. Nesse ano, o Estado deixou de se limitar ao controle e ordenamento das empresas telefônicas e passou a intervir diretamente na prestação e venda dos serviços até finais dos anos oitenta.

A segunda parte do capítulo, tem como objetivo compreender as decisões que foram tomadas em relação à privatização, regulação e posterior desregulação do setor, o que implica indagar sobre alguns critérios básicos como: quais foram os determinantes políticos da privatização?, como influenciaram os diferentes *stakeholders* sobre as decisões que deviam ser tomadas sobre a ENTel e posteriormente sobre a regulação do setor?, quais são os objetivos perseguidos pela regulação? busca realmente incentivar a concorrência?

Uma vez analisado o processo de privatização e posterior regulação do setor de telecomunicações argentino, resta-nos analisar, no capítulo cinco o desempenho das empresas licenciárias do serviço telefônico básico, durante a década de noventa. Neste sentido, será tomada a evolução de vários indicadores de relevância, entre os quais se encontram as tarifas, investimentos, funcionários envolvidos, crescimento das redes instaladas e sua atualização tecnológica, evolução das vendas, lucros, entre outros.

Em segundo lugar, examinaremos o comportamento dos principais conglomerados do setor em relação a sua preparação para a etapa de pós-liberalização do mercado. Deve destacar-se que diante de um marco inexistente de legislação antitrust, os três principais holdings operantes em

telecomunicações tiveram um papel sumamente ativo na concentração do setor através de aquisições e fusões, que os prepararam para encarar o período competitivo

CAPÍTULO 2

ESTRUTURA E REGULAÇÃO:

UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA DO PROBLEMA

Definir uma política regulatória implica, em primeiro lugar, contar com um modelo de mercado ideal –em um sentido puramente econômico- que sirva como guia. Neste sentido, podemos partir da idéia básica de que a concorrência é um dos mecanismos de mercado que melhor atende os objetivos de eficiência econômica e de bem-estar dos consumidores. A necessidade de regular um setor parte da inexistência de forças do mercado no mesmo, que garantam que esse setor seja competitivo.

O objetivo deste capítulo é fazermos uma aproximação de diferentes modelos teóricos que melhor definam as características do setor, para depois analisarmos diferentes modelos de regulação, desde puramente teóricos àqueles voltados para a prática regulatória.

Os temas a serem considerados nesta primeira aproximação do trabalho são, portanto, os seguintes:

1. Determinação da estrutura industrial ótima, no sentido teórico;
2. A determinação do grau de sustentabilidade da mesma estrutura industrial e,
3. Influência da regulação e da defesa da concorrência sobre esta estrutura.

1. A estrutura da indústria

O primeiro problema que é colocado é, o que entendemos por concorrência? E na literatura econômica encontramos vários conceitos de concorrência, relevantes ao nosso trabalho:

- i) concorrência entre incumbentes;
- ii) concorrência potencial.

A tradição econômica ressalta quatro condições que um mercado de concorrência perfeita deve cumprir: atomização de oferta e demanda, produto homogêneo, perfeita mobilidade dos fatores de produção –que implica livre entrada e saída- e conhecimento perfeito. A primeira característica garante que as empresas sejam tomadoras de preços. Além disso, já que no equilíbrio competitivo o preço coincide com o custo marginal, é garantida uma alocação ótima paretiana e a inexistência de economias de escala.

Como afirma Forcinito, sob o ponto de vista neoclássico:

“la firma no sólo es un maximizador de ganancias, es también un maximizador pasivo de ganancias, que, se supone, nunca busca bajar sus precios para atacar las posiciones de sus rivales...vende todo lo que puede al precio del mercado: es un tomador de precios, de forma que el antagonismo entre firmas se excluye de los supuestos” (Forcinito, 2001:262)

1.1 Concorrência potencial: oligopólio e as barreiras à entrada

Coincidindo com Sylos Labini (1961), considera-se que o “oligopolio... no aparece como un caso teórico particular, sino como la forma de mercado más frecuente, aunque variadamente configurada, en la realidad económica moderna”.

As teorias do oligopólio não fazem nenhum prognóstico a respeito do preço, tal como o preço igual ao custo marginal da concorrência perfeita. Em geral, determinam que o preço será maior do que o da concorrência perfeita e menor do que o do monopólio.

Os conceitos utilizados para definirem as estruturas oligopolistas estabelecem uma série de características para cada tipo, tais como estratégias das empresas no que se refere a custos, a tecnologia, a investimentos, a inovação do produto ou a processos que determinarão, em definitiva, as distintas formas de oligopólio. Possas (1987) classifica o oligopolio em quatro tipos:

i) **Oligopólio Concentrado:** esta estrutura caracteriza-se pela homogeneidade dos produtos ou serviços das empresas que nela operam. A concorrência está caracterizada, a partir da ausência de diferenciação, pela inovação dos processos produtivos, pela procura pela diminuição de custos e o grau de investimento, e não pela concorrência de preços. As barreiras à entrada presentes nesta tipologia são evidenciadas nas economias de escala técnica, nas discontinuidades técnicas e no total do capital mínimo, que possibilitam um alto nível de concentração. Este tipo de oligopólios é caracterizado pela utilização de estratégias que levem à expansão da capacidade de maneira sistemática, inclusive atingindo níveis de excesso diante da demanda. A estrutura produtiva típica é aquela que apresenta uma relação capital/produção elevada, tais como produção de insumos básicos industriais e bens de capital, dificultando em alguns casos projetos de investimentos em curto prazo.

ii) **Oligopólio Diferenciado:** a política de diferenciação de produtos serve de estímulo à geração de barreiras à entrada, tanto para dentro como para fora do oligopólio. A forma de obter a fidelidade dos consumidores baseia-se especialmente em despesas de vendas e publicidades. A própria diferenciação do produto introduz diferentes graus de discontinuidades tecnológicas,

prevalecendo economias de escala por diferenciação que abrangem níveis específicos de mercado⁸

Neste tipo de estrutura, as barreiras à entrada não asseguram estabilidade, conseqüência do processo constante de diversificação e pouca duração do ciclo dos produtos⁹ e pela quase ausência da concorrência via preços. Neste caso, e a respeito do investimento, tornam-se mais evidentes as vantagens competitivas provenientes do investimento constante em I&D quando há expansão do mercado ou lançamento de novos produtos.

iii) Oligopólio Misto: o resultado da fusão oligopólio diferenciado-concentrado mostra um alto índice de concentração técnica –apesar de menor que no oligopólio concentrado- junto à diferenciação dos produtos. Desde o ponto de vista concorrencial, as firmas utilizam o excesso de capacidade planejada e a antecipação do crescimento da demanda tanto quanto o contínuo esforço em inovação e diferenciação, como importantes recursos estratégicos.

Segundo Possas (1985), esta dinâmica concorrencial pode produzir dois efeitos: por um lado, uma certa instabilidade cíclica da economia, e, por outro lado, a presença de grandes firmas multinacionais que operam em vários países e que têm capacidade financeira para gerar capacidade ociosa nos mercados nos quais operam. Resultando, assim, em determinados momentos em significativas reduções nas barreiras à entrada e, portanto, em uma estrutura de mercado menos estável.

iv) Oligopólio Competitivo: esta estrutura mostra a coexistência de firmas que têm porções de mercado significativas e empresas marginais, que mesmo ocupando um espaço relativamente considerável, são frágeis diante de estratégias de eliminação do mercado. Neste caso, a política de concorrência predominante é via preços, geralmente com algum tipo de liderança em preços. Conseqüentemente, existe pouco investimento diante da demanda e economias de escala, de diferenciação e inovação de produtos.

Qualquer fator que impedir a livre mobilidade do capital para uma indústria no longo prazo e, conseqüentemente, torne possível a existência de lucros supranormais permanentes nessa indústria, constitui barreira à entrada (Kupfer, 2002).

A análise das barreiras à entrada para identificar os determinantes do desempenho de uma indústria, foi desenvolvida por J. Bain e P. Sylos Labini. A contribuição destes autores segue os

⁸ O grau de concentração técnica observada tende a estar debaixo do existente no oligopólio concentrado, já que as economias de diferenciação são menos eficientes no estabelecimento de barreiras à entrada do que a exigência de um tamanho mínimo eficiente de planta ou empresa (Possas, 1987).

princípios do paradigma Estrutura-Condução-Desempenho. Pressupondo que as condutas das empresas são fortemente condicionadas pelos parâmetros estruturais vigentes, estes modelos tentam derivar das características estruturais de um mercado, conclusões a respeito da sua performance.

QUADRO 1
PARADIGMA ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO



Fonte: Fagundes, J. E Pondé, J.L (1998) e Salgado L.H (1997).

Bain distingue dois tipos de concorrência: a concorrência atual, entre as firmas estabelecidas, e a concorrência potencial, proveniente de firmas que poderiam ingressar à indústria. A concorrência atual tem provavelmente uma importância maior tanto para as empresas como para o regulador em mercados oligopolísticos (Koutsoyannis, 1975). Porém, a entrada potencial também é um importante determinante da política de preços das empresas.

⁹ Isto tornaria os custos indiretos unitários cada vez mais altos, já que as grandes despesas de publicidade, comercialização e I&D, e as margens de lucro são cada vez menores.

Em Bain, as barreiras à entrada são tratadas como um conjunto de fatores que definiriam as possibilidades de ocorrência de lucros extras em firmas preestabelecidas, sem, no entanto, se constituírem em atração para firmas ingressantes (potenciais).

“Assim, a "condição de entrada" de uma indústria pode ser avaliada pelas vantagens que as firmas estabelecidas possuem sobre os competidores potenciais, sendo que estas vantagens se refletem na capacidade de elevar persistentemente os preços acima do nível competitivo sem atrair novas firmas para a indústria em questão. Tais vantagens constituem exatamente o que se denomina "barreiras à entrada". Por sua vez, uma entrada consiste no estabelecimento de uma nova empresa que constrói ou introduz uma nova capacidade produtiva em uma indústria/mercado” (Fagundes e Pondé, 1998:3)

A teoria de preços de Bain é basicamente colusiva entre firmas estabelecidas: o líder não seleciona o preço que maximize seus lucros de longo prazo, como na teoria tradicional, mas aquele preço que previna entradas. A racionalidade implícita é que esta política de prevenção de entradas maximiza os lucros a longo prazo.

Fagundes e Pondé (1998) a partir de Bain, classificam as barreiras à entrada em quatro tipos básicos:

- i) As barreiras à entrada assentadas na diferenciação de produto decorrem da presença de elementos que fazem com que os consumidores considerem mais vantajoso adquirir um produto de empresas já existentes do que similares oferecidos por novos concorrentes.
- ii) As barreiras à entrada decorrentes da presença de vantagens absolutas de custo para as empresas já existentes se fazem presentes quando estas têm acesso exclusivo a determinados ativos ou recursos¹⁰, o que lhes permite fabricar, com a mesma escala de produção de um entrante potencial, a um custo mais baixo.
- iii) Um terceiro tipo de barreiras à entrada resulta da presença de economias de escala, sejam estas reais - derivadas de redução de custos, cuja obtenção exige o aumento das dimensões da planta ou da firma - ou pecuniárias - derivadas do pagamento de preços menores na aquisição de insumos, incluindo aqui menores custos com transporte, propaganda e outros gastos relacionados às vendas¹¹. As economias de escala reais usualmente são classificadas em três categorias:

¹⁰ Habilidades de pessoal experiente, patentes ou técnicas superiores, controle de oferta de um insumo chave, menores preços de matérias primas, menor preço de capital, custos menores graças à integração vertical de processos produtivos.

¹¹ A diferença, portanto, está em que as economias reais de escala reduzem o montante utilizado de fatores de produção ou insumos por unidade de produto, enquanto as economias pecuniárias de escala resultam do menor preço pago pelos fatores ou insumos adquiridos.

- (1) técnicas, resultantes do uso de equipamentos mais eficientes;
- (2) gerenciais, resultantes da divisão de gastos gerenciais fixos em uma produção mais elevada;
- (3) decorrentes da maior especialização do trabalho.

A existência de barreiras deste tipo exige a presença de custos irrecuperáveis vinculados à efetivação da entrada, sem os quais valeria a pena para o entrante entrar e sair rapidamente do mercado para auferir temporariamente lucros extraordinários¹².

- iv) Um quarto tipo está relacionado com a exigência de investimentos iniciais elevados para viabilizar a instalação de uma nova empresa no mercado. Por envolver a criação de nova capacidade, qualquer investimento inicial envolve uma aplicação de recursos financeiros cujo montante depende, em grande parte, de variáveis relacionadas às tecnologias em uso (principalmente da relação capital/produto).
- v) Por último, a política governamental pode influenciar fortemente o surgimento de barreiras à entrada. As externalidades positivas ou negativas, ligadas às barreiras à entrada, incentivam o governo a adotar restrições –como bloqueios ou limitações à entrada em indústrias determinadas, reservas de mercado por anos, exigências de licenças prévias, da quantidade de capital ou investimento, limitações no acesso a matérias primas, entre outras.

1.2 A Teoria dos mercados contestáveis

No início dos anos noventa, nasce a chamada teoria dos mercados contestáveis, que não só revigorou o *mainstream*, senão que introduziu importantes tópicos sobre o significado e o alcance da concorrência, as estruturas não competitivas e a política regulatória e *antitrust*. A busca de Baumol, Panzar e Willig (1982) é examinar as condições nas quais um mercado concentrado, oligopolístico ou inclusive monopolístico, pode apresentar um resultado competitivo nos preços (conduta) e nos custos (eficiência), apenas como resultado da ameaça potencial de entrada de concorrentes; sem necessidade de reduzir a estrutura à condição atomística da concorrência perfeita e tentando, ainda, extrair disso implicações normativas (Baumol *et alii*, 1982).

¹² Nos termos de Baumol, Panzar e Willig (1982), as economias de escala só dificultam a entrada em mercados que não são perfeitamente contestáveis.

Um mercado será perfeitamente contestável quando a entrada for absolutamente livre e a saída for possível sem nenhum custo. Aqui, liberdade de entrada significa que o ingressante não tem nenhuma desvantagem nem no custo nem na qualidade do produto –a diferenciação não existe em relação à(s) empresa(s) existente(s), que o ingressante potencial pode avaliar a conveniência do ingresso a partir das empresas residentes, e a tecnologia é de pleno conhecimento. Por sua vez, liberdade de saída significa que não existem impedimentos para o egresso e que podem ser recuperados todos os custos incorridos ao entrar –ausência de custos irrecuperáveis- eliminando o risco de entrada a um mercado.

A característica mais importante deste modelo é a vulnerabilidade diante da concorrência potencial das empresas que se encontram fora do mercado, que diante da presença de uma oportunidade de lucro podem ingressar, aproveitar a oportunidade e se retirarem dele sem custo algum. Trata-se de um comportamento *hit and run*¹³. Para que isto não ocorra, as empresas incumbentes devem escolher um vetor de produção que seja sustentável, isto é, que lhes seja permitido operar sem prejuízo e que faça com que nenhuma empresa nova, utilizando a mesma tecnologia, possa vender a preços menores e obter lucros. Deste modo, a ameaça da concorrência potencial implica determinadas propriedades que asseguram a eficiência econômica no sentido de Pareto:

- i) Um mercado perfeitamente contestável permite as empresas obter só uma taxa de benefício normal. Qualquer benefício excedente incentivará o ingresso de novas firmas que tentarão capturar essa oportunidade.
- ii) Este modelo não permite a existência de ineficiências por parte das empresas, já que um concorrente eficiente poderia se aproveitar delas para entrar;
- iii) Uma vez dada a primeira propriedade, a existência de subsídios cruzados não é possível, com o que é evitada a possibilidade de uma política de preços predatória;
- iv) O preço escolhido deve ser igual ao custo marginal quando existirem duas ou mais empresas¹⁴

¹³ Quando existem barreiras à entrada, que implicam custos irrecuperáveis, ainda quando forem pequenos, a velocidade de resposta da política de preços das empresas residentes pode tornar de risco o comportamento *hit and run*. É por causa disso que para se conseguir a contestabilidade do mercado medidas de política desenhadas são requeridas para inibir a resposta das empresas residentes (Baumol *et alii*, 1988)

¹⁴ Em uma indústria oligopólica onde as empresas têm curvas de custo médio em forma de U, a igualdade entre o preço, o CMg e o Cme requer que a função de demanda corte a de Cme à altura do nível de produção de custo mínimo. Este equilíbrio não se dará se a função de demanda cortar a de Cme em outro ponto. Uma solução para este problema é considerar, a partir de evidência empírica, que as empresas apresentam curvas de Cme com um trecho plano, e, para que a configuração sustentável seja um oligopólio, que a demanda seja grande o suficiente com

Baumol *et alii* excluem da definição de barreiras à entrada elementos como economias de escala: o que constitui barreiras à entrada deve reduzir necessariamente a soma dos excedentes do consumidor e do produtor¹⁵

Resta resolver uma outra questão: o que acontece se a única configuração sustentável for um monopólio natural? Na resposta deverá ser considerado o caso de uma indústria que produza um único bem –caso monoproduto- e o caso em que a indústria pode elaborar uma combinação de bens –caso multiproduto-.

a) Monopólio natural monoproduto.

Uma indústria é um monopólio natural monoproduto se a produção de um bem ou serviço particular realizada por uma única firma, minimizar os custos (Viscusi *et alii*,1997) . Ou seja, os custos são menores se produzirmos uma quantidade x do produto, em uma única firma do que em dois ou mais. O exemplo típico é a produção de uma *commodity* individual que apresenta uma curva de custo médio em longo prazo declinante para qualquer nível de produção¹⁶.

Formalmente, uma indústria é considerada monopólio natural se, sob um tipo relevante de produção, a função de custo da firma é subaditiva (Baumol *et alii*, 1982). A função de custo $C(y)$ será estritamente subaditiva em e se para qualquer quantidade de produto $y^1, \dots, y^k, y^j \neq y, j=1, \dots, k$, tal que para: $\sum y^j = y$ temos que $C(y) < \sum C(y^j)$

Determinada a subaditividade, que por definição implica que uma firma pode produzir um determinado produto de forma mais econômica que em qualquer combinação de muitas firmas, os autores introduzem a seguinte proposição:

- i)Custo Marginal decrescente no produto y implica que o custo médio decresce em y ;
- ii)isto implica que a função de custo é subaditiva em y .
- iii)Porém, a reversão desta conclusão não é verdadeira –subaditividade não implica custo médio declinante e custo médio declinante não implica custo marginal declinante.

Supondo o caso mais comum em que o preço= custo marginal não é lucrativo, apresenta-se um problema de política pública. O problema é de que maneira a sociedade pode-se beneficiar da

relação à escala mínima eficiente como para permitir que o mercado seja abastecido por mais de uma empresa a um preço igual ao custo marginal e com benefícios normais.

¹⁵ Deste modo: “*costos fijos no son, y no elevan, las barreras a la entrada. Los costos, al contrario de las barreras a la entrada, no impiden el desempeño óptimo de bienestar en la industria*” (ibid: 289)

¹⁶ □ O fator crucial é a magnitude da escala mínima eficiente (EME) que é o volume de produção obtido ao menor custo médio.

produção ao menor custo –que requer a produção de uma firma só- sem sofrer o preço do monopólio.

Acontece que se há economias de escala em toda a amplitude relevante da produção pode existir um problema típico de monopólio natural: se for estabelecido que a firma monopolista deve produzir com o preço ótimo desde o ponto de vista do bem-estar social (preço= custo marginal), esse preço não cobrirá os custos médios. O preço que permitirá obter um lucro normal por parte da firma, cobrindo os custos médios é superior ao preço ótimo social. Isto é devido ao fato de que como o custo médio (CMe) é declinante, pela presença de economias de escala, o custo marginal é inferior ao médio. Desta maneira, não é possível a solução socialmente ótima (Pinto e Fiani, 2002).

b) Monopólio natural multiproduto

No mundo real, é rara a produção de uma commodity individual. O monopólio natural multiproduto é mais realista e cria importantes temas a serem tratados. A subaditividade de custos em monopólios naturais multiprodutos para dois produtos X e Y exige que: o custo de produzir ambos bens em uma única empresa seja menor que a mesma quantidade dos dois produtos, cada um em uma firma diferente. Devemos introduzir dois conceitos relacionados com os custos das empresas que fazem parte deste tipo de indústrias, onde as decisões de produção estão relacionadas não só com o volume de produção senão também com a combinação de bens.

O primeiro é o custo médio no raio (*ray average cost* ou RAC), que consiste em um vetor do plano da função de custos médios multiproduto onde a combinação de bens é fixa. Isto é, forma-se um “bem composto” e se procede de maneira similar ao caso monoproduto. Portanto, o RAC de um determinado pacote de produtos pode ser crescente, decrescente ou constante conforme como variar o custo médio ao aumentar o nível de produção do pacote.

O segundo é o de economias de escopo, que se relaciona com as economias de custos que podem ocorrer quando passa-se de produzir bens de maneira separada a fabricá-los em forma conjunta. Estas economias estão relacionadas com complementaridades que se dão na produção conjunta, por exemplo, pela presença de “insumos públicos” (Baumol *et alii*, 1982), que são aqueles que uma vez adquiridos para serem utilizados na produção de um bem, estão disponíveis

sem custo adicional para serem empregados na produção de um outro bem¹⁷, ou de “insumos distribuídos” em processos de produção.

Em termos mais amplos, estas complementaridades derivam da convexidade transradial (*trans – Ray convexity*), que reflete a forma de um corte transversal da função de custo médio multiproduto, onde corta diversos RAC. No sentido não estrito, esta convexidade mostra que o custo de produzir uma determinada combinação de bens de maneira conjunta é menor ou igual ao custo de produzi-los de forma separada.

Apresentados estes dois conceitos, podem ser colocadas as duas condições suficientes para existir um monopólio natural no caso multiproduto:

- i) que o RAC seja estritamente decrescente;
- ii) que haja convexidade transradial –estrita ou não estrita- para o vetor de produção em questão.

Desta maneira, consegue-se a subaditividade de custos, isto é, que o custo de produzir esta combinação por uma única firma seja inferior ao de produzir essa mesma combinação por várias firmas ou ao de levar adiante outras combinações diferentes.

Entretanto, a livre entrada e saída assegurarão uma solução ótima de Pareto igual do que no monopólio natural monoproduto. Se a quantidade demandada pode ser produzida em um trecho plano do RAC, o preço será igual ao CMe e ao CMg. Por outro lado, se não se der em um trecho plano do RAC, a concorrência potencial induzirá o monopolista a estabelecer preços que satisfaçam a regra de Ramsey, onde é verificado o ótimo paretiano sob uma restrição do nível de benefícios.

Além disso, no caso multiproduto, não existe a possibilidade do subsídio cruzado: a receita obtida de um subconjunto de produtos é pelo menos igual à redução de custos associada à não produção do mesmo subconjunto, mantendo constante a quantidade dos outros produtos (Salgado, 1997).

Por outro lado, tanto para uma indústria monoprodutora como multiprodutora, se a demanda intersectar os custos médios em um trecho plano, não só serão verificadas as condições paretianas, senão que o mercado não necessariamente será naturalmente monopólico, se nesse trecho plano poderem operar várias plantas ótimas.

¹⁷ Por exemplo, a informação jornalística que uma empresa de meios de comunicação obtém que pode ser difundida pela rádio, televisão, jornais e revistas.

Trata-se de uma importante distinção a ser levada em conta: o monopólio natural é permanente ou temporário? (Viscusi *et alii*, op. cit). Se for permanente, os custos médios totais a longo prazo cairão continuamente na medida em que o produto aumente. No caso do monopólio natural temporário, o custo médio declina até um nível determinado de produto, e a partir desse nível permanece constante. Deste modo, se a demanda cresce ao longo do tempo, deslocando-se à direita da curva de custo médio a longo prazo –desde a região declinante à constante-, o monopólio natural torna-se um mercado com maior grau de concorrência.

Isto é, se a interseção da curva de demanda com o trecho plano dos custos médios verifica-se para um nível de produção superior ao da escala mínima eficiente, o equilíbrio admitirá tantas empresas como escalas mínimas eficientes possam entrar nessa porção do trecho plano. Ou seja, uma, duas ou mais, fazendo com que a estrutura da indústria seja naturalmente monopólica, oligopólica ou competitiva.

A teoria dos mercados contestáveis, substituindo os resultados do equilíbrio geral competitivo, provê uma generalização do mercado perfeitamente competitivo por meio do conceito de mercado perfeitamente contestável, como comportamento ótimo aplicável a qualquer estrutura ambiental, incluindo o oligopólio e o monopólio: “qualquer mercado contestável poderia comportar-se de forma a obter os resultados ideais, embora possa *não necessariamente ocorrer* para todos os oligopólios e monopólios nos mercados reais” (Fontenele, 1996: 396, grifo nosso).

Es que,

“uma estrutura de mercado somente será eficiente, do ponto de vista da maximização do bem-estar social, se a entrada for possível, sendo impedida apenas pela política de preços das empresas presentes no mercado. Em outras palavras, a eficiência da estrutura de mercado dependerá do nível de obstáculos à entrada e à saída na indústria, ou seja, de seu grau contestabilidade” (Fagundes y Pondé, 1998: 10)

As implicações de natureza política da teoria dos mercados contestáveis são diferentes da microeconomia ortodoxa: é perfeitamente possível a existência de estruturas concentradas sem que o interesse público seja prejudicado. Quanto menores as barreiras à entrada no setor, maior a sua eficiência, independentemente do produto ser ou não homogêneo, das firmas serem ou não atomísticas e das decisões serem ou não independentes.

O problema desse enfoque é que as condições requeridas para a perfeita contestabilidade de um mercado -da qual a concorrência perfeita seria apenas um caso particular- são tão restritivas

quanto esta última: livre entrada (sem custos e com livre acesso à tecnologia e aos insumos) e saída (ausência de sunk costs, custos irrecuperáveis) e impossibilidade de retaliação via preços em tempo hábil após a entrada.

1.3 Mercados contestáveis e desregulamentação

O conceito de perfeita contestabilidade está relacionado com liberdade absoluta de entrada e saída das firmas em um determinado mercado, assim uma estrutura de mercado somente será eficiente, do ponto de vista do bem-estar social, se a entrada for possível, sendo impedida apenas pela política de preços das empresas presentes no mercado, ou, em outras palavras, a eficiência da estrutura de mercado dependerá do nível de obstáculos à entrada e à saída na indústria, ou seja de seu grau de contestabilidade.

Supondo mercados contestáveis, a retirada das barreiras à entrada institucionais nos setores de infra-estrutura deveria permitir a identificação dos segmentos marcados pela presença de monopólios naturais: a estrutura monopólica somente se manteria nos segmentos em que fosse sustentável. Do ponto de vista da defesa da concorrência e da regulação, dois problemas devem ser destacados (Possas *et alii*, 1998)

De um lado, caso a exploração das economias de escala estivesse sendo obtida através de uma estrutura de preços –regulada- discriminatória por parte do monopolista, a remoção da proibição à entrada pode gerar ineficiências produtivas. Nessa situação, a entrada de novas empresas somente ocorreria nos segmentos de mercado em que os preços estivessem acima dos custos medios comprometendo a eficiência produtiva e/ou a capacidade do monopolista de financiar objetivos não econômicos, como a universalização de serviços.

Entretanto a opção pela liberalização pode se revelar o melhor meio de promover os objetivos de eficiência econômica: trata-se de usar a concorrência como mecanismo de identificação dos limites do monopólio natural.

Por outro lado, a retirada das barreiras à entrada institucionais é condição necessária, mais não suficiente para promover competição. As vantagens competitivas detidas pelos operadores tradicionais acumuladas ao longo dos anos de monopólio protegido, tais como tamanho da rede, conhecimento dos usuários, porte financeiro, etc., torna-os capazes de manter sua posição monopólica em distintos mercados de serviços finais ou segmentos em que não existe monopólio natural, pela prática de diversas formas de comportamentos estratégicos de natureza

anticompetitiva tais como preços predatórios. Nesse âmbito surge o espaço para a atuação das políticas de defesa da concorrência.

1.4 Contribuições mais recentes

Na década de noventa, novas linhas de pesquisa na área de organização industrial foram incorporadas à política regulatória governamental. A eficiência vinculada à tecnologia e às indústrias de rede destaca-se dentro desta linha.

As indústrias de rede são um caso especial de monopólio natural. Estas indústrias exploram a multiplicidade de relações transacionais entre os agentes econômicos localizados em diferentes nós da rede, envolvendo um princípio de organização espacial e territorial. Trata-se, em geral, de indústrias que fornecem infra-estrutura básica (energia elétrica, gás, telecomunicações, transportes, água e saneamento).

As indústrias de rede produzem externalidades de rede: os benefícios de um usuário dependem do número de usuários ligados à rede. Trata-se, como no caso de todas as externalidades, de uma falha de mercado: como não é possível um consumidor remunerar outro pelo benefício de adesão do segundo à rede, existe a possibilidade de a rede não alcançar uma expansão eficiente. Esta necessidade de garantir um nível adequado de interconexão pode demandar a regulação do setor.

Ainda, se for verificável a existência de economias de escala, surge a demanda por regulação de entrada para evitar duplicações ineficientes de infra-estrutura, com a conseqüente elevação de custos e perda de bem-estar. Por último, o fato de estas redes envolverem uma conexão direta com os consumidores gera um poder de mercado significativo para as empresas que administram essas redes; o qual, associado às vantagens que derivam da sua localização, que geram rendas extraordinárias, acabam por completar o conjunto de argumentos favoráveis à regulação.

A literatura sobre externalidades de rede, padronização e compatibilidade trata do problema da adoção de novas tecnologias em indústrias caracterizadas pela complementaridade no consumo ou na produção (Tirole, 1993, apud Salgado, 1997).

Na presença de externalidades de rede positiva, surgem dois problemas de coordenação pelo lado da demanda: inércia excessiva e movimento excessivo, “na medida em que os consumidores de uma dada tecnologia esperam para adotar uma nova tecnologia ou para escolher entre várias ou os consumidores apressam-se para adotar uma tecnologia inferior por medo de ficarem de fora” (Salgado, 1997: 69)

Pelo lado da padronização, o problema surge com a escolha e divulgação de tecnologias pela indústria (oferta). A padronização evita os problemas de inércia excessiva e diminui os custos de procura e coordenação por parte dos usuários, e é em geral obrigatória pela regulação ou por algum tipo de organização privada.

2. Teoria da Regulação

A economia da regulação refere-se tipicamente a restrições governamentais sobre as decisões das firmas a respeito do preço, quantidade e entrada e saída. A justificativa para a intervenção governamental é que sob determinadas condições a concorrência não funciona muito bem. Duas circunstâncias comuns são que uma indústria se caracterize por ser um monopólio natural ou que existam externalidades.

O problema com o monopólio natural é que existe um conflito entre eficiência distributiva e eficiência produtiva. A eficiência produtiva requer que uma única firma produza, pois só desta maneira os custos são minimizados, mas a eficiência distributiva não é alcançada já que o preço não é igual ao custo marginal.

Uma externalidade existe quando a ação de um agente econômico afeta a utilidade ou a função de produção de um outro agente e o primeiro não se preocupa com que o seu comportamento afete o bem-estar do segundo.

Quando uma indústria é regulada, os resultados em termos de eficiência produtiva e alocativa são determinados tanto pelas forças do mercado quanto por processos administrativos (Viscusi *et alii*, 1995). Mesmo quando a produção e o preço forem selecionados pelo regulador, o preço (efetivo) que limpa o mercado será “selecionado” pelo mercado¹⁸.

Até meados dos anos sessenta, a teoria da regulação prevalecente era aquela denominada como “análise normativa como teoria positiva”. “A ideia central, desde Adam Smith, era que as falhas de mercado seriam a justificativa para a intervenção reguladora. Monopólios naturais e a presença de externalidades encabeçavam a lista”(Salgado, 1997: 82)

Do momento em que o Estado deixou de ser visto como uma entidade cujo objetivo é o bem público, começaram a aparecer novas contribuições em relação à regulação econômica. A partir dos anos sessenta, dada a regularidade empírica acerca de que a regulação é pró-produtor,

¹⁸ Por exemplo, se um bem for ofertado de forma escassa –a respeito da demanda- as pessoas esperarão em fila pelo mesmo. O preço efetivo do mesmo é aquele pago mais o valor do tempo de espera em fila

começou o desenvolvimento da Teoria da Captura¹⁹, proposta em primeiro lugar por Stigler (1971) e Posner (1974) e desenvolvida por Peltzman (1976): a regulação não estaria correlacionada com a existência de falhas no mercado, senão que seria “capturada” por grupos de interesse de diversos tipos de indústrias –competitivas ou não- interessados em garantir rendas extraordinárias (Viscusi et al., 1995). Desta maneira, as agências reguladoras atenderão o interesse de grupos de produtores mais do que o interesse público (Chang, 1997).

Assim como existia muita evidência empírica que sustentasse esta teoria, não foi difícil encontrar outras evidências que rejeitassem esta interpretação mais superficial do processo de captura: a regulação é um processo complexo, envolvendo vários grupos de interesse interessados em garantir rendas para si mesmos. Como explicaria esta teoria os subsídios cruzados, a regulação de determinadas indústrias e a posterior desregulação, ou grande quantidade de indústrias reguladas onde a rentabilidade é baixa?

O fato de que, dependendo da indústria regulada, o bem-estar de diferentes grupos de interesse fosse alcançado com a regulação, levou à necessidade de uma teoria que explicasse esse fenômeno. A primeira grande ruptura nesse sentido pode ser encontrada na contribuição de Stigler. O autor tentava dar uma nova resposta à questão acerca da existência dos motivos que determinam que exista a regulação. E conseguiu dar um bom suporte à concepção do regulador como agente capturado por grupos privados.

Nas palavras de Viscusi *et alii*, no modelo de Stigler, “regulation is one avenue by which interest group can increase its income by having the state redistribute wealth from other parts of society to that interest group” (1995: 329). Dois pressupostos sustentam a hipótese no que se refere a que a regulação é oferecida em resposta a demandas de grupos de interesse que agem para maximizar a sua receita:

- i) o recurso básico do Estado é o seu poder de coerção e o grupo de interesse que convencer o Estado de usar esse poder para o seu benefício, aumentará o seu bem-estar;
- ii) os agentes são racionais no sentido de que as suas ações são maximizadoras de utilidade.

Os modelos de Stigler e de Peltzman, tentam prever quais os tipos de indústria serão regulados e que grupos de interesse controlarão essa regulação.

Três elementos importantes encontram-se nos modelos destes autores: i) a regulação redistribui riqueza; ii) o regulador tenta maximizar uma função objetivo de apoio político conjunto M ,

¹⁹Salgado (1997) determina que a crítica pioneira à visão da regulação orientada ao bem público foi a de Gabriel Kolko, que estudou as ferrovias e concluiu que os lucros reguladores foram capturados pelos interesses capitalistas.

sendo definida como $M(P,r)$, onde P é o nível da tarifa do agente regulado e r sua taxa de lucro; iii) os grupos de interesse –consumidores e indústria-, concorrem por oferecer o máximo de apoio político em troca de legislação favorável.

A hipótese é que o agente regulador tenta conquistar o máximo apoio possível de duas maneiras: pelo lado dos consumidores, mantendo a tarifa o mais baixa possível; pelo lado da indústria, garantindo a maior taxa de lucro possível, supondo uma taxa integral decrescente entre P e r ²⁰ (à medida em que diminui a tarifa, uma maior taxa de lucro deve ser dada à indústria para ser “compensada” e vice-versa), o que determinará um limite para trocar o apoio de um grupo pelo de outro (Fiani, 1998a).

A primeira conclusão a ser feita, segundo esses pressupostos, diz a respeito da tarifa: o regulador implementará um preço intermédio entre o preço competitivo e o preço que existiria se a indústria se comportasse como monopólica.

Outra conclusão importante tem a ver com quais as indústrias que serão reguladas: devemos esperar que, dados os formatos de $M(P, r)$ e da função $r(P)$, as indústrias mais suscetíveis de serem reguladas são aquelas relativamente monopolísticas ou relativamente competitivas. Em ambos os casos, algum grupo de interesse terá lucros de importância: no primeiro caso os consumidores (pensar, por exemplo, no caso de telecomunicações); no segundo caso, as empresas terão muito para ganhar da regulação (por exemplo, preços agrícolas subsidiados). “Assim, é estabelecido um critério para teste da hipótese acerca de quais as indústrias que serão reguladas, a partir da consideração explícita dos grupos de interesse.” (Fiani, 1998a).

Como resultado geral, a regulação beneficiará aquele grupo de interesse mais bem organizado e que ganhe mais com a regulação. Especificamente, a regulação tende a beneficiar mais pequenos grupos com preferências fortes às custas de grandes grupos com preferências fracas. Isto porque quanto menor é o grupo, maior é o efeito de free rider já que a contribuição de recursos de cada membro tem um impacto proporcionalmente maior sobre o impacto total do grupo do que no caso de grandes grupos.

O próximo modelo a ser destacado em relação ao tratamento da regulação é o de Beker. O modelo põe em foco a concorrência entre grupos de interesse. A regulação é usada para aumentar o bem-estar do grupo mais influente.

²⁰ Desta forma: “A decisão do agente regulador, isto é, a que nível ele irá estabelecer a tarifa (e conseqüentemente a taxa de lucro na indústria regulada) depende do comportamento da taxa de retorno em função da tarifa. De uma forma geral, espera-se que r tenha valor nulo para o nível de tarifa que equivaleria à concorrência perfeita, e a partir

Supõem-se dois grupos de interesse. O aumento de bem-estar de cada grupo depende tanto da pressão que esse grupo exerce sobre os reguladores p_1 , como da pressão exercida pelo outro grupo, p_2 . O volume de pressão de cada grupo é determinado inversamente pelo número de membros do grupo e diretamente pelo total de recursos utilizados.

O equilíbrio político (p^*_1, p^*_2) é definido como o par de níveis de pressão de maneira que cada grupo não terá incentivos para mudar a sua decisão já que cada um maximiza seu bem-estar dada a pressão do outro grupo. Para um grupo obter uma quantidade T de renda, se deve transferir na verdade $(1+x)T$ com $x \geq 0$, já que a atividade reguladora causa uma perda de bem-estar, x . Deste modo, este peso morto serve como uma limitação à eficiência da própria regulação. “Ocorre que o crescimento marginal de x leva a uma crescente resistência dos grupos perdedores a maiores transferências ao grupo vitorioso, o que acaba por desestimular o esforço deste último por valores maiores de T .” (Fiani, 1998a).

A novidade desses modelos é que, nas palavras de Fiani:

“deslocaram o eixo do debate sobre regulação econômica para um ponto muito distante da mera correção de ‘falhas de mercado’. Mais especificamente, a questão regulatória tornou-se um objeto de estudo em si mesma, onde a caracterização de grupos de interesse em uma dada indústria, que se formam visando rent seeking passou a ser uma etapa fundamental do processo de compreensão das características da atividade de regulação econômica.” (1998:11)

Essa revolução teórica culminou em uma reforma prática da regulação econômica nos anos oitenta, com várias inovações tais como o RPI-X na Inglaterra. Esta perspectiva mais prática será tratada a seguir, analisando em primeiro lugar os diferentes instrumentos da regulação e de aspectos chaves em relação ao surgimento de competência em determinados segmentos.

O pressuposto chave que é adotado na análise que segue o de assimetria de informação que existem entre o regulador e a empresa, e que provocam falhas na regulação e a busca constante de melhores alternativas reguladoras.

Se não existisse uma vantagem para a empresa regulada o problema seria de fácil resolução: em função da tecnologia (função de custos) e da demanda existentes, o regulador computaria quais são as tarifas e os níveis de qualidade que a empresa deve implementar com o fim de maximizar o superávit neto dos consumidores, permitindo o autofinanciamento da empresa a longo prazo (ou alguma outra função de bem-estar social).

daí comece a aumentar até atingir o máximo no nível de tarifa que seria o equivalente à situação de monopólio e decaia para níveis de tarifa superiores ao de monopólio” (Fiani, 1998a: 15).

Porém, tipicamente as empresas reguladas têm informação superior com relação às decisões que adotam e que afetam seus próprios custos, por um lado, e com relação à tecnologia ou demanda efetivamente existente, pelo outro. A primeira alternativa gera problemas de “*moral risk*” (Urbiztondo, 1998), isto é, dificuldades para induzir o esforço ótimo com a regulação. E a segunda alternativa, produz problemas de “seleção adversa”, isto é, inconveniente para identificar as características da empresa e assim extrair as rendas informativas das quais pudesse dispor.

2.1 Instrumentos de regulação

2.1.1 Empreendimento público

Um das soluções atuais para o monopólio natural é o empreendimento público, ou propriedade e operação do monopólio natural por parte do governo. Trata-se, em geral, de uma solução freqüente nos setores de serviços públicos. Por exemplo, energia elétrica, telecomunicações, gás e ferrovias são predominantemente públicos em países da Europa.

Em princípio, o empreendimento público pode ser visto como uma boa alternativa. Os administradores públicos podem maximizar diretamente o excedente econômico total, sem necessidade de regulações que tentem aproximar a procura pela maximização de lucros das empresas do interesse público.

Como resposta ao amplo consenso da década de noventa, a respeito da privatização a qualquer custo, Stiglitz (1998 e 2002) mostra que não sempre o caminho inevitável é a privatização de serviços públicos. Se, por exemplo, se outorgarem licenças a operadores privados que concorram com o empreendimento público, a pressão sobre a empresa estatal pode fazer que esta se torne mais eficiente sem necessidade de privatização. Sem dúvida, dois ingredientes essenciais de uma economia de mercado são a propriedade privada e a concorrência. Mas, a ordem em que esses ingredientes são introduzidos é sumamente importante. Se a privatização for introduzida antes que a concorrência, ou sem ela, o monopólio privado pode resultar mais eficiente em termos de bem-estar, que o empreendimento público:

“While competition may well lead to privatization... a privatized monopoly will often attempt to use its money and political influence to stifle reforms, especially ones that threaten to introduce greater competition. The result will be that rents are transferred from the public sector to the private sector, with little gain in efficiency, lower prices, or broader service”. (Stiglitz, 1998:15)

No entanto, comparar a eficácia do empreendimento público a respeito da regulação é um problema complexo que extrapola os limites deste trabalho.

2.1.2 A proposta de Loeb-Magat

Em 1979 Loeb e Magat propuseram enxergar a regulação como uma relação principal –agente na qual um regulador –o principal- tenta controlar uma firma –o agente- que se supõe um monopólio natural. Loeb e Magat assumem que os monopolistas conhecem perfeitamente informações de custos e demanda, enquanto os reguladores conhecem somente a demanda. Deste modo, dada esta assimetria na informação e o pressuposto de que o objetivo do monopolista é maximizar lucros, o que pode fazer o regulador para induzir a fixar preços eficientemente?

A proposta desses autores é deixar o monopolista escolher o seu próprio preço, ao invés de este ser fixado pela agência reguladora. Ainda, a proposta inclui um subsídio dado pela agência à empresa regulada por uma quantidade igual ao excedente do consumidor no nível do preço escolhido. Os autores demonstram que o preço escolhido pelo monopolista será aquele que igualar o custo marginal, já que nesse nível os lucros são maximizados. A chave deste paradoxo encontra-se no fato de que o regulador –ao oferecer subsídio- muda a função objetivo do monopolista: agora a firma está maximizando o excedente total dos consumidores (a área total sob a curva de demanda menos o custo) (Viscusi *et alii*, op. cit.).

Intuitivamente, o regulador deveria simplesmente outorgar uma transferência igual ao valor social da produção da firma regulada. A firma maximizaria, então, a diferença entre o valor social e o custo de produção, conseguindo a melhor alocação de recursos de um modo compatível com os incentivos. Desaparece, assim, o problema da regulação.

A solução é economicamente eficiente, porém pode-se objetar sobre questões distributivas, já que o monopolista apropria-se do total do excedente econômico.

A proposta de Loeb – Magat não é, obviamente, a solução perfeita para o monopólio natural. Existem problemas de informação a respeito da curva de demanda e a existência do subsídio faz com que seja um substituto imperfeito do processo regulador normalmente utilizado, que será analisado a seguir. Sua maior conquista foi mostrar como podia ser conseguida, se não se prestava atenção às questões redistributivas ou no custo dos fundos públicos, uma regulação ótima com informação completa mediante o uso de mecanismos de incentivos extraídos da

resolução do problema do free rider, os chamados mecanismos de Clarke-Groves Vickrey [□] (Laffont, 1997).

2.1.3 Leilão de franquias

Proposta pela escola de Chicago²², a solução de franquias estabelece que o preço monopólico não é uma consequência necessária de uma condição de monopólio privado não regulado. Este resultado pode ser evitado usando um leilão ex ante para outorgar a franquia monopólica à empresa que oferecer, nos melhores termos, fornecer o produto ou serviço.

A análise convencional não distingue entre o número de licitadores ex ante e a condição de oferta ex post. Ainda que as economias de escala decretarem que haja um só fornecedor ex post, a concorrência do grande número pode ser viável na etapa de licitação inicial. Quando um grande número de agentes qualificados apresenta licitações não colusórias para se tornarem fornecedores da atividade de custo decrescente, o preço resultante não refletirá necessariamente o poder monopólico.

Devem ser distinguidos os leilões de franquias que compreenderem pagamentos de quantias fixas e aquelas onde se outorga ao licitante se comprometer a fornecer o serviço ao preço unitário mais baixo. Quando é outorgada uma franquia exclusiva ao licitante não colusório que pagar a quantia fixa mais alta para obter o negócio, se capitalizam efetivamente os benefícios monopólicos que dali derivarão. Mas o produto ou serviço para aquele que se outorgar tal franquia terá preços fixados em termos monopólicos. Para evitar esse resultado, se prefere o critério do preço unitário mais baixo para o outorgamento das franquias.

Podem ser distinguidos três tipos de contratos de franquia. Em primeiro lugar, Stigler considera os contratos definitivos a longo prazo (de uma única vez), que se por um lado satisfazem as restrições de racionalidade limitada, trazem sérios riscos de oportunismo. Em segundo lugar, Demsetz pensa em franquias outorgadas a longo prazo, com adaptações aos eventos, que são conseguidos permitindo a renegociação dos termos sujeitos a cláusulas punitivas. Neste caso, existe alto risco de que cada uma das partes manipule as informações e dados de maneira favorável para os seus interesses, quando ocorrerem acontecimentos imprevistos. Posner, por

[□] O comportamento estratégico dos agentes econômicos providos de informação privada impõe mais restrições à alocação de recursos que às restrições tecnológicas e contábeis. As restrições de incentivos, as que refletem o comportamento estratégico dos agentes providos de informação privada, devem ser satisfeitas para uma alocação ser realmente factível, isto é, factível em termos de incentivos.

²² Elaborada sucessivamente por Demsetz (1968), Stigler (1968) e Posner (1972).

último, reconhece que a promessa de “fornecer barato” só será um compromisso bem definido quando se especificar bem a qualidade do serviço e propõe que uma pesquisa prévia determine as preferências dos assinantes no que se refere à qualidade, mantendo ainda curtos os termos da franquia. Esta análise apresenta um grave problema de execução: “la eficacia de la subasta de franquias como una respuesta organizativa a los problemas planteados por el monopolio natural varía con las circunstancias, entre las que se destaca la condición de especificidad de los activos.” (Williamson, 1989:328)

Para este autor, os defensores do leilão de franquias confiam demais na eficácia dessa alternativa organizativa. As aplicações sustentáveis em um contexto (quando há uma ligeira especificidade de ativos) estendem-se sem espírito crítico a circunstâncias nas quais as bases são sustentáveis (quando é substancial a especificidade de ativos). Neste último caso, com ativos de longa duração e fixos, é requerida uma atenção específica aos atributos dos contratos preliminares.

Em síntese, quando são requeridos grandes investimentos em ativos específicos duráveis e os contratos estão sujeitos a incertezas tecnológicas e de mercado, o leilão de franquias requer, na prática, a elaboração progressiva de um sistema de administração que difere principalmente no nome mais do que na essência, do aparelho associado à regulação que busca substituir.

2.1.4 Regulação por taxa de retorno

No processo de regulação por taxa de retorno, o regulador arbitra um vetor tarifário (tarifas para cada tipo de produto ou serviço da firma regulada), tentando garantir para a firma regulada uma taxa de retorno sobre o capital investido que permita obter as receitas necessárias para cobrir os riscos assumidos e permanecer na atividade.

As receitas totais, derivados dos vários produtos ou serviços prestados pela firma regulada, deve ser igual à soma dos custos operacionais de cada fornecimento (custos variáveis de cada produto ou serviço) mais a depreciação do capital, e ainda deve sobrar uma taxa de lucro normal sobre o capital investido.

A determinação prática desta proposição envolve uma série de inconvenientes, associados a conhecer os legítimos custos da firma, incluindo a taxa requerida sobre o investimento (Viscusi et al., 1997; Pinto & Fiani, 2002):

- Determinação do capital a depreciar: a inclusão indiscriminada de qualquer ativo incentivaria a empresa para investir excessivamente, não só em ativos de pouca utilidade

para as tarefas produtivas, como inclusive a manter ativos úteis à atividade produtiva, sobredimensionados com relação à demanda, isto é, capacidade ociosa.

- Determinação da taxa de retorno: qual é a taxa de retorno normal ou adequada? A solução mais óbvia seria uma taxa de retorno igual ao custo de capital da empresa, de maneira que a empresa não obtenha lucros extraordinários nem teria obstáculos para continuar com as suas atividades. O problema é que obter o verdadeiro custo de capital de uma empresa é uma difícil tarefa.
- Determinação do custo variável: isto exige não só conhecer a fundo a contabilidade da empresa regulada, senão também o seu processo produtivo, o que requer um corpo técnico altamente especializado por parte dos reguladores.
- Determinação da receita da empresa: já que as próprias tarifas acabam influenciando a quantidade demandada (através das funções de demanda inversa), ao estabelecer as tarifas, o regulador acaba influenciando as quantidades vendidas e indiretamente o custo variável. É necessário, então, conhecimento preciso da demanda para evitar desequilíbrios entre receita e custos.

O método de regulação por taxa de retorno, dada a complexidade sua operação, é um método adequado apenas quando as condições de custos e demanda não variam de maneira significativa em períodos relativamente curtos de tempo, isto é, quando mantém uma certa estabilidade. Além disso, se requer a observabilidade do custo ou do benefício, tecnologia da firma e esforços de redução de custos. Por outro lado, este método, na medida em que tenta garantir uma taxa de lucro mínima, não provê estímulos adequados ao aumento de eficiência, tão importante em fases de mudança tecnológica acelerada.

Por último, aponta-se outro problema desse tipo de regulação: o chamado efeito Averch-Johnson. Esse efeito deriva de que a agência reguladora, ao estabelecer a taxa de retorno adequada para a operação da firma regulada, que irá a servir como base para o cálculo das tarifas, tende a estabelecer essa taxa de retorno acima do valor do mercado, tornando assim o capital para a empresa regulada mais barato do que realmente é. Assim, a firma tenderá a utilizar relativamente mais capital do que outros insumos, gerando desse modo um produto a um custo ineficientemente alto. A idéia chave é que já que os lucros variam diretamente com a taxa base (capital), a firma tende a substituir capital demais por outros insumos²³.

²³ Em termos matemáticos, o problema consiste em maximizar lucros sujeito a uma taxa de retorno.

Qual será, então, a regulação ótima em um mundo desse tipo?:

“A grandes rasgos, es la oferta de un menú de reglas de devolución de costos en el que las firmas se autoseleccionan –las firmas más eficientes eligiendo esquemas de altos incentivos cercanos a pagos fijos, y las menos eficientes eligiendo la devolución parcial de sus costos, quizás devolución total de sus costos...” (Laffont, 1997:8)

Viscusi et al. comenta um possível efeito benéfico do efeito A-J. Para muitas indústrias a mudança tecnológica pode tomar lugar através da substituição de capital por outros insumos, pelo que pode se pensar que o efeito de A-J pode estimular a inovação.

As críticas à falta de minimização do custo inerente à regulação da taxa de retorno levaram à Inglaterra e aos Estados Unidos à proposta de preços máximos. Basicamente foi produzido um movimento de regulação por custos a uma regulação de preços fixos.

2.2 Procura pelo “preço ideal”: regulação tarifária

Existem várias alternativas a serem analisadas quanto a preço ideal. Em primeiro lugar, a solução de preço baseada em custo marginal linear. Em segundo lugar, será examinada a alternativa de Ramsey e depois, opções de preço não linear.

2.2.1 Preço baseado no custo marginal

O preço que se iguala ao custo marginal responde ao requisito de eficiência econômica, tanto alocativa (o preço igual ao custo marginal implica que toda a demanda é satisfeita ao preço eficiente), como produtiva (minimizam-se os custos de produção); porém, aparecem várias dificuldades.

Em primeiro lugar, se considerarmos como pressuposto válido o monopólio natural, este preço produzirá prejuízos –sob economias de escala, as receitas não cobrem os custos médios totais-, pelo qual será necessário um subsídio para continuar operando a nível eficiente, já que o preço é menor que o custo médio.

A única solução é o governo implementar um imposto que possa cobrir esse subsídio sem distorcer outras decisões na economia. Porém, é politicamente irreal imaginar o governo subsidiando as perdas de firmas privadas. Viscusi et al. conclui que existem boas razões para aceitar que o monopólio natural opere de maneira que as receitas e os custos totais sejam igualados. No caso de produto individual, preço linear implica que o preço será igual ao custo

médio se o total da receita se iguale aos custos totais. O consumidor para um preço individual por unidade e o gasto total deste é proporcional ao total consumido.

2.2.2 Regra do Ramsey

A seguir é analisado o caso em que a conformação de uma indústria necessita da existência de um marco regulador, e para a qual a regra de fixação de preços que utiliza o modelo de concorrência perfeita implica que as empresas reguladas incorram em perdas.

Segundo a teoria neoclássica tradicional, para maximizar o bem-estar social o preço dos bens deve ser igual ao seu custo marginal. Mas quando se está na presença de economias de escala, a regra marginal leva a que o preço seja inferior aos custos médios totais e que a empresa registre perdas. O modelo desenvolvido a partir da teoria apresentada por Frank Ramsey em 1920, permitiu encontrar uma alternativa teórica onde é maximizado o bem-estar social mas sujeito à restrição de que a empresa iguale receita e egressos.

A solução de Ramsey determina um preço que verifica o ótimo de Pareto, mas sujeito ao requisito de que as receitas da empresa cobrem os custos totais. Trata-se de uma solução para monopólios multiprodutos, onde os preços dos produtos ou serviços são estabelecidos de forma a minimizarem as perdas de bem-estar dos consumidores, resultante da necessidade do monopolista de cobrir os seus custos totais, considerando que sob monopólio natural os preços não se igualam aos custos marginais. Trata-se de uma solução de preços lineares –as despesas do consumidor variam na mesma proporção que a quantidade consumida-

O preço de Ramsey para o produto i , vai estar dado pela seguinte equação²⁴:

$$\frac{p_i(q_i) - CMg_i}{p_i(q_i)} = \frac{-\lambda}{1+\lambda} \cdot \frac{1}{e_i}$$

Onde λ é uma constante e e_i é a elasticidade-preço da demanda por i .

O preço do produto i é inversamente proporcional à sua elasticidade: quanto maior esta é, menor será o preço. Ou, a diferença relativa entre preço e custo marginal guarda uma relação inversa com o valor absoluto da elasticidade da demanda desse bem (Beker et al., 2001).

A intuição para este resultado é que quanto maior a elasticidade-preço, maior é a redução na quantidade consumida de um bem em função de uma elevação do seu preço e,

²⁴ Que provém da maximização do bem-estar da sociedade –dado pela soma dos excedentes líquidos dos consumidores-, dada a restrição de que o lucro do monopolista seja igual a zero (lucro econômico nulo).

conseqüentemente, maior é a perda de bem-estar dos consumidores. Depois, para minimizar essa perda, sujeita à necessidade da empresa de cobrir os custos, é necessário que os preços dos diferentes produtos sejam estabelecidos na proporção inversa de suas elasticidades[□] (Pinto & Fiani, op. Cit.:528).

A lógica da fórmula de Ramsey é a seguinte. O nível máximo de bem-estar econômico é atingido fixando o preço de cada produto igual ao custo marginal. Se estes preços gerarem receitas que não cobrem os custos totais da empresa, os preços devem ser modificados para que os bens continuem sendo oferecidos pelas empresas privadas, sem levá-las à falência e sem subsídios do Estado.

Porém, todo desvio de preços a respeito do custo marginal cria algumas ineficiências. O objetivo é revisar os preços de modo a ser minimizada a necessidade de se desviar do custo marginal e conseguir incrementar a receita total da empresa. Para isso, os preços daqueles produtos com menor elasticidade-preço devem ser mais incrementados, já que neste caso a quantidade demandada diminui em menor magnitude que nos outros produtos e, então, permite incrementar em maior proporção a receita, de modo a eliminar o déficit.

Assim, sob determinadas condições de subatividade de custos, é verdadeiro que o preço de Ramsey é livre de subsídio no sentido de que nenhum consumidor outsider pode encontrar ganancioso entrar. Desta forma, o regulador não precisa se preocupar com o problema de em que momento permitir entradas pode ser socialmente benéfico (Viscusi et al., op. Cit.:395).

Vale realizar duas esclarecimentos. Primeiro, ainda que a análise de Ramsey seja mais utilizada para o caso de economias de escala, seus resultados são aplicáveis igualmente a casos de rendimentos constantes ou decrescentes a escala. Segundo, a fórmula de Ramsey citada aqui –fórmula de elasticidade inversa- é um caso especial que só serve quando o conjunto de produtos considerado não apresenta relações de substituição nem de complementaridade (Beker et al., 2001).

A aplicação da Regra de Ramsey precisa de informação não sempre fácil de conseguir. Por exemplo, requer conhecer o custo marginal, a elasticidade-preço da demanda para cada um dos produtos e o conjunto de elasticidades de preços cruzados. É por eles que a utilidade desta

[□] Viscusi et al.. estabelece que esta regra foi utilizada durante anos na indústria ferroviária. Era comum que as taxas de transporte ferroviário para laranjas, batatas, areia e uvas fossem menores em relação às taxas cobradas para transportar licores, eletrônicos, cigarros, etc. A razão é que as elasticidades de demanda por transportar produtos com menor valor por quilo são maiores do que aquelas de produtos com maior valor por quilo de peso (assumindo que os custos são proporcionais ao peso).

solução estriba em fixar um guia qualitativo geral mais que ser um mecanismo para determinar os preços de cada bem ou serviço.

2.2.4 Preço-teto (price cap)

Trata-se de um sistema regulatório surgido no processo de privatização realizado na década de oitenta na Grã-Bretanha. Este método é baseado em reduções tarifárias preestabelecidas em relação a uma magnitude base.

Este sistema consiste em estabelecer um limite superior para que a indústria regulada aumente seus preços. Este limite pode ser estabelecido para cada preço individualmente ou para a média de preços dos serviços providos pela indústria regulada.

No caso da versão inglesa, chamada de Índice de Preços de Varejo Menos X, o teto de reajuste é estabelecido como sendo um índice geral de preços menos um valor X a título de produtividade. Este teto de reajuste vale entre os períodos de revisão tarifária, quando a tarifa que serve como base do reajuste é revalidada. Desta maneira, em um contexto inflacionário, pode ser entendido como um sistema de indexação parcial de preços.

Pinto & Fiani apontam várias vantagens no que se refere a outros métodos empregados em regulação. Em primeiro lugar, é um método que recai exclusivamente nos serviços em que a empresa regulada atua como monopolista. Assim, supondo uma empresa multiproduto, que atue também em mercados competitivos, o IPV – X incidirá apenas naqueles mercados em que a empresa efetivamente atua como monopolista. Nos outros mercados não há necessidade de regulação²⁶. Desta forma, evita-se ainda que a empresa utilize uma política de subsídios cruzados, subsidiando os preços dos segmentos competitivos com os lucros extraordinários obtidos no segmento monopolista, de modo a praticar preços predatórios contra os seus concorrentes.

Em segundo lugar, já que toda redução de custos é apropriada pela empresa, espera-se que este método estimule a eficiência produtiva e promova a inovação. A empresa regulada apropria-se integralmente do lucro resultante da diferença entre o reajuste ao qual tem direito, em função do aumento do índice de preços I, e o crescimento inferior dos seus custos. Desta forma, cria-se um sistema de incentivos poderoso quanto ao número de produtividade, via maior eficiência produtiva ou inovações.

²⁶É de notar a diferença com relação à regulação por taxa de retorno, em que é necessário estabelecer todas as tarifas, de modo que os ingressos totais da empresa gerem a taxa de retorno adequada.

Por último, dada a simplificação do processo regulatório, o custo do aparelho regulatório será baixo, uma vez que este se limita ao cálculo de índice de preços, e o processo se encontra menos sujeito ao risco de ser manipulado pela empresa regulada, com informações falsas sobre demanda e custos.

O método do preço-teto também apresenta problemas, sendo o mais sério a possibilidade de baixos investimentos. É que uma das maneiras de aumentar a taxa de lucro quando há um teto de receita é reduzir a base de capital sobre a qual é calculada a taxa. O sistema de preço-teto tem, portanto, o resultado indesejável de promover os subinvestimentos. Para minimizar este problema é exigido à agência reguladora um esforço adicional para controlar os planos de investimento e qualidade dos serviços prestados pela firma regulada.

Para Laffont (1997), os lucros de eficiência prometidos pela regulação através de preços máximos têm que ser compensados com as inevitavelmente mais altas rendas de informação que devem ser cedidas. Para ilustrar este problema, suponhamos que a função de custos da empresa é $C = (\beta - e) Q$, onde β é um parâmetro tecnológico que pode tomar dois valores ($\beta_e > \beta_1$), e e é o esforço em redução de custos que a empresa adota, pelo qual sofre certa desutilidade e Q é a quantidade produzida que obedece a uma função de demanda conhecida por todos.

Apesar de a eficiência econômica requerer um preço igual ao custo marginal, isso é impossível em contextos de assimetrias de informação: se o regulador quer incentivar o esforço mas não pode auditá-lo (e conseqüentemente não pode estabelecer um contrato sobre ele) deve regular mediante um price-cap, onde a redução de custos pelo maior esforço é retida pela parte que deve incorrer no custo do esforço (v gr., a empresa), enquanto que se quer se certificar que a empresa não obtenha benefícios extraordinários produto de sua informação superior sobre β .

Uma forma de enfraquecer os incentivos para a minimização de custos, que reduz ainda as rendas de informação, é redistribuir parte dos benefícios das firmas quando forem considerados excessivos (US Federal Communications Commission)²⁷.

Em essência, o objetivo principal deste método é beneficiar a usuários, geralmente cativos, ao lhes transferir, ainda que seja parcialmente, os aumentos de produtividade das empresas monopólicas.

²⁷ As simulações mostram que uma combinação como essa, apropriadamente otimizada, dá resultados muito próximos à regulação ótima teórica sob informação assimétrica.

2.3 Regulação para a concorrência

O rápido progresso tecnológico que ocorre em algumas das indústrias reguladas, em especial nas telecomunicações, levou a um questionamento do caráter do monopólio natural dessas atividades, monopolizadas no mundo todo. A idéia era, então, dividir aquelas atividades em segmentos para isolar aquelas que incorrem em altos custos fixos, com o objetivo de abrir a concorrência às outras, tais como serviços de valor agregado ou telecomunicações de longa distância.

Para defender a provisão através de monopólios, agora é necessário argumentar não só que existem custos fixos mas que esses custos são grandes com relação aos lucros potenciais da concorrência por comparação. Trata-se de uma valiosa contribuição da economia da informação a este debate:

“Bajo información asimétrica, uno debe pensar en términos de costos generalizados, que incluyen las rentas de información. Entonces, aún si existen costos de duplicación, incurrir en estos costos pueden ser socialmente valioso debido al efecto de competencia por comparación que provocan, disminuyendo las rentas informativas más rápido de lo que aumentan los costos fijos.” (Laffont, 1997:10)

Diante de um setor de infra-estrutura que está deixando de se configurar como um monopólio natural, três alternativas de política se colocam: manter inalterada a atuação da agência reguladora; desregular o setor, permitindo a livre entrada; ou a desregulação parcial

A liberalização dos segmentos que são potencialmente competitivos neste novo sentido leva a dois tipos de questões que discutiremos na seqüência. Primeiro, na medida em que ainda existam gargalos produtivos, i. e., a provisão local de telecomunicações, devem ser determinados cargos de acesso ou interconexão para utilizá-los. Em segundo lugar, apesar do aparecimento de vários concorrentes nos segmentos não monopolizados, a concorrência permanece limitada freqüentemente e ressalta a questão sobre qual a forma que a política de concorrência nessas indústrias de redes liberalizadas deve tomar, tendo em consideração que a universalidade é requerida pelo fato de ser um serviço público. Aqui se apresentam dois problemas contrapostos: a predação²⁸ e o *creamskimming*²⁹.

²⁸ A predação se produz quando uma firma realiza políticas de fixação de preços orientadas a eliminar ou prevenir a concorrência em certo mercado ou segmento do mercado, se aproveitando para isso da posição dominante que neste ostenta ou em um outro setor da economia. Isto é, se um mercado contar com uma estrutura ótima que é competitiva, a predação permitirá manter um monopólio.

2.3.1 Interconexão e Concorrência

A interconexão refere-se à utilização das redes troncais dos operadores existentes por parte das empresas que entram no setor. A relevância para a existência de um mercado com concorrência radica em que se alguma das empresas entrantes não pode se conectar com a rede existente, não poderá ter acesso aos clientes das atuais licenciárias e, deste modo, oferecerá um serviço muito limitado e será difícil para ele atrair clientes, tanto entre os novos, que não contam com telefone como entre os usuários cativos das firmas monopólicas. Sem interconexão, a rede do novo operador funcionará como um circuito fechado para os que estiverem conectados a ela.

Para o operador estabelecido as condições de interconexão lhe indicam a conveniência ou não de ser um prestador de serviço de interconexão, algo parecido com um vendedor por atacado de serviços telefônicos. No caso extremo, este prestador pode decidir deixar de lado a relação com os usuários finais e se transformar em atacadista.

Para os ingressantes, essas condições servem para tomar, entre outras, as seguintes decisões:

- i) utilizar a rede existente ou construir uma nova;
- ii) como interconectar a rede do ingressante com a do operador estabelecido, que compreende o quanto usar a rede existente (isto é, ser um concorrente com presença física no mercado todo e se conectar em diversos pontos com a rede ou apenas um revendedor que se conecta em um ponto só) e as características técnicas de interconexão;
- iii) quais mercados atender, já que o preço de interconexão entra como um custo importante[□] na avaliação econômica do negócio.

Por parte da autoridade governamental, o interesse dela radica em que a interconexão guarda relação direta com o objetivo de aumentar o grau de competência do setor. Uma forma de aumentá-la é mediante o crescimento do número de ofertantes dos serviços de telecomunicações –serviço local, de longa distância, de valor agregado ou melhorado, sem fio, etc.-. No entanto,

²⁹ O *creamskimming* (descreme) pode-se apresentar em mercados que tenham segmentos que individualmente considerados admitem o surgimento de mais de uma firma mas que por suas economias de alcance é mais eficiente se forem providos por uma única empresa que os explora conjuntamente com outros serviços relacionados. Se a regulação tarifária leva à origem de subsídios cruzados entre os usuários de diferentes segmentos, as empresas ingressarão no mercado e levarão o “creme” do negócio, deixando o monopolista anterior com a parte menos rentável.

[□] Os pagamentos de interconexão costumam estar entre 40% e 50% do que é cobrado ao usuário pela empresa que se interconecta ao operador estabelecido.

fazer com que mais fornecedores ofereçam o mesmo serviço não é o mesmo que incrementar o grau de competência em um mercado.

Se um mercado cumprir em grande medida com os requisitos de contestabilidade, a intervenção governamental forçando o ingresso de novas empresas pode ser uma ação economicamente ineficiente (Beker et al., 2001). Mas a indústria pode não ser estruturalmente disputável pela existência de investimentos em instalações que constituem custos irrecuperáveis importantes, em cujo caso medidas podem ser tomadas para reduzir as barreiras “naturais”, -por exemplo, incentivar o uso de tecnologias que impliquem menores custos de entrada e saída que tornem economicamente factível o ingresso de concorrentes- ou isolar aquela área da indústria associada aos custos irrecuperáveis e regular o acesso à mesma.

Na indústria de telecomunicações, a rede do operador preexistente ao ingresso da concorrência é um investimento que ainda constitui um custo irrecuperável importante, independente das tecnologias alternativas que comecem a ser utilizadas. A partir disto que para incrementar o grau de contestabilidade de um mercado são fundamentais todos os aspectos que fazem à interconexão das outras prestadoras com essa rede. É por isso que este tema é central no desenho dos marcos regulatórios das telecomunicações. O debate entre os economistas sobre quais deveriam ser esses cargos de acesso é altamente relevante para a regulação aplicada.

2.3.2 O preço de interconexão ótimo

Partindo da essência da teoria dos preços, a visão teórica predominante é que todo preço deve estar vinculado com os custos de produção (prestação) de um bem (serviço). Para a teoria microeconômica tradicional, o preço ótimo é igual ao custo marginal, que é o aumento dos custos totais quando houver uma variação marginal do volume do serviço fornecido. Uma variante mais operativa é igualar o preço ao custo incremental de longo prazo ou “custo incremental médio”, que é o aumento do custo total por acrescentar um determinado produto à empresa, dividido pelas unidades produzidas desse bem. Diferencia-se do tradicional custo variável médio em que inclui também os custos fixos relacionados exclusivamente com a adição desse bem à produção total, como o custo do capital adicional necessário.

Mas se existissem economias de escala no serviço telefônico, o custo incremental seria menor que o custo médio total e, portanto, esse preço não permitiria ter receitas que cubram todos os custos. Uma alternativa já apontada, seria seguir o modelo de Ramsey que permite calcular o preço ótimo quando a regra do custo marginal não é aplicável. Mas a dificuldade de botá-la em

prática levou à alternativa de somar uma margem determinada -mark up- ao custo incremental, para as receitas serem pelo menos iguais aos custos totais. Então,

$$\text{Preço de interconexão} = \text{custo incremental} + \text{mark up}$$

O debate segue em torno a se a margem deve ser determinada conforme a alocação dos custos fixos comuns mediante um sistema de distribuição, como o de custeio por absorção, ou se baseando no uso ou demanda, isto é, o custo de oportunidade, como no caso da regra de Baumol-Willig (Laffont e Tirole, 1996).

Agora bem, qual a principal diferença entre esses enfoques? Devemos definir o custo de oportunidade, que é o valor da melhor alternativa que é deixada de lado por escolher uma outra opção. No caso da empresa que aluga a rede, o custo de oportunidade é o benefício que deixa de obter por não oferecer o serviço até o usuário final, que é igual à diferença entre o preço que cobra pela chamada menos o custo unitário da mesma. Portanto,

$$\text{Custo de oportunidade} = \text{preço do serviço final} - \text{custos unitários}$$

Se a margem é determinada pelo custo de oportunidade, o dono da rede recebe um preço igual ao custo incremental mais o que teria ganho se houvesse atendido o usuário final. Mas esse lucro depende do preço final, que se vê influenciado pela demanda. Se o preço do serviço final for igual ao custo unitário, o lucro deixado de lado é igual a zero e o dono da rede só poderá cobrir os custos incrementais, que é o preço de acesso mínimo que será cobrado para que oferecer a interconexão faça algum sentido. Por conseguinte, cobrirá também os custos fixos ou terá benefícios, se o preço que pode cobrar ao usuário final for maior. Então, quanto maior preço final e/ou mais baixos custos unitários, maior será o custo de oportunidade e maior o preço de interconexão. E também a situação inversa: quanto menor for o preço que pode cobrar pelo serviço final, menor será o preço de interconexão. Essa é a diferença com a determinação da margem conforme a proporção correspondente dos custos fixos, que não guarda vinculação com o comportamento da demanda nem com a rentabilidade da empresa dona da rede³¹.

Em nível prático, o costume levou a seguir o critério dos custos contáveis, enquanto, em nível teórico, o custo de oportunidade tem mais adeptos. Apesar deste último contar com dificuldades operativas, aos poucos esse critério conta com formas mais práticas de botá-lo em prática. Esta mudança para os custos econômicos –custos de oportunidade- é uma clara consequência do

³¹ Se a empresa dona da rede for atacadista, ou seja, não oferecer serviços a usuários finais, só terá custos fixos do serviço de interconexão, os quais estão incluídos no custo incremental médio. Além disso, como não deixa de lado nenhum lucro por oferecer o serviço de acesso –custo de oportunidade nulo-, o preço será igual ao custo incremental médio.

enfoque para uma questão chave da regulação, que se bem pode à primeira vista resultar simples, sua resposta é sumamente complexa: Qual o custo eficiente de fornecer o serviço a uma determinada área ou tipo de consumidores?

2.3.4 A Regra de Baumol-Willig

Essa regra tenta determinar o preço eficiente dos insumos que uma empresa vende a concorrentes do seu produto final³². A questão a ser resolvida é que o preço de acesso à rede não impeça a concorrência nem, por outro lado, se constitua em um subsídio da dona da rede para as empresas ingressantes. Essa é a razão para essa regra ser conhecida também como o preço eficiente dos insumos, princípio de paridade, regra do componente eficiente (ECPR), princípio de igualdade competitiva, além de ser conhecida como a regra de Baumol-Willig.

Esta regra fixa que o preço de interconexão ou acesso (P_A) deve ser igual ao custo incremental de provisão do serviço de acesso neto da economia dos custos por fornecer menos serviços de extremo a extremo (CI_A)³³ mais o custo de oportunidade do dono da rede por não ter sido o responsável dessa chamada (CO_1).

$$P_A = CI_A + CO_1 \quad (1)$$

Segundo Baumol (1991: 36) o fundamento é que:

“una empresa que en un mercado libre voluntariamente alquila a otra sus instalaciones, lo hará solamente si el precio alcanza a ofrecer al dueño una ganancia al menos igual a la que podría obtener empleando por si mismo las instalaciones. De manera similar, una empresa regulada que permite a una rival utilizar sus instalaciones debe poder cargar ese precio”.

Isto último é uma das vantagens deste método, que tende a que o prestador mais eficiente seja o fornecedor do serviço ao usuário final.

Uma maneira simples de derivar esta fórmula de neutralidade competitiva é a apresentada por Baumol (2002) e Baumol e Beker (1998). Conta-se com duas empresas:

1. uma dona da rede local que também presta o serviço de longa distância;
2. uma outra que só oferece longa distância e deve alugar a rede da primeira para poder ter acesso aos consumidores finais.

³² Aplica-se não só à rede troncal de telecomunicações senão também às ferrovias, ou cabos de transmissão de energia elétrica.

³³ Aplica-se aqui o “*custo incremental médio*”.

Existirá neutralidade competitiva ou campo de jogo nivelado (level-playing-field), se a diferença entre os preços das ligações de longa distância de cada uma das empresas estiver vinculado somente com a diferença de custos no trecho de longa distância, sem considerar o trânsito pela rede local. Isto é,

$$P_{LD1} - P_{LD2} = CI_{LD1} - CI_{LD2} \quad (2)$$

Onde:

P_{LD} : é o preço da ligação de longa distância;

CI_{LD} : é o custo incremental por oferecer o mesmo serviço.

Por sua vez, o preço mínimo de longa distância que pode ser cobrado pela empresa 2, sem incorrer em perdas, é igual à soma do preço de acesso mais o custo incremental em longa distância.

$$\text{Min } P_{LD2} = P_A - CI_{LD2} \quad (3)$$

Substituindo (3) em (2) se obtém o preço de acesso que cumpre com a neutralidade competitiva

$$P_A = P_{LD1} - CI_{LD1} \quad (4)$$

Este cálculo requer conhecer só os dados relacionados com o serviço com concorrência: o preço que cobra o operador atual e o seu custo incremental³⁴.

Pode ser demonstrado que a expressão (4) é equivalente à (1), já que o custo de oportunidade para o operador da rede local é o que haveria ganhado se houvesse sido o fornecedor da chamada de longa distância, isto é:

$$CO_1 = P_{LD1} - CI_{LD1} - CI_A \quad (5)$$

Que ao substituir em (1) fica:

$$P_A = CI_A + P_{LD1} - CI_{LD1} - CI_A \quad (6)$$

Que simplificando correspondentemente resulta ser a expressão (4).

De modo que, o dono da rede ganha o mesmo prestando o serviço final ou alugando a rede, e o fornecedor mais eficiente no trecho com concorrência poderá carregar um preço menor. Isto pode ser observado claramente se for introduzida a expressão (4) em (3), onde resulta que:

$$P_{LD2} = P_{LD1} + [CI_{LD2} - CI_{LD1}] \quad (7)$$

Pelo princípio de neutralidade competitiva, se a empresa concorrente operar com custos mais baixos no trecho de longa distância, poderá oferecer essas ligações a um preço mais baixo; por

³⁴ Apesar de que a estimação de custos incrementais é cada vez mais habitual para as agências reguladoras (Baumol, 2002), se requer informação que as empresas não oferecem sempre.

outro lado, se for menos eficiente, seu preço será maior. Como consequência, se a empresa entrante é mais eficiente que a residente, pode, em última instância³⁵, chegar a deslocá-la, que passaria a se desempenhar como um fornecedor de acesso para longa distância.

Esta igualdade competitiva não se dará se for fixado um preço de acesso superior ou inferior: no primeiro caso, o concorrente estará em desvantagem. Incluso quando seja mais eficiente no trecho com concorrência, no segundo o ingressante estaria recebendo um subsídio da parte do residente e o serviço de longa distância não seria fornecido pela empresa mais eficiente. Este procedimento do cálculo do preço de acesso trouxe um grande debate, a seguir são apresentadas algumas das objeções mais comuns.

Uma observação a essa regra é que não incentiva o operador estabelecido a reduzir custos e que lhe permite manter o nível de renda monopólica, já que o dono da rede recebe o custo de oportunidade (Lewin e Kitchen, 1994). Mas o problema reside no preço final e não no preço do insumo: se for colocado um teto para o preço que o operador local pode cobrar pelo serviço no qual podem entrar concorrentes, a regra do preço eficiente não implica sustentar rendas monopólicas (Beker et al., 2001).

Baumol (1998) propõe o custo exclusivo –stand alone costs- como o limite superior como solução ao problema da renda monopólica e da falta de incentivo a reduzir custos[□]. Além disso, a eficiência requer tanto essa regra para determinar o preço como alguma outra que evite a fixação de um sobrepreço do produto final, com o objetivo de eliminar a renda monopólica do custo de oportunidade.

Outro problema se apresenta quando são muitos produtos finais em concorrência que têm a rede como insumo “gargalo de garrafa” –*bottleneck services*-. Como o habitual é cada um ter um preço diferente, tanto por questões de elasticidade de demanda como por subsídios cruzados entre segmentos de consumidores a partir da obrigação do serviço universal, um preço de interconexão uniforme não satisfará o princípio de neutralidade competitiva. Neste caso, a

³⁵ Supondo que conta com uma capacidade instalada suficiente para satisfazer toda a demanda e que o serviço que oferece é um perfeito substituto do que provê a empresa residente.

[□] O custo exclusivo é o de fornecer um bem determinado, neto das economias de alcance ou diversificação que aparecem quando diversos bens se provêm de maneira conjunta, como no caso das telecomunicações. Desse modo, o preço do serviço em concorrência não pode superar esse custo.

Para evitar que essa regra baseada no custo não ofereça incentivos para melhorar a produtividade e para reduzir o preço do produto final, Braumol (2002) sustenta que o custo pertinente é o de um ingressante eficiente hipotético. Porém: i) não é simples calcular na prática este custo para uma empresa hipotética; ii) se as economias de alcance forem muito importantes, o custo exclusivo conduzirá a um teto muito alto para o preço do produto em concorrência.

solução é cobrar preços de acesso diferenciados em função da diferença de preços dos produtos finais.

Armstrong *et alii* (1996) analisam como varia o preço eficiente de Baumol e Willig conforme qual for o grau de substituição entre os produtos finais do residente e do concorrente, se há possibilidade de chegar ao consumidor final driblando a rede local –praticando by-pass – e se o ingressante tem uma função de produção com coeficientes fixos ou variáveis.

Se o produto do entrante não atuar como um substituto significativo daquele que oferece o residente –v.g., serviço celular e serviço telefônico fixo-, o custo de oportunidade pelo aluguel da rede à nova empresa será baixo. Na medida em que o grau de substituição entre os produtos aumenta, cresce o custo de oportunidade e, como conseqüência, o preço de acesso. Deste modo, preço de acesso eficiente sem substituição < preço de acesso eficiente com substituição.

Se houver possibilidade de praticar um by-pass de rede, o custo de oportunidade do residente diminui, já que a redução de seus benefícios não é devido a que permite que o concorrente utilize sua rede. Como conseqüência, preço de acesso eficiente com by-pass < preço de acesso eficiente sem by-pass. Esta possibilidade de evitar a rede é um incentivo para que o residente aumente sua eficiência na produção do produto final, reduza o custo de oportunidade e possa baixar o preço de acesso eficiente, para que com isso sua rede possa concorrer com as tecnologias de acesso alternativas.

Por último, o tema dos coeficientes de produção refere-se à relação de complementaridade entre o produto final do entrante e o uso da rede do residente. Um coeficiente fixo de produção indica que cada unidade de produto que o concorrente vende requer um determinado nível fixo de utilização da rede. Se, pelo contrário, os coeficientes forem variáveis, um maior preço de interconexão faz com que utilize uma menor proporção da rede por igual quantidade de produto final, de modo que o residente diminua sua receita por venda do serviço de acesso sem aumentar suas vendas do produto final, já que o maior preço de acesso não implica maior preço do produto final do concorrente. Portanto, preço de acesso eficiente com coeficientes variáveis < preço de acesso eficiente com coeficiente fixo.

Laffont e Tirole (1996) sugerem que a regra do preço eficiente está baseada em uma visão simples demais da entrada, no sentido de que passa por alto dimensões importantes do problema: informação, custos fixos, heterogeneidade das firmas. A teoria padrão dos mercados perfeitamente contestáveis supõe que todas as firmas (operadoras e entrantes) enfrentam funções de custo idênticas e a mesma função de demanda no segmento competitivo. Ainda:

“Como también abstrae las cuestiones de incentivos, no provee ninguna razón para tener más de una sola firma en el segmento competitivo en ausencia de rendimientos decrecientes en ese segmento. Entonces, en el marco estándar de simetría de costos, no hay una clara motivación para la entrada. Quienes proponen la ECPR deben, entonces, tener en mente una extensión de la teoría de los mercados disputables en la cual los entrantes sean –al menos a veces– más eficientes que el operador telefónico en el segmento competitivo. Por otro lado, la ECPR implica que el operador telefónico (el equilibrio) provee solo el acceso y abandona el segmento competitivo. Esto no significa que el precio de acceso sea completamente irrelevante, porque define quien... monopolizará el segmento potencialmente competitivo. Por el contrario, la predicción de la regla es demasiado rígida” (Laffont, 1997:11)

Sendo comparado com o preço de acesso socialmente ótimo derivado da fórmula de Ramsey, Laffont e Tirole (1996) demonstram que coincide com o princípio de paridade se o operador residente e os concorrentes apresentarem um grau similar de eficiência no segmento em concorrência e enfrentam iguais funções de demanda. Por outro lado, se o residente for mais eficiente, esta regra determina um preço superior ao ótimo social[□]. Além de se a demanda do produto final, que o residente oferece, for mais elástica –seja por lealdade à marca, seja por inconvenientes por mudar de empresa provedora-, o preço que pode ser cobrado será maior e, como será maior o custo de oportunidade, o preço de acesso será superior ao socialmente ótimo.

2.3.5 O preço de acesso socialmente ótimo de Laffont- Tirole

O preço de acesso socialmente ótimo deriva, segundo Laffont e Tirole (1996), da formação de preços à Ramsey. Esta impõe uma margem sobre o custo marginal, que depende do tamanho dos custos fixos na indústria e da elasticidade do segmento competitivo que solicita o acesso.

Da fórmula de Ramsey surge que quanto maior for a elasticidade-preço direta de cada bem – demanda mais sensível às mudanças no seu preço- menor será a diferença entre o preço e o custo marginal. Só se a elasticidade for muito grande - tendendo ao infinito- o preço será igual ao custo marginal. No caso de uma empresa que produz dois bens, o preço mais alto será do produto com menor elasticidade. Se entre os bens houver relações de complementaridade e/ou substituição, devem ser acrescentadas as elasticidades cruzadas, que medem a sensibilidade da demanda de um bem diante de mudanças nos preços de outros bens.

[□] Já que os custos menores no segmento em concorrência fazem com que o custo de oportunidade seja maior.

Para a aplicação deste princípio, no caso do serviço de acesso, é útil enxergar a rede local como um insumo para quem quer ter acesso ao usuário local para lhe oferecer, por exemplo, serviços de longa distância. Se a operadora local também oferecer o serviço de longa distância, ao brindar o serviço de acesso está oferecendo um bem que funciona como um substituto indireto de um dos seus produtos finais: mais serviço de acesso a outras empresas de longa distância, implica menos ligações através da área de longa distância da empresa dona da rede local.

A partir desta consideração e da fórmula de Ramsey, Laffont e Tirole (1993, cap. 5) derivam o preço de acesso socialmente ótimo. Estes autores concluem que este preço será superior ao custo marginal e que a diferença que guarde com ele mesmo dependerá, especialmente do grau de substituição entre os produtos que são oferecidos no mercado onde há concorrência: a maior grau de substituição, maior será a diferença entre o preço e o custo marginal. Isto é assim porque, por exemplo, o maior grau de substituição entre os serviços de longa distância do operador estabelecido e dos concorrentes, leva a que o primeiro, para manter o mesmo nível de receitas totais, compense a receita menor por vendas em longa distância com mais receita por venda do serviço de acesso.

Inclusive quando é aceito no plano teórico, este enfoque conta com uma dificuldade operativa derivada da complexidade de calcular o custo marginal e as elasticidades-preço diretas e preço cruzadas de cada um dos bens envolvidos, especialmente em mercados com mudanças contínuas na tecnologia e na demanda, como é no caso do telefônico.

Um segundo questionamento provém de que esta regra requer uma discriminação entre mercados com diferentes elasticidades, isto é, trata-se de uma fixação de preços de acesso baseado na demanda, o que é resistido pelos reguladores que dão certos argumentos econômicos, sociais e políticos contra a não discriminação.

Como reação a esta segunda crítica, Laffont (1997), que a considera válida, propõe implementar preços de acesso baseados no uso da política de preços globais máximos. Tal política inclui, no preço máximo, receita por acesso e outras receitas. Isto é, o bem intermédio –acesso- é tratado como bem final. Os ponderadores utilizados no cômputo de preço máximo estão determinados de maneira exógena e deveriam ser proporcionais às quantidades projetadas dos bens associados.

2.4 Obrigação do Serviço Universal (OSU)

Independentemente da estrutura de telecomunicações que cada Estado adotar, a maioria dos países reconhece o direito ao serviço universal, sendo entendido como a possibilidade que um indivíduo e/ou empresa tem de ter acesso ao serviço de telefonia.

De maneira abstrata, a Obrigação do Serviço Universal (OSU), por parte de um operador de telefonia, é a obrigação deste de oferecer um pacote completo de serviços, ou um pacote básico de serviços de uma determinada qualidade, para todos, ou para um subconjunto de usuários e com tarifas “acessíveis” (Ferro e Celani, 2001). Trata-se essencialmente de um conjunto de restrições sobre a política de preços do operador[□].

Definir o serviço universal em indústrias multiproduto como as telecomunicações é muito complicado. Pode-se pensar em um pacote que compreenda dentro da definição de transmissão de voz, chamadas de emergência, listas telefônicas e telefones para deficientes. Pode-se pagar pelo acesso à rede um cargo fixo de conexão, a partir da qual seja possível consumir e pagar quantidades variáveis. Deste modo, podem ser identificadas duas demandas com diferentes elasticidades: a demanda por acesso e por uso. A OSU pode ser aplicável ao acesso, ao uso ou a ambos os mercados. A elasticidade da demanda de uso tende a ser maior que a de acesso, de modo que a imposição da OSU gere menores distorções na conexão do que no uso (Ferro e Celani, op. cit.).

Para o serviço universal existe uma justificativa normativa, desde a economia do bem-estar, e uma positiva, tentando explicar por que é imposta na maioria das indústrias em rede. Segundo Cremer et al. (1997), predominam as considerações associadas ao processo político. Uma delas é a dificuldade de impor políticas de subsídios diretos. Outra é a captura regulatória, se as empresas incumbentes impulsionssem restrições a potenciais novos entrantes sendo fixados a OSU.

A OSU pode derivar lucros sociais devidos a externalidades por acesso e uso dos serviços providos por redes. O serviço universal está quase sempre assegurado por uma tarifa suficientemente baixa, de modo que haja uma mínima autoexclusão dos consumidores e que o uso do serviço sobre a base de uma rede comum atinja um nível socialmente ótimo[□].

[□] O requisito de oferecer serviço a todos os indivíduos impõe uma restrição efetiva só porque age simultaneamente sobre a política de preços.

[□] Em telecomunicações, o uso de serviços pode ter destinos diferentes privadamente valiosos, mas socialmente pode não ser tão assim. Surge um dilema: o uso do serviço dever ser favorecido, mas limitado ao oportunismo (*free riding*).

Se a autoexclusão dos usuários for prejudicial para a comunidade, sua universalização transforma-se em uma meta. A evidência indica que a principal causa de autoexclusão é a tarifa, ressaltando os cargos de infra-estrutura para construir a rede e os cargos fixos (Ferro e Celani, 2001). Ainda, se um agente enfrentar baixos e variáveis padrões de receita, terá problemas com a parte fixa e indivisível da tarifa paga. Esquemas de tarifa não lineares favorecem a eficiência alocativa, mas podem criar barreiras de acesso ao serviço. As penalidades por pagamentos em mora e os cargos por reconexão, também são importantes para usuários com receitas variáveis e estocásticos (Chisari e Estache, 1998).

2.4.1 Custo-Benefício e Financiamento do Serviço Universal

Definir e medir o custo de serviço universal é complexo: não há uma regra geral e há vários conceitos em concorrência. A medida específica depende da pergunta que quer ser respondida e do meio ambiente regulatório. Há pelo menos duas definições possíveis:

- 1) A perda de benefícios incorrida pelo operador devido à OSU (carga imposta sobre o operador). A forma de medi-lo é comparar os benefícios em equilíbrio com ou sem OSU, se baseando em dados incontáveis. Para uma firma regulada, a perda de rentabilidade é zero, em um princípio (Ferro e Celani, 2001).
- 2) A perda total do excedente do produtor e do consumidor implicada na OSU, quando é imposto um preço uniforme (Custo em Bem-estar) (Cremer et al., 1997).

Os benefícios do serviço universal dependem dos ponderadores que fixarem diferentes grupos de consumidores os quais realizam a política econômica e são, em geral, não observáveis. Um método prático consiste em comparar a OSU com políticas alternativas do mesmo efeito redistributivo. É preferível a alternativa que minimizar o custo de eficiência. Se há lucro em bem-estar, então a OSU é uma ferramenta de redistribuição mais efetiva que a alternativa comparada[□].

Com monopólio, a OSU e seu mecanismo de financiamento criam uma quantidade de distorções que afetam adversamente a eficiência global. Frequentemente, os reguladores preferem pagar pelo serviço universal através da utilização de subsídios cruzados, seja entre tipos de consumidores (por exemplo, grandes clientes versus residenciais), seja entre áreas geográficas. A procura pela eficiência requer passar a tarifas baseadas nos custos, removendo os subsídios

[□] O teste requer uma estimação do custo marginal dos fundos públicos e uma identificação não custosa dos indivíduos necessitados (Cremer et al., 1997).

cruzados especialmente quando existirem condições de concorrência potencial que fazem insustentável no tempo este esquema de financiamento. Para tirar proveito da concorrência vigente ou potencial, resulta importante projetar OSU e seu financiamento de um modo competitivamente neutral. Isto requer uma proteção limitada ao operador da OSU para que não interfira no processo de entrada. Por outra parte, se a OSU não for compensada na forma apropriada, sua viabilidade pode resultar afetada por novos entrantes menos eficientes. O desenho do mecanismo de financiamento é o ingrediente crucial para reconciliar objetivos potencialmente em conflito (Cremer et al., 1997).

Com um operador há duas vias de financiamento do serviço universal: subsídios cruzados e transferências do regulador à firma. Vamos supor que a opção seja subsídios cruzados e que exista um único operador público ou regulado. Supondo custos lineares em produto e que não existem custos fixos. Os custos médios e marginais de prover uma unidade de serviço diferem entre grupos de consumidores. Nestas condições, a OSU é uma política de preços onde os consumidores de alto custo pagam uma tarifa menor e os de baixo custo pagam um preço maior. Qualquer política onde os diferenciais de preços sejam menores que os diferenciais de custo, podem ser designados como serviço universal.

3. Desregulamentação e defesa da concorrência em setores de infra-estrutura

A crescente liberalização dos setores de serviços públicos de infra-estrutura, pela retirada das barreiras institucionais à entrada em alguns de seus segmentos e pela constituição de agências reguladoras, determina o surgimento de varios problemas no ambito da defesa da concorrência. A presença de *sunk cost*, poder de mercado e possibilidade de comportamentos estratégicos por parte das firmas estabelecidas implica que tais estruturas de mercado não são contestáveis (Possas *et alii*, 1998), de modo que a simples liberalização não é suficiente para garantir a emergência de um maior nível de competição.

Os riscos anticompetitivos podem surgir, desde a ocorrência de práticas restritivas verticais⁴¹ ao longo da cadeia produtiva a possíveis movimentos de concentração de estruturas de mercado mediante alianças, *joint ventures*, aquisições e fusões entre grupos concorrentes –o potenciais concorrentes- da indústria, em seus diversos segmentos.

⁴¹ As empresas estabelecidas podem adotar ações anticompetitivas que impeçam a entrada de novas empresas e/ou determinem que estas operem sob condições desfavoráveis nos segmentos de mercado liberalizados.

3.1 Controle sobre práticas verticais

Grande parte dos problemas de defesa da concorrência no âmbito de condutas verticais em setores regulados está condicionada pela estrutura vertical desses setores. Existem quatro possíveis estruturas industriais nesses setores (Armstrong e Doyle,1995): 1) monopólio integrado, em que uma única firma é responsável pela oferta de todos os serviços; 2) separação estrutural com liberalização, em que existe competição em alguns mercados e o monopolista operador da rede não atua nos mercados competitivos; 3) integração vertical com liberalização, em que é permitido ao operador do monopólio natural atuar nos mercados sujeitos a competição e 4) propriedade comum em que a oferta dos serviços em caráter de monopólio é realizada por uma firma cuja propriedade é compartilhada pelas empresas que atuam nos setores competitivos. É a terceira alternativa que apresenta a maior risco do prisma da defesa da concorrência⁴²: nesse caso a empresa monopolista fornece insumos vitais para rivais nos mercados dos serviços finais, de modo que o surgimento de práticas voltadas para o bloqueio à entrada nesses mercados ou elevação dos custos dos concorrentes torna-se bastante provável.

As firmas estabelecidas verticalmente integradas com posição dominante ou monopólio da rede básica serão capazes de adotar condutas anticompetitivas de caráter vertical, tais como:

- Preços predatórios nos mercados *downstream*;
- Práticas discriminatórias, que elevem os custos das empresas competidoras –atuais o potenciais-, tal como a discriminação do preço de acesso y/ou aumentem as barreiras à entrada nos mercados de serviços finais, tais como vendas casadas e acordos de exclusividade

3.2 Atos de concentração

As condutas anticompetitivas verticais (assim como, em menor grau, as horizontais) representam a maior risco de prejuízo à concorrência.

Em primeiro lugar, como em qualquer outra atividade econômica sujeita a estratégias privadas podem ocorrer incentivos a aquisições, fusões ou a formação de joint ventures em mercados regulados ou verticalmente relacionados a mercados regulados, provocando aumento da concentração e riscos de condutas colusivas.

⁴² No caso 1) a preocupação do regulador relaciona-se somente com os preços dos serviços finais; no caso 2) o problema envolve a determinação do preço de acesso –preço ds serviços prestados em caráter monopólico; a última alternativa não constitui um problema do ponto de vista da defesa da concorrência se o controle da empresa monopolista é igualmente partilhado entre as empresas que atuam nos segmentos competitivos.

Em segundo lugar, deve-se considerar a possibilidade de enfraquecimento da pressão competitiva sobre os mercados regulados decorrente das práticas concertadas, que são em princípio sempre viáveis, mas que são mais prováveis nos segmentos de mais alta concentração e/ou menor dinamismo de demanda e da tecnologia e são particularmente facilitadas pela fixação de critérios e normas, ou mesmo de tarifas, por parte da própria agência reguladora. A tendência ao surgimento de concorrência administrada se expressa em três fatores:

- Tendência da parte dos reguladores à tentar assegurar a viabilidade/rentabilidade dos novos entrantes;
- Preocupação excessiva com o destino econômico-financeiro dos entrantes, que tendem a ser protegidos às custas dos usuários dos serviços;
- Criação de oportunidades para o uso estratégico da regulação por parte das empresas.

4. Reflexões finais

O argumento geralmente apresentado pela literatura para a regulação pública de atividades econômicas está relacionado a situação de monopólio natural, como o único tipo de estrutura de mercado susceptível de justificar teoricamente a regulação, na expectativa de que os ganhos de custos unitários associados à instalação e operação de uma única unidade (planta ou empresa) mais que compensem os custos e riscos de ineficiência de sua regulação.

A regulação consiste, basicamente, em manter, ao menos em parte, os incentivos que a propriedade privada e o sistema de mercado supostamente geram e ao mesmo tempo, restringir a autonomia das decisões dos agentes privados, substituindo a busca do lucro por regras administrativas na determinação do comportamento. Tipicamente, a política regulatória costuma centrar-se em preços administrados decorrente de alguma fórmula para uma dada demanda; especificações quanto a qualidade dos produtos fornecidos e nas condições e limitações de entrada e saída nos mercados, vedada para viabilizar seja o aproveitamento dos ganhos presumidos de eficiência de custos ou, em certos casos, a adoção de subsídios cruzados.

A transformação das condições de demanda (crescimento) ou oferta (mudança tecnológica por redução das economias de escala, inovação de processo ou produtos) traz a possibilidade de que mais de uma empresa possa oferecer eficientemente o serviço aos consumidores. O desafio do regulador está em, ao monitorar a transformação em curso, acertar o tempo da suspensão da intervenção de maneira a aproveitar as pressões competitivas crescentes. O cenário se mostra mais complexo se a transformação do monopólio natural se dá em meio ao surgimento de

produtos substitutos: a introdução de pressões competitivas ocorre junto com uma diluição das fronteiras entre os mercados e frequentes movimentos de diversificação das empresas, o que complexifica o leque de ações e decisões com que se defronta o regulador.

A simples remoção de limitações ao acesso aos mercados que dependem dos serviços de rde e mesmo a eliminação de barreiras à entrada institucionais nos mercados de serviços de infraestrutura não garantem a introdução de competição nesses mercados. Após a abertura de mercados monopolizados, as operadoras monopolistas estabelecidas mantêm, dadas suas vantagens técnicas, financeiras e comerciais, durante longos períodos de tempo, suas posições dominantes. Tais posições permitem que estas introduzam estratégias anticompetitivas.

CAPÍTULO 3

O NOVO PERFIL TECNO-PRODUTIVO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DA ESTRUTURA DO MERCADO E DAS INSTITUIÇÕES RESULTANTES

Historicamente, a estrutura tradicional do setor de serviços de telecomunicações foi monopólica, tanto de propriedade estatal (Europa), ou privada (Estados Unidos). Porém, nas últimas duas décadas as transformações regulatórias, a inovação tecnológica e as mudanças nos padrões de demanda provocaram amplas mudanças nas condições de oferta dos serviços: as estruturas originais tradicionalmente caracterizadas por claros limites setoriais e geográficos sofreram um processo de reorganização na escala global.

Como pode ser explicada a passagem de um mercado caracterizado como monopólio natural para outro que não seja? Os novos conhecimentos e tecnologias incorporadas ao processo de produção podem, de maneira efetiva, transformar o monopólio natural em um mercado mais competitivo –através de mudanças nos custos-. Estas mudanças do perfil tecno-produtivo dão lugar a uma reestruturação institucional e organizacional geral, tanto em nível de mercado, com amplas mudanças na oferta e na demanda dos serviços de telecomunicações, quanto em nível regulatório, “seguindo” estas mudanças.

Entre os fatores condicionantes do processo de reestruturação competitiva do setor de serviços de telecomunicações, é possível ressaltar (Fagundes, 1996:239): a) a regulação, com a sua repercussão em termos de abertura e internacionalização dos mercados.; b) as mudanças no âmbito da normalização, tendendo a estabelecer padrões internacionais; c) o progresso técnico e a convergência tecnológica entre os setores de telecomunicações, radiodifusão e informática, com a redução de barreiras à entrada e a dissolução das barreiras entre serviços diferentes e d) a globalização e as mudanças nos padrões da demanda.

O presente capítulo tem como objetivo abordar as questões-chaves que deram uma nova dinâmica para o setor de telecomunicações mundial nos anos oitenta –novas configurações tecnológicas- e para as novas conformações organizacionais e institucionais resultantes –desregulação / regulação para a concorrência-.

Dessa maneira, na primeira parte do trabalho será analisada a composição do mercado de telecomunicações, através de três variáveis-chaves: tipos de clientes, serviços oferecidos e redes

de transmissão. Na segunda parte do trabalho serão resumidas as mudanças tecnológicas principais do setor para depois, na terceira parte, explicar de que maneira essas mudanças abriram a possibilidade de maior concorrência nesse setor, rompendo a idéia do monopólio natural na indústria de telecomunicações.

Por último, será feita uma sondagem das mudanças regulatórias que originaram as novas tecnologias e as pioneiras mudanças institucionais. Esta sondagem será feita a partir das experiências nos Estados Unidos, na União Européia e na Inglaterra.

3.1 O setor de telecomunicações: breve análise da sua composição

O mercado ampliado de telecomunicações é composto por um conjunto de atividades que inclui a transporte de voz, sinais, imagens visuais e dados, através de diferentes tipos de infra-estrutura de transmissão e distribuição de informação (fundamentalmente rede de cabos, sistemas radioelétricos e por satélite). Definir o alcance e limites do setor de telecomunicações implica ter em consideração três variáveis fundamentais: i) serviços, ii) clientes e, iii) redes ou vias.

i) Serviços

Antigamente, os limites do setor eram claramente definidos: os serviços básicos de telefonia, telex e telégrafo tinham as suas funções determinadas de maneira precisa, as suas infra-estruturas tecnológicas estavam amplamente difundidas e diferenciadas entre si, e as empresas prestadoras de serviços possuíam mercados e atribuições estáveis.

Na atualidade, foi ampliado o grau de substituição entre os serviços. O aumento da concorrência tem menos relação com os diferentes tipos de serviços e mais com a rivalidade entre as bases técnicas –redes- que suportam os mesmos serviços. Desta maneira, a diferenciação entre os serviços em termos de qualidade, preço, flexibilidade, etc., depende em grande parte da infra-estrutura suporte (Fagundes, 1996).

Entretanto, o aumento da concorrência não foi uniforme: em alguns segmentos, como a telefonia celular, a concorrência é limitada, geralmente apresentam-se duopólios regionais. Em outros, como os serviços de valor agregado, ou a construção e operação de infra-estruturas, a concorrência é livre.

A partir da classificação básica dos serviços oferecidos pelas telecomunicações na atualidade: voz, dados, imagens e sons (TV/vídeo), Medrano (2003) define os serviços do setor conforme

quem se comunica com quem ou com que. Desta maneira, a classificação dos serviços⁴³ proposta pelo autor divide-se em:

- Comunicações pessoais (pessoa a pessoa). Neste tipo, pode ser oferecido um leque de serviços que inclui desde o serviço considerado básico (voz) até opções avançadas de voz e vídeo.
- Pessoas com conteúdos, isto é, serviços de acesso a fontes de informação e nas que, às vezes, uma parte da informação é administrada por máquinas, como por exemplo nas redes *peer-to-peer* (P2P).

ii) Clientes

Os segmentos habituais a serem atendidos podem ser resumidos em: i) Residencial e Profissional, ii) Pequenas e Médias Empresas, iii) Empresas e Corporações, iv) Mercado Atacadista e, v) Administrações Públicas.

Para Fagundes (1996), os usuários, especialmente as grandes empresas, experimentaram em um recente período, um aumento no seu poder de negociação, a partir do aumento da gama e funções dos serviços.

Marín Martínez (2004) subdivide os clientes conforme o perfil do consumo previsto, em função das expectativas de consumo dos serviços oferecidos pelas empresas de telecomunicações. Em primeiro lugar, o usuário que demandar um baixo fornecimento de uso dos serviços terá como máxima exigência baixos custos daqueles serviços que contratar. Em segundo lugar, os usuários que demandarem uma prestação média de serviço, que diferente dos anteriores demandarão parte dos serviços que contratarem, alguns dos seus aspectos mais avançados, assim como um contrato ligeiramente diferenciado. Por último, aqueles que demandarem um alto fornecimento dos serviços que contratarem, caracterizam-se pelo seu alto poder aquisitivo, e é previsto que gerem uma receita média superior aos outros perfis. São considerados como os *early-adopters* do mercado, característica sumamente positiva para os operadores, já que graças a essa experiência “rápida” podem amadurecer na comercialização desses serviços.

⁴³ A pesar de serem oferecidos dois tipos de serviços aos diferentes usuários, o comportamento do usuário empresarial tem características diferenciadas como: grande variedade de terminais de acesso a dados (PC, móvel, PDA, telefone IP, fones sem fio, etc), diversas redes de comunicação (muitos protocolos 1 e 2 IP servem de nexo para os serviços), a segurança é prioritária, é requerido o acesso a serviços corporativos comuns. Desta forma, a prestação de serviços será diferenciada.

iii) Vias de transmissão: base técnica.

As redes do setor são de três tipos: telefonia, cabo e móvel (sistemas radioelétricos e satelitais). A evolução das redes de comunicação parte das antigas redes tradicionais, que só ofereciam serviço de voz, até as futuras redes de dados com as que possam ser oferecidas, com completas garantias de segurança e qualidade, os três serviços integrados com uma única rede, muito possivelmente Ipv6 sobre ótico (Medrano, 2003).

As vias adquiriram uma crescente importância como consequência das mudanças tecnológicas registradas nos últimos anos, e devem ser analisadas de maneira conjunta com o serviço básico telefônico a fim de compreender o perfil constitutivo do setor, especialmente porque estas vias representam importantes pressões competitivas no âmbito da telefonia básica⁴⁴. Cabe ressaltar também a diversificação dos canais através dos quais informação pode ser transmitida. Neste sentido, é relevante destacar que as redes cabeadas estabelecidas pelas operadoras de televisão a cabo, pelo espectro de rádio (junto com a rede de antenas transmissoras) pelo qual são transmitidas as comunicações móveis, e pela via satelital de comunicações (não somente de sinais senão também de viva voz e dados), conformam caminhos alternativos através dos quais pode ser oferecido o serviço de transmissão de viva voz. Por outro lado, as importantes modificações registradas em nível do perfil tecno-produtivo do setor permitiram que desde uma mesma infra-estrutura fosse possível fornecer serviços tão diversos como, por exemplo, telefonia, televisão a cabo e Internet⁴⁵.

3.2 A mudança tecnológica dos anos 80 e o nascimento da concorrência

O mercado de telecomunicações constitui tradicionalmente um monopólio natural, já que a existência de importantes economias de escala na transmissão e comutação de viva voz pela rede de enlaces fixos justificava, de acordo com a extensão do mercado, que a prestação do serviço fosse realizada por uma única empresa (geralmente de propriedade estatal).

Contudo, desde meados da década de oitenta, a partir do progresso técnico e da convergência tecnológica entre a eletrônica, a informática, a radiodifusão e no próprio âmbito das

⁴⁴ Uma redefinição rigorosa do mercado ampliado de telecomunicações não poderia deixar de lado o papel que cumpre o setor produtor de equipamentos para telecomunicações, o setor informático, etc. A análise da articulação entre estes setores e os diferentes segmentos do mercado, exigiria um estudo adicional, específico e detalhado que, como tal, excede os limites deste trabalho.

⁴⁵ De fato, Telecom de Argentina SA e a Cooperativa Elétrica de Bariloche instalaram uma rede de fibra ótica nessa própria cidade com o objetivo de oferecer aos seus clientes um “pacote” que incluía serviço de telefonia, televisão a cabo e acesso a Internet.

telecomunicações, diminuíram a importância das economias de escala e os custos irrecuperáveis envolvidos no fornecimento de serviços públicos, ao mesmo tempo em que emergiram importantes economias de diversificação, que induziram uma nova determinação das características “naturais” do setor (Abeles, 2001).

O quadro a seguir permite compreender melhor quais foram as amplas mudanças produzidas no setor de telecomunicações no âmbito da tecnologia ao longo da década de oitenta.

QUADRO 1

ESTADO DA TECNOLOGIA DO SETOR TELEFÔNICO NA DÉCADA DE SETENTA E DE OITENTA

Década de 70	Década de 80
<ul style="list-style-type: none"> Estabilidade Tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> Mudanças dentro do paradigma microeletrônico
<ul style="list-style-type: none"> Centrais eletromecânicas (transmissão analógica) 	<ul style="list-style-type: none"> Equipamentos digitais
<ul style="list-style-type: none"> Serviço de voz 	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de voz, dados, imagem, texto e entretenimento
<ul style="list-style-type: none"> Rotas de microondas 	<ul style="list-style-type: none"> Código binário/uso de processadores informáticos/domínio de software
<ul style="list-style-type: none"> Arames de cobre e cabo coaxil 	<ul style="list-style-type: none"> Fibra ótica para redes telemáticas⁴⁶
<ul style="list-style-type: none"> Poucos serviços de valor agregado 	<ul style="list-style-type: none"> Serviços de valor agregado e customizados em pleno crescimento
<ul style="list-style-type: none"> Canal único de transmissão 	<ul style="list-style-type: none"> Diversidade de canais de transmissão
<ul style="list-style-type: none"> Rigidez 	<ul style="list-style-type: none"> Rede flexível e inteligente

Fonte: Shima (1999) e Beker *et alii* (2001)

Dentro das inovações tecnológicas que mais ressaltam neste contexto, Pires e Dorés (2000) e Barreneche e Simón (2002) destacam as seguintes:

⁴⁶ O termo telemática foi cunhado pelos franceses Simon Nora e Alain Minc para descrever a confluência das telecomunicações com a computação e a televisão. As redes telemáticas adquirem uma inusitada relevância por causa da possibilidade de manejar, a través delas, informação de maneira massiva, sem importar as fronteiras geografias ou políticas. Sua capacidade de armazenamento, processamento e transmissão oferecem acesso imediato à informação, o que é componente insubstituível, na atualidade, de qualquer atividade econômica, cultural e social.

- i) convergência tecnológica entre a informática, a microeletrônica –elaboração e uso de circuitos integrados-, a opto-eletrônica –técnica eletrônica que substitui elétrons por fótons em determinados trechos de circuitos- e as telecomunicações.
- ii) a comutação por pacotes, que além de proporcionar melhor aproveitamento das redes, permite ganhos de escala, com a introdução de diversos serviços nos sistemas de telecomunicações, possibilitando a redução das tarifas relativas aos serviços de voz em longa distância e viabilizando a convergência tecnológica na oferta dos serviços e;
- iii) a digitalização dos sinais⁴⁷, que permite transformar voz, imagem e outras, em seqüências de números para a sua transmissão e processamento;
- iv) a transmissão de dados pela telefonia celular, que vem do encontro à tendência à mobilidade verificada no mercado, cuja demanda repercutiu no desenvolvimento da tecnologia de telefonia celular de 3ª geração -transmissão de dados em alta velocidade e multimídia, além de *roaming*⁴⁸ global mantendo os números de usuário.

As mudanças tecnológicas produziram vários efeitos sobre o mercado das telecomunicações. Por um lado, permitiram a criação de sistemas que contam com uma capacidade excedente para o fornecimento do serviço, o que permite atingir ótimas condições de qualidade em contraposição aos sistemas anteriores que tinham sérios problemas para a prestação do serviço de maneira eficiente por falta de capacidade. E por outro lado, permitiram o aparecimento de novos e mais tipos de concorrentes (Beker et al., op. cit.).

A respeito do incremento na capacidade dos sistemas, é por causa essencialmente do crescente uso de cabos de fibra ótica nos extendidos das redes, o que permitiu diminuir os custos de instalação e manutenção e aumentar a capacidade de tráfego, e por causa também do avanço registrado nos sistemas de comutação, que passaram de utilizar equipamentos eletromecânicos a usar equipamentos digitais, controlados por computadores, permitindo que seus custos diminuíssem e a capacidade de transmissão se ampliasse.

⁴⁷ A digitalização permite, assim: i) compartilhar uma infra-estrutura comum para a maioria dos serviços existentes; ii) padronizar os componentes utilizados, com o conseqüente barateamento do equipamento de comunicações; iii) reduzir o tamanho físico do equipamento e do seu consumo de energia; iv) aumentar a capacidade de processamento, o que reduz enormemente o custo de operação; v) o sinal numérico pode ser codificado, permitindo ser eficientemente transmitido sobre canais ruidosos; vi) aumentar a capacidade de transmissão de informação, tanto no caso dos enlaces baseados em fibras óticas como nos sem fio e, vii) o espectro radioelétrico, que aparecia como esgotado, pôde ser feito baseado nas técnicas de codificação dos sinais digitais (Barreneche e Simón, 2002:1)

⁴⁸ O *roaming* é uma das funções executadas pelas centrais de comutação e controle (CCC) das operadoras de telefonia móvel e tem como característica o acompanhamento dos deslocamentos do usuário de uma para outra CCC.

Beker et al. (2001) acrescentam que ao valor tecnológico é somado o próprio mercado entre as forças que empurram a indústria na direção competitiva no setor de telecomunicações. A demanda, por parte dos usuários e operadores, de novas facilidades, de maior velocidade de transmissão, de integração dos serviços, e ágeis e econômicos procedimentos de gestão, fez com que as empresas provedoras elaborassem produtos altamente sofisticados sobre a base dos que foi desenvolvida a nova rede universal de telecomunicações de banda larga.

Acrescentaram-se ainda outras opções que foram introduzindo um maior grau de rivalidade na indústria como a revenda, os enlaces ponto a ponto e os provedores de acesso. A revenda implica que grandes usuários de telecomunicações comprem das telefônicas um volume importante do serviço a preços menores, que depois revendem aos consumidores.

No caso dos enlaces ponto a ponto, grandes clientes poderiam prescindir do serviço das operadoras locais, construindo linhas que se alimentem diretamente desde os interruptores das transportadoras de longa distância até uma central telefônica interna do grande consumidor. Por sua vez, as empresas “provedoras de alternativas de acesso” ou “provedoras de acesso competitivo”, oferecem uma conexão direta entre as operadoras de longa distância e grandes clientes para o transporte direto de volumes altos de tráfego.

Por outro lado, as tendências para a globalização da economia mundial e para a integração e liberalização dos serviços de telecomunicações acrescentaram a concorrência no mercado de serviços. Com a crescente valorização da informação e a organização das infra-estruturas técnicas de comunicação através das que são estabelecidas as relações intra e interfirmas, transformaram-se os procedimentos de coordenação do comportamento das empresas e seus movimentos estratégicos, as grandes empresas mundiais de telecomunicações estariam se transformando assim em *global partners* das grandes multinacionais (Wholers e Baptista, 1995), sendo possível para elas controlarem a expansão dos seus ativos, alianças e fusões, através das redes mundiais privadas de telecomunicações (Shima, 1999).

Esta exigência de soluções integradas para redes de telecomunicações globais demandadas por usuários globalizados crescentemente provoca a evolução para a normalização, como um dos elementos a serem redesenhados, já que inclusive quando a expansão nas redes nacionais tenha ocorrido em bases homogêneas, não foi verificado no plano internacional⁴⁹.

⁴⁹ Atualmente há quinze grandes sistemas de comutação pública no mundo, a maior parte incompatíveis entre si (Fagundes, 1996)

Essas transformações trouxeram uma importante redução do tamanho mínimo eficiente de cada unidade de produção, possibilitando, pelo menos potencialmente, a entrada de numerosas empresas, junto com os operadores preestabelecidos, a segmentos específicos do mercado, oferecendo produtos diferenciados com um forte potencial de inovação, especialmente nos segmentos de ligações internacionais, as comunicações satelitais, a telefonia sem fio, e outros nichos do mercado (como por exemplo, a transmissão de dados e o acesso a Internet).

3.3 Mudanças institucionais: o questionamento do monopólio natural

3.3.1 Justificativas do monopólio natural na etapa do intervencionismo

A estrutura tecnológica tradicional das redes telefônicas de cabo levou a serem consideradas como monopólio natural. Um monopólio natural ocorre em uma indústria na qual a produção é tal que um produtor ou fornecedor de serviços possa prover a um mercado completo preços mais baixos e de maneira mais eficaz do que se houvesse dois ou mais produtores ou operadores⁵⁰.

Em matéria de telecomunicações, muitos governos apoiaram o estabelecimento de monopólios naturais com o objetivo de conseguir ótimos níveis de penetração telefônica e serviço universal. Algumas legislações nacionais consagraram estes objetivos e com isso reforçaram o *status* do monopólio natural.

Por exemplo, a Lei de Comunicações de 1934 dos Estados Unidos determinou à Comissão Federal de Comunicações, “dispor, tanto como for possível, que todo o povo dos Estados Unidos possua um rápido e eficiente serviço de comunicação, nacional e mundialmente, com redes adequadas e cargos razoáveis”. Sob esse paradigma, nesse país, foram constituídas as telecomunicações como monopólio natural com a idéia de que uma única entidade –privada neste caso- pudesse prover um serviço melhor pelo menor custo do que muitos concorrentes.

As telecomunicações européias também estiveram tradicionalmente estruturadas sob rígidos monopólios estatais, que apresentavam grande poder e estavam protegidos por uma relação estreitamente vertical entre os operadores públicos e os fornecedores de equipamentos⁵¹.

De acordo com Chang (1997), pode ser analisado o fenômeno dos monopólios estatais desde uma visão mais ampla do processo: no período que se estende de 1945 a 1970, os governos de muitos países desenvolvidos começaram a praticar políticas macroeconômicas ativas,

⁵⁰ Para uma descrição mais aprofundada sobre o monopólio natural, ver capítulo 2 do presente estudo.

⁵¹ Foi só em 1987, com a publicação do *Green Paper* que foi estimulado o desenvolvimento de um mercado comum europeu para serviços de telecomunicações e equipamentos, e de fomentar a estruturação de um plano para a

nacionalizando várias indústrias –ou estabelecendo novos empreendimentos-, incrementando os gastos e a profundidade das atividades regulatórias⁵².

Em geral, o monopólio natural das telecomunicações foi sustentado por vários argumentos (Ruelas, 1995):

- Dada a existência de economias de escala no fornecimento de um serviço padronizado, não é eficiente que várias empresas dupliquem redes, enquanto que para um único operador não implica nenhum problema fazer os enlaces técnicos, administrar o serviço e aplicar as tarifas.
- Para minimizar os altos custos de investimento que a instalação de uma rede telefônica requer. Além disso, a operação centralizada da rede protege a sua integridade física, evitando problemas de incompatibilidade técnica e garantindo altos padrões de serviço.
- Nenhuma companhia poderia assumir a responsabilidade de prover uma verdadeira rede nacional –garantindo o serviço universal-, a preços justos, a não ser que tenha *status* de monopólio. Isto possibilita dividir custos, ou seja, estabelecer subsídios cruzados, para que as áreas e rotas de alto tráfego subsidiem às de baixa densidade.

A estrutura do setor como monopólio acarretou, por sua vez, que outros setores das telecomunicações atuaram sob uma estrutura similar (Marín Martínez, 2003). Em geral, nos monopólios de telecomunicações foram estabelecidas relações preferenciais entre as empresas operadoras e um ou alguns fabricantes de equipamento de transmissão, terminal e de comutação; que podem ser ou não filiais da operadora. Neste mesmo esquema, o único caminho que os usuários têm para se conectarem à rede é por meio dos aparelhos que a própria operadora telefônica aluga ou vende.

3.3.2 O fim dos monopólios naturais e a nova configuração estrutural do setor

Após a segunda guerra mundial, a incorporação de tecnologias baseadas na microeletrônica, computação e comunicações por microondas, principalmente, abriu oportunidades para a incursão de empresas de alta tecnologia no setor de telecomunicações. Os novos concorrentes começaram a questionar a idéia de monopólio natural que os governos sustentavam para proteger as empresas telefônicas operantes nacionais ou privadas da concorrência.

liberalização total dos serviços e da infra-estrutura do setor que finalizaria na maioria dos países membros em 1998 (Pires, 1999).

⁵² Consequência das espetaculares falhas do capitalismo na etapa entre guerras mundiais, no marco da economia keynesiana, apontava-se ao pleno emprego e à prevenção das flutuações macroeconômicas violentas.

A tecnologia de microondas, especialmente, transformou as perspectivas para a concorrência de serviços de longa distância. Ruelas (1995) determina uma ruptura desta situação a meados dos anos sessenta, quando a empresa *Microwave Communications, Inc.* (MCI), nos Estados Unidos, solicitou que a FCC fornecesse serviço de longa distância. Após vários anos de burocracia, a Comissão Federal de Comunicações (FCC, em inglês) autorizou a operação de redes privadas de microondas.

O rompimento do monopólio natural –geralmente do Estado- não foi a única consequência do novo paradigma tecnológico. Ao mesmo tempo, enquanto os governos sustentavam que somente um monopólio poderia capturar as tecnologias de escala garantindo o serviço universal, em muitos países desenvolvidos pagavam-se US\$ 4.000 por linha –três ou quatro vezes a mais do que o custo verdadeiro-. Ainda, as tarifas subsidiadas geravam baixas receitas e por causa das restrições orçamentais dos governos, expansão limitada. Desta maneira, assim como afirma Stiglitz (1998:12) *“Inefficiency and underinvestment meant that in all too many instances, universal service meant universally lousy service, and little or no service to the poor or rural areas”* .

A redução das economias de escala no segmento de telefonia básica, a ampliação da gama dos serviços oferecidos, o incremento e a diversificação dos canais através dos quais informação pode ser transmitida (especialmente telefonia sem fio, televisão a cabo e Internet), e a internacionalização das empresas operantes no setor ocasionaram desta forma que,

“no sólo hayan tendido a diluirse los parámetros que tradicionalmente permitían considerar a la actividad como un monopolio natural, sino que se ha abierto la posibilidad de ofrecer servicios similares de comunicación a través de diferentes infraestructuras e, inversamente, de brindar diversos servicios a partir de la utilización de una misma vía de comunicación⁵³” (Schorr, 2001: 141).

Tanto a experiência dos países desenvolvidos⁵⁴ como a teoria econômica mostram que a concorrência é possível em vários segmentos do mercado de telecomunicações e que só conservam as características de monopólio natural aqueles segmentos nos quais é mantida a existência de insumos fixos indivisíveis, como são os serviços de acesso à rede urbana.

⁵³ Não obstante estas potencialidades, a maioria dos países impõe restrições para que as empresas que atuam em segmentos contíguos (por exemplo, uma empresa de televisão a cabo) possam fornecer serviço de telefonia básica. A partir disso que é necessário analisar não só estas potencialidades, senão também as disposições normativas que regulam as relações entre as empresas que operam nas diversas vias de comunicação mencionadas.

⁵⁴ Ver, por exemplo, Baumol (2002); Urbiztondo (1999), FIEL (1999), IERAL (1999) para uma revisão de algumas das experiências internacionais de introdução de concorrência.

O mercado ampliado ficaria conformado, desde o lado da oferta, e à margem das empresas que fornecem o serviço telefônico básico, pelas empresas de televisão a cabo, pelos operadores de telefonia móvel através do espectro de rádio (tanto os de telefonia celular como os do serviço de comunicações pessoais⁵⁵) e pelos fornecedores de comunicações satelitais (de viva voz, dados e imagens)

A demanda, por parte dos usuários e dos operadores, de novas facilidades, de maior velocidade de transmissão, de integração dos serviços, e ágeis e econômicos procedimentos de gestão, fez com que as empresas provedoras elaborassem produtos altamente sofisticados sobre a base dos quais foi desenvolvida a rede universal de telecomunicações de banda larga.

Nesse contexto, a redefinição dos limites do mercado de telecomunicações dá lugar a um complexo entrelaçado de relações intra-setoriais de caráter horizontal e vertical que resultam fundamentais desde o ponto de vista regulatório, a partir dos seus impactos em relação às possibilidades de introduzir concorrência efetiva no setor e, como conseqüência, com a dinâmica de funcionamento global do mesmo.

Em primeiro lugar, e em termos horizontais, cabe ressaltar que tanto as firmas fornecedoras de televisão a cabo quanto as operadoras de telefonia móvel, através do espectro de rádio (seja de telefonia celular ou do serviço de comunicações pessoais) e das comunicações satelitais (seja de viva voz, dados ou imagens), teriam condições de proporcionar, a partir das mudanças tecnológicas analisadas, o serviço de telefonia básica –tanto local como de longa distância, nacional e internacional- de se admitir o ingresso de operadores alternativos, isto é, em um entorno caracterizado pela ausência de barreiras –neste caso legais⁵⁶- à entrada de novos ofertantes ao segmento de telefonia fixa.

Em segundo lugar, é fundamental a análise das relações verticais do tipo “provedor-cliente” que se estabelecem no interior do mercado ampliado, visto que, além de concorrer –real ou potencialmente- no terreno da telefonia básica, os operadores dos mercados conexos devem se interconectar à rede fixa, abonando um cargo de interconexão, a fim de poder prover seus próprios serviços. Tal situação deriva do fato de que, por exemplo, o operador de telefonia sem

⁵⁵ Trata-se de um serviço de comunicações sem fio que, diferente dos telefones celulares, opera em uma banda de frequência mais larga a partir do uso de tecnologia de acesso digital, e oferece a possibilidade de fornecer serviços adicionais ao de telefonia básica (transmissão de dados, envio de fax, conexão a Internet, etc.).

⁵⁶ Não obstante, dadas as importantes barreiras naturais à entrada que inclusive apresenta o setor de telefonia fixa, a ausência de restrições legais acarretaria, no máximo, um mercado caracterizado pela concorrência entre poucas firmas oligopólicas.

fio não poderia fornecer esse serviço se não garantir a seus clientes a possibilidade de se comunicarem com assinantes das operadoras da rede fixa de telefonia.

Assim, a relação concorrencial que se estabelece potencialmente entre a rede de enlaces e os segmentos adjacentes, afeta também a dinâmica competitiva nos próprios mercados contíguos. O proprietário da rede instalada poderia estabelecer diferentes tipos de práticas restritivas verticais (por exemplo, uma política discriminatória em matéria de fixação de preços, ou más condições de interconexão, etc.) que acabariam prejudicando a seus concorrentes nos segmentos em concorrência.

Apesar da crescente possibilidade de introduzir concorrência em telecomunicações, ainda persistem no mercado significativas economias de rede, escala e diversificação –associadas tanto à utilização de redes a cabo quanto às limitações técnicas existentes no uso do espectro radioelétrico- que continuam estabelecendo um limite ao número de empresas que poderiam concorrer no mercado.

Considera-se que o mercado de telecomunicações passou a constituir um oligopólio misto (Herrera, 1998), ou de maneira mais oportuna, um oligopólio natural –concentrado e diferenciado- de base potencialmente instável (Schorr, 2001), na medida em que as estratégias tecnológicas das firmas –em um contexto onde, mesmo que tenham perdido importância, os custos irrecuperáveis continuam sendo relevantes- permitem se posicionarem no mercado com conseqüências não sempre previsíveis para os seus concorrentes.

Esta situação oferece às empresas uma capacidade potencial significativa de obter lucros tecnológicos extraordinários por meio da incorporação e geração de inovações, tanto em produtos quanto em processos, e de alterar, como conseqüência, o nível das barreiras ao ingresso de concorrentes potenciais⁵⁷. Por outro lado, o alto grau de incerteza vinculado às estratégias tecnológicas das firmas se vê acentuado pela dificuldade de prever a combinação de serviços que permitirá satisfazer a demanda no futuro adequadamente (por exemplo, o grau de diversificação ou especialização necessário para fazer às empresas competitivas).

3.4 As mudanças institucionais: a regulação da nova forma de mercado

3.4.1 A necessidade de um novo marco regulatório

⁵⁷ Cabe ressaltar que esses lucros, a pesar de extraordinários, são do tipo transitório porque podem ser erodidos pela imitação e/ou inovação tecnológica de um concorrente (ver Nochteff, 1998).

Assim como discutem Viscusi *et alii* (1997, cap. 15), as alterações nas condições que a existência de um monopólio natural determinam, levando eventualmente a abertura à concorrência de um setor, impõem importantes desafios aos reguladores.

O rompimento do monopólio natural não é a única condição para o estabelecimento da concorrência. Deve ser reconhecido que a extensão do monopólio é influenciada não só pelos fatores “naturais” como a tecnologia, mas, e talvez mais importante, pela política de governo (Stiglitz, 1998). E ainda mais, é insuficiente limitar-se a modificações de legislação autorizando a entrada de novas empresas, pois o governo deveria intervir com determinação para evitar um oligopólio cartelizado (Herrera, 1998), dado o *trade-off* existente entre eficiência e rendas de informação (Laffont, 1997).

Desta maneira, no início da década de oitenta, a necessidade de um novo paradigma regulatório tornou-se indispensável. A própria redefinição da estrutura do mercado, questionando a participação direta do Estado, abriu um leque de possibilidades de liberalização e privatização, que deve ser precedida pelo estabelecimento de uma estrutura regulatória efetiva, garantindo a concorrência onde for possível, isto é, evitando restringir a diversidade.

Como resultado, os setores de infra-estrutura devem se sujeitar, simultaneamente, tanto à regulação –segmentos monopólicos- quanto às regras de defesa da concorrência –segmentos competitivos- (Possas *et alii*, 1998), buscando evitar que empresas que operam de maneira simultânea em ambos os segmentos possam eliminar a concorrência nos mercados competitivos através dos subsídios cruzados (Herrera, 1998).

Em primeiro lugar, deve ser decidida em cada segmento a manutenção, a redução do alcance ou a eliminação da regulação. Se o mercado se apresentar “organizado”, quer dizer, bem delimitado, o desafio do regulador limita-se a (Possas *et alii*, 1998);

- (i) aproveitar as pressões competitivas crescentes para substituir os controles administrativos por mecanismos de mercado que levem os produtores a agirem de maneira economicamente eficiente;
- (ii) evitar que os monopolistas implementem estratégias de barreiras à entrada de novos concorrentes;
- (iii) adaptar e eliminar mecanismos de subsídios cruzados ao consumo do serviço.

No caso de um cenário mais desorganizado, no qual a transformação se faz possível em meio do surgimento de novos produtos ou modificação dos já existentes, a introdução de pressão

competitiva ocorre junto com uma dissolução das fronteiras dos mercados e diversificação das empresas, implicando as ações do regulador. Portanto,

“Não só o cronograma de abrandamento ou retirada da regulação deve ser decidido, como também a própria definição de que produtos entram no escopo da regulação, que controles devem ser estabelecidos sobre a entrada de empresas em novos mercados - por exemplo quanto à permissão ou proibição de que um monopolista regulado entre em mercados que estejam passando por processos de desregulamentação - e como limitar o fenômeno de *creamskimming*, que ocorre quando as novas empresas entram nos mercados mais lucrativos (o creme) deixando os menos lucrativos (o leite) para as empresas já estabelecidas” (Possas et alii, 1998: 4)

Em nível mundial, o período da regulação datada por Chang (1997) entre 1945 e 1970 culmina com um período de transição que se estende até 1980. Este período de transição é caracterizado por uma deterioração da *performance* industrial dos países ocidentais quanto à indústria japonesa e de outros países de recente industrialização do leste da Ásia. Como consequência, foi se produzindo uma mudança no clima político mundial que está exemplificado por Chang com a desregulação em grande escala iniciada pela administração Carter no final dos anos setenta. Já nos anos oitenta, a maior parte dos países ocidentais, desenvolvidos e em fase de desenvolvimento, sob pressões internas e externas começaram uma reestruturação extensiva da relação entre o Estado e a economia, incluindo reformas regulatórias, cortes orçamentais públicos e privatizações.

3.4.2 Experiências e diversidade: diferentes modelos de regulação

Assim como foi defendido anteriormente, a regulação é um instrumento essencial para o desenvolvimento eficiente de setores de infra-estrutura, especialmente na fase de transição para a concorrência.

Se por um lado o fator mais significativo na reestruturação dos anos oitenta foi a introdução de concorrência, consequência da mudança tecnológica, por outro, até este momento a participação ativa do Estado foi fundamental na construção da infra-estrutura básica, criação da demanda e surgimento de uma indústria competitiva.

Deve ser ressaltado que as diferentes reestruturações, nos mercados e nas regulações, ocorreram de maneira assimétrica, já que os desafios e objetivos impostos aos países em fase de desenvolvimento diferem dos que foram apresentados nos países industrializados.

Basicamente, os primeiros apresentam grandes desigualdades na formação da rede básica, mostrando grandes disparidades regionais. Por sua vez, os países desenvolvidos já tinham universalizado o serviço telefônico básico na década de setenta, em um marco de estabilidade tecnológica e institucional; e nos anos noventa, se preocupando com a difusão de serviços avançados, no marco da “sociedade da informação”.

3.4.2.1 Estados Unidos: o modelo de monopólio privado e a reforma em prol da concorrência

A pesar de ser verdade que as razões para reestruturar as telecomunicações dos Estados Unidos foram internas, exerceram uma profunda influência no exterior, pois desde meados dos anos oitenta, quando entrou em vigor a reestruturação, começou uma onda mundial de desregulações e privatizações. Praticamente, todos os países iniciaram a modificação de seus regimes monopólicos, sendo trocados pela desregulação e a privatização, e inclusive empreenderam liberalizações que extrapolam a própria dos Estados Unidos.

A indústria americana de telecomunicações, diferente da européia, foi constituída desde o início sob o regime de empresa privada, regulada fortemente pelo Estado. Historicamente, o crescimento da indústria americana de telecomunicações e a sua própria regulação, podem ser divididos em cinco grandes fases, marcadas por importantes fatos:

i) 1877-1934: O início da indústria telefônica.

Em 1877, a indústria telefônica da União Americana foi organizada formalmente com a criação da *Bell Telephone Company*⁵⁸. Em 1885, *American Bell* criou como sua subsidiária a *American Telephone and Telegraph Company* (AT&T) para desenvolver um sistema de longa distância. Foram suficientes cinco anos para se converter na filial mais importante do Sistema Bell. A Lei de 1934 criou a Comissão Federal de Comunicações dando faculdades a ela para regular as empresas de radiodifusão e telefônicas. Esta lei outorgou a AT&T o caráter de monopólio regulado, o que ostentaria até 1982 e o que usou para se defender da concorrência.

ii) 1934-1956: Consolidação do monopólio privado regulado.

⁵⁸ A empresa decidiu alugar os aparelhos telefônicos ao invés de vendê-los aos usuários, o que trouxe históricos efeitos corporativos na indústria, como foi a formação de uma estrutura vertical entre a empresa operadora do serviço telefônico e a manufatora e provedora de equipamento de telecomunicações.

Esta fase está associada à consolidação do monopólio privado institucionalizado. A estratégia que a AT&T seguiu, para dominar o mercado das telecomunicações, foi adotar o caráter de monopólio regulado para preservar os incentivos que oferecia ser uma corporação privada dedicada a prestar um serviço público. Ruelas (1995) afirma que, para manter seu monopólio, a AT&T recorreu a vários meios: integração vertical da fabricação de equipamento (através da *Western Electric*) e fornecimento do serviço; desenvolvimento de serviço de longa distância; estratégias agressivas de imposição de preços; aquisição dos concorrentes mais importantes; aquisição de patentes; restrição de interconexão de equipamento alternativo; proibição da interconexão das redes de seus rivais às de Bell.

iii) 1956-1982: Questionamento do monopólio, início da concorrência.

Nesta fase se produz o questionamento do monopólio que, segundo Shima (1999, cit. in Guimarães, 2001) e Ruelas (1995), assenta-se na evolução da regulação do setor de telecomunicações no sentido da liberalização de alguns segmentos chaves do mercado:

- As primeiras pressões para desmembrar o monopólio desta empresa surgiram desde inícios da década de cinquenta, nas tentativas públicas⁵⁹ e privadas de desintegrar o consórcio AT&T e *Western Electric*.
- Outro ataque contra a proteção monopólica foi iniciado, do mesmo modo, pela emergência de novas tecnologias, cujos impulsionadores requeriam autorização para poder conectá-las à rede do Sistema Bell. Em 1965, a FCC resolveu que a AT&T não poderia proibir arbitrariamente a interconexão de equipamento terminal diferente à de Bell, sempre e quando não danificasse a rede e existisse demanda. Como rápido resultado, emergiu uma importante concorrência entre fornecedores de equipamentos para cobrir a grande demanda: *ROLM*, *GTE*, *General Dynamics*, *Stromberg Carlson*, *MITEL*, *ITT*, *Northern Telecom*, *Rockwell International*, *Nippon Electronics*, *Oki Electronics*, entre outros.
- As pressões contra o monopólio também surgiram de uma outra área das telecomunicações: o serviço de longa distância. Em 1969, o surgimento de novas tecnologias de comunicação sem fio permitiu a entrada da empresa MCI (*Microwave Communications Inc.*).

⁵⁹ Em 1949, o Departamento de Justiça apresentou a primeira demanda antimonopólio contra a empresa. Alegando violação à *Sherman Antitrust Act* de 1890 solicitou-se que a *Western Electric* fosse separada do sistema Bell e que este se desintegrasse em três empresas separadas. Após sete anos, em 1956, as partes chegaram a um acordo, chamado de Decreto por Consentimento, que permitiu a empresa permanecer unida, só que suas operações ficariam limitadas ao serviço telefônico (Ruelas, 1995).

- Em 1977 foi aprovada a operação de redes de comunicação para comutação de pacotes, conhecidas como redes de valor agregado, dando lugar à revenda de serviços de processamento de dados através de circuitos de linhas privadas.

O processo culmina em 1974, quando o Departamento de Justiça iniciou outro processo antimonopólio contra a AT&T pelos cargos de monopolização e conspiração de monopolizar o fornecimento de serviços e equipamento de telecomunicações. O processo culminaria em 8 de janeiro de 1982, com um acordo entre o Departamento de Justiça e a AT&T que foi denominado Decreto por Consentimento, pelo qual fixou o lapso de dois anos para a empresa se reestruturar.

iv) 1982-1996: Desmembramento do monopólio, desregulação.

Uma vez vencido o prazo de dois anos para a AT&T começar a reorganização, em 1984 a empresa se transformou da seguinte maneira. As 22 empresas operadoras locais integraram-se em 7 empresas regionais (*Regional Bell Operating Companies*, RBOCs)⁶⁰, e foram instituídas em 5 unidades básicas. Segundo Ferro e Celani (2001), as principais diretrizes deste acordo foram as seguintes:

- O serviço local seria provido pelas RBOC's, também conhecidas como *Baby Bells*, que contariam com monopólios regionais, usariam o nome Bell e seriam co-proprietárias dos *Bell Laboratories*, mudando seu nome para *Bell Communications Corporation*.
- Não foi permitido, de maneira indefinida, as RBOC's fornecerem serviços de longa distância. Também foram proibidas de fornecerem serviços de informação (com a exceção daqueles sob licenças específicas) nas áreas onde fornecessem o serviço telefônico, e também não poderiam fabricar equipamentos.
- A AT&T ficou formada pelas seguintes unidades: *AT&T Communications* que oferece serviço de longa distância nos Estados Unidos e serviços de voz, dados e vídeos no interior e no estrangeiro; *AT&T Information System*, maneja serviços relacionados ao processamento de dados; *AT&T Technologies* (antes *Western Electric*) e *Bell Laboratories*, que reteve a sua identidade pública e suas funções de desenvolvimento de equipamento e pesquisa; e, *AT&T International* que é responsável pelo mercado global de produtos e serviços (uma área onde a empresa não participava de maneira ativa). Cada uma destas unidades foi organizada de forma independente, ou seja, que podem fazer pesquisa, manufatura e mercadotecnia por separado.

No entanto, assim como vários autores apontam como Ferro e Celani (2001), Ruelas (1995) e outros, o governo americano promoveu desde a integração diferentes reformas regulatórias que modificam o acordo original. Em geral, tenderam a readequar os mercados e a concorrência, onde as RBOC's e a AT&T vencem cada vez mais os obstáculos para incursionar nos mercados que a eles foram proibidos.

Em 1986 e 1988, várias decisões relaxaram parcialmente a proibição às Bell de ingressar no mercado dos serviços de informação. Foi permitido fornecerem serviços de armazenagem e acesso a informação (como o correio eletrônico e mensagens de voz). Também lhes permitiram formar novas empresas, que deverão operar através de filiais separadas.

Neste contexto de permanentes disputas legais e decisões regulatórias contraditórias, as empresas do setor foram recorrendo com maior insistência a fusões corporativas e alianças empresariais, para acometer em melhores condições e atravessar mercados de telecomunicações, sobre tudo os mais rentáveis. Duas das alianças mais importantes no interior dos Estados Unidos, desde que o mercado foi reorganizado, são as da *WS West* com a *Time Warner*⁶¹ e a da AT&T com a *McCaw Cellular*⁶².

As *Baby Bell* utilizaram essa aliança como argumento para pressionar contra o decreto de 1982 e para o Congresso formular leis que permitissem fornecer serviços de longa distância, fabricar equipamento telefônico e oferecer serviços de televisão a cabo nas suas próprias regiões.

v) 1996- até a atualidade: Desde a *Telecommunications Act* até a queda de 2001.

Em fevereiro de 1996, o atual presidente Clinton, assina o *Telecommunications Act* que estabelece uma nova direção regulatória, buscando o desenvolvimento da concorrência em telecomunicações locais, nacionais e internacionais, operadores de TV a cabo (Pires, 1999) e a flexibilização das tarifas.

⁶⁰ Ameritech, Bell Atlantic, Bell South, NYNEX, Pacific Telesis, Southwestern Bell e US West.

⁶¹ A maior aliança entre uma operadora telefônica, a *WS West*, com uma empresa de televisão a cabo, a *Time Warner*, realizada em outubro de 1993. Esta aliança permitirá desenvolverem um sistema de televisão interativa que poderá se estender aos usuários e aos mercados que cada uma já possui: Os 14 estados onde opera a *WS West*, com mais de 13 milhões de usuários e a experiência da *Time Warner* que conta com 67 empresas de televisão a cabo e mais de 7 milhões de assinantes.

⁶² Esta última é a maior empresa celular dos Estados Unidos, com uma rede que está ao alcance de quase 35% da população do próprio país. Ao adquirir a AT&T, regressa, de fato, ao mercado de telefonia local do qual foi retirado há dez anos. Além disso, tem a possibilidade de conectar diretamente os clientes celulares a suas linhas de longa distância sobre a sua própria rede sem fio, o que oferece uma ampla vantagem sobre os concorrentes que não possuem uma rede desse tipo.

Esta Lei exigia que as *Baby Bells* oferecessem acesso aos seus concorrentes a preços de desconto e obtiveram o direito a entrar no negócio de longa distância. Contudo, a possibilidade de acesso de novas empresas foi obstaculizada por uma grande quantidade de pleitos das *BBs* que impugnavam as regras da FCC (Stiglitz, 2003)⁶³.

Porém, o *Telecom Act* não foi capaz de estabelecer uma estrutura realmente competitiva⁶⁴, conseqüência do poder dominante das Bells nos segmentos locais e da própria complexidade da implantação de políticas em prol da competência, relacionada ao poder de mercado assimétrico, informação mais valiosa com as que as operadoras já estabelecidas contam em relação às entrantes e aos reguladores, e aos investimentos de risco de duplicação de redes e publicidade que as LECs devem realizar (Pires, 1999).

Como resultado, as empresas, acreditando que enfrentavam um jogo de um único ganhador, lançaram-se a investir de forma desenfreada com a intenção de assegurarem o domínio do mercado, o que na verdade provocou um excesso de capacidade na indústria que teria repercussão em toda a economia. Houve uma concorrência *pele* mercado e não *no* mercado.

Segundo Stiglitz (2003), esta nova desregulação preparou o terreno para a bomba de investimento que estouraria em 2001 e levaram à falência de 23 empresas de telecomunicações, incluindo a *WorldCom* (a maior falência de todos os tempos), *Covad*, *Focal Communications*, *McLeod*, *Northpoint* e *Winstar*⁶⁵.

A reestruturação foi a arma política por excelência que o governo e as empresas de telecomunicações americanas utilizaram para se ostentar como um mercado altamente competitivo e exigirem a abertura dos mercados externos, assim como para implementar medidas drásticas para consegui-lo⁶⁶.

A realidade é que a desregulação e a liberalização que está sendo realizada em muitos países é mais agressiva que a dos Estados Unidos, que se faz chamar de indústria de telecomunicações mais aberta do mundo. No exterior, as pressões que os Estados Unidos exerceram para a reestruturação em diferentes organismos internacionais e através de suas políticas comerciais

⁶³ As incumbentes alegavam que as novas disposições os obrigavam a permitir que seus concorrentes tenham acesso a suas redes por uns preços muito baixos, o que não compensaria construir ou ampliarem suas redes.

⁶⁴ Em 1998, a participação das LECs no mercado local correspondia a 3% do total das linhas de acesso comutado e 5% do total da receita do mercado de telefonia local (Pires, 1999).

⁶⁵ Estas últimas empresas do mercado telefônico foram definidas, no auge de investimento no setor como “os Indiana Jones do bucle local” por Reed Hundt, presidente da FCC, a agência reguladora americana (Stiglitz, 2003).

⁶⁶ A meados dos anos oitenta, as reclamações iniciais das empresas americanas de telecomunicações aos governos de seus sócios comerciais foram contra os monopólios públicos protegidos, de praticamente todos os países,

fizeram sucesso. O modelo a ser implantado é o competitivo e implica várias políticas: que os governos se limitem a funções de regulação e controle, abandonando as funções de operadores de redes e prestadores de serviços básicos e de valor agregado; abertura sem restrições à concorrência dos serviços de valor agregado; liberalização do mercado de equipamento terminal; acesso aberto às capacidades da rede de cabos e circuitos para o fornecimento de serviços de valor agregado; admissão de um número limitado de concorrentes nacionais no serviço telefônico internacional; participação de empresas estrangeiras no fornecimento do serviço telefônico básico.

Estas mudanças são aquelas que foram implementadas desde o início dos anos oitenta na Inglaterra, e desde meados da década atual, no Japão, na América Latina, no Sudeste Asiático e mais recentemente no Canadá.

3.4.2.2 União Européia: liberalização no marco de um mercado comum

A revisão da estrutura regulatória européia, que se produz de maneira gradativa a partir da década de oitenta, foi impulsionada pela liberalização do mercado americano e a experiência, nesse mesmo continente, da Grã-Bretanha. A onda das privatizações das empresas estatais comenzó nos 80's cuando da maõ dos novos conservadores anglófonos⁶⁷, inicio-se o debate sobre o fim do Estado do Bienestar; ditando-se uma serie de reglas que tinham respeitado esses ao privatizar as empresas do seus Estados:

1. Impedir os monopolios privados sobre serviços públicos (debido a que por naturaleza se constituyen en monopolios naturais, por ende, la competencia allí es altamente improbable),
2. Prevenir la formación de mayorías absolutas (para que las empresas no se otorguen a un solo dueño, así sea a un consorcio),
3. Preservar la industria nacional (regulando la política de compras de los monopolios privados),
4. No asegurar la rentabilidad (porque ello desalentaría la eficiencia).
5. Diseñar una nueva regulación antes de privatizar,
6. Restringir la participación extranjera (para evitar el efecto perjudicial en el largo plazo de las remesas de utilidades)

principalmente, Inglaterra, Japão, França, Alemanha, Coréia e Canadá, com quem observaram déficits comerciais alarmantes em equipamento de telecomunicações.

⁶⁷ Hablamos del ascenso neoconservador de la mano de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos.

7. Privatizar por negociação directa sujeta a control parlamentario (ello implica no hacerlo por licitación ya que mediante esta modalidad se congela el precio de la empresa)

8. Fiscalizar una vez privatizadas las empresas,

9. Adecuarse a las características propias del mercado (tanto del producto, cuanto geográfico (o nacional) Cfr. Duarte, Marisa (2002),

Nos países europeus, diferente dos Estados Unidos, a estrutura tradicional do setor de telecomunicações foi de monopólios estatais que administravam de maneira conjunta tanto as telecomunicações quanto o correio, através das *Postal, Telegraph and Telephone Administration* (PTT's).

Nestes países, surgiram complexos de telecomunicações totalmente nacionalizados e quase integrados verticalmente, já que as compras de insumos das PTT's eram feitas de maneira a promover o crescimento do setor de equipamentos (Fagundes, 1996).

Almeida (1994:61) mostra como vários países europeus apresentavam, semelhante aos Estados Unidos, grupos de operadoras e empresas de equipamentos de telecomunicações quase totalmente integradas: i) DBP (operadora) e Siemens (Alemanha); ii) Televerket e Ericsson (Suécia); iii) Post Office e Plessey, GEC e STC (Grã-Bretanha); iv) France Telecom e Alcatel (França); v) STET (grupo de operadoras), Italtel e outros fornecedores europeus (Itália).

A necessidade prioritária da União Européia, ao ser colocada a reestruturação do setor de telecomunicações, era a de remover obstáculos como a abolição dos direitos especiais concedidos por cada Estado às empresas públicas nacionais de telecomunicações, no marco de um mercado comum.

Já em 1987, com a publicação do *Green Paper*, que tinha como objetivo estimular o desenvolvimento de um mercado comum europeu para os serviços de telecomunicações e equipamentos, começou a ser fomentada a estruturação de um plano de liberalização total dos serviços e da infra-estrutura do setor, que culminaria na maioria dos países membros em 1998. Em 1999, em vistas da rápida mudança tecnológica se fez uma consulta pública para revisar o marco regulatório. O novo marco regulatório seria adotado pelo Parlamento Europeu em 2002 e difundido por todo o território da União Européia em 2003.

Os objetivos principais do novo marco, conforme a *European Commission* (2000), são:

- 1) Promover a concorrência, que leva na direção do investimento, inovação e benefícios para os usuários. O objetivo último da Comissão é conseguir um nível suficiente de concorrência que permita reduzir ao mínimo a intervenção regulatória e deixar o mercado

se reger por suas próprias leis;

- 2) Promover os interesses dos cidadãos: serviço universal, proteção ao consumidor, privacidade, resolução de conflitos;
- 3) Promover um único mercado europeu.

Quanto às autoridades regulatórias, já o *Green Paper* de 1987 determinava a obrigação de criar entidades regulatórias nacionais cujas políticas e regras emanadas deveriam ser consistentes com a lei da União Européia (Scott, 2002).

Estes objetivos regulatórios têm como marco os princípios a seguir:

- 1) A regulação baseia-se em objetivos políticos claramente definidos;
- 2) A regulação deve ser mantida ao mínimo, buscando o retiro gradativo da regulação *ex ante* – baseada no marco regulatório de um setor específico- até que só seja necessária a aplicação de regras gerais antimonopólio *ex post*;
- 3) A regulação deve equilibrar certeza legal e flexibilidade, por causa da rápida e imprevisível mudança tecnológica;
- 4) A regulação deve buscar a neutralidade tecnológica, isto é, regular os mercados e não a tecnologia;
- 5) Deve ser feita uma aproximação diferenciada entre regulação de conteúdos e de transporte. A primeira refere-se à liberdade de expressão, pluralismo, diversidade cultural e inclusão social; a segunda à concorrência justa e a eficiência econômica.

Estes princípios e objetivos básicos deram lugar ao novo marco regulatório aplicado em todo o território da União Européia a partir de 2003.

QUADRO 2 –NOVO MARCO REGULATÓRIO UNIÃO EUROPÉIA 2002

Temas Regulatórios	Características principais
Concessão de Licenças	Lei nacional que cubra direitos e obrigações sobre serviços e redes, dando origem a uma autorização geral suplementada por decisões regulatórias relacionadas a direitos de uso de frequências, para uso de números, direitos de via, obrigações SMP, obrigações de serviço universal.
Cota significativa de mercado	Nova definição baseada no domínio, seja de uma ou

	de mais empresas.
Mercados a serem regulados	A regulação <i>ex ante</i> só será imposta em mercados onde a concorrência não seja efetiva ou onde as medidas legais <i>ex post</i> não são suficientes.
Interconexão	Todos os operadores de rede devem negociar interconexão. As condições serão reguladas para operadores com cotas significativas de mercado.
Acesso	Liberdade comercial para negociar acessos. Os operadores com cotas significativas devem negociar com as solicitações de acesso em mercados relevantes e podem estar sujeitos a outras obrigações.
Proteção a consumidores	Qualidade de serviço, qualidade de informação, privacidade, padronização, proteção digital, coordenação do espectro.
Serviço Universal	Fornecer uma mínima variedade de serviços com uma qualidade específica a que todos os usuários tenham acesso a um preço acessível.
e-Europe	Construir uma sociedade da informação aberta, democrática e inclusiva onde todos os cidadãos possam estar integrados. Os campos de ação incluem: Internet mais rápida, barata e segura; investir nas pessoas e na informação para terem acesso à rede digital; estimular o uso de Internet.

Fonte: AHCJET

3.3.2.3 Reino Unido: desregulação e privatização

Na Inglaterra, assim como praticamente em todos os países, as telecomunicações foram historicamente monopólio público desde 1912 até 1981, período em que *Post Office* exerceu esse monopólio.

A reestruturação ocorreu em 1981 com a expedição da Lei de Telecomunicações, por meio da qual formaram-se duas organizações separadas: *Post Office* e *British Telecom* (BT). A esta última lhe foram outorgadas faculdades para fornecer os serviços de telecomunicações, e a primeira continuaria como responsável pelas telecomunicações postais e telegráficas. Além

disso, a mesma Lei estabeleceu medidas para iniciar o relaxamento do monopólio público do serviço de *British Telecom*.

A *Mercury Communications* recebeu em 1982 uma licença para ser a segunda operadora da rede pública e fornecer serviço telefônico nacional de voz e de dados junto com a BT. A maior expansão do serviço desta empresa foi em agosto de 1983 quando o governo autorizou a própria a fornecer serviço de comutação internacional. Em abril de 1983, a *Mercury* colocou a disposição dos usuários serviços de telecomunicações na cidade de Londres e planejou a sua expansão a todo o território do Reino Unido.

Em novembro de 1984, o governo privatizou 51% das ações da BT, permanecendo ainda como acionista majoritário. Diferente do acontecido com a desintegração da AT&T, o governo inglês privatizou sem desintegrar o monopólio, já que a BT foi vendida como uma unidade completa, com suas atividades subsidiárias (Ruelas, 1995).

A partir do reconhecimento da posição dominante no mercado da BT, foi necessário um forte regulador (Escritório de Telecomunicações, Oftel) para controlar o cumprimento das restrições impostas à BT, criar um ambiente competitivo real e obter informação indispensável, principalmente dos custos.

Quanto à regulação tarifária, a BT precisou cumprir desde novembro de 1985, por um período de cinco anos depois da liberalização, com a fórmula para controlar os preços de chamadas locais (*local tariff reduction* ou *RPI*), manter a obrigação de levar serviço universal⁶⁸, atender necessidades especiais da comunidade e desempenhar um comércio justo.

No que se refere a serviços de telefonia celular, introduzido em 1985, apesar de existirem várias empresas, são duas as que dominam o mercado britânico, a *Cellnet (BT-Securitor)* e a *Vodafone (Racal* empresa produtora de equipamento).

A partir de 1991 foi promovida a entrada de outras empresas, através do documento *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*. Por volta de agosto desse mesmo ano, somente três empresas possuíam licença para prover serviço de telefone fixo de telecomunicações no Reino Unido: BT, *Mercury* (agora subsidiária da *Cable & Wireless*); e uma terceira empresa, a *Kingston Communication plc.*, que possui licença para fornecer serviços em uma área restringida em Kingston-Hull (Ruelas, 1995).

⁶⁸ Serviços de telecomunicações na área rural, litoral, casetas públicas, serviços para deficientes, serviços de emergência incluindo os marítimos; continuar com a instalação e manutenção de serviços básicos com cargos em escala uniforme em todo o país. A cobertura geográfica abrange todos os lugares na área de licença, para todo o usuário que o demande razoavelmente (Ferro e Celani, 2001)

Inglaterra é o segundo país industrializado que permite, ainda que limitada, a concorrência de dois operadores públicos de rede para fornecimento de tráfego interno e internacional de voz e dados. A concorrência foi introduzida nos serviços básicos e aos serviços de valor agregado ou melhorados; passo que nem todos os governos europeus se atrevem a dar por medo a criarem duplicação ou deterioração da rede básica. De maneira diferente dos Estados Unidos, permitiu desde 1983 (colocando em prática até 1988) a concorrência no uso dos circuitos locais e especificamente entre empresas telefônicas e as de televisão a cabo (Ferro e Celani, 2001).

Pires (1999), estabelece como a última etapa de liberalização, a que vem acontecendo a partir de 1997, que tem como objetivo central adequar o aparato regulatório ao da União Europeia (*Competition Act, 1998*). O foco passa a ser a adoção de políticas de defesa da concorrência, com maiores poderes delegados a *Oftel* que em conjunto com a *Office of fair Trading* (OFT) exercerão a aplicação da lei em práticas anticompetitivas, acordos e abusos de posições dominantes no setor das telecomunicações.

3.4 Principais tendências na oferta internacional de serviços de telecomunicações

Apesar de que cada país tem peculiaridades no serviço de telecomunicações que são próprias, é possível identificar algumas características básicas da estrutura emergente da oferta nos principais países desenvolvidos.

3.4.1 Status das principais operadoras mundiais

O ranking das principais operadoras mundiais é liderado, de forma constante, pela empresa japonesa de capitais privados NTT, assim como se observa no quadro a seguir. Em seguida, aparecem empresas americanas, como *AT&T*, *SBC* e *MCI Worldcom*. Estas duas últimas subiram aos primeiros lugares em poucos anos, deslocando as europeias *Deutsche Telekom* e *BT*.

QUADRO 3

OS 10 MAIORES OPERADORES DE TELECOMUNICAÇÕES NO MUNDO

Operador	País	Receita Total (milh US\$)	Rank.1990
NTT	Japão	97953	=
AT&T	E.U.A.	62391	=
SBC	E.U.A.	49489	-

MCI WorldCom	E.U.A.	37120	-
Deutsche Telekom	Alemanha	35750	3º
BT	Inglaterra	34955	4º
Bell Atlantic	E.U.A.	33174	10º
China Telecom	China	27539	-
France Telecom	França	27344	5º
Telecom Italia	Itália	27229	-

Fonte: PTO Database- International Telecommunication Union (ITU) 2001

Porém, cabe ressaltar a queda da *MCI WorldCom*, no início do novo século, e os graves problemas enfrentados por todo o setor americano de telecomunicações depois de 2001. O setor viveu seu auge entre 1992 e 2001, quando dobrou sua importância na economia, proporcionando duas terças partes dos novos empregos e um terço dos novos investimentos.

Segundo Morgan Stanley (cit in Stiglitz, 2003), entre 1997 e 2001 –em pleno auge do setor- os investimentos foram de 65 bilhões de dólares no setor de telefonia. Se for observado o final de período, só em 2001 os investimentos foram apenas de 4 bilhões. Em 2002, o cenário apresentava meio milhão de pessoas demitidas e dois trilhões de capitalização perdida no mercado de valores.

A respeito de outras empresas americanas, é de ressaltar que em 1990 três Baby Bells figuravam entre as dez maiores operadoras (*BellSouth*, 7º; *Nynex*, 8º e *Bell Atlantic*, 10º) e em 1999 só uma, a *Bell Atlantic*, que subiu ao 7º lugar.

Quatro das empresas são européias, com a *Telecom Italia* ingressando pela primeira vez e as outras três caindo do terceiro, quarto e quinto lugar ao quinto, sexto e nono lugar respectivamente (*Deutsche Telekom*, *BT* e *France Telecom*).

3.4.2 Penetração de serviços de telecomunicações

No que se refere ao grau de penetração de serviços de telecomunicações é importante destacar a ampla brecha entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Em todos os primeiros, a teledensidade –número de linhas telefônicas fixas e móveis- é maior que o número de habitantes, ou seja, há mais de uma linha por habitante; já nos segundos nem sequer chega à metade. Acontece o mesmo com serviços como Internet e telefones celulares.

QUADRO 4

Penetração de serviços de telecomunicações em países selecionados –2002-

País	PIB per cápita (em US\$)	Teledensidade cada 100 hab.	Celulares cada 100 hab.	Usuários de Internet cada 100 hab.
Japão	32554	119.49	63.65	4488.56
China	907	32.78	16.09	460.09
Estados Unidos	35401	113.4	48.81	5513.77
Reino Unido	23959	143.13	84.07	4230.98
França	22201	121.59	64.7	3138.32
Itália	18777	141.94	93.87	3524.37
Brasil	2959	42.38	20.06	822.41
México	6218	40.12	25.45	984.82
Peru	2071	15.23	8.62	934.62

Fonte: Database UIT, 2002.

4. Conclusões

Com o objetivo de proteger o consumidor do abuso de poder do mercado inerente à posição monopolista das empresas nos setores de serviço de infra-estrutura (*public utilities*) e/ou conseguir maiores níveis de penetração e universalização dos serviços, os preços dos serviços prestados por essas empresas sempre foram objeto de regulação, seja através da nacionalização das empresas atuantes nesses setores, seja pela criação de órgãos reguladores.

A incorporação de tecnologias baseadas na microeletrônica, computação e comunicações por microondas, principalmente, abriu oportunidades para a incursão de empresas de alta tecnologia no setor de telecomunicações, logo após a Segunda Guerra Mundial. Nos oitenta, a redução das economias de escala no segmento de telefonia básica, a ampliação da gama dos serviços

oferecidos, o incremento e a diversificação dos canais através dos quais informação pode ser transmitida (especialmente telefonia sem fio, televisão a cabo e Internet), e a internacionalização das empresas operantes no setor ocasionaram desta forma o rompimento do monopólio natural em alguns segmentos do mercado de telecomunicações e o questionamento a participação das empresas públicas.

A própria redefinição da estrutura do mercado, questionando a participação direta do Estado, abriu um leque de possibilidades de liberalização e privatização, acompanhada pelo estabelecimento de uma estrutura regulatória efetiva, garantindo a concorrência onde for possível, isto é, evitando restringir a diversidade. Em outras palavras, as telecomunicações são marcadas pela desregulamentação parcial e pelo surgimento de novas estruturas de mercado.

Porem, a reestruturação do setor de serviços de telecomunicações não é um resultado passivo, provocado por alterações exógenas nos parâmetros da estrutura de mercado diante das transformações tecnológicas, regulatórias e mercadológicas. As mudanças nas estratégias das firmas também provocam alterações no meio ambiente: o progresso técnico, o processo de desregulamentação e as alterações nos padrões de demanda geram potencialidades técnico-econômicas que, no entanto, somente se concretizam ao serem exploradas através das estratégias de competição das empresas –antigas e novas- do setor.

CAPÍTULO 4

EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES

ARGENTINA NOS ANOS NOVENTA: DA PRIVATIZAÇÃO À DESREGULAÇÃO

1. Telecomunicações na Argentina: breve história institucional.

1.1 Surgimento do setor telefônico sob administração inglesa (1881-1929)

O surgimento do setor de telecomunicações na Argentina pode ser datado de 1881, quando a primeira linha telefônica foi conectada, existindo desde o início três empresas privadas estrangeiras: Societé du Pantelephone L. De Locht et Cie, de origem belga; Gower Bell, de procedência inglesa; e Continental de Teléfonos del Río de la Plata⁶⁹, subsidiária da Bell Telephone Company, que operavam em um ambiente totalmente desregulado.

Em 1886, essas três empresas fusionam-se na Unión Telefónica del Río de la Plata (UTRP), controlada por capitais ingleses, contando com 6.000 assinantes. Nas províncias, operavam outras empresas com licenças provinciais ou municipais. Em 1º de março de 1886, realiza-se a primeira comunicação de longa distância interurbana entre Buenos Aires e La Plata, e em 1888 é inaugurada a linha telefônica a Chascomús⁷⁰.

As primeiras experiências de regulação foram em 1904, quando o governo solicitou que as empresas prestassem contas das suas atividades ao Poder Executivo Nacional, pelo fato de as telecomunicações serem consideradas pelo governo como um “serviço nacional”, seguindo a classificação dada aos serviços telegráficos em 1875.

O sistema de bateria central inicia na Argentina em 1905. A primeira central automática Strowger instalou-se na cidade de Córdoba em 1914, e em Rosário em 1915. A empresa alemã Siemens instalou, pouco tempo depois da Primeira Guerra Mundial, diversas centrais telefônicas automáticas na Argentina (Secretaria de Comunicações, 2000).

Em 1916, é formada a Compañía Entrerriana de Teléfonos S.A –CET- e em 1927 a Compañía Argentina de Teléfonos –CAT-, para prestarem serviços telefônicos em Mendoza, San Juan,

⁶⁹ É interessante ressaltar que um dos diretores desta companhia, Theodore N. Vail, foi o responsável de transformar a pequena Bell no conglomerado telefônico AT&T (Secretaria de Comunicações, 2000).

⁷⁰ Por volta de 1925, as cidades mais distantes conectadas a Buenos Aires eram Mar del Plata, Tandil, Azul, Pergamino e Rosario. Em 1925 começa a operar a linha Buenos Aires-Córdoba com amplificadores em Baradero, Rosario e Jesús María. Mais tarde conectou-se Buenos Aires a Santa Fe, Bahía Blanca, Río Cuarto, Trenque Lauquen e outras cidades do interior (Secretaria de Comunicações, 2000).

Tucumán, Salta e Santiago del Estero. Em 1923, Ericsson estabeleceu a primeira conexão telefônica com a mesopotâmia por meio de um cabo sub-fluvial entre Santa Fe e Entre Ríos.

1.2 17 anos de administração norte-americana (1929-1946)

Em 1912 começam as operações de empresas norte-americanas no setor telefônico argentino, quando a Western Electric Co. inicia a importação e instalação de equipamento telefônico na Argentina. Em 1925, a ITT of America compra a CAT e depois a UTRP, em 1929.

Ao mesmo tempo, a empresa sueca Ericsson foi se consolidando em várias províncias. A integração de redes entre empresas em nível nacional era muito precária. Para qualquer habitante do país era possível fazer ligações a Europa sem problemas, mas em muitas províncias era impossível comunicar-se com Buenos Aires.

Em 1936, através do decreto 91698, as questões sobre a concorrência federal em regulação começaram a ser definidas a favor da nação. O governo federal determinou que todas as empresas privadas do setor estariam operando com licenças “precárias”. A figura legal da concessão, fornecida pelo governo federal, passava a ser requisito indispensável para regularizar a situação das licenças precárias, as quais poderiam ser canceladas pelo governo federal a qualquer momento, sendo uma real ameaça de expropriação (Beker *et alii* 2001).

Por volta de 1941, o número de assinantes telefônicos chega a 460.587 distribuídos conforme as percentuais a seguir: UTRP, 89%; CAT 4%; CET, 3% e outros 4% (Secretaria de Comunicações, 2000)

1.3 Administração Estatal (1946-1990)

1946 será o ano que o governo de Juan Domingo Perón decide participar de forma direta no setor, nacionalizando a UTRP⁷¹, criando a empresa denominada Empresa Mixta Telefónica Argentina, transformando-se depois na Direção Nacional de Telefonía do Estado (Agência Nacional de Telefonía), com 100% sob controle público e acompanhada de um extraordinário crescimento no número de funcionários⁷². O Estado deixou de se limitar ao controle e ordenamento das empresas telefônicas e passou a intervir diretamente na prestação e venda dos serviços (Abdala e Spiller, 1999).

⁷¹ Decreto 9180 e Lei 12684.

⁷² O número de funcionários passa de 15.200 a 32.600.

Em 1953, Siemens ganhou uma licitação da EMTA para uma nova rede telefônica de longa distância, que também incluía a transmissão de radiodifusão, televisão e canais telegráficos. O núcleo estava composto por três enlaces de cabos coaxiais -1.200 km no total de Buenos Aires a Rosario, Santa Fe e Cañada de Gómez no norte, Chivilcoy no oeste e Mar del Plata no sul.

Em 1956, a Agência Nacional transforma-se em ENTel, firma que de maneira progressiva integrou um total de trinta e uma empresas provinciais de telecomunicações, em um longo processo que culminou em 1969 em uma área de cobertura que abrangia dezessete províncias. As cinco províncias restantes ficaram em mãos do grupo sueco Ericsson, sob a denominação de CAT (Compañía Argentina de Telecomunicaciones) e CET (Compañía Entrerriana de Telecomunicaciones), sobreviventes até 1992, quando foram adquiridas pela Telecom e Telefónica.

Os serviços de longa distância internacional, por sua parte, eram oferecidos desde 1889 por empresas privadas como *Western Telegraph*, *Transradio International*, *Italcable* e ITT Comunicaciones Mundiales, permanecendo concentradas em mãos da ENTel em 1969, durante o governo de Onganía.

Deste modo, durante mais de trinta anos, a partir do começo da nacionalização em 1946, a indústria foi se integrando e concentrando com a denominação de empresa estatal. Persistindo também as deficiências de cobertura da ENTel, apareceram em cena cerca de trezentas cooperativas telefônicas ao longo de quase todo o país.

ENTel adoecia de problemas financeiros e administrativos que tinham repercussão tanto na qualidade do serviço quanto no ritmo de expansão da rede. Apesar de desenvolver uma atividade em expansão com aceleradas mudanças tecnológicas, a telefonia na Argentina não conseguia se assentar como uma atividade potencialmente lucrativa, fundamentalmente porque a política de preços estava desligada da atividade e era projetada sobre a base de outras necessidades, como dito anteriormente.

Por volta de 1987 começaram as tentativas de desregulação com o propósito de atrair capitais privados. Três decretos presidenciais de 1987 permitiam a entrada de operadoras privadas, sujeita à autorização da Secretaria de Comunicações. Em 1988 foi lançada a licitação para uma banda de telefonia celular em Buenos Aires, que foi ganha pela *Movicom* (*Motorola*, *Bell South*, *Citibank* e empresas locais) entre quatro grupos concorrentes. Paralelamente, para a ENTel, o governo radical optou pela seleção direta de um sócio que compartilhasse decisões em uma

empresa mista⁷³ que seria denominada “Telecomunicaciones de Argentina S.A.”, com direitos monopólicos de exploração por vinte e cinco anos. O sócio escolhido foi *Telefónica de España*, mas o acordo foi rejeitado pelo Congresso através de uma forte oposição do Partido Justicialista. Outros setores exerceram ainda uma forte pressão: por um lado os sindicatos, em segundo lugar, e o mais importante, importantes setores do “grande capital”, fundamentalmente fornecedores da ENTel (Abeles *et alii*, op. cit.).

As permanentes mudanças de estratégia levaram a empresa -por volta de 1989- a um descontrole econômico-financeiro. A frequência com que as mudanças aconteceram durante décadas na direção da empresa, a erosão das suas finanças, o pagamento de sobrepreços, a deterioração sistemática da sua capacidade técnica e de suas estruturas internas, a dificuldade, nesse ambiente, para realizar os planos de expansão que se fixavam e, inclusive, os conflitos entre grupos de interesse e de decisão em torno da empresa, levaram à paralisia do seu desenvolvimento em relação à expansão do serviço, tanto em quantidade quanto em qualidade.

2. Privatização para a eficiência?

Antes da privatização, a ENTel operava aproximadamente 3,3 milhões de linhas correspondentes a mais de 90% do parque telefônico do país⁷⁴. Nessa época, a Argentina possuía 8,8 de linhas telefônicas para cada 100 habitantes, enquanto que a Espanha possuía 25. Existia uma média de demora de 4 anos para conseguir uma nova linha e a correspondente a um conserto era de 14 dias.

2.1 Determinantes para a privatização

Antes de conhecer quais foram os determinantes da privatização da empresa pública de telecomunicações, devemos saber quais eram os objetivos da empresa quando pertencia ao Estado. ENTel era uma empresa –como a maioria das empresas públicas na Argentina- à qual tinha sido designado um objetivo de produção conjunta: era responsável de fornecer de maneira simultânea serviços de telefonia e emprego.

⁷³ Telefónica de España ficaria com 40% das ações do monopólio estatal por 750 milhões de dólares, permanecendo como responsável da gestão operativa e administrativa da empresa. O Estado argentino reteria 51% das ações e 9% restante seria entregue aos trabalhadores da empresa.

⁷⁴ Ericsson tinha 6% e o resto estava em mãos de cooperativas locais (Secretaria de Comunicações, 2000).

Esta situação de sobre-emprego estava acompanhada por um serviço de má qualidade, uma enorme demanda reprimida e a necessidade urgente de importantes investimentos para modernizar e ampliar a rede (Beker et al., 2001).

A regra principal para a reforma em telecomunicações deve ser incentivar a concorrência, dado os avanços tecnológicos que estenderam o potencial para a concorrência no setor (Stiglitz, 1998). Esta provê incentivos para investir e expandir serviços, maior eficiência e menores preços.

Contudo, foram criados na Argentina contratos de exclusividade e outras barreiras à entrada que mantiveram durante quase uma década dois monopólios privados regionais. Ainda, a partir do decreto 1185/90, o Poder Executivo Nacional (PEN) foi o encarregado de outorgar novas licenças. A Comissão Nacional de Telecomunicações (CNT) só ficou como responsável de emitir uma opinião. Isto equivale a dizer que o Estado –e não o regulador- teve uma alta ingerência política sobre as decisões de ingresso à indústria (Abdala e Spiller, 1999), questão que depois seria corroborada ao longo dos anos noventa através das licenças outorgadas (celulares, satelital, cooperativas, etc.), e mais recentemente com o “Plano de Liberalização de Telecomunicações”.

Compreender esta situação no seu espectro todo implica analisar a privatização da empresa de telecomunicações desde seus prolegômenos. Para começar, no que se refere aos objetivos procurados com a privatização da empresa, é claro que não se optou, como sugere a literatura convencional –a qual apóia a privatização- pela melhora do desempenho da empresa, racionalizar a sua gestão, nem colocar metas operativas sustentáveis, de maneira que pudesse aumentar –a favor do fisco- o valor dos ativos a serem transferidos para o capital privado. O governo se desentendeu de toda opção de racionalização da empresa, contra um dos objetivos declarados referidos a sua privatização: aliviar o afogamento fiscal maximizando o valor da venda das empresas públicas a serem transferidas ao setor privado.

Segundo Abeles *et alii*, à margen da perspectiva fiscal, o objetivo principal perseguido pelo governo com a privatização da ENTel era contar com o apoio do poder econômico local e internacional, e consolidar o consenso social em torno da necessidade de privatizar a empresa. Era necessário enviar fortes sinais aos mercados internacionais para “comprar credibilidade”, a fim de viabilizar a saída do processo hiper-inflacionário e a conquista da estabilização macro-econômica (Beker et al., 2001).

A rapidez da privatização é observada por diferentes autores de maneira sumamente divergente. Para Abdala e Spiller (1999), dada a envergadura da empresa, o governo optou pela rapidez na

execução para minimizar os riscos de oposição. Gerchunoff e Canovas (1995) explicam o caráter integral e absoluto da desestatização e a celeridade do processo como forma de não exibir nenhum sintoma de vacilação diante do objetivo concreto de “ganhar credibilidade diante da comunidade de negócios”. Neste sentido, a privatização da ENTel torna-se um caso testemunha das privatizações da Argentina e o primeiro grande sinal a favor do ingresso de capitais sob a forma de investimento direto (Celani, 2000).

Abeles *et alii* têm uma visão mais ampla e atribuem a velocidade do procedimento aos prazos impostos pelo governo e os organismos internacionais para impulsionar o que eles chamam de “*mascarón de proa*”⁷⁵ para abrir caminho às outras privatizações:

“Con la venta de la empresa telefónica estatal quedaría demostrado que la banca acreedora externa y los grupos empresarios internos podían dejar de disputarse los recursos absorbidos por el Estado argentino y asociarse en la adquisición de los activos estatales probando... que la adquisición de las empresas públicas podía operar como prenda de paz en la superación del conflicto precedente. La enajenación de ENTel se erigía como una prueba tangible de que el conflicto de intereses que había desembocado en la crisis hiperinflacionaria podía ser resuelto a favor de las dos principales facciones contendientes...” (Abeles *et alii*, 2001: 47)

Basualdo *et alii* (2002) atribuem tanto a rapidez como o grau de alcance das privatizações⁷⁶ na procura por uma mudança radical na imagem do peronismo. Cabe ressaltar que pelo que significou historicamente este partido na Argentina, a única forma de consolidar o programa econômico –e o menemismo no poder- era obtendo o apoio simultâneo dos grandes grupos locais (nacionais e estrangeiros) e dos credores externos. Nada melhor para conseguir esta mudança de imagem, que entregar parte substancial do Estado, ou nas palavras dos autores,

“su porción más rica –por las potencialidades que ofrecía-, como eran las empresas públicas... ello se pudo conseguir con un amplio programa de privatizaciones, con múltiples deficiencias en lo económico (subvaluación de activos, concentración de la propiedad, inexistencia de marcos regulatorios), pero altamente exitoso en lo político”

⁷⁵ Os autores fazem referência a um artigo do Banco Mundial –*The Flagship Role of Telecom Privatizations*- que destaca o caráter estratégico que a venda do monopólio estatal de telecomunicações assume no início de um programa de privatizações de maior alcance.

⁷⁶ Entre 1990 e 1994 na Argentina foram privatizados a empresa petrolífera fiscal (a maior empresa do país quanto ao faturamento), o transporte ferroviário de carga e de passageiros, a empresa estatal responsável pelos serviços de transporte e distribuição de gás natural, as principais firmas estatais de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; a Empresa Nacional de Telecomunicações; Aerolíneas Argentinas, os estaleiros, empresas siderúrgicas e petroquímicas de propriedade estatal, a administração portuária nacional, emissoras de rádio e televisão.

2.2 Prolegômenos da privatização da ENTel

A experiência frustrada do governo radical em matéria de privatização deixou uma série de ensinamentos cruciais para o novo governo, entre os quais ressaltava a necessidade de considerar os interesses dos fornecedores locais da ENTel e da importância que ganhava neutralizar os obstáculos que os sindicatos pudessem assumir e, especialmente, um exaustivo tratamento parlamentar (Abeles, 2001). Hill e Abdala (1993) estabelecem que instrumentar tanto o processo de licitação quanto as reformas institucionais através de decretos, ao invés de procurar um consenso para uma lei que enquadrasse o funcionamento do setor, seria afinal mais arriscado: os decretos eram mais fáceis e rápidos de instrumentar, apesar de, certamente, mais fáceis de reverter.

O governo do Dr. Menem, conhecendo o risco parlamentar ao qual deveria se enfrentar⁷⁷ e o tentando neutralizar, criou duas leis-chaves que lhe outorgariam ao Poder Executivo Nacional (PEN) a soma do poder público, no que se refere ao patrimônio público estatal.

Trata-se das leis da Reforma do Estado e de Emergência Econômica⁷⁸. A Lei da Reforma do Estado (23696) autorizava a privatização da maioria das empresas produtoras de bens ou serviços de propriedade estatal, entre as quais se encontrava a ENTel. Além disso, essa lei habilitava a usar o mecanismo de capitalização de dívida como forma de pagamento na transferência das empresas estatais. A Lei de Emergência Econômica (23697), por sua vez, outorgava poderes extraordinários ao PEN em função dos quais ele podia legislar prescindindo do Congresso Nacional.

Desta maneira, todas as instâncias legais referidas à pré e pós-privatização foram resolvidas através de decretos do PEN, fundados nos poderes concedidos pelas leis citadas do Congresso Nacional. Sob esse enquadramento, de decisão hegemônica, é realizada a transferência da ENTel, uma das empresas mais prezadas do Estado argentino⁷⁹.

Sob a lei da Reforma do Estado, a intervenção da ENTel tinha como objetivo principal sanear financeiramente a empresa e deixá-la em condições para a privatização (Beker *et alii*, op. cit.), inclusive deixando de lado importantes aspectos de sua operação normal, que na leitura de

⁷⁷ Lembrando que foi o Partido Justicialista, representado pelo Dr. Menem, quem se opôs à primeira tentativa de privatização no governo do Dr. Alfonsín.

⁷⁸ A ausência de oposição foi devida a um acordo entre o Partido Justicialista e a União Cívica Radical, no qual o segundo se comprometia a não obstaculizar o tratamento parlamentar dos projetos que o PEN remettesse ao Congresso Nacional.

⁷⁹ As duas empresas em que a ENTEL foi subdividida (Telefónica de Argentina e Telecom Argentina) tomadas conjuntamente, passariam a ocupar desde o ponto de vista de faturamento e lucros o segundo lugar em importância na economia argentina, depois da petrolífera YPF (também privatizada durante o governo de Menem).

Abeles “constituyó un nuevo acicate en relación con la aceptación social de la enajenación de ENTel”⁸⁰.

Um segundo problema a ser enfrentado com o objetivo de fazer rentável a aquisição da telefônica estatal, segundo Abeles (2001), era “disciplinar” o poder sindical dos trabalhadores que se agrupavam em um único sindicato (a Federação dos Trabalhadores e Funcionários da Telefonia da República Argentina, FOETRA). O problema potencial colocado pela frente sindical abrangia duas questões: uma provável obstaculização da privatização e o grande número de funcionários da empresa, um condicionante da taxa de retorno de investimento que poderia deixar vago o concurso público internacional para a transferência da ENTel.

Neste sentido, a estratégia governamental para socavar a força sindical⁸¹ se baseou nas questões a seguir:

- O “cooptação” do titular da FOETRA, sendo nomeado Subsecretário das Comunicações;
- regulamentação do direito constitucional de greve na área de serviços públicos e severas limitações às medidas de protesto (decreto PEN N° 2184/90);
- perda de benefícios para os funcionários da ENTel: aumento da jornada de trabalho, suspensão do regime de estabilidade no emprego, perda de desconto de 75% da tarifa telefônica (decreto PEN N° 1757/89);
- expulsão de pessoal, sob diversas modalidades: *demissões-represália*, plano de demissões incentivadas e aposentadorias por idade ou tempo de serviço⁸²;
- a inclusão, no marco do processo de transferência da empresa, de um Programa de Propriedade Participada, pelo qual era transferido aos trabalhadores 10% da empresa.

2.2.1 O Caderno de Encargos de Privatização⁸³

⁸⁰ Durante 1990 foram habilitadas 70% menos de linhas comparando com o ano anterior e aumentou a relação entre linhas instaladas e foram incrementadas as linhas liberadas ao serviço, mostrando um número importante de linhas instaladas mas não habilitadas. Assim, o número de usuários fora de serviço registrou um nível de 6% quando o normal até o momento era 2%. Também foi descuidado o plano de obras e a manutenção do serviço que provocaram demoras na habilitação e conserto de linhas.

⁸¹ Deve ser lembrado que o Estado era dirigido por um governo peronista, tradicionalmente próximo ao movimento sindical, o que implica um rompimento histórico de apoio ao sindicalismo.

⁸² O número de funcionários que tinha se mantido estável, em torno de 47.000 durante os anos oitenta, diminuiu para 41.000 no momento da transferência da empresa. Em 1999, as duas empresas licenciárias tomadas conjuntamente empregavam um pouco mais de 19.000 funcionários.

⁸³ A seção a seguir baseia-se, especialmente, em uma análise do decreto do PEN N° 731/89, considerado o “decreto mãe” na privatização da ENTel e suas modificações, decretos N° 59/90, 60/90, 61/90 e 62/90.

A maior parte dos aspectos que explicam que a privatização da ENTel transformar-se-ia em um dos negócios mais rentáveis dos anos noventa⁸⁴ são definidos durante o período compreendido entre a elaboração do “Caderno de Encargos para a Privatização”, que acontece no final de 1989 e a assinatura dos contratos de transferência da empresa aos consórcios adjudicatários, no final de 1990.

Para Abeles (2001) o Caderno de Encargos determina integralmente o fenômeno que desencadeará, na sub-avaliação dos ativos transferidos ao capital privado, a absorção dos passivos da empresa telefônica estatal por parte do Estado e a política de regulação tarifária. Beker et al (2001) enfatizam que no caderno de encargos mencionado a concorrência tinha uma função mínima. O futuro desenvolvimento da concorrência só merecia uma declaração de intenções para depois de vencido o prazo de exclusividade, sem existir o menor planejamento.

Abdala e Spiller (1999) encontram também que os contratos de transferência contêm várias cláusulas destinadas a determinar o risco empresário. Entre elas, destacam-se a estabilidade tributária, a compensação por controle de preços, liberdade para fixar cargos por moratória e até um procedimento de ajustes de tarifas por acontecimentos extraordinários e imprevisíveis (em particular, para proteger-se da inflação externa).

Desta maneira, a estrutura do mercado das telecomunicações que emerge como resultado da privatização da ENTel e posteriormente, ao se extinguir o período de exclusividade, vai ser fortemente condicionado pelos aspectos determinantes da privatização.

O Caderno de Encargos para a Privatização e o concurso público internacional para a privatização do serviço de telecomunicações, aprovado em janeiro de 1990, foi o marco legal da venda de ENTel e forneceu um esquema regulatório para a prestação do serviço telefônico.

Os principais itens de caderno de privatização foram os seguintes:

- Cada consórcio que participasse da licitação devia ter uma operadora com experiência internacional na prestação de serviço telefônico⁸⁵, o qual devia ter uma participação acionária de pelo menos 10% do capital social. Como requisitos financeiros, a operadora principal devia possuir um patrimônio mínimo de US\$ 1,5 bilhão, enquanto que para o consórcio no total o requisito mínimo era de US\$ 4 bilhões. A operadora passava a ser responsável pela

⁸⁴ Como será analisado posteriormente, a exploração do serviço telefônico na Argentina foi um dos negócios mais rentáveis da década de noventa *dentro da própria área das telecomunicações em escala internacional*.

⁸⁵ Devia ser demonstrada uma capacidade instalada de 1.500.000 linhas em funcionamento, com 98% de eficiência nas ligações feitas, 80% dos serviços de informação respondidos em 10 segundos, um dia de demora como média no serviço de conserto e 15 dias na instalação dos assinantes locais.

administração do negócio, com plenos poderes operacionais, através de um contrato de gerenciamento assinado com os outros integrantes do Consórcio.

- Definia-se como serviço telefônico básico o fornecimento de enlaces fixos de telecomunicações que fazem parte da rede telefônica pública, ou que estão conectadas a essa rede, e o fornecimento através destes meios do serviço de telefonia urbana, interurbana e internacional de viva voz. Para a prestação deste serviço estabeleciam-se duas regiões: Norte e Sul, as quais dariam origem às sociedades licenciárias. Por meio de uma segmentação – que incluiu a separação da área urbana de Buenos Aires em duas áreas- pretendia-se fomentar uma “concorrência por comparação”.
- Os consórcios licitavam por 60% do pacote acionário das empresas que surgiram da divisão regional do fornecimento do serviço básico; e 40% não vendido às sociedades licenciárias seria colocado nos seguintes destinos: em oferta pública, através do mercado de valores, 25%; aos funcionários das empresas, 10%; e às pequenas cooperativas locais, 5%.
- A SPSI ia ser a titular da licença para a prestação de serviços internacionais. Através dela, as sociedades licenciárias desenvolveriam todos os negócios e atividades de serviço internacional. Desta maneira, as ações em SPSI designadas a cada sociedade licenciária não poderiam ser transferidas de nenhuma maneira durante o período de exclusividade, sem autorização da autoridade reguladora.

Em regime de exclusividade, esta sociedade prestaria os seguintes serviços:

- a) telefonia internacional;
 - b) telefonia internacional para assinantes preferenciais;
 - c) dados internacionais, telex internacional e enlaces ponto a ponto internacionais arrendados para telefonia, transmissão de dados, e/ou serviços de valor agregado.
- A SSEC não podia ampliar nem modificar o seu objeto social nem mudar seu endereço fora da República Argentina. Até a data da posse, seria a titular das licenças necessárias para a prestação dos seguintes serviços:
 - a) telex nacional;
 - b) dados nacionais (ARPAC);
 - c) rádio móvel marítimo.
 - Serviço de radiocomunicações móvel celular (SRMC)

As sociedades licenciárias não estavam habilitadas para participar do primeiro concurso para a primeira banda em uma área determinada para a exploração do SRMC. Se não fosse efetuada

nenhuma adjudicação, as sociedades licenciárias poderiam participar em um segundo concurso para a primeira banda nessa mesma área. Neste caso, dispunha-se do seguinte:

- a) Se a sociedade licenciária não resultasse adjudicatária dentro do segundo concurso, tinha direito, durante o segundo ano contando desde a data de entrega da primeira licença ou desde a posse, de lhe ser adjudicada a segunda banda nessa área, nas mesmas condições que regeram para a primeira banda nessa mesma área.
 - b) Se a sociedade licenciária resultava adjudicatária, não tinha direito para solicitar que fosse chamada, nem para participar no concurso que fosse realizado para a segunda banda nessa área.
- Enlace ponto a ponto arrendado para serviço de telefonia.

Durante o período de exclusividade, as sociedades licenciárias e os titulares dos enlaces autorizados iriam conveniar os termos e condições da conexão desses enlaces às redes das sociedades licenciárias. Os autorizados para instalar enlaces ponto a ponto para o serviço de telefonia unicamente podiam utilizá-los para uso privado.

- Obrigações de prestação de serviço básico telefônico.

Cada sociedade licenciária na sua região devia cumprir mínimos planos de serviços públicos e semi-públicos. Era obrigatório não desconectar a nenhuma população do serviço nacional via satélite.

- Metas a serem cumpridas pelas sociedades licenciárias e o período de exclusividade.

As companhias tinham uma licença exclusiva de exploração do serviço por sete anos desde a data de transferência, ainda que se algumas metas adicionais fossem cumpridas, o período se estenderia por mais três anos. A seguir são descritas as metas obrigatórias:

- a) Penetração de rede: o número de linhas comutadas em operação a fornecer em cada província;
- b) Cargo por instalação e investimentos a serem feitos;
- c) Melhorias na prestação do serviço: eficiência nas chamadas, eficiência nos serviços da operadora, incidência de falhas na rede telefônica.

As metas não obrigatórias do serviço eram fixadas sobre o parâmetro de incidência de falhas de telefones públicos automáticos (TPA) em função do número de problemas consertados nas estações de TPA para cada cem estações e demoras em consertar estações de TPA. O cumprimento das metas não obrigatórias seria valorizado pela Autoridade Reguladora, no momento de aplicar sanções e como antecedente geral de desempenho.

- As sociedades licenciárias, a SPSI e a SSEC deviam interconectar suas redes, segundo as precauções estabelecidas pela Autoridade Reguladora, com o objetivo de assegurar a continuidade, expansão e qualidade dos serviços.
- Era proibido às sociedades licenciárias utilizar os ingressos procedentes do serviço telefônico básico de caráter nacional para subsidiar os serviços da SPSI ou dos serviços em regime de concorrência.
- Era proibido à SPSI utilizar os ingressos procedentes dos serviços que prestasse para subsidiar os serviços em regime de concorrência.

2.3 O processo de adjudicação

Os condicionantes impostos pelos requisitos de capacidade instalada e recursos financeiros restringiram fortemente o ingresso de potenciais ofertantes a concursos e operaram, na prática, como importantes barreiras ao ingresso do processo licitatório (Abeles, 2001). Somado a isto, desde a publicação do Caderno de Encargos até a data de transferência, aconteceram várias modificações às condições de venda, especialmente a respeito do esquema de regulação de preços, “estas desprolijidades le restaron credibilidad al gobierno; y el costo de esto se manifestó a través de la notable disminución de los participantes de la licitación por las dos licencias” (Abdala e Spiller, 1999: 45).

As operadoras internacionais que estavam interessadas na privatização, enviando antecedentes, foram sete⁸⁶. Após a avaliação das propostas por parte do governo, só três consórcios resultaram selecionados para concorrer pela aquisição do monopólio estatal, integrados pelas seguintes empresas:

- Consórcio 1: Telefónica de España (através da sua controlada Telefónica Internacional), Citibank (através do Citicorp Venture Capita) e com os grupos locais, Perez Companc (através da Inter Rio Holding Establishment), Soldati e Techint (através da investidora Catalinas). Este consórcio apresentou as melhores ofertas por ambas as regiões: US\$ 2,72 bilhões em títulos de dívida externa argentina pela Região Sul e US\$ 2,308 bilhões pela Região Norte.

⁸⁶ Cable & Wireless (Grã-Bretanha), Nynex Corp. (Estados Unidos), Telefónica de España, GTE Corporation (Estados Unidos), Stet Società Finanziaria de Italia (junto ao Banco Morgan), France Telecom (através da sua controlada France Cable et Radio) e Bell Atlantic (Estados Unidos).

- Consórcio 2: Bell Atlantic, Manufactures Hanover, Cititel, Blaston Trading Siar, Cofipa, Cadipsa e Welbers Insúa. Este consórcio propôs pagar US\$ 2,228 bilhões em títulos de dívida pela Região Norte e não apresentou ofertas pela Região Sul.
- Consórcio 3: Stet Societá Finanziaria, France Cable et Radio, Pérez Companc (através da sua controlada Cía Naviera Pérez Companc) e o banco Morgan. A proposta deste consórcio foi de US\$ 2,1 bilhões em títulos de dívida externa pela Região Norte e US\$ 2,303 bilhões pela Região Sul.

O consórcio encabeçado pela Telefónica de España, que foi o vencedor em ambas as regiões, optou pela adjudicação da Região Sul⁸⁷, pagando, além do valor mencionado em título de dívida, US\$ 114 milhões em dinheiro. Como consequência, a região Norte foi adjudicada ao segundo consórcio em ordem de mérito da licitação dessa região: o liderado pela Bell Atlantic em associação com o Manufacturers Hanover Bank. Porém, este banco não pôde reunir a tempo os títulos da dívida que devia entregar ao Estado Argentino. Por esse motivo, o governo resolveu que o adjudicatário seria o consórcio liderado pela Stet France Telecom. Este consórcio pagou US\$ 100 milhões em dinheiro e US\$ 2,308 bilhões em títulos de dívida (a valor nominal).

Abeles (2001) oferece um enfoque alternativo a respeito da adjudicação do setor Norte a Stet France Telecom. Analisando a formação dos consórcios ganhadores, observa-se que em ambos os dois estão os mais importantes conglomerados empresários argentinos (Pérez Companc e Techint), enquanto que no consórcio liderado pela Bell aparecem conglomerados nacionais menores (Welbers Insúa e Bracht) de pouca relevância e significação econômica, comparando com os primeiros. Isto colocaria em evidência, segundo o autor, “la necesidad que tuvo el capital extranjero –sea financiero o vinculado a las operadoras internacionales del servicio- de asociarse a la elite económica local como forma de participar en dicho proceso de privatización”⁸⁸.

Os grupos econômicos nacionais participantes tenderam a contribuir com uma importante cota de *lobbying* doméstico (Basualdo, 2002), e como principais provedores do setor (Pérez Companc e Techint) conseguiram integrar verticalmente seus processos produtivos.

QUADRO 1

Composição acionária de Cointel (60% da Telefónica de Argentina)

⁸⁷ Potencialmente mais rentável, ao abranger a city financeira, ou micro-centro, da cidade de Buenos Aires.

⁸⁸ Ainda, chama a atenção o fato de que tanto os grupos mencionados, Techint e Pérez Companc, junto com outros de igual relevância (Acíndar, Astra, Loma Negra, Grupo Clarín, Macri, Werthein), foram os principais beneficiários do amplo programa de privatizações implementado durante o governo do Dr. Menem (ver Basualdo, 2002).

Empresa (% de participação)	Origem/Grupo
Banco Río de la Plata (15.26%)	Pérez Companc (Argentina)
Investidora Catalinas (8.3%)	Techint (Argentina)
Sociedad Comercial del Plata (5.2%)	Soldati (Argentina)
Citicorp Venture Capital (20%)	Citicorp Equity Investments
Telefónica Internacional Holding BV (10.1%)	Espanha
Banco Central de España (7.04%)	Espanha
Banco Hispanoamericano (5%)	Espanha
Manufacturers Hanover (4.33%)	Estados Unidos
Bank of New York (4.16%)	Estados Unidos
Southtel Equity Corporation (4.22%)	Estados Unidos
Bank of Tokio (4.16%)	Japão
Zurich Ltd. (4.16%)	Suiça
Arab Banking Corporation (3.4%)	Arábia
Outros (4.67%)	

Fonte: dados de CNC e SECOM

Desde uma perspectiva estrutural, assim como é possível perceber nos quadros 1 e 2, a composição acionária dos consórcios controladores da Telefónica de Argentina (Cointel) e Telecom Argentina (Nortel) apresenta em ambos os casos a coexistência de uma operadora internacional, de um ou vários operadores financeiros internacionais, com predomínio dos credores externos, e finalmente, um ou vários conglomerados empresários com uma forte presença no país.

QUADRO 2

Composição acionária da Nortel (60% da Telecom Argentina)

Empresa (% de participação)	Origem/Grupo
Stet Societá Finanziaria (32.5%)	Telecom Italia (Itália)
France Cable et Radio (32.5%)	France Telecom (França)
Compañía Naviera Perez Companc (25%)	Perez Companc (Argentina)
J.P. Morgan (10%)	Estados Unidos

Fonte: dados de CNC e SECOM

Em definitiva, pela venda de 60% da ENTel (ambas regiões) foram arrecadados US\$ 214 milhões em dinheiro e US\$ 5,028 bilhões em títulos da dívida externa a valor nominal. Se tomar a cotação do mercado, naquela época, em torno de 15% de seu valor nominal, a quantidade de títulos que o governo argentino recebeu acreditou ser um investimento, por parte dos adjudicatários, de aproximadamente US\$ 750 milhões de títulos, o que somado ao dinheiro em si resulta em um investimento de US\$ 1 bilhão por 60% dos ativos da ENTel. Deve ser lembrado que o valor técnico dos ativos a serem privatizados tinha sido estimado, de acordo com as avaliações estimadas pelo Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) com a assessoria de várias consultoras privadas, em aproximadamente US\$ 3,2 bilhões, ou seja, US\$ 1,92 bilhão por 60% do pacote acionário (Coloma *et alii*, 1994).

A sub-avaliação dos ativos transferidos ver-se-ia refletida quando, em dezembro de 1991 e março de 1992, pôs-se à venda no mercado de valores 30% restante das ações da ex ENTel: por esse remanescente foi arrecadada uma soma de US\$ 2,507 bilhões, mais do dobro do que arrecadado com a venda inicial de 60%.

A empresa foi transferida sem passivos ao setor privado, assumindo o Estado argentino –através da chamada ENTel remanescente- a dívida da empresa, tanto externa quanto interna. Esta última por volta dos 500 milhões de dólares e na sua maioria devia-se a dívidas contraídas pela empresa com os seus fornecedores: Siemens, Pecom Nec (do grupo Pérez Companc), e Telettra e Italtel – vinculadas ao grupo Techint-.

2.4 A Regulação do Setor de Telecomunicações na década de noventa

Assim como colocam Abdala e Spiller (1999), para a regulação pós-privatização funcionar de maneira adequada é necessário um fino equilíbrio entre a estabilidade da política que possibilitou a reforma e a flexibilidade requerida para responder às mudanças contingentes de circunstâncias e tecnologias.

A debilidade institucional pode provocar desequilíbrios a favor do oportunismo governamental, facilitando decisões que privilegiem os interesses de curto prazo –de qualquer índole- depois dos interesses da sociedade.

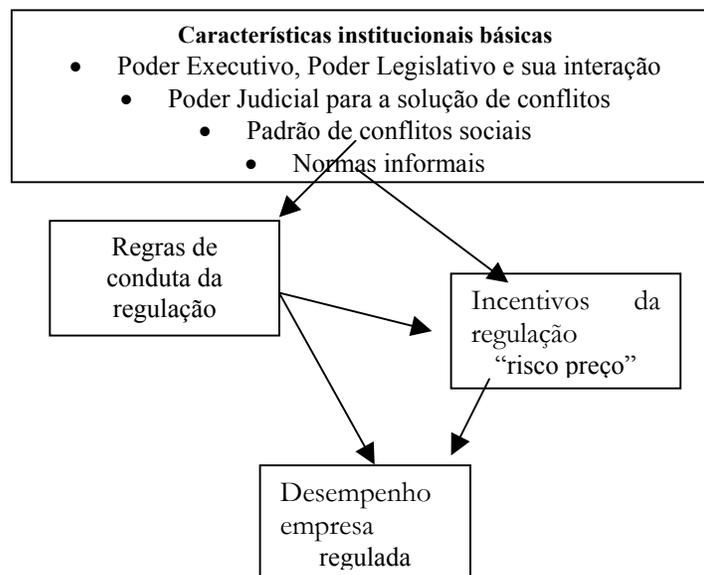
A criação de instituições da regulação é um elemento central para avaliar o sucesso da privatização e a sua sustentabilidade no tempo. Seguindo Levy e Spiller (1996) a regulação pode ser vista como um desenho de dois componentes principais: as regras de conduta da regulação

(*regulatory governance* ou *contractual governance institutions*, na denominação de Williamson, 1985) e os incentivos da regulação (*regulatory incentives*).

Pelas regras de conduta da regulação compreendem-se os mecanismos que uma sociedade utiliza para conter as tentativas discricionárias dos reguladores e para resolver os conflitos entre reguladores e empresas reguladas. De uma maneira mais genérica, Ferro (2001) denomina esta questão como “estabilidade política” e a define como o risco mínimo de mudanças substanciais na forma em que o governo trata os investimentos.

A estrutura de incentivos da regulação, por sua vez, compreende as normas específicas referidas ao sistema de preços, subsídios, política de concorrência e entrada ao mercado, e regras de interconexão. Este problema de incentivos pode ser denominado como “risco regulatório” (Ferro, 2001) ou “risco preço” (Abdala e Spiller, 1999).

GRÁFICO 1 – Opções de desenho da regulação



As regras de conduta e os incentivos de regulação são variáveis de escolha dos governos que resolveram fazer reformas do Estado. Esta escolha, não obstante, está restringida pelas características institucionais básicas do país e setor do qual se trate (*institutional endowment*).

A presente seção tem como objetivo analisar o desenho da regulação, tanto nos aspectos referentes às regras de conduta da regulação, quanto os incentivos da mesma. O próximo capítulo será dedicado ao estudo do desempenho das empresas de telecomunicações na Argentina, desde o momento da privatização em diante.

2.4.1 Regras de conduta regulatória introduzidas com a reforma de 1990 (*regulatory governance*)

A privatização da ENTel na Argentina introduziu o conceito de regulação na prestação de serviços públicos. A percepção de diferentes autores é que o governo nacional argentino deu muito mais atenção à maneira de como fazer atraentes e de como terem sucesso as transações de privatização do que deu ao problema das regras da regulação e suas instituições específicas⁸⁹. A privatização foi realizada sem nenhum marco regulatório nem organismo regulador aprovados por lei. Seu lugar é ocupado por uma sucessão de decretos e regulamentações⁹⁰ que foram surgindo como resposta a circunstâncias conjunturais e orientaram o funcionamento do setor.

Este acúmulo de decretos do Poder Executivo Nacional (PEN) e as normas emanadas, depois da adjudicação da empresa pública, pela Comissão Nacional de Comunicações (anteriormente Comissão Nacional de Telecomunicações) e a Secretaria de Comunicações são a base da regulação das telecomunicações na Argentina. Estes organismos de regulação e controle supervisionam o cumprimento por parte das empresas operadoras das metas qualitativas e quantitativas de prestação do serviço fixadas no caderno de encargos licitatório, assim como estabelecer os padrões técnicos e de serviço, e resolver os conflitos que possam se apresentar entre as empresas e os usuários.

O “Caderno de Encargos para a Privatização do Serviço Público de Telecomunicações”, junto com os contratos de referência são as referências legais básicas para o cumprimento das condições da privatização. Os contratos de transferência contêm várias cláusulas destinadas a determinar o risco empresário.

Cabe mencionar que a autoridade regulatória teve um nascimento deficiente e um funcionamento no mínimo acidentado. O decreto de criação da Comissão Nacional de Telecomunicações (CNT) apareceu só no final de junho de 1990 e sua instrumentação efetuou-se depois da transferência da ENTel ao setor privado. Como resultado foi formado um setor que funcionou com condições de

⁸⁹ Segundo as palavras de Rausch (1995:6): “*Debido a la rapidez y envergadura del proceso privatizador... algunas veces, la capacidad regulatoria estuvo rezagada o la carga regulatoria fue pesada, creando serios desafios a los entes*”.

⁹⁰ O Caderno de Encargos de privatização (dec. 62/90) e suas modificações; o decreto 1185/90 de criação da Comissão Nacional de Telecomunicações; os contratos de transferência entre Estado e sociedades licenciárias (dec. 2332/90); decreto 2585/91 que estabelecia a dolarização de tarifas e assentava as bases da futura reestruturação tarifária; decreto 92/97 que estabeleceu o “rebalanço” tarifário; decreto 264/98 de desregulação das telecomunicações; decreto 266/98 que modifica o Regulamento Nacional de Interconexão; a resolução 16200/99 da Secretaria de Comunicações que estabelece o Regulamento Geral de Licenças e o Plano Nacional de Licenças; a resolução 18971/99 que estabelece o Regulamento Geral do Serviço Universal; decreto 465/00 de desregulação plena dos serviços de telecomunicações; o decreto 764/00 onde é fixado o novo marco regulatório.

grande incerteza e conflito na resolução de diferendos (Beker et al, 2001), o que seria manifestado com particular intensidade em relação a um aspecto medular da regulação setorial: o das tarifas telefônicas.

A autoridade de regulação inicial no setor foi conferida à Secretaria de Comunicações, sob o domínio do Ministério de Obras Públicas. Isto mudou em junho de 1990 com a criação da Comissão Nacional de Telecomunicações (CNT).

Seguindo o esquema de organização inglês, o governo decidiu a criação de um órgão regulador específico para a regulação, supervisão e controle do setor, assim como também para a prevenção de condutas anti-competitivas.

QUADRO 1

Principais características da CNT

Composição	Cinco diretores escolhidos pelo PEN, com um mandato de cinco anos
Dependência funcional	Ministério do Obras e Serviços Públicos
Controle Externo	Procuradoria Geral da Nação
Controle de Gestão	SIGEN
Aprovação do orçamento	Congresso Nacional
Financiamento	Direitos, tarifas, taxas específicas com que o setor se grava.
Excedente de receita	Desenvolvimento do setor de telecomunicações

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da CNC

2.4.2 A prática do regulador (*regulatory practice*)

As marcas de debilidade da CNT durante 1990 e 1991 são comentadas por vários autores. Coloma *et alii* (1992), Abdala e Spiller (1999) e Urbiztondo (1999) detalham várias destas debilidades, que de maneira resumida são apresentadas a seguir:

- a) Ao renegociar as cláusulas de indexação implícitas no contrato com a chegada da Lei de Conversibilidade, o governo optou pela negociação das LSB diretamente com o Ministério da Economia, Dr. D. Cavallo, realizando um “*by-pass*” à CNT, o que tirou credibilidade;
- b) Demora de seis meses para permitir o aumento das tarifas à CAT, o que obstaculizou a aquisição dessa companhia por parte da Telefónica de Argentina e Telecom Argentina;
- c) Falta de instrumentação e avanço no rebalço de tarifas previsto no Caderno de Encargos;

- d) Falta de desenvolvimento de padrões e processos para emitir licenças a cooperativas telefônicas e operadores de rádio;
- e) Falta de organização para atender reclamações sobre o serviço por parte dos clientes. Não existia um regulamento de qualidade de serviço aprovado, depois de dois anos de funcionamento da CNT;
- f) Total descontrole no uso do espectro radioelétrico;
- g) Ausência de um mecanismo de auditoria e verificação do cumprimento das metas do Caderno de Encargos. A CNT não tinha capacidade para verificar o que as LSB informavam;
- h) Inexistência de regras e procedimentos internos para tomar as decisões da regulação, o que tornava as próprias decisões bastante imprevisíveis;
- i) Ausência de funcionários com experiência em regulação.

Somado a estas debilidades, uma fiscalização feita pelo Banco Mundial alertava o governo argentino sobre o baixo desempenho regulador realizado pela CNT durante o seu primeiro ano. O desfecho foi o decreto 136/92, pelo qual o governo resolveu a intervenção da CNT. Para Abdala e Spiller (1999), a figura de intervenção foi utilizada para oferecer um sinal de situação de exceção, na prática foi equivalente à destituição dos integrantes da diretoria. A intervenção inicial era de doze meses, mais o prazo foi estendido até outubro de 1993.

O apoio institucional para reforçar a capacidade administrativa da CNT atingiu alguns processos. Por exemplo, durante 1992 o status de quase metade das licenças de trezentas cooperativas telefônicas foi regularizado, foram estabelecidas as normas para o uso de radioespectro, foi iniciado o processo para a entrega de licenças de telefonia celular no interior do país e foi feito um acordo com uma associação de consumidores (ADELCO) para o manejo das reclamações dos usuários. Finalmente, foi colocado em prática o regulamento dos direitos e obrigações dos consumidores.

Em outubro de 1993, regulariza-se a situação administrativa da CNT já que mediante concursos foram preenchidos os cargos de presidente e outros membros da diretoria. Simultaneamente, foi resolvido fazer um corte dos seus poderes a favor da Secretaria de Obras Públicas e Comunicações. Entre as mudanças de poderes mais significativas da CNT para a Secretaria encontramos:

- a) Fixação de taxas, direitos e tarifas em matéria de telecomunicações que conformam a parte substancial dos recursos que financiam a CNT;

- b) As tarefas de assessoria ao Poder Executivo sobre a categorização (em exclusividade ou em concorrência) de novos serviços;
- c) Os temas referentes a acordos, tratados, convênios e serviços internacionais;
- d) A adjudicação e caducidade de licenças em regime de concorrência;
- e) A prorrogação do período de exclusividade;
- f) A regulação, controle, fiscalização e verificação das condições sob as quais as licenças são outorgadas.

Durante 1994, o rebalço de tarifas e o *call back* foram os temas dominantes na relação CNT – licenciárias. Para Artana *et alii* (1996) o desenvolvimento do *call back* foi o primeiro sinal de que a estrutura de preços da pré-privatização ia ser difícil de manter.

Os interventores da CNT tinham proibido a utilização do *call back*, argumentando que constituía um uso abusivo do serviço telefônico básico. Depois de marchas e contramarchas, um parecer da Câmara de Apelações no Contencioso Administrativo invocando os direitos dos usuários incluídos na nova Constituição, permitiu o uso do *call back*, já que estes direitos não podiam ser soterrados por causa da criação de monopólios ou regimes de exclusividade.

O rebalço de tarifas foi o próximo motivo de negociação e fortes discrepâncias entre o Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos, as licenciárias e a CNT.

Enquanto que o Secretário de Obras Públicas apoiava os aumentos urbanos para compensar as reduções de interurbanos e de ligações internacionais, a diretoria da CNT sustentava que não era necessário o aumento das tarifas urbanas: o principal argumento era que a reestruturação de tarifas podia consistir unicamente nas reduções de preços de longa distância, já que esta era a consequência natural do avanço tecnológico, que permitiu a concorrência através de um método legal (*call back*), autorizado pela própria CNT. Da mesma maneira, era sustentado que o avanço tecnológico era um risco empresário que não era sujeito a nenhuma compensação no Caderno de Encargos.

Em maio de 1995, e por causa destas discrepâncias, a CNT foi novamente intervinda. Esta intervenção produziu uma série de ações legais, dado que o decreto criado pela CNT estabelecia que os diretores só podiam ser removidos de suas funções através de juízo acusatório da SIGEN. Diante da ameaça de uma apresentação judicial por parte do Defensor do Povo, o Ministério recuou e repôs nos seus cargos os diretores.

Em março de 1996, a Subsecretaria de Comunicações foi hierarquizada em nível de secretaria, passando a depender diretamente do PEN, o que significou amplos poderes de decisão no setor.

Dois meses depois, foram ditadas novas normas referentes à CNT (Decreto 515/96) e foi anulado o Decreto 2160/93 pelo qual tinham sido cortados vários poderes à mesma. A partir desse momento, o poder público passou a estar sob o poder da Secretaria de Comunicações (Artana *et alii*, 1996), de tal maneira que muitas das disposições relevantes foram promulgadas através de resoluções da SC e não da CNT (Abdala e Spiller, 1999).

A CNT uniu-se com seu par de correios formando a Comissão Nacional de Comunicações (CNC) e em janeiro de 1997 integrou-se uma nova diretoria da CNC sem fazer referência a nenhum mecanismo de seleção.

O rebalço tarifário continuava sendo a estrela de qualquer discussão reguladora. A SC anunciou então um novo esquema de tarifas sobre a base de uma nova proposta das LSB. O novo esquema foi instaurado através de um decreto presidencial (92/97) em fevereiro de 1997 com o objetivo de fortalecer sua validade jurídica e, ao mesmo tempo, demonstrar o respaldo político da medida (Basualdo *et alii*, 2002).

Os recursos judiciais não demoraram em chegar com o que o caso finalmente foi derivado à Corte Suprema de Justiça, que em maio de 1998 revalidou o rebalço argumentando que o mesmo era constitucional e que estabelecer as tarifas não era função da Corte, senão do Poder Executivo.

Durante o período de 1996 a 1998 a SC esteve muito ativa, seu poder foi em aumento e isto foi realizado nas numerosas regulamentações que legislam sobre questões onde os poderes da SC não deveriam pelo menos serem exclusivos (Abdala e Spiller, 1999). Entre os principais temas de regulação destaca-se a aprovação das normas a seguir:

- a) Regulamento geral de administração, gestão e controle de radioespectro (Res. SC 163/96)
- b) Regulamento geral de informação econômica, contável e de custos para licenciárias prestadoras de serviços de exclusividade (Res. SC 26874/96 e 26888/96)
- c) Regulamento geral de interconexão (Res. SC 45/97)
- d) Regulação satelital (Res. SC 49/97)
- e) Liberação da banda de preços para o serviço de áudio-texto e estabelecimento das condições econômicas da interconexão entre as licenciárias e as prestadoras de serviços de áudio-texto (Res. SC 184/97 e 280/97 com antecedentes na Res. CNT 212/94)
- f) Regulamento geral de clientes dos serviços de comunicações móveis (Res. SC 490/97)

- g) Autorização para ter acesso em consulta à documentação oferecida pelas diferentes operadoras referente à prevenção de condutas anti-competitivas e subsídios cruzados (Res. SC 805/97)

Nesta etapa, por sua vez, deveria ser definido o poder das LSB para ter acesso a uma prorrogação da exclusividade. A questão central sobre a prorrogação era o cumprimento das metas de qualidade e de expansão. A respeito da qualidade, a CNT sempre teve deficiências para auditá-las de maneira externa. As metas de expansão, por sua vez, são mais fáceis de fiscalizar já que existe uma margem menor de flexibilidade de interpretação sobre o seu cumprimento. Em 1998, o governo outorga a prorrogação de dois anos e a SC lança o “Plano de Liberalização das Telecomunicações”.

Em 2000, o novo governo cria uma revisão da prestação de serviços públicos nas mãos de empresas privadas e mediante o Decreto 764/00 tenta aumentar a concorrência no mercado de telecomunicações.

2.4.2 Incentivos da Regulação

2.4.2.1 Barreiras à entrada

O decreto 1185/90 pelo qual é criada a CNT contém um capítulo referido à outorga de licenças, autorizações, permissões e a política de regulação no que se refere à interconexão de redes. A concessão de novas licenças e permissões está reservada ao PEN e não é faculdade da CNT (a quem só é solicitado emitir uma opinião), o que equivale a dizer que o Estado tem uma alta ingerência política sobre as decisões de entrada à indústria, questão que logo depois seria confirmada através da história das licenças já outorgadas (celular, satelital, cooperativas, etc.) e com o “Plano de Liberalização de Telecomunicações”, como será visto posteriormente.

2.4.2.2 Política de Interconexão

A essência fundamental da regulação em matéria de interconexão esboçada pelo Decreto 1185/90 era que as partes são livres para celebrar convênios de interconexão entre si, enquanto que a CNT unicamente atuava como organismo de primeira instância para aqueles casos onde o acordo entre as partes era possível.

As provisões gerais que os acordos entre as partes deviam conter eram: ausência de discriminação em cláusulas, preços e condições de serviços de interconexão, e adequação às exigências das licenças, permissões ou autorizações respectivas. Para os serviços em regime de

concorrência podia apresentar, por sua vez, recursos de impugnação toda vez que alguém acreditasse que um acordo em particular era discriminatório ou anti-competitivo.

2.4.2.3 Regulação de Preços

O objetivo da regulação tarifária de serviços públicos, especialmente no caso de constituição de uma reserva de mercado, deve ser evitar a formação de preços monopólicos com a conseqüente perda de bem-estar social.

Para o regulador, o problema que se apresenta é óbvio: devem ser fixados os preços sobre a base de informação imperfeita e assimétrica sobre os custos das empresas reguladas, assegurando um nível “razoável” de rentabilidade, mas procurando um resultado o mais próximo possível o qual prevaleceria em condições de concorrência e, como conseqüência, de eficiência. Certamente, uma indústria multiproduto e em permanente mudança tecnológica, como a das telecomunicações, apresenta uma infinidade de dificuldades adicionais. Como conseqüência, não é possível estabelecer uma política tarifária uniforme, senão que critérios mais complexos devem ser adotados. E devem ser somadas a isto as dificuldades que apresenta a estrutura de subsídios cruzados que caracteriza freqüentemente o quadro tarifário prévio à privatização, assim como os objetivos de equidade que o regulador pode-se propor, nem sempre compatíveis com a eficiência econômica no sentido estrito.

A experiência argentina mostra na regulação de tarifas quatro etapas principais:

- i) durante o denominado período de transição, que vai desde o momento em que é definida a maneira como será feita a privatização (decreto 62/90) até a posse por parte das licenciárias –novembro de 1990-, foi adotado o mecanismo da taxa de rentabilidade sobre o capital investido;
- ii) desde a posse da empresa (decreto 2332/90), onde começa a ser utilizado o mecanismo de *price cap*;
- iii) a etapa posterior ao rebalço de tarifas, onde se por um lado continua sendo utilizado o mecanismo de *price cap*, mudam as tarifas relativas entre os serviços urbanos e interurbanos;
- iv) a etapa posterior à entrada em vigência do decreto 264/98, na qual induzidas pela concorrência das ingressantes, as empresas iniciaram um processo de redução voluntária de tarifas oferecendo planos e promoções especiais, especialmente no segmento de longa distância.

2.4.1.2 Os inícios da regulação tarifária

No período de transição prévio à privatização da ENTel, houve ajustes de tarifas para garantir às futuras empresas licenciárias uma taxa de retorno razoável e a partir desse momento poderiam atualizar suas tarifas conforme a evolução mensal do índice de preços ao consumidor. Ao mesmo tempo em que eram autorizadas a efetuar reajustes nas tarifas a cada seis meses, durante o período de transição, para atingir uma taxa de retorno de 16% anual sobre o capital investido.

A adoção do mecanismo regulatório da taxa de rentabilidade pareceria ter respondido, segundo Beker *et alii* (2001), à necessidade de fazer mais atraente a compra da ENTel, por um lado, e à que a elevada taxa de inflação durante o período de privatização inviabilizava o uso do *price cap*, por outro lado.

Quando as empresas licenciárias tomaram posse da ENTel em novembro de 1990, renunciaram ao direito de aplicar reajustes nas tarifas que permitissem alcançar a taxa de retorno de 16% sobre o capital investido. Esta “renúncia” era devido, na verdade, a não aceitar o teto de rentabilidade de 16%, levando em conta que a ENTel tinha sido vendida por baixo do seu valor e que o preço pago por seus ativos conformava parte da equação em função da qual se projetavam os lucros futuros das telefônicas⁹¹.

Ao invés desse mecanismo, foi estabelecido um sistema de preços tipo RPI-X (*Retail Price Index*), aplicados sobre um pacote global (onde está excluído o cargo de conexão). Por este método, as tarifas seriam reajustadas mês a mês conforme a evolução dos preços ao consumidor, menos a percentagem de redução real por eficiência, previsto no decreto 62/90 durante os períodos de exclusividade –redução de 2% anual real- e de prorrogação de exclusividade – redução de 4% anual real-.

Como o controle da evolução tarifária efetuava-se levando em conta a média dos valores tarifários e não cada linha do quadro tarifário, admitiu-se que as licenciárias modificassem suas estruturas de preços relativos⁹². Desde dezembro de 1991, foram feitos reajustes corretivos das tarifas e foi permitido às empresas prestadoras do serviço modificar sua estrutura de preços com

⁹¹ Além disso, ao renunciar à taxa de retorno garantida, as empresas utilizaram um método de amortizações aceleradas, diferente a do método previsto no Caderno, o que implicou um subsídio implícito já que ao reduzir o volume de utilidades netas, diminuiu a base tributável para o imposto de renda. Segundo um estudo realizado pela Câmara de Comércio Argentino-Norteamericana, entre 1991 e 1994, o valor do imposto de rendas “subsidiado” (não pago), graças à utilização de amortizações aceleradas, foi de US\$ 660 milhões.

⁹² Como consequência do reconhecimento de uma distorção inicial na estrutura de preços (assinaturas entre diferentes categorias de usuários, preços por minutos por distância das ligações, etc.).

o objetivo de aumentar a tarifa urbana, que se encontrava por baixo do custo de prestação, e de reduzir a tarifa de longa distância, que se encontrava por cima do seu custo de prestação.

Os acordos de modificação tarifária sofreram diferentes mudanças e negociações, especialmente com o início da Lei de Conversibilidade, pela qual é proibida a realização de contratos de prestações recíprocas com cláusulas de correção de preços. Dessa maneira, em novembro de 1991, o governo fez um acordo com as empresas telefônicas para um novo procedimento de reajuste que se acreditava ser compatível com a vigência da Lei de Conversibilidade da moeda. Esse acordo consiste em permitir ajustes tarifários ligados à inflação internacional, medida pelo índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos (decreto 2585/91). Deste modo, as tarifas telefônicas foram dolarizadas e foi permitido atualizá-las duas vezes ao ano em função da percentagem de variação semestral do índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos.

A leitura da dolarização tarifária, feita por diferentes autores, é totalmente divergente. Beker *et alii* (op. cit.) enfatizam a redução em termos reais das tarifas telefônicas: “primero, por los nueve meses que se mantuvieron sin cambios mientras los precios locales aumentaban; segundo, porque sólo podían crecer 2% menos que la inflación estadounidense; tercero, porque la inflación interna fue mayor que la internacional.”

Abdala e Spiller (1999), por sua vez, encontram que só entre 1992 e 1994 a inflação norte-americana foi inferior à argentina, e depois sempre foi levemente superior. Além disso, não deve ser perdido de vista o alto nível de preços das tarifas –em dólares- inicial. Segundo estes autores, existem evidências de que o nível inicial de preços foi muito benéfico para as licenciárias a expensas dos consumidores, principalmente nos primeiros anos de privatização⁹³.

Para Abeles (2001), esta medida não só permitiu reintroduzir uma cláusula de indexação tarifária na regulação –proibida por lei-, senão que passou a conformar um seguro cambiário a favor das licenciárias diante de qualquer modificação na política cambiária.

2.4.1.3 O rebalço tarifário

A questão central da regulação em telecomunicações na década de noventa, e sem dúvida o de mais conflito, foi o rebalço tarifário, já que a estrutura original de tarifas implicava distorções. Todas as comparações em nível internacional sugeriam que, ainda que os subsídios cruzados

⁹³ O efeito quantidade provocado pelo aumento das tarifas iniciais repercutiu em 1991 quando o total de tráfego de ligações locais e interurbanas caiu 8% (Abdala e Spiller, 1999) .

fossem algo usual, na Argentina a distorção existente entre os preços das chamadas locais e de longa distância eram desproporcionais (Artana *et alii*, 1996).

Qualquer proposta de reestruturação de tarifas, inclusive aquela que tivesse como resultado uma mudança neutra na receita da empresa, enfrentava três problemas principais (Abdala y Spiller, 1999:56):

- i) Estabilidade das regras do jogo: o compromisso do regulador e das empresas de respeitar estritamente o acordo feito no Caderno de Encargos limitava a margem para as decisões.
- ii) Impacto nos consumidores: estava em jogo uma transferência de rendas desde os assinantes residenciais e com uso intensivo em chamadas locais (na maioria localizados no AMBA) para assinantes comerciais e profissionais e usuários de longa distância (afetando na sua maioria os residentes do interior do país).
- iii) Impacto macroeconômico: o governo, cuidadoso do seu plano de estabilização monetária, era reticente ao gerar uma reestruturação que pudesse incidir na medição do Índice de Preços ao Consumidor.

Em um contexto onde se tende a introduzir, em diferentes países, concorrência nos diversos segmentos do mercado de telecomunicações, não poderia ser mantida uma estrutura tarifária onde, por exemplo, as tarifas das chamadas de longa distância expressam valores muito superiores aos seus custos de prestação, subsidiando as tarifas de serviço urbano ou local, que estão por debaixo dos seus custos.

Na Argentina instituiu-se o seguinte argumento: a única maneira de equilibrar as tarifas consiste em incrementar as tarifas urbanas e diminuir as de longa distância. Contudo, existe outra possibilidade que nunca foi discutida: se as empresas estavam obtendo lucros extraordinários graças aos dois tipos de tarifas, poderia ter sido feito um reequilíbrio adequando os preços relativos aos custos relativos, diminuindo ambas as tarifas em proporções diferentes (Forcinito, 2001).

A primeira tentativa de negociação produziu uma proposta, elaborada pelas LSB, na qual previa aumentos de 20% a 40% nas assinaturas (cargos fixos); de até 200% nas chamadas urbanas, produto de uma recategorização da área urbana da Grande Buenos Aires; descontos de 2% a 46% para interurbanos e de 12% para a longa distância internacional⁹⁴.

⁹⁴ Esta proposta provocou sérios questionamentos em duas audiências públicas convocadas no final de 1994, as quais foram altamente politizadas. Sobre estas primeiras audiências na questão do rebalço foram apresentados recursos de amparo e uma medida de não inovar por parte do juiz, com base na falta de transparência do processo (Abdala e Spiller, 1999:57)

Um relatório de uma consultora privada, NERA, contratada pelo Ministério de Obras Públicas, estimou que se essa proposta tivesse sido implantada as licenciárias teriam obtido uma renda extraordinária de US\$ 500 milhões. Este mesmo relatório provocou uma série de recomendações com sete opções consistentes em reajustes tarifários a serem instrumentados em um período de seis meses. Em outubro de 1996, as empresas apresentaram uma nova proposta, sendo similar a uma das opções apresentadas pela consultora NERA. A proposta consistia em um incremento de 80% das assinaturas residenciais, sem mudanças nas assinaturas comerciais, as ligações locais aumentavam em média 50%, as interurbanas diminuía entre 15% e 59%, e internacional reduzia 55%.

A SC anunciou o novo esquema com algumas modificações. O rebalço que foi aplicado no começo de 1997 (decreto 92/97) não se limitou a aumentar o valor das chamadas locais e a reduzir o valor das ligações de longa distância (item 1 a 3 da numeração a seguir), senão que introduziu uma série de modificações adicionais (item 4 e 5):

1. a ampliação da banda horária correspondente à tarifa normal que foi estendida até as 22:00 hs (antes era até as 20:00 hs);
2. a inclusão de uma nova banda horária nas ligações urbanas (tarifas diferenciadas) entre as 10:00 e as 13:00 hs;
3. o aumento dos ritmos de tarifação, isto é, o tempo que deve transcorrer para que um pulso seja computado (implicando redução das tarifas) das ligações interurbanas e internacionais;
4. o aumento dos custos da assinatura mensal que passou de ser de US\$ 4,4 a US\$ 12,5;
5. a eliminação da franquia de pulsos mensal, que era de 100 pulsos livres antes do rebalço.

Desta forma, segundo FIEL (Fundação de Pesquisas Econômicas Latino-americanas, 1999), a implementação do rebalço deu lugar a um incremento de 25% no custo médio do serviço telefônico para os usuários residenciais do AMBA, refletindo o resultado líquido de dois efeitos contrapostos: por um lado, reduziu a quantidade de pulsos consumidos para um pacote de idêntico consumo e, por outro lado, tanto o aumento no custo da assinatura mensal (182%) quanto à eliminação da franquia de pulsos incrementaram o custo fixo do serviço telefônico para os usuários.

Em novembro de 1997, a Secretaria de Comunicações determinou a modificação de algumas das disposições consignadas no decreto 92/97, promovendo uma redução parcial do impacto inicial sobre a média de custo do serviço para usuários residenciais. Como consequência, o custo do

serviço da telefonia básica para os usuários residenciais teve uma diminuição de 7% por causa da:

1. eliminação da banda horária de tarifas diferenciadas ou “de pico” para ligações urbanas;
2. a ampliação do horário noturno, que voltou a ser desde as 20:00 hs.

O rebaço de tarifas também afetou a relação entre as chamadas residenciais e comerciais.

QUADRO 2

EVOLUÇÃO TARIFÁRIA SEGUNDO FIEL, 1990-1998

(EM PESOS ATUAIS E PORCENTAGENS)

Serviço	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Var. 1990/98
Comercial	106,28	161,56	151,27	152,88	154,69	147,62	148,76	118,09	115,81	8,97%
Residencial	18,33	27,86	31,05	31,59	32,08	31,59	32,12	40,13	39,81	117,18%
Ponderado	38,12	57,94	58,10	58,88	59,67	57,70	58,36	57,67	56,91	49,29%

Fonte: FIEL (1999)

Enquanto que, como vimos, segundo FIEL (1999) o custo residencial aumentou 25%, a tarifa correspondente aos usuários comerciais diminuiu 20,6%. Isto põe em xeque as implicações distributivas do rebaço. Os usuários residenciais e os usuários intensivos em chamadas locais enfrentaram incrementos relativos de preço, enquanto que os clientes comerciais e aqueles que realizam ligações de longa distância enfrentaram um decréscimo de preços relativos. Esta tendência manifestou-se ao longo de toda a década: as tarifas comerciais incrementaram, em valores correntes, só 9% entre 1990 e 1998, enquanto que o aumento das residenciais ficou por volta de 117%.

Para Abdala e Spiller o rebaço:

“ayudo a corregir distorciones importantes en la estructura de precios relativos de servicios telefónicos... igualmente, la CNC no dio a conocer los resultados de auditorías que debían realizarse sobre los efectos ex post de las elasticidades precios, para verificar la neutralidad de los ingresos, donde el regulador tiene desventajas evidentes de información...” (1999:69)

Cabe fazer uma última digressão apontada por Celani (1998). O processo de rebaço de tarifas pode ser compreendido como uma antecipação (ou preparação) das licenciárias para o período em que seu mercado se tornasse “contestável”, ou seja, quando em 1999 concluísse o período de exclusividade. De fato, as tarifas cuja diminuição foi promovida correspondem à parte do

mercado de telecomunicações que primeiro ficaria exposta a uma situação competitiva (as chamadas interurbanas e internacionais) e cuja demanda é mais elástica. Por outra parte, as tarifas que foram elevadas (chamadas locais) correspondem a um mercado que manteria por mais tempo o seu caráter cativo, e que é caracterizado por uma demanda relativamente inelástica.

1.4.2.3 Liberalização do mercado: introdução de concorrência ou consolidação de posições?

No final de 1998 –antes da sanção do “Plano de Liberalização”- o mercado argentino de telecomunicações apresentava uma estrutura altamente concentrada: unicamente quatro atuantes, os conglomerados empresários controladores da Telefónica de Argentina, e a Telecom Argentina e, em proporções menores, o grupo local Agea/Clarín e a Companhia de Radiocomunicações Móveis Movicom, concentravam praticamente o total dos segmentos do mercado mencionado⁹⁵. Por sua vez, estas empresas apresentavam um grau elevado de integração vertical e horizontal, envolvendo desde aquelas atividades vinculadas à produção de conteúdos até as associadas às diferentes vias para o transporte e a distribuição dos mesmos.

A análise da normativa que rege os critérios sob os quais começa a liberalização do mercado em novembro de 1999 transcende o disposto no Decreto 264/98 “Plano de Liberalização das Telecomunicações”. Este *plano* deve diferenciar-se da *política* de liberalização, que abrange um conjunto muito mais amplo de disposições normativas e de ações regulatórias que constituem um todo articulado cuja coerência constituem o real sentido da abertura à concorrência no setor.

As três dimensões regulatórias fundamentais desta política são:

- i) a reestruturação tarifária implementada no início de 1997;
- ii) a concessão de licenças, tanto no âmbito da telefonia básica (decreto 264/98) quanto no campo do Sistema de Comunicações Pessoais (PCS) cuja definição acontece em 1999, mas que se remonta ao ano 1995;
- iii) e os critérios estabelecidos para a regulação da concorrência uma vez concluído o período de exclusividade.

⁹⁵ Em relação ao serviço de transmissão de viva voz, Telefónica de Argentina e Telecom Argentina operavam a prestação por enlaces fixos de forma monopólica com uma participação próxima a 100% em cada um dos seus âmbitos geográficos de exclusividade, resultando equivalentes a 54:% e a 44% em nível nacional, respectivamente. Além disso, possuíam uma importante participação no mercado nacional de telefonia móvel celular, 30 % Telecom Argentina e 23% Telefónica de Argentina. O resto do mercado era dividido entre Movicom, 30%, e CTI Móvil, 17%.

i) Implicâncias do rebalço tarifário na abertura do mercado à concorrência

Apesar de a aplicação do rebalço tarifário no início de 1997 já ter sido analisada, nesta seção pretende-se explicar o impacto que essa reestruturação tarifária teve em relação à abertura do mercado à concorrência.

Deve ser levado em conta, em primeiro lugar, que por motivos tecnológicos e de escala, não todos os segmentos do mercado de telecomunicações resultam igualmente permeáveis ao ingresso de novas operadoras, quanto menos no curto prazo. O segmento de longa distância é o mais propício para o ingresso de novas empresas que o de telefonia urbana básica. A respeito dos usuários comerciais, dada a magnitude de seu consumo tendem a enfrentar um espectro de possibilidades mais amplo em matéria tarifária. Esse segmento é o mais rentável, o “creme” do negócio.

Em segundo lugar, deve considerar-se que, em um contexto em que se pretende introduzir a concorrência, é inconveniente manter uma estrutura tarifária, na qual as ligações de longa distância “subsidiem” as de curta distância (Laffont, 1997). Isto porque se for mantido o mesmo esquema tarifário, o ingresso de novas operadoras muito provavelmente tenderia a induzir um processo de “descreme” no segmento de longa distância.

Ainda que o rebalço tenha sido aplicado sob o pressuposto de que existia um subsídio cruzado desde as chamadas de longa distância para as de curta distância, é verdadeiro também que antes da aplicação do mesmo todas as tarifas excediam o que, de acordo com os padrões internacionais, constituía uma relação “custo-benefício” razoável⁹⁶. Como consequência, teve que ser divulgada a diminuição simultânea de ambas as tarifas –em maior medida as de longa distância-

Isso supôs um importante reposicionamento estratégico das LSB frente à futura abertura do mercado (Forcinito, 2001), já que o rebalço concedia às LSB a possibilidade de afrontar a concorrência sob o resguardo que supunha ter concedido cobrar tarifas mais elevadas à porção mais cativa de sua clientela (os usuários residenciais especialmente no que se refere ao serviço urbano). Em definitiva, com o rebalço se produziu a adequação das tarifas que primeiro enfrentariam uma situação competitiva (longa distância e as assinadas por usuários comerciais),

⁹⁶ Na legislação argentina, o nível razoável dos benefícios das empresas privatizadas foi definido como o custo unitário mínimo de longo prazo na prestação de cada um dos serviços.

assentando as bases para a potencial implementação, por parte das LSB, de um subsídio cruzado desde a telefonia urbana básica à interurbana nacional e internacional.

ii) Política de concessão de licenças

A análise da concessão de licenças deve ser analisada nas suas duas dimensões principais: a liberalização do mercado de telefonia básica e a concessão de licenças do sistema de comunicações pessoais.

a) Plano de Liberalização de Telecomunicações

O denominado “Plano de Telecomunicações” (decreto 264/98) impulsionou a abertura gradual do mercado de telefonia urbana básica e de longa distância (nacional e internacional) a partir de duas etapas diferenciadas. Em uma primeira etapa, desde novembro de 1999, unicamente duas novas sociedades estavam habilitadas para prestar o serviço básico local e de longa distância concorrendo em todo o território nacional com as LSB. Já na segunda etapa, a partir de novembro de 2000, abria-se a possibilidade de que novas companhias ingressassem⁹⁷.

Desse modo, a autoridade regulatória desenhou uma desregulação administrada, na qual a lógica do cronograma, segundo Beker *et alii* (2001), respondia a dois princípios: estender a proteção temporal às LSB para evitar o “descreme” e, ao mesmo tempo, possibilitar que uma “concorrência sólida” seja constituída. Os considerandos do direito tentaram justificar ambas as características com abundantes argumentações. O raciocínio pode ser resumido da seguinte maneira:

“dado que existen en el mercado dos grandes empresas establecidas con una posición dominante (total) que constituye una clara ventaja inicial, y dada la tendencia a la concentración observada en el mercado mundial, la competencia efectiva solo podrá desarrollarse si se la orienta adecuadamente” (Beker *et alli*, 2001:104)

O Decreto 264/98 determinou uma série de requisitos que as empresas que pretendessem ter acesso a estas duas novas licenças deviam cumprir necessariamente. Tratava-se da exigência de que os novos consórcios estivessem integrados, em maio de 1998, ao mesmo tempo, por: operadora/s de serviços de telefonia celular com bases no país, operadora/s de redes físicas de televisão a cabo de grande cobertura e/ou prestadoras de serviços de telecomunicações com

⁹⁷ As principais disposições normativas vinculadas a esta segunda fase da liberalização do mercado nacional de telecomunicações foram finalmente definidas após a sanção do decreto 264/98 e constam no “Regulamento Geral de Licenças e Plano Nacional de Licenças” (Resolução 16200/99 da Secretaria das Comunicações).

redes físicas já instaladas, e operadora/s independentes (tratava-se de alguma das quase trezentas cooperativas telefônicas existentes no país).

Os integrantes dos consórcios com intenções de ter acesso às novas licenças não deviam ter nenhum vínculo societário com as LSB. Desta maneira, só a Movicom (associada posteriormente a Bell South) e a CTI Móvil (controlada pelo grupo local Agea/Clarín e a americana GTE) cumpriam, no campo da telefonia celular, esse critério, sendo que a Unifón, Telecom Personal e Miniphone ficaram expressamente excluídas por estarem controladas pelas LSB.

Chambouleyron (1998) criticou esta medida argumentando que, desde um ponto de vista econômico e tecnológico, não se justifica que o governo imponha barreiras legais à entrada. Para Abdala e Spiller (1999), a experiência chilena determinou a decisão governamental na Argentina⁹⁸. Naquele país, a política de liberalização total tarifária e de entradas ao setor *teria* levado à falência empresas como Télex Chile e provocado uma concentração ainda maior no mercado das telecomunicações. Estes autores questionam se além da política regulatória, possam ter sido também as más decisões empresariais quanto a acordos de interconexão, identificação estratégica da clientela, falta de acordos de faturamento com a empresa dominante de serviços locais e ineficiência em despesas de publicidade, que levaram à falência da empresa⁹⁹.

Urbiztondo (1999) questiona duas das justificativas do governo para a desregulação administrada: por um lado, o “reconhecimento” dos investimentos feitos por operadoras independentes é um privilégio que poderiam reclamar muitas outras empresas ou indivíduos que tenham investido seus recursos no país; em segundo lugar, a “concorrência ruinosa” é um argumento que esgrime tipicamente desde o lado dos ofertantes do serviço, enquanto que:

“la regulación no debe orientarse a evitar dichas pérdidas sino que tiene como objetivo permitir a los usuarios aprovechar las ventajas de la competencia, delegando a las empresas privadas las decisiones de inversión que consideren más rentables para sí...” (*id. ibid.*, 1999:2)

⁹⁸ Chama a atenção o fato de que os potenciais novos ingressantes coincidiam com o diagnóstico do governo a respeito de como encarar a transmissão. Por exemplo, o presidente da Movicom (Mauricio Wior) diz que na desregulação total “...*las tarifas bajan rápidamente pero luego se recuperan. A la larga no se invierte en el sector y una empresa toma posición dominante con el 90% del market share, como sucede en Chile*”. Por sua vez, o presidente da CTI (Eduardo Menascé) apontava que “*este no es un mercado que empieza de cero. Requiere grandes inversiones. Ya hay dos firmas monopólicas y, si se abre a todos, se va a concentrar más*”. O titular da CNC (Roberto Catalán) acrescentava que “*es mejor que existan cuatro grandes que un gigante y quince jugadores pequeños*” (Citações da Revista Negócios, Ano 8, Nº82, julho de 1998)

⁹⁹ De fato, quando ocorreu a liberalização do serviço de longa distância internacional no país vizinho, a Télex Chile tinha desde 1992 25% do mercado e contava com uma rede própria de fibra ótica. O ingresso de cinco novas operadoras em 1994, a pesar de ter diminuído os preços das tarifas aos consumidores finais em 80%, não afetou sua participação no mercado. Os novos ingressantes careciam de rede própria e procuraram na Télex Chile melhores condições de interconexão das que a CTC oferecia, mas a empresa se recusou a oferecer melhores acordos. Para conhecer mais detalhes sobre o recente funcionamento das telecomunicações no Chile, ver Chambouleyron (1999).

A seriedade com que este processo foi instrumentado pelo governo é contraditória com as características básicas do setor. Um setor em que a tecnologia e o comércio e uma regulação que acompanhe no segundo plano, determinam sua eventual evolução.

A partir da entrada em vigência da segunda fase de liberalização (novembro de 2000), a concessão de novas licenças começaria a reger pelo denominado “Regulamento Geral de Licenças e Plano Nacional de Licenças”, pelo que foram estabelecidas novas exigências que deveriam cumprir todas aquelas companhias que aspirassem a entrar no mercado nacional das telecomunicações¹⁰⁰:

- Mostrar experiência prévia na prestação do serviço;
- Contar com um patrimônio líquido mínimo de 100 milhões de dólares;
- Associar-se obrigatoriamente a uma empresa que opere previamente no mercado local;
- A cobertura geográfica mínima para as licenças nacionais devia ser de chegar a oferecer o serviço a 50% da população total no decorrer de cinco anos, no caso da licença local, foi exigido que a prestação fosse possível pelo menos em três áreas locais diferentes durante os primeiros dois anos, com uma cobertura geográfica não inferior a 35% de cada região escolhida.

Estes requisitos tornaram-se importantes barreiras para o ingresso ao mercado, já que apesar de que a partir da sanção deste regulamento ficaram condições de ingressar ao mercado local todas aquelas firmas que obtivessem uma licença, os requisitos e obrigações que devem cumprir os potenciais ingressantes transformam-se em barreiras para empresas menores¹⁰¹.

Desta forma, cabe questionar se o esquema de “liberalização plena” cria os incentivos suficientes para introduzir concorrência efetiva no setor a escala nacional. Inclusive, quando não tivesse sido estabelecida nenhum tipo de obrigação aos potenciais ingressantes, o ingresso ao setor dos novos ofertantes já era colocado como um objetivo difícil de ser atingido, dado o elevado poder de mercado e as vantagens de precedência dos *holdings* empresários preestabelecidos, assim como seu controle sobre a maior parte da infra-estrutura básica.

¹⁰⁰ Existem diferentes tipos de licenças no campo do serviço de telefonia. Enquanto umas abrangem a prestação geral do serviço de telefonia, outras ficam restritas alternativamente ao serviço local, ao de longa distância ou ao de telefonia pública.

¹⁰¹ A maior parte das licenças outorgadas estão concentradas em quatro regiões do país: AMBA, Córdoba Capital, Mendoza Capital e Rosario, que pelo número de usuários e o tráfego de chamadas que concentram, constituem o verdadeiro “creme” do negócio.

Esta situação muda quando o novo governo radical dispõe o fim do sistema de concorrência administrada, com a desregulação do mercado, sendo formalizado com o Decreto 764/00. Este decreto tenta garantir a concorrência efetiva, eliminando as restrições que impeçam o acesso a operadoras, proibindo as condutas anti-competitivas e estabelecendo a interconexão de redes para conseguir a interoperabilidade dos serviços.

Comparando o regulamento atual com o derivado do decreto 264/98, ressaltam vários princípios para uma maior desregulação. Quatro diferenças fundamentais são destacadas:

- 1) Não estabelece nenhuma condição a respeito do tipo de tecnologia a ser utilizada, conforme com a rápida mudança tecnológica que o setor apresenta, de maneira que os avanços técnicos não precisem realizar contínuas modificações do regime.
- 2) O regime anterior colocava alguma restrição ao capital estrangeiro, ao exigir a participação de um sócio local com pelo menos 10% do capital social.
- 3) Passa-se de três tipos de categorias de licença (telefonia, que incluía outras três subdivisões, valor agregado e resto das telecomunicações) a uma licença única que habilita a prestar qualquer tipo de serviço.
- 4) Não são estipuladas obrigações de cobertura geográfica mínima.

QUADRO 2

INTRODUÇÃO DE CONCORRÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO BÁSICO

Etapas	Serviço básico local	Serviço básico de longa distância	Empresas/Tipos de licença
Nov.1997/Nov.1999 (prorrogação do período de exclusividade)	Licenciárias do Serviço Telefônico Básico	Licenciárias do Serviço Telefônico Básico	Telefónica de Argentina Telecom Argentina
Nov.1999/Nov.2000 (primeira etapa de liberalização)	Ingresso de duas novas operadoras nacionais (sociedades integradas por grandes operadoras de televisão a cabo e telefonia celular, com participação de cooperativas telefônicas)		Telefónica de Argentina Telecom Argentina Movicom – Bell South CTI Móvil (Agea /Clarín e GTE)
Nov. 2000/... (segunda etapa de liberalização)	Novas operadoras segundo “Regulamento Geral de Licenças e Plano Nacional de Licenças”		Telecom Argentina (geral) Movicom Bell South (geral) CTI Móvil (geral)

	(Resolução 16200/99) e Decreto 764/00	Techtel (geral) Impsat (local e longa distância) AT&T Argentina Keytech (local e longa distância) Comsat (longa distância) Metrored (local) SES Sistemas Eléctronicos (longa distância) Compañía del Sur (local), Telenet (local) Superfone (local e longa distância) Diginet (local e longa distância) Ferro Cablemundo Com. (local e longa distância) Federación de Coop. Telef (local e longa distância) Diveo Broadbad Network (geral)
--	---------------------------------------	---

b) Licenças para o Sistema de Comunicações Pessoais

A particularidade da tecnologia PCS radica em que possibilita a prestação do serviço fixo de transmissão de viva voz –com opção a móvel- a preços competitivos com os de telefonia básica, isto é, com tarifas mais baixas do que aquelas que a tecnologia celular admite. Constitui-se dessa maneira, como um potencial substituto direto da telefonia básica.

A partir disso é que a política de concessões de novas licenças para o serviço de telefonia fixa e móvel mediante esta tecnologia constituísse um aspecto regulatório estratégico desde uma perspectiva de médio/longo prazo, na medida em que abriria a possibilidade de que outras empresas conseguissem ingressar ao mercado e, portanto, erodissem em alguma medida, a posição dominante que as LSB tinham herdado do período de exclusividade.

A concessão de licenças para o PCS foi concebida inicialmente pela Secretaria de Comunicações especificamente como o mecanismo principal para introduzir concorrência na prestação do serviço de transmissão de voz em nível urbano. A primeira tentativa, em 1995, não prosperou

devido às diversas ações judiciais interpostas pelas empresas que prestavam o serviço de telefonia móvel celular. De fato, Movicom e Miniphone solicitaram a suspensão até 2003 com base em um hipotético compromisso de exclusividade na prestação do serviço de telefonia móvel na Área Múltipla de Buenos Aires (AMBA) assumido pelo Estado Nacional com a empresa Movicom¹⁰².

Em 1997, o governo entendeu que não existia tal compromisso e retomou o processo licitatório, aprovando, através do decreto 92/97, o Regulamento Geral do Serviço PCS e a chamada a Concurso Público Nacional e Internacional para a adjudicação de duas licenças no AMBA. Um aspecto chave desta chamada a concurso é que, a fim de favorecer a diversificação da oferta telefônica de curta distância para quando o mercado estivesse aberto à concorrência, excluía-se do mesmo as operadoras do serviço telefônico básico e as empresas vinculadas. Para as LSB, isto último constituía tanto uma inabilitação – por permanecer fora de um segmento do mercado- como, fundamentalmente, uma ameaça –por causa do ingresso de novas firmas em um espaço estratégico desde o qual disputar parte do mercado que até então tinham monopolizado-.

Novas ações judiciais, desta vez iniciadas pela Telefónica de Argentina, acabaram por modificar o desenho original do concurso. Mediante o Decreto 266/98 foi estabelecido que as LSB poderiam participar da licitação de duas bandas de frequência para a prestação do PCS tanto no AMBA quanto no interior do país; enquanto que, uma vez outorgadas as mesmas seriam adjudicadas duas bandas de menor frequência do novo sistema de comunicação às sociedades prestadoras do serviço celular (Miniphone e Movicom no AMBA e a CTI Móvil, Telecom Personal e Unifón no interior do país).

Dessa maneira, só em junho de 1999 –poucos meses antes da finalização do período de exclusividade- o governo adjudicou através de concurso público as quatro licenças para prestar o serviço de comunicações pessoais, tanto no AMBA como no interior do país, constituindo o mercado da seguinte maneira:

- AMBA: consórcio liderado pela Telefónica de Argentina e Telecom Argentina e outro liderado pela GTE (Estados Unidos)¹⁰³. Movicom e Miniphone ficaram como responsáveis da banda de menor largura de frequência.

¹⁰² Em 1993 o governo outorgou a Telefónica de Argentina e Telecom Argentinas a possibilidade de operar a segunda banda de frequência do serviço de telefonia celular no AMBA, através da empresa Miniphone, onde operava desde 1988 a firma Movicom.

¹⁰³ Esta empresa estava associada em CTI Móvil com o grupo argentino Agea/Clarín.

- Região Norte: Movicom e Telefónica de Argentina adjudicaram-se as bandas de maior frequência. CTI Móvil e Telecom Personal receberam as bandas de menor frequência.
- Região Sul: os adjudicatários foram Movicom e Telecom Argentina, enquanto que as bandas de menor frequência foram designadas a Unifón e CTI Móvil.

Resumindo, no âmbito do PCS foram outorgadas doze licenças, as quais foram adjudicadas sem exceção às grandes firmas preestabelecidas no setor. Como produto desta concessão de licenças, Movicom e CTI Móvil estenderam suas operações para todo o país, enquanto que cada LSB conseguiu ingressar na área da outra no interior do país, e consolidar suas posições dominantes nas suas respectivas zonas.

Por causa disso, e da importância estratégica do PCS em relação à possibilidade de introduzir um certo grau de pressão competitiva sobre o mercado, cabe se perguntar: quantas empresas poderiam estar operando no mercado argentino, se tivessem sido excluídas do concurso as empresas que conseguiam posições dominantes em outros segmentos do mesmo, especialmente no de telefonia fixa de curta distância?

Para Forcinito (2001) foi bloqueado um importante mecanismo que teria permitido gerar certa concorrência de preços, a partir do ingresso de novas operadoras, especialmente no serviço local (aquele no qual, especificamente, resulta mais difícil a introdução da concorrência), determinando, como consequência, o poder monopólico das firmas dominantes em cada região.

2.4.1.4 Regulação da transição do monopólio à concorrência oligopólica

Todo processo de transição desde um esquema monopólico na prestação do serviço telefônico básico a outro caracterizado por um padrão competitivo, longe de colocar o afastamento do Estado no seu papel regulador, impõe a necessidade de uma regulação muito mais intensa e complexa do que a requerida durante a etapa de reserva legal do mercado.

Essa regulação deve ser orientada, fundamentalmente, a garantir a universalização de acesso aos diferentes serviços por parte de todos os usuários, proteger estes últimos do possível abuso de posição dominante por parte das empresas prestadoras e, simultaneamente, promover as condições necessárias que o funcionamento competitivo do mercado requer.

A possibilidade de que se desenvolva uma dinâmica relativamente competitiva no mercado de telecomunicações depende, além da constituição da estrutura do mercado e da propriedade do capital do setor, das regras de jogo que sejam estabelecidas para regular a transição da situação de monopólio a outra de concorrência oligopolística.

No caso argentino, estas regras foram determinadas fundamentalmente a partir da regulamentação das condições de acesso às redes (interconexão e revenda de serviços), a definição de mecanismos de administração do sistema de identificação de usuários nas redes (numeração) e de migração entre empresas, a fixação das tarifas e as obrigações do serviço universal.

2.4.1.4.1 Acesso a redes e interconexão

Especialmente em mercados como o argentino, nos quais a propriedade da rede telefônica de enlaces fixos encontra-se altamente concentrada, a regulação das condições de acesso à mesma - interconexão entre redes- resulta fundamental para viabilizar a concorrência.

O objetivo fundamental deveria ser evitar a duplicação das redes, através da revenda obrigatória de serviços por parte das operadoras dominantes (Forcinito, 2001; Urbiztondo, 2002). Portanto, com diferença das diferentes experiências internacionais, no momento da liberalização dos mercados, na Argentina a revenda de serviços em condições não discriminatórias não tinha sido estabelecida como obrigatória, o que teria operado como um mecanismo de incentivo à entrada de novos concorrentes no mercado.

Quanto às condições de interconexão, ditou-se um Regulamento de Interconexão (Resolução 49/97 da Secretaria de Comunicações). Este decreto é impugnado judicialmente e substituído pelo Decreto 266/98 que serviu como base para o atualmente vigente, já que segue uma estrutura similar.

Nos aspectos econômicos, o Decreto 266/98 tinha a obrigação de proporcionar a interconexão por livre acordo entre as partes –com intervenção da autoridade competente no caso de falta de acordo-, a fixação de preços sobre a base de custos incrementais de longo prazo da tecnologia eficiente (incluindo uma rentabilidade razoável)¹⁰⁴ e a regra da não discriminação¹⁰⁵, proibindo, por sua vez, a implementação de subsídios cruzados e a fixação de preços menores aos custos incrementais.

¹⁰⁴ Os custos incrementais de longo prazo são definidos como a diferença nos custos totais de longo prazo de investimento e operação causados pelo aumento da produção do serviço ou a instalação adicional do elemento da rede de que se trate. Supõe-se que aquele que se interconecta paga um preço conforme o custo de cada função que aloca mais um plus correspondente à rentabilidade do proprietário da rede com a qual se conecta.

¹⁰⁵ O regulamento mencionado estabelece como obrigatória a provisão de pelo menos um ponto de interconexão com acesso comutado a todos os usuários em cada uma das áreas de serviço local nas que existem mais de dois usuários.

Cabe destacar que esta regulação não tende necessariamente a garantir uma interconexão não discriminatória, na medida em que não explicita o que é entendido por rentabilidade razoável, ao mesmo tempo em que não leva em conta a forte assimetria na informação que caracterizou a relação entre o órgão regulador e as empresas dominantes durante a vigência dos monopólios regionais, o que se agrava com a introdução de concorrência, que supõe crescentes dificuldades em relação à possibilidade de contar com a informação técnica detalhada que o método de custos incrementais requer (Vispo, 1999).

Segundo uma pesquisa efetuada pela Fundação Mediterrânea, os preços de referência de interconexão –que seriam utilizados até que tivessem condições de determinar o custo ou de utilizar os preços de outros países- são elevados em relação aos vigentes nos países europeus e os estabelecidos através de várias recomendações internacionais.

De fato, tal como é apontado no estudo mencionado, resulta irracional demais que o valor de acesso à rede local por minuto (US\$ 0,031) ultrapassasse o preço do minuto de chamada telefônica (US\$ 0,023), que por outra parte faz uso de toda a rede local (Chambouleyron, 1999).

O regulamento geral de interconexão do Decreto 764/00 trata do alcance, os objetivos, princípios gerais, o papel do órgão regulador, os elementos técnicos, os aspectos econômicos e outras disposições adicionais, que são resumidas no seguinte quadro:

QUADRO 3

CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO REGULAMENTO DE INTERCONEXÃO

Objetivos	Promover o ingresso de novas prestadoras, garantindo condições equitativas de concorrência, evitando imposições que levem ao uso ineficiente dos recursos e assegurando a interoperabilidade das diversas redes.
Modelo de Regulação	São colocados os princípios gerais que regerão a interconexão, deixando as disposições particulares para os convênios que assinem a as partes entre si. A intervenção só ocorre se um operador se recusa a conceder interconexão ou quando não se chegar a um acordo.
Condições técnicas	Arquitetura aberta (as empresas são obrigadas a usar normas técnicas conforme os Planos Técnicos Fundamentais, para que os demandantes possam fazer uso eficiente das mesmas).

Condições operativas	Direito à co-localização, facilitar a interoperabilidade.
Tratamento não discriminatório	Serviço de igual qualidade para todas as empresas às quais o serviço é oferecido, incluindo a si mesma. Igualdade de acesso.
Condições administrativas	Informação confidencial, fornecimento obrigatório de faturamento e cobrança.
Funções essenciais	Acesso ou terminação local, “bucle” do assinante –conexão entre o usuário final e a central de comutação local, co-localização, fornecimento de porto físico e tráfego local. O preço destas funções deve ser determinado em função dos seus custos incrementais de longo prazo.
Funções não essenciais	Longa distância nacional. O preço será determinado como a média aritmética dos preços vigentes nos seguintes países: Austrália, Canadá, Chile, Nova Zelândia, Estados Unidos e União Européia.
Aspectos econômicos	Total liberdade para negociar os preços de acesso. Permissão para aplicar descontos por quantidade evitando a discriminação. Direito a fazer acordo a respeito de reciprocidade pelo pagamento do preço e o transporte de chamadas.

Fonte: Regulamento Nacional de Interconexão do Decreto 264/00

Novamente, a autoridade fixou uns preços referenciais por minuto de chamada para o cargo de acesso ou terminação local –iniciar ou finalizar uma chamada- e para o tráfego local- tráfego de uma rede a outra-, de acordo com um cronograma que contempla uma redução de 3% semestral em conceito de melhoria de eficiência.

QUADRO 4

Preços referenciais de interconexão (em centavos de US\$ por minuto)

Data de vigência	Origem ou Terminação local		Tráfego local
	Mais de 5000 hab.	Menos de 5000 hab.	
8/11/00	1.1	1.3	0.3
8/5/01	1.067	1.261	0.291
8/11/01	1.035	1.223	0.282

8/5/02	1.004	1.186	0.274
8/11/02	0.974	1.151	0.266

O novo preço referencial de acesso é a metade do anterior, enquanto que o de tráfego local é o dobro. Em termos relativos, favorece mais a interconexão local e desincentiva as operadoras de longa distância para o uso de redes locais intermediárias para o transporte de chamadas, mesmo que contem com a alternativa de estabelecer um ponto de interconexão com cada prestadora local.

2.4.1.4.2 Identificação de usuários e migração entre operadores

A posse de números telefônicos, que permite ao usuário manter seu número de telefone original ao mudar de companhia telefônica, de domicílio e/ou serviço (por exemplo de móvel a fixo ou viceversa) constitui uma questão regulatória chave.

Na Argentina, o Plano Fundamental de Numeração Nacional (Resolução 46/97 da Secretaria de Comunicações) colocou a necessidade de introduzir a posse de números telefônicos, deixando a sua implementação sujeita às determinações tecnológicas que permitam ou não a sua instrumentação. Como consequência, não é possível atenuar a cautividade do usuário a respeito da companhia que lhe fosse designada com a divisão territorial estabelecida no momento da privatização da ENTel.

De não ser implementada a posse de números –alternativa tecnologicamente factível na atualidade- dificilmente possa ser conveniente para o usuário a mudança de uma empresa a outra.

Mesmo que a seleção da operadora de longa distância não implique a necessidade de o usuário modificar seu número telefônico, foi adotado um procedimento em duas etapas. Na primeira, que regeu de novembro de 1999 a novembro de 2000, optou-se por um mecanismo de pré-assinatura, pelo qual os usuários registram-se na central local da operadora selecionada especificando o encaminhamento das chamadas de longa distância originadas dessa linha ao operador de longa distância pré-selecionado.

A partir de novembro de 2000, as operadoras locais deverão habilitar a seleção por discagem (*multicarrier*) para as companhias que proporcionam este serviço. A seleção por discagem possibilita que antes da realização de cada chamada de longa distância, o usuário escolha, marcando antes do número de destino um prefixo determinado, o *carrier* que deseja utilizar.

Naturalmente, isso tende a favorecer a concorrência por preços entre as diferentes companhias que prestam o serviço de longa distância, ao tender erodir a concorrência.

2.4.1.4.3 Política de preços

Quanto à fixação de preços, o “Plano de Liberalização” estabeleceu que os quatro consórcios conformados poderiam estabelecer, a partir de novembro de 1999, em pacotes os serviços de telefonia básica de curta e longa distância nacional e internacional fixando seus próprios preços sem intervenção dos órgãos reguladores em todas aquelas regiões em que existisse mais de um ofertante¹⁰⁶.

Cabe destacar que em um mercado altamente concentrado, como o argentino, o fato de existir mais de um ofertante não constitui uma condição suficiente para garantir um padrão de funcionamento competitivo, e a conseguinte desregulação total.

Assim, apesar do marco regulatório introduzido proibir expressamente a implementação de subsídios cruzados entre serviços com o fim de preservar a concorrência, persiste um alto risco de que as empresas com posições dominantes implementem esse tipo de práticas, fundamentalmente devido ao elevado nível que apresentavam as tarifas urbanas no momento de iniciar a concorrência.

2.4.1.5 O serviço universal

A política de universalização aponta a que determinados grupos de usuários que, desde um ponto de vista comercial, e por muitos motivos diversos, não constituem um segmento rentável do mercado, possam ter acesso aos diferentes serviços de telecomunicações, pagando por eles um preço acessível. A promoção da universalização, junto com uma adequada regulação dos preços, constitui uma instância regulatória chave dadas suas implicações distributivas.

No “Plano de Liberalização das Telecomunicações”, o serviço universal é definido como

“un mecanismo para promover que toda la población tenga acceso a los servicios de telecomunicaciones que satisfagan sus necesidades cotidianas tomando en cuenta las desigualdades regionales, de ingresos y las limitaciones o impedimentos físicos de los habitantes”.

¹⁰⁶ Nas localidades em que existisse só um ofertante, o Estado manteria o poder de regular a tarifa para evitar abusos (isto último pode acontecer em cidades com menos de 5.000 habitantes nas quais só as LSB têm obrigação de permanecer). Para isso foi determinado que as tarifas serão reguladas com antecedência sob o esquema *price cap*.

No Regulamento Geral de Serviço Universal¹⁰⁷ é estabelecido que as obrigações de prestação de serviço universal regeirão para aqueles usuários localizados em zonas com altos custos de acesso ou manutenção, com o fim de obter serviços de comunicações com preços e qualidades similares aos das áreas urbanas, e para beneficiar os usuários e serviços específicos através de diversos programas.

Sem dúvida, trata-se de uma definição de serviço universal restrita, deficitária quanto a obrigações sociais. Também é excluída a defesa dos direitos básicos da população relacionados com o acesso democrático e pluralista à informação.

A respeito das condições para o seu financiamento, a normativa estabelece que o serviço universal seja sustentado através de um Fundo do Serviço Universal constituído pelas taxas sobre a receita total derivada em conceito da prestação de serviço de telecomunicações por todas as empresas prestadoras, independentemente de sua participação no mercado¹⁰⁸. Assim, em última instância, o referido Fundo resultará das tarifas pagas pelos usuários, de forma que se trataria de um subsídio desde os usuários de maior poder aquisitivo àqueles menos favorecidos, que teriam acesso ao serviço em condições subsidiadas.

3. Conclusões

É indiscutível que a elevada capitalização de títulos da dívida externa que caracterizou todo o programa privatizador na Argentina, reflete o reconhecimento, por parte do governo do Dr. Menem, de que qualquer “Reforma do Estado” que fosse implementada não podia ser realizada sem incorporar um dos integrantes centrais do bloco do poder econômico (os credores externos – os “perdedores” dos anos oitenta-). Porém, e em razão dos objetivos políticos perseguidos, também não podia ser excluída a outra fração dominante (os grupos econômicos –os “vencedores” dos anos oitenta-). Em definitiva, o anterior sugere que a importância estratégica das privatizações não só foi expressa na transferência, a um conjunto muito reduzido de grandes agentes econômicos, das principais companhias estatais e, por essa via, de um poder de mercado ostensivo em setores sumamente estratégicos, senão também, e fundamentalmente, que permitiu articular interesses que até esse momento encontravam-se enfrentados.

¹⁰⁷ Resolução 18971/99 da Secretaria das Comunicações.

¹⁰⁸ Esta taxa terá um limite de 1% e será determinada pela autoridade regulatória segundo as necessidades de financiamento. A taxa foi determinada em 0,6% para o ano 2000, 0,7% para 2001, 0,8% para 2002, 0,9% para 2003 e em 1% para 2004.

Neste contexto, não resulta casual que nos consórcios adjudicatários da ENTel seja verificado um tipo de “aliança tripla”, que, como na maioria das empresas privatizadas, incluiu: importantes grupos econômicos locais, que aportaram capacidade gerencial, administrativa e, fundamentalmente, *lobbying* doméstico, assim como seu conhecimento da infra-estrutura nacional (dado que constituíam o que foi chamado na Argentina como “pátria contratista” das empresas públicas); um número considerável de bancos estrangeiros e/ou locais (a maioria dos quais encontrava-se entre os principais credores do país) que aportaram boa parte dos títulos da dívida pública argentina –externa e/ou interna- que seriam capitalizados; e certas empresas transnacionais, que aportaram capacidade e experiência tecnológica e de gestão (trata-se, em geral, de operadoras internacionais dos serviços privatizados).

O anterior encontra-se estreitamente relacionado com outra das características distintivas da política privatizadora encarada no país durante a década de noventa, a saber: a absoluta despreocupação por difundir a propriedade do capital das firmas transferidas.

Em síntese, a escassa preocupação oficial por divulgar a propriedade das empresas privatizadas resultou em efeitos agregados de concentração de capital que, por sua vez, atentaram contra o próprio desenvolvimento “competitivo” dos mercados privatizados e de um número considerável de setores de atividade. Nesse sentido, é importante ressaltar que o Estado não só se despreendeu de ativos senão que, fundamentalmente, transferiu ao capital concentrado um decisivo poder regulatório sobre a estrutura de preços e rentabilidades relativas da economia argentina.

CAPÍTULO 5

CONSTITUIÇÃO DO MERCADO E DESEMPENHO DAS EMPRESAS TELEFÔNICAS NA FASE PÓS-PRIVATIZAÇÃO

1. Constituição do mercado pós-privatização: determinantes

Uma vez analisado o processo de privatização e posterior regulação do setor de telecomunicações argentino, resta-nos analisar o desempenho das empresas licenciárias do serviço telefônico básico, durante a década de noventa. Neste sentido, será tomada a evolução de vários indicadores de relevância, entre os quais se encontram as tarifas, investimentos, funcionários envolvidos, crescimento das redes instaladas e sua atualização tecnológica, evolução das vendas, lucros, entre outros.

Um dos pontos-chaves que se quer ressaltar ao iniciar a análise do desempenho das empresas adjudicatárias do serviço telefônico na Argentina, é que a privatização da ENTel, a regulação do setor durante os anos noventa e as próprias características tecnológicas do setor, constituem uma indústria de telecomunicações caracterizada por uma crescente concentração.

Em relação ao caráter propulsor da privatização da ENTel em termos da concentração dos mercados, vale destacar que o mesmo pode-se verificar em três níveis diferentes, ainda que claramente articulados entre si. Em primeiro lugar, *em nível das empresas privatizadas* observa-se um acentuado grau de concentração da propriedade em mãos de um número muito reduzido de acionistas.

Em segundo lugar, *em nível do processo* em si, é possível constatar que nos consórcios adjudicatários encontra-se um dos principais conglomerados empresariais que desenvolvem atividades no país. Desta maneira, a capacidade patrimonial – e de influência – dos potenciais interessados deveio a principal “barreira à entrada” no “mercado” privatizador.

Em terceiro lugar, e *em nível da estrutura dos mercados*, apesar da transferência de monopólios públicos ao setor privado, não se modificou a dinâmica de funcionamento dos diversos mercados envolvidos. Apesar de que um dos argumentos centrais por detrás da privatização da ENTel era que isso trairia inerente um maior nível de concorrência, tais mercados seguiram caracterizando-se por uma estrutura fortemente concentrada.

Com a privatização, concederam-se reservas de mercado (exclusividade) nas diferentes regiões/companhias em que se subdividiu a empresa. Uma vez prescrito o que logo se chamaria “período de exclusividade” durante o qual as tarifas seriam reguladas pelo Estado, o mercado de telecomunicações seria aberto a concorrência. Este aspecto da configuração inicial do mercado argentino de telecomunicações é medular na compreensão do desempenho posterior das empresas que são adjudicatárias dos ativos da ENTel: dado o objetivo de liberalizar o mercado de telecomunicações assim que se finalizasse um determinado período de exclusividade, a estrutura de mercado que emergisse como resultado da transferência da empresa passava a ocupar um aspecto central da futura viabilidade de um esquema competitivo na prestação do serviço de telefonia.

Em relação à regulação do setor, o organismo regulador não levou em conta o fato de que apesar de que fosse cada vez mais plausível a introdução de concorrência no âmbito das telecomunicações, o impacto tecno-produtivo das transformações tecnológicas que tornaram possível a entrada no mercado não foi homogêneo em relação a seus diferentes segmentos. Enquanto as reduções de custos tenderam a ser muito significativas no campo das transmissões a longa distância (produto entre outras coisas, da difusão da fibra ótica e do cabo coaxial de cobre, assim como das transmissões satelitais), o avanço das tecnologias de comutação, que dizem respeito ao segmento de telecomunicações locais, foi menos acentuado (Celani, 2000).

Daí que a condição de monopólio natural se visse mais debilitado no que corresponde ao serviço a longa distância que em relação ao serviço local, onde ainda persistiam significativas economias de escala. Isso é o que explica o fato de que

“en otros países que han encarado procesos de privatización y/o liberalización de sus mercados de telefonía, en un comienzo se haya tendido a separar los servicios de llamadas locales de los de larga distancia, impidiendo a las empresas operar simultáneamente en ambos segmentos del mercado” (Abeles, op.cit.: 7)

Desta forma, supondo que se justificava a concessão de um direito de exclusividade temporária na prestação de serviço de chamadas urbanas, é difícil encontrar um argumento técnico que avalizasse a concessão do serviço de chamadas de longa distância, nacionais e internacionais, às operadoras que monopolizariam a prestação do serviço de chamadas locais. Tal decisão outorgou as Licenciárias não somente uma importante fonte de receitas e rentabilidade, mas sim a possibilidade de, uma vez que se tornasse efetiva a abertura de mercado, aplicar práticas

predatórias (mediante por exemplo, a aplicação de subsídios cruzados) e de manter sua posição dominante em tal segmento do mercado, mais além da prescrição do período de exclusividade.

Tal como afirma Kessides (1998),

“la regulación estructural del mercado de las telecomunicaciones suele involucrar la definición de hasta qué punto las firmas que operan en mercados regulados son autorizadas a ingresar en mercados competitivos... una estrategia regulatoria óptima en el campo de las telecomunicaciones debe procurar aislar aquellos segmentos del mercado que aún conservan los rasgos de un monopolio natural (el servicio telefónico local) de los segmentos que ya no presentan dichas características, como el servicio de telecomunicaciones de larga distancia y la provisión de equipos terminales”.

Ainda é mais difícil justificar a habilitação outorgada às respectivas licenciárias das áreas norte e sul para participar – via a SPSC (Startel), cuja propriedade também se dividiria em partes iguais entre as duas operadoras monopólicas- nos segmentos do mercado onde se permitia, desde o momento da privatização da ENTel, a participação de diferentes empresas diante de um contexto competitivo.

Neste caso, a vantagem concedida às Licentárias ou incumbentes, em relação às demais empresas que prestam serviços de valor agregado (transmissão de dados, Internet, radio-chamadas, etc.) é evidente: ao ter que interconectar-se indefectivamente, com a rede pública de conexões fixas para poder abastecer a seus clientes, as empresas encontram-se expostas ao exercício de uma série de práticas restritivas que podem obrigá-las a retirar-se do mercado. Entre as práticas restritivas mais comuns pode citar-se, por exemplo, a cobrança de taxas de interconexão excessivas, uma deterioração deliberada das condições de interconexão ou, inclusive, a aplicação por parte das empresas vinculadas às incumbentes, de uma política de preços predatória, isto é, uma concorrência desenfreada através da cobrança de preços abaixo dos custos, possibilitado pelo colchão financeiro provisto por sua clientela cativa na prestação de serviços básicos, até o desaparecimento dos concorrentes¹⁰⁹. A autorização para as responsáveis de prestar serviço nos segmentos do mercado expostos à concorrência não leva em conta as considerações que, a respeito da estrutura de mercado, subjacem às disposições regulatórias estabelecidas nos países que atravessam processos de transformação semelhantes no campo das telecomunicações:

¹⁰⁹ Como exemplo, basta mencionar que no segmento da Internet, as empresas vinculadas à Telefónica da Argentina e Telecom Argentina controlam mais das três quartas partes do mercado (Schorr, 2001)

El regulador enfrenta, generalmente, una tarea difícil -cuando no desesperanzada- cuando procura evitar el subsidio cruzado de los servicios prestados en condiciones de competencia, las prácticas discriminatorias ejercidas en contra de otros competidores y, en última instancia, el incumplimiento de ciertos objetivos regulatorios destinados a beneficiar la clientela cautiva. Dada esta realidad de la práctica regulatoria, la “cuarentena” (en la que al operador monopólico se le impide participar en mercados potencialmente competitivos), puede ser apropiada. En este contexto, la separación entre los servicios locales y larga distancia constituye una opción regulatoria atractiva desde una perspectiva estructural (Kessides, 1998)

Seja por ação ou omissão, o planejamento original do marco regulatório setorial deu lugar a uma estrutura de oferta de serviços de telefonia fortemente concentrada e integrada (vertical e horizontalmente) em prejuízo da efetividade em alcançar uma dinâmica competitiva no mercado de telecomunicações, uma vez terminado o período de exclusividade.

Este cenário torna-se mais complexo se é considerado que a convergência tecnológica entre eletrônica, informática, radiodifusão e no próprio âmbito das telecomunicações ocasionaram a redução das economias de escala no segmento de telefonia básica, a ampliação da gama dos serviços oferecidos, o incremento e a diversificação dos canais através dos quais pode-se transmitir informação (especialmente telefonia sem fio, televisão a cabo e Internet), e a internacionalização das empresas operantes (ver capítulo 3, ponto 3.1). Desta forma não somente se diluíram os parâmetros que permitiam considerar a atividade telefônica como um monopólio natural, mas que, além disso, gerou-se um cruzamento de interesses entre o ramo do audiovisual contínuo e a indústria de telecomunicações¹¹⁰: abre-se a possibilidade de prestar serviços similares através de infra-estruturas diferentes e de oferecer serviços diferentes a partir de uma mesma via de comunicação.

Este cruzamento gerou uma dissolução dos limites entre a produção material e simbólica, onde já nada escapa à forma de mercadoria: abrem-se as portas para a concentração econômica na medida em que a produção de conteúdos e as vias para transportá-lo passa a ser controlada por

¹¹⁰Até este momento, a primeira se encarregava da produção de conteúdos e a segunda de seu transporte. Segundo Nicholas Garnham (1990) “uma das consequências da convergência de ambos serviços seria uma distorção do sentido de um ou ambos. O sistema de radiodifusão tem uma visão dos telespectadores e ouvintes que concebe aos serviços como promotor de uma cultura comum e participação de uma esfera política compartilhada. Ao contrário, o modelo de telecomunicações baseia-se sobre a mera provisão de meios físicos pelos quais as mensagens individuais podem trocar-se livremente entre assinantes individuais”.

poucos e concentrados operadores¹¹¹. Redefinir os limites do mercado de telecomunicações implica considerar uma trama de relações intra-setoriais de caráter horizontal e vertical que passam a converter-se em importantes condutores daquilo que deveria ser a política regulatória e antitrust, dado o impacto destas relações em relação às possibilidades de introduzir concorrência efetiva no setor e, em conseqüência, com a dinâmica de funcionamento global do mesmo.

Desta forma em segundo lugar, examinaremos o comportamento dos principais conglomerados do setor em relação a sua preparação para a etapa de pós-liberalização do mercado. Deve destacar-se que diante de um marco inexistente de legislação antitrust, os três principais holdings operantes em telecomunicações tiveram um papel sumamente ativo na concentração do setor através de aquisições e fusões, que os prepararam para encarar o período competitivo.

aprofundamento da concentração do capital no setor de telecomunicações começa no mesmo momento da privatização. Neste momento, fixaram-se patrimônios mínimos muito elevados para poder participar das licitações, com isso a capacidade patrimonial dos potenciais interessados converteu-se, de fato, na principal barreira ao ingresso neste “mercado” privilegiado das privatizações de empresas estatais.

No caso da telefonia, em relação a outros exemplos internacionais, a experiência argentina revela uma muito escassa ou nula preocupação oficial pela difusão da propriedade através do mercado de capitais ou, inclusive, a entrega de ações ou ofertas preferenciais para os usuários dos diferentes serviços¹¹².

próprio chamado à licitação favoreceu a presença de poucos concorrentes. A regulação posterior e as importantes mudanças tecnológicas ocorridas no setor reforçaram a acentuada concentração da propriedade das empresas em um muito reduzido número de grandes agentes econômicos. E, por outro, à sobrevivência e o crescimento de monopólios legais, com a conseqüente consolidação de mercados protegidos, em condições regulatórias que asseguram baixos ou nulos riscos empresariais.

¹¹¹ Para um tratamento do problema da convergência entre produção e distribuição de conteúdos e a conseqüente restrição de acesso e diversidade da informação ver Garnham (1990), Blumler (1993), Bolaño (1998) e Aruguete(2003).

¹¹² O exemplo que a experiência britânica oferece é claramente ilustrativo. Nas privatizações realizadas na década de oitenta durante o governo de Thatcher, a fragmentação de propriedade das empresas privatizadas aparece como um elemento constitutivo da estratégia política de legitimação das transformações encaradas pelo Partido Conservador. De fato, “ em las privatizaciones... de British Telecom y British Gás se intentó deliberadamente democratizar la propiedad... Por ejemplo en el caso de la emisión de acciones de British Gas, el 16,6% de las familias que tienen una conexión de gas (a propósito, la vasta mayoría) también tienen una participación accionaria en British Gas. Con su emisión lanzada en noviembre de 1984 British Telecom. Atrajo dos millones de inversionistas, de los cuales alrededor de la mitad nunca había comprado acciones antes...” (Walters, 1988).

2. Desempenho das Licenciárias do Serviço Telefônico Básico nos anos noventa

O contexto histórico no qual foi realizada a transferência da ENTel no setor privado constituía, considerando a relativa imaturidade da rede doméstica e as transformações pelas quais passava o setor em nível mundial, um cenário mais do que promissor para a melhoria do serviço e a expansão da rede.

Em nível local, a existência de um elevado número de demanda insatisfeita permitia vislumbrar um horizonte de expansão da teledensidade (número de linhas a cada 100 habitantes), muito superior às taxas de crescimento das redes das economias centrais. Além disso, existia uma ampla margem para a racionalização da gestão da empresa, em função da revisão da política de compras, o investimento de capital em novas tecnologias e o excesso de funcionários.

Em escala internacional, ocorria a difusão de um conjunto de inovações tecnológicas que, no âmbito da eletrônica¹¹³, da informática¹¹⁴ e da telefonia¹¹⁵, tendiam a reduzir os custos de capital envolvidos nos investimentos do setor (Colomé *et alii*, 2000), assim como os requerimentos de força de trabalho para a prestação dos diferentes serviços (Celani, 2000).

Diante destas condições, as possibilidades de incrementar a produtividade das empresas do setor e de diminuir os custos de prestação do serviço resultavam promissoras demais: o grau elevado de demanda insatisfeita, que pressupunha a existência de economias de escala não aproveitadas, e a introdução de novas tecnologias, apresentavam um horizonte de expansão da teledensidade no marco de uma diminuição dos custos de serviço que podia ser apropriado pelos usuários ou pelas Licenciárias.

Nesse contexto, e dado que se optou pela privatização da empresa estatal sob condições monopólicas, o Estado devia garantir:

¹¹³ No caso da eletrônica, a mudança tecnológica mais significativa era sustentada na chamada “revolução microeletrônica” que deu lugar à miniaturização de componentes de transmissão elétrica (semicondutores ou chips), que permitiram acelerar significativamente o processamento de informação.

¹¹⁴ No campo da informática, o desenvolvimento de elementos físicos (hardware) e lógicos (software) dos computadores que transmitem, combinam e armazenam essa informação.

¹¹⁵ Quanto às telecomunicações, o principal avanço aconteceu na conversão ao formato digital de diferentes modalidades de informação (textos, sons, imagens) e no espetacular incremento da capacidade de transmissão conseguido com a introdução da fibra ótica e do cabo coaxial de cobre, assim como a difusão das comunicações satelitais.

- Que se verificasse uma expansão adequada do serviço respondendo ao interesse geral, princípio regulatório que se inscreve dentro do que é denominado como serviço universal, pelo qual se tenta expandir o fornecimento do serviço de telefonia a setores que, por razões sócio-econômicas ou sócio-demográficas, não resultam viáveis dentro de uma perspectiva comercial (Ferro e Celani, 2001).
 - Que se transferissem aos usuários os incrementos de produtividade das empresas, isto é, garantir que a previsível diminuição dos custos na prestação de serviço não fosse traduzida exclusivamente em aumentos de rentabilidade empresarial, senão também em diminuições tarifárias que implicassem aumentos reais no poder aquisitivo da população, ou seja, que fosse cumprido o princípio de “utilidades razoáveis” estabelecido nos Cadernos de Encargos.
- A seguir, serão analisados os indicadores principais do desempenho das empresas licenciárias do serviço telefônico básico durante a década de noventa.

2.1 Expansão da Rede

Como já foi descrito no capítulo anterior, o argumento utilizado para a constituição de uma exclusividade, antes de permitir a concorrência, foi a necessidade de assegurar condições que induzissem ao investimento no setor. Esta inclinação regulatória de acentuar a normativa na expansão das redes foi uma constante no caso das telecomunicações na Argentina (Celani, 2000). Neste sentido, o Caderno de Encargos estabelecia certas metas de qualidade e compromissos de investimento implícitos na obrigação de cobertura. Principalmente as empresas assumiram compromissos no que se refere a investimentos, destinados a ampliar a cobertura da rede e a melhorar substancialmente a qualidade do serviço (Quadro 1).

QUADRO 1

Metas de qualidade e cobertura da rede estabelecidas com a privatização da ENTel

Metas	Telefónica		Telecom		Total	
	1990/93	1994/97	1990/93	1994/97	1990/93	1994/97
Linhas telefônicas	111343	96530	110873	92293	222216	188823
Teléfonos públicos a instalar por año	2003	2313	2007	2279	4010	4592
Demora média para arreglos (días)	8	5	9	5	8	5
Ligações não completas %	46	38	46	38	46	38
Demora de instalação de linhas telefônicas (meses)	24	6	24	6	24	6

Fonte: Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Argentina, CNT)

Assim como observamos no Quadro 2, ao longo da década de noventa, foi digitalizada a totalidade da rede telefônica de enlaces fixos e a sua cobertura foi duplicada, em 1991, após a privatização da ENTel, as linhas instaladas no serviço eram 3.093.215, chegando a superar no início do novo século os 7,5 milhões de linhas em serviço.

Isso acarretou tanto uma melhora notável na qualidade de prestação de serviço, como um incremento na satisfação do consumidor, que deriva da ampliação do número de pessoas com as quais os usuários de uma rede podem se comunicar. Implicou também um incremento muito significativo na produtividade das companhias telefônicas, como pode ser visto através do indicador do número de linhas por funcionários utilizados. Esta evolução deriva tanto pela expansão da rede quanto da política de racionalização de funcionários e terceirização de atividades.

Deste aumento nas linhas instaladas, que acontece entre 1991 e 2002, 85% explica-se pelo incremento verificado nas linhas correspondentes aos usuários residenciais; só 14% é explicado pelo incremento registrado em linhas comerciais e 1% restante correspondente à categoria governo.

O aumento mencionado nas linhas instaladas aconteceu fundamentalmente na região da Área Múltipla de Buenos Aires (AMBA), 47%, e isto é explicado pelo incremento de linhas que se verifica nesta região e 53% restante no resto do país ¹¹⁶. Neste sentido, pode ser apreciado um aspecto do desempenho setorial que passou despercebido diante da grande evidência de expansão da rede: aconteceu um aumento da heterogeneidade a esta expansão desde uma perspectiva regional. A diferença na teledensidade por província (medida pelo desvio padrão aumenta significativamente entre 1991 e 2000 [ver quadro anexo N°1]). De fato, salvo para as províncias de Tierra del Fuego e Buenos Aires, a brecha em termos de linhas a cada 100 habitantes alarga-se entre o início e fins da década.

¹¹⁶ Deve ser levado em consideração que o AMBA representa menos de 35% da população do país e aproximadamente 50% do PIB industrial nacional.

QUADRO 2
INSTALAÇÕES, FUNCIONARIOS E RECEITAS

Total da Argentina – Años 1993/2002 (1)

Conceito	Unidade de medida	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Linhas instaladas	Quantidade	4967588	5637837	6362352	7040167	7265229	7587622	7957775	8349678	8676322	8691366
Linhas em serviço	Quantidade	3982000	4694135	5531702	6119555	6824425	7132095	7109498	7727359	7995801	7639366
Líneas digitales	Quantidade	2270390	3489821	4932804	5984142	7146533	7857622	7957775	8349678	8676322	8691366
Grado de digitalización de la red	Percentual	45.7	61.9	77.5	85	98.4	100	100	100	100	100
telefonos públicos	Quantidade	47254	56844	69998	80393	94532	113749	150737	153553	160524	138664
Petições de linhas pendentes	Quantidade	448479	496070	110566	33206	19476	58207	23095	54912	38347	26455
Teledensidade	Quantidade /100 hab.	12.5	14	16	17.3	19.2	19.7	19.4	21.1	21.3	20.1
Funcionarios	Quantidade	33736	31289	29690	27264	23105	21225	19461	19398	20220	20113
Productividade dos funcionarios	Linhas inst/funcio.	147.25	180.18	214.29	258.22	314.44	357.48	408.91	430.44	429.09	432.13
Receitas (2)	Millões de pesos	3253	3884	4664	4307	4674	5046	5173	5365	5630	5780
Serviço de telefonos celulares	Unidades em serviço	115820	241163	340743	667020	2009073	2670862	3861529	6380897	6741791	6566740

(1) Os dados correspondem a 30 de setembro de cada ano, data na qual finaliza o exercício telefônico, com exceção do serviço móvel celular, em cujo caso refere-se a 31 de dezembro de cada ano.

(2) O faturamento inclui os conceitos de telefonia básica, interurbana e internacional. Não estão incluídas a telefonia móvel, a transmissão de dados nem a Internet.

Fonte: INDEC, Secretaria de Comunicações e Comissão Nacional de Comunicações.

Desde uma perspectiva regulatória, o que se percebe é a ausência de uma consideração “federal” em matéria de expansão da cobertura do serviço telefônico básico, expansão que tendeu a reproduzir aquele que desde o estado deveria se reverter, ou pelo menos amenizar.

Desde o ponto de vista da cobertura e expansão da rede, e além desta perspectiva regional, o setor de telecomunicações pode ser visto como um caso de sucesso, comparando-o com os outros serviços públicos privatizados (água, luz, gás), especialmente com aqueles aos quais se concederam reservas permanentes de mercado. Uma das explicações desta particularidade é dada por Abeles (2001:91):

“...ante la prescripción del período de exclusividad, se imponía como estrategia maximizadora de utilidades en el largo plazo –dadas las ventajas de precedencia que acumularían las licenciatarias durante la etapa monopólica- la captación de la mayor cantidad posible de abonados al momento en que se abriera el mercado a la competencia... a mayor expansión de la red, menor resultaba el margen de penetración que podrían explotar los eventuales competidores al finalizar la exclusividad...”

Na mesma direção, Celani (1998), em um estudo dos determinantes do investimento no mercado de telecomunicações argentino nos anos noventa, afirma que as companhias extrapolaram o cumprimento das metas e mesmo que possa se pensar que o regulador subestimou o potencial do mercado, parece razoável pensar que as firmas tomaram este período de exclusividade como “una oportunidad única para consolidarse como jugadores preferenciales en un futuro juego de mercado muy dinámico... la sobreinversión por sobre las metas exigidas ha sido un movimiento del tipo de primer jugador...”

Como conseqüência, poderia dizer-se que o novo marco normativo telefônico estabeleceu um esquema de incentivos adequado em relação à intenção de expandir a rede telefônica nacional. Não obstante, restringir a avaliação do desempenho do setor a esta dimensão do seu desenvolvimento supõe omitir um conjunto de aspectos regulatórios cujo impacto de curto, médio e longo prazo não tende a traduzir-se em benefícios sociais, mas em rendas empresariais extraordinárias.

2.2 Evolução tarifária

Um dos elementos que provocou maior discórdia e debate na sociedade argentina em relação ao setor telefônico foi a evolução dos preços. Apesar de ter havido algumas conquistas que merecem ser ressaltadas, como a redução do valor de acesso a uma linha de menos de 50 dólares, o que ajudou a incentivar a demanda de novas linhas, o rebalço de tarifas de 1997 aumentou as

tarifas locais de maneira considerável e as assinaturas de todas as categorias, gerando um tipo de divisão de opiniões entre o interior e a região metropolitana.

Antes de analisar a evolução das tarifas, cabe fazer um comentário metodológico. Mesmo que o valor do pulso telefônico constitua o eixo excludente da regulação das tarifas telefônicas, o mesmo carece de plena representatividade como reflexo do custo do serviço de telefonia básica para os usuários. A construção de um índice de preços representativo, que permita analisar a evolução do custo do serviço telefônico básico, exige a inclusão de outros fatores, como o valor da assinatura mensal, a quantidade de pulsos livres incluídos na assinatura e a “velocidade” no cômputo de pulsos¹¹⁷ -tanto em função de distâncias como de horários-.

Em uma análise séria da evolução das tarifas telefônicas na Argentina, não podem ser omitidos os incrementos instrumentados pela última gestão estatal da empresa de telecomunicações, durante a fase de preparação da sua privatização. Entre janeiro de 1990, mês em que se dá a conhecer o Caderno de Encargos para a privatização, e novembro do mesmo ano, data na qual são assinados os contratos de transferência, enquanto que o tipo de câmbio e os preços por atacado aumentavam 235% e 450% respectivamente, o valor do pulso telefônico –medido em dólares- aumentou 711%, passando de US\$ 0,47 para US\$ 3,81¹¹⁸. Este reajuste tarifário, prévio à transferência da ENTel, afetaria –favoravelmente- a *performance* das empresas telefônicas durante todo o período de exclusividade.

Se por um lado, os lineamentos incluídos no caderno de Encargos, para a fase pós-privatização, pautas de reajuste tarifário inspirado no esquema *price cap* (ver capítulo 4, item 2.4), o nível elevado assumido pela tarifa no momento da adjudicação da ENTel tornaria virtualmente supérflua a redução tarifária implícita na aplicação do coeficiente *x*. Neste sentido, o aumento tarifário prévio à adjudicação constituiu uma transferência de recursos de uma só vez, dos usuários às Licenciárias, e foi redundante em níveis tarifários e margens de rentabilidade significativamente superiores aos registrados em outros países do mundo.

Por outro lado, a indexação das tarifas em função da evolução do IPC dos Estados Unidos se excedeu em que, uma vez controlada a inflação na Argentina, o valor do pulso telefônico

¹¹⁷ Quer dizer, que o valor do pulso pode não ser alterado e não obstante o custo do serviço ter aumentado. Para que isso aconteça é suficiente que –*ceteris paribus*- tenha sido incrementado o ritmo da tarifação (a quantidade de pulsos por minuto) em um ou métodos os horários, ou que aumente o valor da assinatura mensal ou diminuam os pulsos livres da franquia.

¹¹⁸ O pulso telefônico, unidade de medida herdada da fase de prestação estatal de serviço, permite quantificar –e depois valorizar- o consumo telefônico dos usuários. O ritmo de tarifação com o qual são computados esses pulsos varia segundo a faixa horária e a distância da comunicação estabelecida.

aumentasse enquanto que o nível geral de preços ao consumidor¹¹⁹ mantinha-se relativamente estável. Por exemplo, a medida em que se consolidava o processo estabilizador –entre abril de 1995 e finais de 1999-, o valor do pulso telefónico aumentou 10,6% enquanto que o IPC local registrava uma diminuição de 0,1% (Quadro 3).

QUADRO 3

EVOLUÇÃO RELATIVA DO CUSTO TELEFÓNICO RESIDENCIAL 1991-1999

Data	Valor pulso telefónico	Custo serv. Telefónico (I)	IPC (II)	IPIM (III)	I/II	I/III
Mar-91	100	100	100	100	100	100
Dic-91	101.1	101.1	121.1	102.8	83.5	98.4
Abr-92	102.7	112.4	131.9	105.3	85.3	106.8
Oct-92	104.3	114.2	141.4	108.7	80.8	105.1
Abr-93	106.8	116.9	147.2	107.9	79.4	108.3
Oct-93	108.3	118.5	152.8	109.1	77.5	108.7
Abr-94	109.6	120	153.6	106.3	78.1	112.9
Oct-94	111.2	121.7	158.4	111.6	76.8	109.1
Abr-95	112.5	123.2	160.8	116.8	76.6	105.4
Oct-95	114.1	124.9	161.5	119.1	77.3	104.9
Abr-96	115.7	126.6	160.4	122.8	78.9	103.8
Oct-96	117.5	128.6	162.1	121.7	79.3	104.8
Abr-97	119.2	150.9	161.5	119.7	93.5	124.8
Oct-97	119.9	141.1	162	120.3	93.8	125.1
Abr-98	120.7	142	163.4	119.1	86.9	119.2
Oct-98	121.8	143.2	163.4	115.3	87.6	124.3
Abr-99	122.6	142.4	162.2	112.8	87.8	126.3
Oct-99	124.5	143.1	160.7	113.9	89.04	125.6

Fonte: Elaboración propia en base a información oficial y datos de la SIGEN

Assim, como se observa no quadro, o custo do serviço telefónico, correspondente a um usuário residencial típico, experimentou um aumento de 43% em toda a década, superior ao registrado pelo índice de preços por atacado (IPIM), mas inferior ao registrado pelo IPC.

Se por um lado, desde a privatização da ENTel, o custo do serviço para os usuários residenciais refletiu um incremento menor ao experimentado pelo IPC; pelo outro, esta evolução não reflete o

¹¹⁹ Aliás, enquanto que o valor do pulso era reajustado com base na evolução dos preços estadunidenses, a redução tarifária (a diminuição derivada da aplicação do coeficiente x) continuou sendo aplicada só sobre as taxas de chamadas internacionais.

pulo de nível que supôs o incremento –de mais de 700%- no valor do pulso telefônico implementado pelo governo antes de transferir a empresa ao setor privado.

2.3 Investimentos no setor de telecomunicações

O investimento setorial, uma vez obtidas as licenças de operação em 1990, esteve guiado principalmente por dois elementos: as pautas regulatórias que determinavam objetivos de mínima em matéria de infra-estrutura e a necessidade de se posicionar em um cenário que prometia ser muito dinâmico, a partir da finalização do período de exclusividade.

Durante os primeiros sete anos de gestão, no período de exclusividade, a formação bruta de capital alcançou os 15 bilhões de dólares, se considerarmos um investimento bruto e 6 bilhões de formação líquida de capital. Como consequência, neste período o setor foi o de maior investimento, entre 1991-1997, com quase 20% do total em nível nacional, ainda que, possivelmente, a porcentagem de participação seja menor se é considerado o investimento líquido, dado que este setor precisou substituir um estoque de capital em uma forte deterioração e perto do momento de sua liquidação como ativo produtivo. As baixas de ativos produzidas aumentaram a 3 bilhões de dólares, aproximadamente o valor dos ativos atuais e não atuais de toda a ENTel, no ano 1998¹²⁰.

Desde esta perspectiva, o investimento em infra-estrutura não só cumpriu o papel social que normalmente lhe é atribuído –permitindo uma maior penetração na rede medida a cada 100 habitantes e um grau de digitalização total-, senão que também exerce um papel privado enquanto outorga algumas vantagens de posicionamento para as empresas já instaladas no mercado.

Após a liberalização, o investimento do setor mantém-se em níveis altos, ainda caindo o investimento total da economia. A queda nos primeiros anos do novo século está associada tanto à diminuição da demanda em serviços de telefonia (registram-se quedas no consumo de chamadas locais e longa distância) quanto à dificuldade para importar bens de capital dada a desvalorização da moeda Argentina.

Se por um lado o grau de importância que o investimento tem como ferramenta dissuasiva do ingresso aos mercados é questão de debate, na Argentina, a ausência de fornecedores em nível internacional, além dos que já estavam participando no mercado no momento de licitar as bandas de PCS, permite abrir o questionamento de se o grau de incumbência já conseguido não

desanimou o ingresso de novas empresas, mesmo sendo que o PCS representaria um segmento com um grau de contestabilidade maior à telefonia fixa.

QUADRO 4
INVESTIMENTOS E IMPORTAÇÕES, TOTAL NACIONAL Y SETOR DE
TELECOMUNICACIONES 1992-2003
En millones de dólares corrientes

Ano	Investimentos Brutos Total Argentina (1)	Invest. Bruto Telecom. (2)	Importações Bens de Capital (3)	Importações setor de Telecom. (4)	2/1	4/3
1992	37854	1213	3095	460	3,2%	14,86%
1993	46966	1902	4115	662	4,4%	16,09%
1994	56256	2019	6038	924	3,5%	15,30%
1995	50429	2044	4746	686	4%	14,45%
1996	52426	1709	5607	753	3,2%	13,43%
1997	56727	2445	7718	1315	4,3%	17,04%
1998	59595	2368	8500	1274	4%	15%
1999	53909	2117	7017	1187	3,9%	17,59%
2000	46020	2556	5887	1519	5,5%	25,80%
2001*	38099	1387	4182	680	3,6%	16,26%
2002*	37387	959	1295	79	2,5%	6,1%
2003*	56903	1156	2501	298		11,91%

(*) Dados sujeitos a revisão

Fonte: Dirección de Cuentas Nacionales – INDEC y elaboración propia.

Quanto às importações de bens de capital do setor de telecomunicações¹²¹, em relação às importações totais de bens de capital, vemos que os números são ainda mais expressivos, chegando a 15% do total das importações na década inteira, com picos nos dois momentos de liberalização plena. Por outro lado, os dados demonstram que quase a metade dos investimentos fixos efetuados pelo setor de telecomunicações deriva do material importado.

¹²⁰ Em dezembro de 1997, ocorreu a última desafetação do serviço de um equipamento original da empresa estatal.

¹²¹ Estas incluem: máquinas de imprimir rotativas, gravadoras e reproduzoras de imagem e som, aparelhos elétricos para telefonia e telegrafia com fios, telefones, tele-impressoras, outros aparelhos para sistemas de transmissão por linha comanda portadora, microfones, alto-falantes amplificadores elétricos de audiofrequência, transmissoras e receptoras de televisão, rádio, radiotelegrafia e radiotelefonía, câmeras de televisão, câmeras de cinematografia, equipamentos de escritório e cálculo e material não especializado, ferramentas manuais, grupos eletrógenos, instrumentos de controle e medição.

2.4 Evolução de vendas e lucros das Licenciárias

Entre setembro de 1991, mês em que é encerrado o primeiro balanço das atividades das Licenciárias do Serviço Básico (LSB), e setembro de 1999, a taxa de crescimento das vendas da Telefônica e da Telecom foi de 12% e 10% anual cumulativo, respectivamente. Tomando conjuntamente ambas as empresas, seu faturamento incrementou em 132% no mesmo período (Quadro 5), magnitude equivalente ao crescimento de 130% registrado no número de linhas em serviço. Não aconteceu o mesmo com a massa de lucros por linhas em serviço, o que reflete uma redução muito significativa dos custos operativos das empresas.

QUADRO 5

PERFORMANCE DE TELEFÓNICA E TELECOM (EM INDICES, SETEMBRO DE 1991=100)

Indicador	Setembro 1999
R- Receitas	232
U- Lucros	390
L- Linhas em Serviço	230
F- Funcionarios	55
U/R	168
R/L	101
R/F	421
L/F	417
U/L	170
U/F	707

Fonte: Elaboração propia em base a dados da Área de Tecnología de la FLACSO

De fato, a rentabilidade líquida chegou a 290% entre 1991 e 1999, sempre considerando ambas as empresas conjuntamente, dando lugar a um aumento de 70% na rentabilidade por linha de serviço, no período considerado. Esta redução nos custos operativos manifesta-se ainda observando a rentabilidade por funcionário utilizado, que cresce 607%, como resultado tanto do aumento da rentabilidade das LSB como da redução de funcionários.

Desde uma perspectiva distributiva, um dos argumentos a favor da privatização da ENTel baseava-se nos aumentos de eficiência que demonstraria a gestão privada da empresa. Porém, a consideração distributiva depende de que os incrementos de produtividade tenham sido efetivamente transladados aos usuários, mediante diminuições reais nos custos do serviço ou, pelo contrário, tenham sido apropriadas pelas empresas. Isto é, o espírito do *price cap* consiste não só em aumentar a qualidade do serviço senão ainda, que os aumentos de produtividade sejam transferidos ao conjunto de consumidores, através de diminuições tarifárias, sem que isso signifique alterar o princípio do lucro privado.

Porém, se os indicadores de produtividade são observados e confrontados por um lado com a evolução tarifária já descrita e, pelo outro, com a evolução das margens de rentabilidade das empresas, constata-se que os incrementos de produtividade foram absorvidos quase integralmente pelas companhias telefônicas, como é manifestado observando a evolução da taxa de lucros sobre vendas, que passa em média de 8,6% em 1991 para 14,4% em 1999 (Quadro 6), com altas em 1994 e 1997.

QUADRO 6
RENTABILIDADE, TELEFÓNICA Y TELECOM 1991-1999
(EM PERCENTUAL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Telefónica	10,5	13,8	16,8	18,7	16,8	14	15,8	14,9	13,4
Telecom	6,1	12,5	13,4	15	15,9	13,5	15,1	16,7	16
Telefónica y Telecom	8,6	13,3	15,3	17	16,4	13,8	15,5	15,6	14,4

Fonte: FLACSO, em base a Memorias y Balances de las Empresas.

Se forem comparadas estas taxas de rentabilidade com as margens correspondentes, em nível mundial, com as dez maiores operadoras internacionais de telecomunicações segundo o faturamento, pode ser apreciado como a rentabilidade das LSB quase triplica a verificada para estas empresas.

QUADRO 7
COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DE MARGEN DE LUCRO
SOBRE RECEITAS, 1991-1999
(EN PORCENTAJES)

Empresa	País	Promedio 1991-1999
Nippon Telegraph & Telephone	Japón	2,43
AT&T	EE.UU.	4,7
Deustche Telecom	Alemania	3,64
France Telecom	Francia	3,89
British Telecommunications	Gran Bretaña	13,02
Telecom Italia	Italia	3,82
GTE Corporation	EE.UU.	10,03
Bell South	EE.UU.	10,86
MCI Communications Corp	EE.UU.	5,55
Telefónica de España	España	8,06
Promedio		5,44
Telecom Argentina	Argentina	13,8
Telefónica de Argentina	Argentina	14,97
Promedio Argentina		14,61

Fuente: FLACSO

Por último, considerando as margens de rentabilidade não com base nas vendas, senão nos ativos sujeitos a exploração –assim como era previsto no Caderno de Encargos estabelecendo a garantia de 16% de rentabilidade- adverte-se a magnitude dos lucros extraordinários obtidos pelas Licenciatarías. Com base em um estudo da American Chamber of Commerce:

... la tasa de retorno calculada para los ejercicios 90/91 (diez meses) y anuales 91/92, 92/93 y 93/94, en un 41,3%, 42%, 42,4% y 36% respectivamente (siempre en equivalente anual), ha superado largamente la previsión de la garantía del 16% anual (American Chamber of Commerce, 1995)

2.5 Comparação do desempenho entre o setor de telecomunicações da Argentina e países selecionados de Latinoamérica: evolução do serviço telefônico.

En el presente se tomaran algunos indicadores representativos de comparación entre el desempeño de la industria de telecomunicaciones de Argentina y el resto de Latinoamérica. La comparación se realiza con estos países ya que los mismos presentan una mayor similitud en

cuanto a PBI, evolución de la telefonía y proceso de reestructuración del sector telefónico, que si la comparación se realizara con países europeos u otros desarrollados.

Linhas em serviço

Con respecto a las líneas en servicio, vemos que Argentina se encuentra por debajo de todos los países seleccionados a excepción de México. Aún se encuentra por debajo de la media de todos los países de Latinoamérica que intervienen en la muestra¹²².

De esta forma, vemos que la evolución de telefonía fija fue deficiente con respecto a los demás países, aún aquellos que no tenían su servicio privatizado (Uruguay y Costa Rica), países como Chile cuyo servicio fue privatizado antes que el argentino o Brasil cuyo servicio fue privatizado posteriormente.

Así, deberíamos concluir que sólo la privatización no es suficiente para explicar los cambios en el rendimiento de los países.

QUADRO 1

Evolução anual das linhas em serviço, 1995-2000.

País	Var. 95-96	Var. 96-97	Var. 97-98	Var. 98-99	Var. 99-00
Brasil	13.89%	12.80%	17.30%	25.01%	23.78%
Costa Rica	9.76%	30.24%	8.44%	8.11%	25.02%
Chile	18.32%	25.21%	13.12%	2.04%	8.24%
Colombia	19.95%	16.13%	18.02%	4.69%	7.40%
Media países	10.89%	11.51%	11.13%	12.09%	13.20%
Uruguay	7.56%	13.76%	8.20%	8.91%	3.60%
Argentina	10.75%	10.04%	6.87%	0.46%	7.31%
México	0.29%	4.84%	7.27%	10.08%	12.86%

Fonte: AHCJET

Telefonía pública

Argentina se situó, entre los países de crecimiento medio en telefonía pública, de aproximadamente el 30% en el período que va de 1995 a 2000. Sin embargo, se trata del segundo país, detrás de Puerto Rico, en cuanto al número de teléfonos públicos por cada 1000 habitantes (con 4,7 teléfonos/100 hab.) y delante de Brasil (4,5), México (3,9), Uruguay (3), Colombia (2,5) y Chile (0,9).

Densidad Telefónica

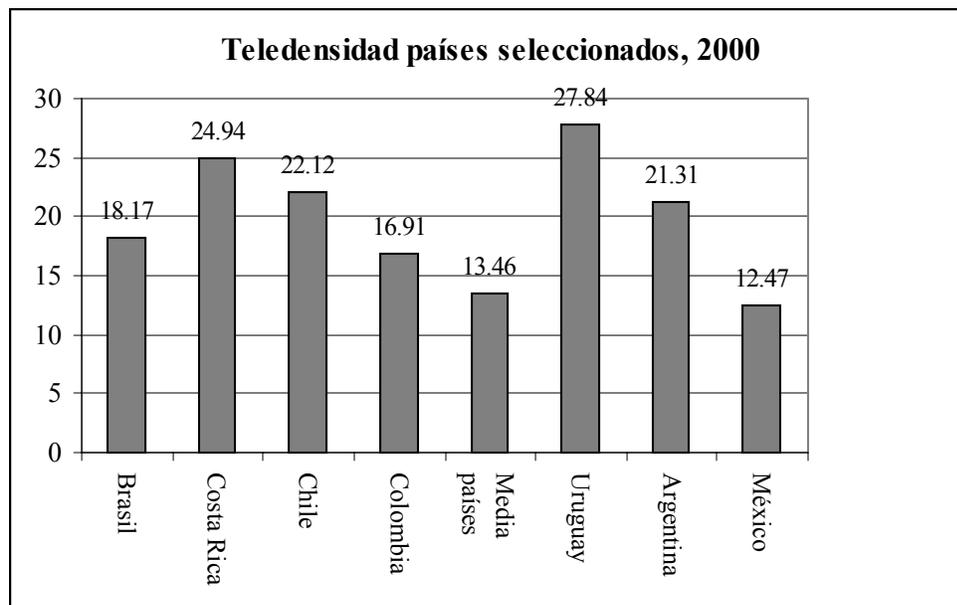
Uno de los indicadores que mejor muestra la evolución que ha experimentado el sector de telefonía es la teledensidad (linhas em serviço por cada 100 habitantes). Argentina se encuentra

¹²² Además de los que se encuentran en el cuadro, la media incluye Guatemala, Costa Rica, Bolivia, El Salvador, Honduras, Ecuador, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Rep. Dominicana, Perú, Cuba, Puerto Rico, Venezuela y España.

entre los países con mayor cantidad de teléfonos por habitante y muy por encima de la media. Por países, la densidad telefónica se muestra en el gráfico 1.

GRAFICO 1

Densidade telefônica por países, ano 2000



Fonte: Elaboración propia en base a datos de AHCJET.

Telefonía móvil

Desde principios de la década del noventa se pronosticaba un espectacular aumento en el número de abonados a telefonía móvil debido a la apertura de mercados y entrada de competencia. Las previsiones se cumplieron y el crecimiento experimentado en el sector muestra niveles sumamente altos.

Con respecto a los países seleccionados en esta muestra, Argentina tuvo un crecimiento mayor a la media pero menor al registrado en Brasil, Chile y México. Por otro lado, muestra la menor disminución en los cargos mensuales (en el caso del servicio CPP o Calling Party Pays)

QUADRO 2

Crecimiento da quantidade de usuarios de telefonia movíl, teledensidade e variaçao do cargo mensal

País	Crec. núm. abonados 95/99	Móviles/100 hab. 2000	Var. Cargo mensual 95/99
Brasil	1703.78%	14	-16%
Costa Rica	1015.01%	5	-5%
Chile	1623.91%	22	N.D.
Colombia	721.88%	5	-29%
Media países	1548.66%	12	N.D.
Uruguay	1003.14%	13	-7%
Argentina	1675.52%	16	-2%
México	1944.08%	14	-2%

Fonte: AHCET

Tecnología de la información: Internet

Aunque el desarrollo producido en Latinoamérica es importante, la penetración media de Internet es muy baja. Solo siete países se encuentran por encima de la media, entre los que se encuentran Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay (además de Perú, Puerto Rico, y Venezuela). Además siete países de la región muestran una penetración por cada 100 habitantes menor a uno.

QUADRO 3

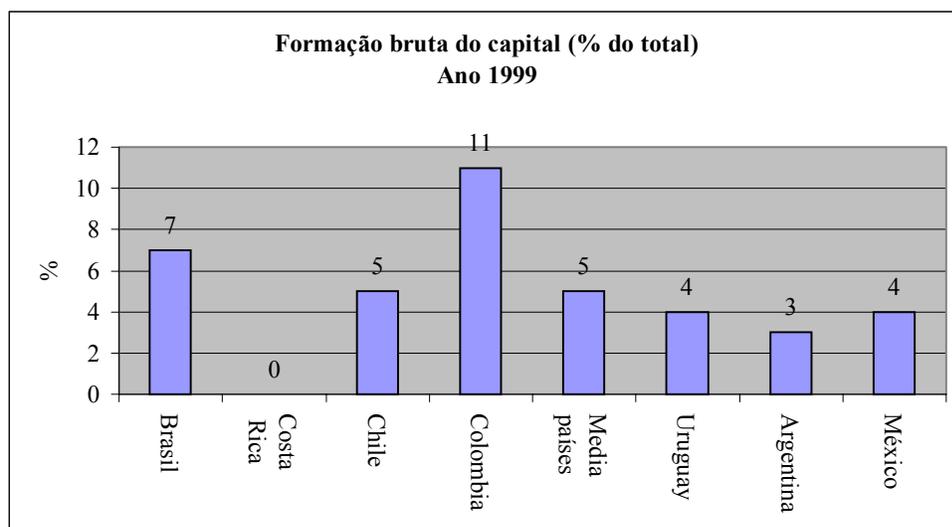
Indicadores de Internet: variação de usuarios e densidade por habitante

País	Usuarios/100 h. 2000	Var.99/00
Brasil	2.94	42.86%
Costa Rica	6.21	66.67%
Chile	11.55	181.18%
Colombia	2.07	32.23%
Media países	3.3	74.60%
Uruguay	11.09	12.12%
Argentina	6.75	400%
México	2.74	48.85%

Fonte: AHCET

Aportación a la formación bruta de capital

Fonte: Elaboración propia en base a datos de la AHCET.



En cuanto a la formación bruta de capital de la industria de telecomunicaciones con respecto al total, los países que muestran el mayor porcentaje son Colombia y Brasil. En el caso de Argentina, ni siquiera se encuentra en la media. De esta forma, no se aprecia ninguna relación directa entre el grado de liberalización del sector de telecomunicaciones en un país y las inversiones realizadas en el sector.

3. O processo de fusões e aquisições no mercado de telecomunicações argentino e o posicionamento dos conglomerados mais importantes

Assim como foi explicitado ao longo de todo o trabalho, as telecomunicações passaram por um processo de transformação estrutural provocando a convivência da concorrência, devido à entrada de novos concorrentes em alguns segmentos do mercado, com a necessidade de regulação sobre segmentos ainda monopólicos. Como resultado, a indústria deveria estar sujeita, simultaneamente, tanto a um regime de regulação quanto a regras de defesa da concorrência, delimitadas pela legislação *antitrust* de cada país.

A integração harmoniosa destas dimensões é difícil de conseguir, já que devem ser considerados vários riscos no âmbito da defesa da concorrência. Em primeiro lugar, podem surgir práticas restritivas verticais ao longo da cadeia produtiva. Trata-se da possibilidade de que as empresas estabelecidas que consolidam o poder monopólico, através da concessão dada pela privatização, adotem práticas anti-competitivas que impeçam o ingresso de novas empresas e/ou determinem que estas operem sobre determinadas condições (Possas *et alii*, 1998). Em geral, foram duas¹²³ as preocupações pelas quais estas operações são monitoradas: o aumento das barreiras à entrada¹²⁴ para ofertantes potenciais e a “expulsão” dos concorrentes existentes¹²⁵ (Schorr, 2001).

Mas o caso específico do setor de telecomunicações argentino, um exemplo que ilustra esta problemática, apresenta-se quando uma operadora da rede fixa de telefonia adquire uma empresa prestadora de serviço de Internet e/ou de comunicações satelitais e/ou de telefonia sem fio, com a qual mantém relações verticais do tipo “provedor-cliente”, sendo possível o desdobramento em uma estratégia de preços predatórios, condições discriminatórias de interconexão e/ou subsídios cruzados com tendência a eliminar do mercado aquelas empresas com as quais não tem vínculo societário¹²⁶.

¹²³ Em ambos os casos, o surgimento de efeitos anti-competitivos requer, como condição necessária –mas não suficiente-, a existência de uma posição dominante no seu mercado relevante de pelo menos uma das empresas envolvidas na integração vertical (assim como o controle que Telefónica de Argentina S.A. e Telecom Argentina S.A. têm sobre a rede de enlaces fixos).

¹²⁴ Uma prática de integração vertical tende a enfraquecer a concorrência potencial na medida em que um ingressante eventual seria obrigado a estar tão integrado em termos verticais para poder concorrer, já que senão ficaria exposto a práticas anti-competitivas eventuais por parte da empresa integrada (por exemplo, subsídios cruzados, preços de transferência, etc.).

¹²⁵ Neste caso trata-se dos efeitos de um ato de integração vertical sobre as empresas já existentes no mercado: uma firma que possui uma posição dominante no seu mercado tende a enfraquecer ou excluir suas concorrentes como consequência da integração vertical.

¹²⁶ Essa estratégia pode ser sustentada na posição dominante que consolida a operadora da rede fixa no segmento de telefonia local, o que permite a empresa financiar uma estratégia agressiva de preços em segmentos contíguos que apresentem maior grau de concorrência do que o de telefonia fixa local. Isso poderia ter sido evitado com uma adequada regulação tarifária, além de controlando a estrutura de propriedade das firmas.

Em segundo lugar, é importante monitorar a evolução da estrutura do mercado durante o processo de transição. Em particular, é importante acompanhar os movimentos de alianças, *joint ventures*, aquisições e fusões horizontais entre os diferentes grupos concorrentes –ou concorrentes potenciais - da indústria, nos seus vários segmentos (Possas *et alii*, 1998). Na medida em que, desde os diversos tipos de infra-estrutura instalada pelas empresas operantes em todos os segmentos, resulta cada vez mais possível prestar alternativamente os diferentes serviços de telecomunicações oferecidos pelas empresas que controlam a rede fixa instalada.

O objetivo é inibir o surgimento de estruturas de mercado pouco competitivas, levando em consideração que tais estruturas do mercado apresentam economias de escala, *sunk cost* e outros fatores que as tornam não contestáveis e permitem poder de mercado e comportamentos estratégicos por parte das firmas estabelecidas.

Desde esta perspectiva, um bom exemplo de operações que, dadas as suas implicações de caráter estrutural, tenderam a atentar contra a possibilidade de gerar um padrão de funcionamento competitivo do mercado argentino de telecomunicações, remete à forma com que os principais conglomerados ingressaram e controlaram os diversos segmentos do mercado desde os quais resultaria possível concorrer na prestação do serviço de telefonia básica. Desta maneira, estes atuantes puderam bloquear o ingresso a este segmento de novas empresas, ao mesmo tempo em que obstaculizaram a possibilidade de constituir um mercado competitivo, uma vez finalizado o período de exclusividade.

A desregulação e liberalização do mercado não asseguram por si só um comportamento pró-competitivo. O papel das políticas de defesa da concorrência torna-se crucial para evitar que as firmas estabelecidas abusem das suas posições dominantes, impondo restrições à concorrência nos mercados que atuam ou incrementando seu poder de mercado através de fusões com empresas concorrentes.

O objetivo desta seção é avaliar o impacto que as principais transferências de capital registradas no mercado argentino de telecomunicações tiveram sobre a configuração estrutural do mesmo. A análise é feita a partir de 1997, pois é naquele momento que se produzem as operações mais significativas no âmbito local.

É enfatizada a inserção estrutural dos principias *holdings* empresariais do setor, nos diferentes segmentos que constituem o mercado, assim como o seu posicionamento relativo a respeito dos conglomerados restantes¹²⁷.

A partir da informação relevante, foi possível comprovar a existência de três conglomerados com um dinamismo elevado no processo de compras e vendas e poder de mercado: o liderado pela Telecom Italia¹²⁸, o encabeçado pela Telefônica Internacional S.A. (TISA) e aquele constituído em torno do grupo econômico local Agea/Clarín.

O estudo destas operações e das suas implicâncias sobre a dinâmica setorial adquire relevância, dado que permitirá captar a configuração que o mercado local de telecomunicações apresenta (ver tabela anexa ao capítulo para o detalhe das principais transferências de capital no setor, acontecidas entre 1997 e 2003), com base no modelo resultante da privatização da empresa estatal e nas concessões de licenças posteriores no campo da telefonia sem fio e do PCS.

Cabe ressaltar, ainda, que o forte processo de centralização de capital que é analisado teve lugar no marco de uma acelerada internacionalização do setor e um aprofundamento da luta competitiva inter-empresarial orientada a captar não só os novos mercados de serviços de valor agregado nos países desenvolvidos, senão também, e principalmente, os benefícios da abertura, desregulação e privatização dos “mercados emergentes” da América Latina, Ásia e Europa Oriental (Schorr, 2001)¹²⁹.

A respeito do primeiro dos *holdings* mencionados, no quadro 9 é apreciado o posicionamento atual do grupo empresário formado em torno da Telecom Itália, nos diferentes segmentos do mercado local de telecomunicações, assim como a sua participação no processo de fusões e aquisições de firmas, registrado desde 1997. Em primeiro lugar, cabe destacar que até outubro de 2003 este grupo estava encabeçado também pela France Telecom. Neste momento, sua parte

¹²⁷ A sistematização da informação sobre fusões e aquisições de empresas registradas no mercado argentino de telecomunicações foi realizada a partir de várias fontes. A informação principal deriva das Memórias e Balanços das principias empresas do setor (todos disponíveis na Internet). Em segundo lugar, foi utilizada para constatar e ampliar a informação, o trabalho de FLACSO sobre o plano de privatizações da Argentina. O Centro de Estudos da Produção (CEP), dependente do Ministério da Economia, fornece também informação sobre investimentos, fusões e aquisições de todos os setores econômicos. Por último, diversos artigos em jornais e revistas especializadas, tais como *Mercado*, *Noticias*, *El Cronista*, *Ámbito Financiero*, *Clarín* e *La Nación*.

¹²⁸ Originalmente, esta empresa era denominada Stet de Italia. Quando foi privatizada pelo governo italiano, trocou a sua denominação por Telecom Italia SpA.

¹²⁹ Como consequência disso foram generalizadas as alianças estratégicas e as participações cruzadas entre as grandes operadoras de serviços de telecomunicações e os fabricantes de equipamentos de comunicações, as empresas produtoras de conteúdos e/ou os grandes conglomerados que operam os meios de massas na escala mundial (para maior informação ver Fagundes, 1997 e Stiglitz, 2002).

vendida a W da Argentina Inversiones SL, do grupo argentino Wertheim, por 125 milhões de dólares, resultando a seguinte formação do grupo:

CUADRO 8
Composición accionaria de Sofora Telecomunicaciones SA (100% de Telecom Argentina)

Empresa (% de participación)	Origen/Grupo
Telecom Italia S.p.A. (32.5%)	Telecom Italia (Italia)
Telecom Italia Internacional N.V. (17.5%)	Telecom Italia (Italia)
W de Argentina Inversiones SL (48%)	Argentina
France Cable et Radio (1.3%)	France Telecom (Francia)
Atlas Services Belgium S.A. (0.7%)	Bélgica

Fuente: CNC, SECOM y Telecom Argentina S.A.

Este grupo conseguiu fortalecer sua posição no segmento de transmissão de dados (especialmente aquele vinculado ao acesso à rede de Internet), a partir da aquisição das firmas Com Ing S.A., Arnet S.A. e Microsistemas S.A.¹³⁰. Em segundo lugar, ao analisar a inserção estrutural alcançada por este conglomerado, é constatado o elevado grau de integração vertical que apresenta nos segmentos de transmissão e distribuição de conteúdos.

QUADRO 9
INSERÇÃO ESTRUTURAL DEL HOLDING SOFORA TELECOMUNICACIONES SA
NO MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICAÇÕES

Serviço	Empresas del holding até 1997	Empresas que se incorporan a partir de 1997	Relação atual com o holding (2004)
Telefonía básica	Telecom Argentina SA		Controlada
Llamadas internacionales	Telintar SA (1)	Telecom Internacional SA	Disuelta Controlada
Transmisión de datos	Startel SA (2)	Microsistemas SA Arnet SA	Disuelta Controlada Absorbida por Microsistemas SA
Soluciones integrales para empresas		Telecom Soluciones SA	Absorbida por Microsistemas SA
Telefonía celular	Miniphone SA (3) Telecom Personal SA		Disuelta Controlada
Comunicaciones satelitales	Nahuelsat SA		Vinculada
Televisión por cable	---		---
Televisión abierta	---	---	---
Radiodifusión	---	---	---

¹³⁰ Apesar deste segmento sempre ter estado aberto à concorrência, vale apontar que o grau elevado de concentração verificado no mesmo tende a aumentar ainda mais as barreiras à entrada que, por si mesmas, são derivadas da habilitação dada às licenciárias do serviço telefônico básico para participar nos segmentos competitivos do mercado, assim como do grau elevado de integração vertical de suas atividades.

Producción de contenidos (5)	---	---	---
Otros	Radiollamada SA (6) Publicom SA (7) Miniphone Trunking	Multibrand SA Sky Argentina SCA Cable Insignia –Núcleo SA Telecom Argentina USA	Vinculada Controlada Controlada Vinculada Vinculada-Vendida Controladas Controlada

Fonte: Elaboração propia en base a dados de Telecom Argentina SA, CNC, SECOM, AHCJET, Schorr (2001) y Revista Mercado.

(1) Telintar SA foi dividida e seu patrimônio foi absorvido em partes iguais pela Telecom Argentina SA e Telefónica de Argentina SA.

(2) Startel SA foi dividida e seu patrimônio foi absorvido em partes iguais pela Telecom Argentina SA e Telefónica de Argentina SA.

(3) Miniphone SA foi dividida e seu patrimônio foi absorvido pela Telecom Argentina SA e Telefónica de Argentina SA.

(4) Através desta empresa, a Telecom Argentina SA presta serviços de PCS tanto no AMBA quanto no interior do país.

(5) Mesmo que o conglomerado não participe da propriedade das empresas associadas à produção de conteúdos, muitas das firmas vinculadas ao transporte de dados (em especial aquelas relacionadas com o fornecimento de acesso a Internet) também se dedicam à elaboração de dados e informação.

(6) Rádio-chamada é uma empresa dedicada à prestação do serviço de rádio-mensagens na qual a Telecom Argentina SA possuía 50% do capital. Em 2000 foi vendida a duas empresas de capital nacional, Stop Car e Radiollamadas San Juan.

(7) Esta empresa, da que a Telecom Argentina possui 100% do capital acionário, dedica-se à edição e distribuição de listas telefônicas.

Desta forma, a partir da própria orientação dada pelo marco regulatório do setor e do processo de transferências de capital registrado nos últimos tempos, o conglomerado pode se posicionar estrategicamente nos segmentos de telefonia fixa local (através da Telecom Argentina S.A.), transmissão de dados (Telecom Soluciones S.A. e Microsistemas S.A.), chamadas internacionais (Telecom Internacional S.A.), telefonia celular (Miniphone S.A. no AMBA e Telecom Personal S.A. na região norte do país) e PCS (em todo o país). Por sua vez, desde uma perspectiva horizontal, destaca-se a sua inserção nos diversos segmentos desde os quais resultaria possível – dadas as tendências tecno-produtivas do setor- exercer pressão competitiva na prestação do serviço telefônico por enlacs fixos.

Aliás, como parte da estratégia de internacionalização da empresa controladora, a Telecom Argentina incursionou no mercado do Paraguai, através do controle de Núcleo (telefonia celular e PCS) e Cable Insignia (televisão a cabo); e no mercado dos Estados Unidos por meio da Telecom Argentina USA Inc., empresa criada em 2001 para obter uma licença global de prestação de serviços internacionais outorgada pela FCC neste país.

Em síntese, o conglomerado liderado pelas duas empresas européias até finais de 2003 e pela Telecom Italia desde 2004, revela uma participação significativa naqueles segmentos do mercado local de telecomunicações que:

- Além de ter sido efetivada a liberalização, apresentam quase reservas do mercado e uma elevada rentabilidade, como é o serviço telefônico local básico¹³¹;
- São caracterizadas por apresentar uma crescente demanda e concorrência restringida pelo próprio quadro regulatório, como no caso da telefonia sem fio (devemos lembrar que o grupo, através da Telecom Personal S.A. adjudicou duas das quatro licenças para prestar o serviço de comunicações pessoais no AMBA, ao mesmo tempo em que podem prestar o mesmo serviço no resto do país);
- Estiveram caracterizados por uma oferta monopólica durante o período de exclusividade e aberta a concorrência no final de 1999, como no caso das chamadas internacionais;
- E nos quais, independentemente de que estejam abertos a concorrência desde o início do processo privatizador, apresentam atualmente um grau elevado de concentração da oferta (transmissão de dados)¹³².

Quanto à inserção relativa deste conglomerado em relação aos encabeçados pela TISA e o grupo Agea/Clarín, importa ressaltar o alto grau de integração vertical e horizontal das suas atividades, que reflete no seu bom posicionamento em matéria de transmissão e distribuição de dados, na medida em que participa nas três infra-estruturas pelas quais é possível prestar estes serviços (cabo, satélite e radioespectro). Não obstante, não tem uma participação significativa no segmento de produção de conteúdos colocando-o em uma situação de desvantagem relativa diante de alguns participantes.

Em relação ao conglomerado liderado pela TISA, cabe destacar em primeiro lugar que a empresa mencionada conseguiu consolidar seu espaço no interior da Telefónica de Argentina S.A., em janeiro de 2000, quando compra do CEI Citicorp Holding¹³³ sua parte na Telefónica de

¹³¹ A experiência internacional mostra que o segmento da telefonia básica é aquele no qual, no marco de um processo de desregulação, as pressões competitivas costumam tornar-se efetivas mais lentamente do que no resto dos segmentos do mercado.

¹³² Vale ressaltar que mais do que três quartas partes da oferta são controladas por firmas pertencentes aos conglomerados empresariais analisados neste item.

¹³³ O Citicorp Equity Investments (CEI) surge em 1991 como corporação independente do Citibank, criado por Richard Handley, CEO de Citibank e John Reed, titular do Citicorp. O conglomerado não só estender-se-ia ao longo da década a importantes segmentos das telecomunicações, senão que resolveria os problemas financeiros pelos quais o Citibank passava em 1992. Handley declarou em 1996: "a região latino-americana salvou o Citibank em 1992, quando o banco perdia dinheiro e na América Latina ganhou mais 400 milhões de dólares. Nós tínhamos na Argentina US\$ 80 milhões em empréstimos e decidimos convertê-los em ativos: hoje o CEI é cotado em 1 bilhão de

Argentina e troca ações da sua filial argentina pelas próprias, acedendo a 96% da Telefónica de Argentina S.A. (e suas sociedades vinculadas ou controladas). Este é, sem dúvida, aquele que se mostrou mais ativo no que se refere à compra e venda e criação de firmas.

Como se aprecia no quadro 10 e no anexo ao capítulo, desde 1997 este grupo empresário vem desdobrando uma estratégia expansiva que lhe permitiu ingressar –e controlar, em muitos casos– na maioria dos segmentos do mercado argentino de telecomunicações¹³⁴, acedendo a um grau de integração muito importante, tanto vertical quanto horizontal de suas atividades.

Por outro lado, conseguiu posicionar-se no mercado de televisão aberta e a cabo, que junto com o grupo Agea/Clarín controlam praticamente na sua totalidade. Além disso, através das suas empresas de transmissão de dados pela Internet, controlam mais da metade do segmento local. Finalmente, as operações registradas durante o período analisado permitiram que o conglomerado se posicionasse em importantes empresas de produção de conteúdos, tanto de cinema como de televisão.

Neste sentido, resulta evidente de que maneira as operações nas quais o *holding* esteve envolvido possibilitaram integrar-se verticalmente desde os segmentos vinculados à produção de conteúdos, até aqueles relacionados com as múltiplas vias para o seu transporte e distribuição, reforçando, ainda mais, o poder de mercado que o mesmo sustentava a partir da sua participação na Telefónica de Argentina S.A. e suas empresas controladas e/ou vinculadas. Desta maneira, o grupo conseguiu incrementar o grau de integração horizontal de suas atividades no segmento da transmissão de dados, a partir da aquisição de muitas firmas de televisão aberta e a cabo, o que além de colocá-lo em um segmento desde o qual resulta viável a prestação do serviço telefônico básico, permitiu ao grupo ampliar visivelmente sua participação na rede cabeada instalada no país.

A estratégia de *holding* TISA pode ser dividida claramente em duas fases. Em um primeiro momento, o conglomerado instrumentou uma estratégia “defensiva” direcionada a bloquear a

dólares e tem só 80 milhões em dívidas” (Clarín, 3/4/96). Em 1993, Handley vendeu 60% do CEI, o que rendeu ao Citibank uma utilidade de 450 milhões de dólares. Entre os novos sócios, encontravam-se os argentinos Raúl Moneta (23%), grupo Whertein (10%) e outros investidores como os fundos de investimento Quantum e Quadras de G. Soros (Fonte: base de dados do projeto “Privatização e regulação na economia argentina”).

¹³⁴ O mercado latino-americano figura como uma das bases sobre as quais a estratégia de expansão internacional da TISA se estrutura. A empresa mencionada tem participação no mercado de telecomunicações brasileiro (através da Telesp, Telesp Celular, Tele Sudeste Celular e Tele Leste Celular), Colômbia (Cocelco), Chile (Telefónica CTC Chile), El Salvador (Telefónica de El Salvador), Guatemala (Telefónica Guatemala), Peru (Telefónica de Peru), Porto Rico (Telefónica Larga Distancia) e Venezuela (CANTV). Deste modo, associou-se nos Estados Unidos com a MCI para explorar o mercado hispano-falante neste país.

entrada de concorrentes potenciais ao segmento de telefonia básica¹³⁵, especialmente a partir da compra de importantes empresas de televisão a cabo. Porém, uma vez sancionado o decreto 264/98 –pelo qual foram estabelecidas as características que assumiria a desregulação setorial- o conglomerado desdobrou uma estratégia expansiva que lhe permitiu constituir e/ou consolidar uma posição dominante em todos aqueles segmentos do mercado local que funcionavam sob um contexto competitivo, e o qual continuaram fazendo depois de concretizada a desregulação setorial, como por exemplo, a transmissão de dados através da Internet, a produção de conteúdos, a televisão a cabo¹³⁶.

QUADRO 10
INSERÇÃO ESTRUTURAL DEL HOLDING TELEFÓNICA INTERNACIONAL S.A.
NO MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICAÇÕES (1)

Serviço	Empresas del holding até 1997	Empresas que se incorporan a partir de 1997	Relação atual com o holding (2004)
Telefonía básica	Telefónica de Arg. SA		Controlada
Llamadas internacionales	Telintar SA (2)	Telefónica Larga Distancia Telefónica Internacional Wholesale Services (3)	Disuelta Controlada Controlada
Transmisión de datos	Startel SA (4)	Advance SA Overnet SA Fibertel-TCI SA Satlink SA Emergia Argentina SA (5)	Disuelta Controlada Controlada Controlada Controlada
Soluciones integrales para empresas	Telefónica Servicios Globales SA	Telefónica Data Arg. SA Katalix Argentina SA Telefónica Ingeniería de Seguridad SA (TIS) (6) Atento Argentina SA (13)	Cambio de denominación Controlada Controlada Controlada Controlada
Telefonía celular	Miniphone SA (7) Telefónica Comunicaciones Personales Unifón SA		Disuelta Controlada

¹³⁵ Isto foi declarado pelo ex-presidente da Telefónica, Juan Villalonga, ao jornal *Clarín* em 1997 “*el ingreso al segmento de televisión por cable constituye un arma defensiva, ya que si alguna otra firma prestara ese servicio podría representarle (a Telefónica) una potencial competencia en telefonía*”.

¹³⁶ Este processo estaria associado, segundo García (2000), à capacidade de “antecipação” da Telefónica de Argentina S.A., já que em meados de 1998 discutia-se na Argentina um novo projeto de legislação anti-monopólio pelo qual seriam sancionadas (ou impedidas) todas aquelas práticas empresariais tendentes a constituir e/ou consolidar posições dominantes. Desta forma, a empresa elevou significativamente seu poder de mercado em diferentes segmentos, antes que a lei o proibisse, em 1999, quando foi sancionada.

Comunicaciones satelitales	Org. Int. de Telecomunicaciones por Satélite Intelsat		Vinculada
Televisión por cable	Multicanal SA	Cablevisión SA (8) Fintelco SA –VCC Mandeville Partners Arg.	Vendida en 1998 Controlada Absorbida por Cablevisión Absorbida por Cablevisión
Televisión abierta		Telearte SA-Canal 9 Telefê SA-Canal 11 (9)	Vinculada Controlada
Radiodifusión		Radio La Red Radio Continental FM Hit	Controlada Controlada Controlada
Producción de contenidos		Admira Media Comunicaciones SA (10) P&P Endemol Atlántida Comunicaciones –AtCo SA	Controlada Vinculada Controlada
Otros	Radiollamada SA (11) Telinver SA (12) Telecomunicaciones y Sistemas SA Radio Móvil Digital SA	Call Center SA Argentina Wireless Radio Servicios SA	Vendida en 1999 Controlada Controlada Controlada Controlada Controlada

Fonte: Elaboração propia en base a datos de Telefónica de Argentina SA, CNC, SECOM, AHCIET, Schorr (2001) y Revista Mercado.

(1) São incluídas unicamente aquelas empresas vinculadas ao mercado argentino de telecomunicações. Foram excluídas numerosas sociedades investidoras, assim como empresas vinculadas ao setor industrial e a outras empresas de serviços em que o CEI participa.

(2) Telintar SA foi dividida e seu patrimônio foi absorvido em partes iguais pela Telecom Argentina SA e Telefónica de Argentina SA.

(3) Esta nova empresa gere, de forma integrada, os serviços por atacado do Grupo Telefónica e a rede que os suporta para oferecer serviços internacionais de voz, dados e capacidade a outras operadoras e às empresas do Grupo.

(4) Startel SA foi dividida e seu patrimônio foi absorvido em partes iguais pela Telecom Argentina SA e Telefónica de Argentina SA.

(5) Emergia foi criada para fornecer serviços de telecomunicações de banda de grande largura através de um anel de fibra ótica submarino de alta capacidade, que une todo o continente americano. É a primeira rede troncal (backbone) de capacidade maior a um terabite (um milhão de megas) por segundo.

(6) Telefónica Ingeniería de Seguridad (TIS) é a empresa do Grupo Telefónica que oferece serviços de segurança. A atividade desta companhia compreende quatro áreas de negócio bem definidas: consultoria e auditoria, desenho e engenharia, fornecimento e instalação, e manutenção. Seu serviço principal é um sistema de gestão e controle que se diferencia pela facilidade e flexibilidade de implantação de diversas tecnologias, tornando-o compatível com sub-sistemas e equipamentos de diferentes fabricantes. Opera na Argentina desde maio de 2000.

(7) Miniphone SA foi dividida e seu patrimônio foi absorvido pela Telecom Argentina SA e Telefónica de Argentina.

(8) Através da Cablevisión SA, o *holding* participa da propriedade de numerosas e médias empresas de televisão a cabo no país todo.

(9) Através da Telefê é proprietária de oito canais de televisão aberta que emitem nas cidades de Bahía Blanca (Canal 9), Córdoba (Canal 8), Mar del Plata (Canal 8), Neuquén (Canal 7), Rosario (Canal 5), Salta (Canal 11), Santa Fe (Canal 13) e Tucumán (Canal 8).

(10) Admira Argentina S.A. agrupa e gere a participação Telefónica S.A. nos meios locais de comunicação, e está presente em toda a cadeia de valor do setor áudio-visual. No que se refere à produção, participa com 50% na García Ferré Entertainment, produtora de filmes infantis; com 30% da Patagonik Film Group, produtora cinematográfica; e com 20% em Torneos y Competencias, produtora de eventos esportivos. Possui indiretamente 71% nas ações da

Sprayette S.A., empresa de marketing direto e participa por sua vez com 51% na Rodven, uma gravadora que produz, distribui e comercializa discos para vários países latino-americanos e organiza espetáculos musicais ao vivo. (11) Rádio-chamada é uma empresa dedicada à prestação de serviço de rádio-mensagens na qual a Telefônica de Argentina SA possuía 50% do capital. Em 2000 foi vendida a duas empresas de capital nacional, a Stop Car e a Radio Llamada San Juan.

(12) Telinver SA dedica-se à edição e distribuição de listas telefônicas.

(13) Esta companhia oferece às empresas novas alternativas de relação com seus clientes através de *contact centers* ou plataformas multicanais (telefone, fax, internet). Dispõe de serviços de valor agregado, como Database Marketing e Data Mining, fidelização, gestão de cobranças e operações, atendimento de reclamações e incidências, atendimento de relações comerciais empresa-cliente, fullfilment.

Atualmente, Telefônica Media – controlada pela TISA- tem participação na licença de dois canais de ar nacionais –Telefé (20%) e Azul TV (100%)-, em uma clara infração da lei 22285 que proíbe ter mais de uma licença na mesma área de cobertura primária.

Desta maneira, enquanto que na primeira fase a autoridade regulatória não deu atenção alguma aos efeitos anti-competitivos derivados da compra de várias empresas de televisão a cabo¹³⁷, nesta segunda fase, não foram levados em conta os efeitos negativos derivados da elevada concentração que apresentam os segmentos que não apresentariam barreiras legais ao ingresso; e derivado de todo o anterior, as restrições à concorrência emanadas da crescente integração vertical e horizontal do conglomerado¹³⁸.

Quando é analisada a inserção estrutural deste *holding* aprecia-se de que maneira, assim como o constituído pela Telecom Italia, tem uma participação significativa nos segmentos que atualmente operam sob um esquema de concorrência restringida legalmente e margens elevadas de rentabilidade (telefonía básica e celular). Adicionalmente, controla grande parte do segmento de transmissão de dados (especialmente via Internet), o que adquire uma particular relevância se for considerado que o mesmo não se encontra legalmente protegido da concorrência. Desta maneira, o conglomerado tem uma participação importante de mercado no segmento de televisão a cabo, com o qual conseguiu elevar substancialmente as barreiras à entrada na telefonía básica, já que qualquer outra empresa que oferecesse o serviço poderia chegar a representar uma concorrência potencial em telefonía.

A capacidade de “antecipação” da Telefônica pode ser vista, ainda, no segmento que seria constituído como o mais rentável e dinâmico depois da liberalização: as soluções integradas em telecomunicações para todo tipo de empresas. Quando um grande número de empresas ingressou no mercado no final da década de noventa, Telefônica já tinha criado suas próprias empresas

¹³⁷ Entre 1997 e 1998 mais de 50 empresas de televisão a cabo de todo o país foram compradas pelos grandes grupos, diretamente ou através da Multicanal, Supercanal e Cablevisión.

¹³⁸ Deixam fora de análise as repercussões político-sociais desta concentração.

(Telefónica Data Arg. SA, Katalix Argentina SA, Telefónica Ingeniería de Seguridad SA (TIS) e Atento Argentina SA), atendendo diferentes nichos do que seria na nova década o “creme” do negócio¹³⁹.

Por último, também conseguiu posicionar-se estrategicamente no segmento da produção de conteúdos, ingressando à propriedade de algumas das principais firmas do país (assim como Atlántida Comunicaciones S.A. e Torneos y Competencias).

Em síntese, como resultado deste processo de aquisições no âmbito de mercados contíguos, que tendeu a incrementar o poder de mercado deste *holding* –sobre o já concedido através do próprio marco regulatório-, o conglomerado liderado pela TISA perfila-se como um dos grupos multimeios mais importantes do país. Alcançando um alto grau de integração vertical, assim como um grande controle da maioria dos segmentos do mercado argentino de telecomunicações, especialmente, aqueles que constituem infra-estruturas alternativas para prestar o serviço telefônico básico. Sua debilidade relativa radica em que, diferente dos outros dois complexos empresariais analisados, praticamente não participa no segmento das comunicações satelitais.

Finalmente, cabe analisar a inserção estrutural do conglomerado de empresas liderado pelo grupo **Agea/Clarín**. O grupo Clarín começou sendo uma empresa jornalística fundada em 1945. É o único grande grupo de origem nacional do setor de telecomunicações. Em 1989, Clarín deu um pulo qualitativo graças a uma série de aquisições que o colocariam em uma posição dominante no mercado. A lei da Reforma do Estado 23696/89 permitiu às empresas editoras e jornalísticas terem acesso a licenças de radiodifusão¹⁴⁰. A posterior convocatória a concurso público para a adjudicação por quinze anos das licenças das emissoras LS 84 TV canal 11 e LS 85 TV canal 13 favoreceu a empresa que adjudicou este último canal em meio a denúncias sobre acordos políticos.

Em 1992, o holding associou-se à americana GTE na exploração da firma “Cía de Teléfonos del Interior” (CTI) e venceu o concurso para a adjudicação de licenças para a exploração do serviço de telefonia móvel das duas áreas nas quais o interior do país foi dividido.

¹³⁹ No atendimento de telefonia e transmissão de dados para empresas atuam aproximadamente uma dúzia de firmas direcionadas ao negócio em geral ou a nichos. As mais importantes são AT&T (investimentos de US\$ 500 milhões para o traçado de uma rede de fibra ótica que unirá 40 cidades, NSS (investimentos de US\$ 500 milhões para uma rede de fibra de 1000 km. Complementada por tecnologias sem fio), Comsat, Impsat (firma de transmissão de dados do grupo Pescarmona e British Telecom, que fornece serviços a 1900 empresas), Metrored, Techtel, Telenet, Arlink.

¹⁴⁰ Mediante esta lei foi modificada a Lei de Radiodifusão 22285/80 que proibia ser proprietário, sócio ou ter vínculo jurídico ou econômico com outras empresas de radiodifusão.

Este grupo foi constituído formalmente como sociedade anônima em 1999. Até esse momento, a propriedade do grupo concentrava-se em quatro pessoas: Sra. Ernestina Herrera de Noble, o Sr. Héctor Horacio Magonetto, o Sr. José Antonio Aranda e o Sr. Lucio Rafael Pagliaro¹⁴¹. Nesse momento, Goldman Sachs efetuou um investimento direto no Grupo Clarín S.A. A transação implicou um aumento de capital e a incorporação de Goldman Sachs como sócio minoritário do mesmo, com uma participação de 18% do capital acionário.

Como se observa no quadro Nº 11 e no anexo ao capítulo, as operações de compra, venda e criação de empresas nas quais o grupo viu-se envolvido, permitiram, por um lado, ingressar no segmento da transmissão de dados (Internet) através da Prima S.A.; por outro, consolidar seu lugar no segmento da televisão a cabo, no qual já tinha uma significativa participação (Multicanal SA, Supercanal Holding SA, etc.) e por último prestar serviço de televisão satelital, a partir da sua participação majoritária na Galaxy Entertainment Argentina¹⁴². Ainda, como foi mencionado, este grupo já participava desde 1993 no segmento de telefonia móvel no interior do país, através da CTI S.A. e CTI Norte S.A. e em 1999 resultou adjudicatária de três licenças para prestar o serviço de comunicações pessoais (duas de maneira direta através da CTI e uma através da sua associação com a americana GTE).

QUADRO 11
INSERÇÃO ESTRUTURAL DO GRUPO AGEA/CLARÍN
NO MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICAÇÕES (1)

Serviço prestado	Empresas do holding até 1997	Empresas que se incorporan a partir de 1997	Relação atual con el holding (2004)
Telefonía básica		Cía de Telecomunicaciones Integrales SA (1)	Vinculada
Llamadas internacionales		Cía de Telecomunicaciones Integrales SA (1)	Vinculada
Transmisión de datos		Primera Red Interactiva Multimedios Prima SA	Controlada
Soluciones integrales para empresas		Gestión Compartida SA	Controlada
Telefonía celular	CTI Cía de Teléfonos del Interior SA (2) CTI Norte Cía de Teléfonos del Interior SA		Vinculada

¹⁴¹ Esta concentrada estrutura de propriedade ajudou ao multimeio a conseguir que fossem feitas reformas na legislação para o próprio proveito, usando as suas publicações e telas de TV para levantar críticas contra a intervenção estatal até o momento do fim da Conversibilidade, quando junto a outros meios de comunicação e empresas privatizadas de serviços públicos pressionou para que o governo do Dr. Duhalde estendesse a pesificação das dívidas contraídas com a banda local.

¹⁴² Na Argentina existem unicamente duas empresas autorizadas a prestar serviços neste segmento, a Galaxy e a TDH SA.

	(2)		Vinculada
Comunicaciones satelitales		Galaxy Entertainment Argentina	Controlada
Televisión por cable	Multicanal SA (3)	Fintelco SA Sinergy SA	Controlada Absorbida por Multicanal Vinculada
Televisión abierta	Artear SA (4)		Controlada
Radiodifusión	Radio Mitre SA		Controlada
Producción de contenidos	Arte Gráfica Editorial Argentina Agea SA Diarios y Noticias SA Tele Red Imagen Trisa SA Televisión Satelital Codificada SA Adtime SA Bs. As. Televisión SA Hachette Filipacci-Agea Publicaciones SA Ty C Sports SA TyC Max SA TyC Uruguay SA Telered Deportes Chile SA	CIMECO SA (5) Multideporte-Teledeportes SA Patagonik Film Group Pol Ka SA	Controlada Controlada Vinculada Vinculada Controlada Controlada Controlada Vinculada Vinculada Vinculada Vinculada Vinculada Vinculada Controlada Vinculada Vinculada
Otros	Artes Gráficas Rioplatense SA (6) Papel Prensa SA (7) Audiotel SA (8)	Supreme Tickets Grupo Clarín SA (9)	Controlada Vinculada Vinculada Controlada

Fonte: Elaboración propia en base a dados de Grupo Agea/Clarín, Centro de Estudios para la Producción (MECON) CNC, SECOM, AHCET, Schorr (2001) y Revista Mercado.

- (1) A través desta empresa, o grupo presta, junto com a norte-americana GTE, o serviço telefônico básico e interurbanos e internacionais.
- (2) Em ambas as empresas o grupo está associado à GTE. A través destas empresas, presta o serviço de PCS tanto no AMBA como no interior do país.
- (3) A través da Multicanal o grupo participa da Supercanal Holding S.A. e das empresas controladas e/ou vinculadas pela mesma, controlando também um grande número de firmas de TV a cabo (Grupo Cablemundo, Circuito Cablevisión SA, Cable Imagen SA, Video Visión SA, Chaco Cable Color SA, Río de la Plata Cable Color SA, TV Cable General Pico SA, Difusora SA, Buena Imagen SA TV Cable SA, Cablevisión DU-KE SA, Multivisión SA, Cerri Video Cable SA, Cable Total SA, Inversora TV Cable, CV Teleinversora SA, Inversora Multivisión SA, Radio Satel SA, Cablevideo SA, Cablevisión Gálvez, TE.VE. CO SA).
- (4) A través da Artear S.A., o grupo controla os seguintes canais: Canal 13 de Buenos Aires, TN, Volver, Magazine, Canal 7 de Bahía Blanca, Canal 12 de Córdoba.
- (5) A través desta empresa, Agea/Clarín participa da propriedade dos jornais Los Andes e La Voz del Interior. Nesta empresa, assim como no Papel Prensa e Diarios y Noticias S.A., o grupo está associado à SA La Nación.
- (6) Artes Gráficas Rioplatense S.A. é uma empresa dedicada à impressão e edição de livros e diversas publicações.
- (7) Papel Prensa S.A. é uma firma dedicada à fabricação de papel, na qual o grupo está associado, entre outros, à SA La Nación.
- (8) Audiotel S.A. é uma firma dedicada à prestação do serviço de áudio-texto.
- (9) Grupo Clarín S.A. é a empresa holding em que se consolidam as participações do conglomerado em todas as firmas.

Como conseqüência disso, o grupo Agea/Clarín –assim como o conglomerado liderado pela TISA- conseguiu incrementar significativamente o grau de integração vertical de suas atividades desde aquelas vinculadas à produção de conteúdos até as relacionadas com as diversas vias para seu transporte e distribuição.

Como pode ser visto na nota 32 do quadro 11, o grupo Agea/Clarín adquiriu através da Multicanal S.A. numerosas empresas de televisão a cabo (fundamentalmente pequenas e médias do interior do país) o que permitiu se posicionar em um segmento fundamental para concorrer, no futuro, no âmbito da telefonia básica e, adicionalmente, incrementar seu controle sobre a rede de TV a cabo instalada no país.

Por outro lado, sua participação na propriedade das empresas de TV a cabo mais importantes da Argentina permitiu ao grupo, por um lado explorar as vantagens de integração implicadas na operação simultânea deste segmento, no de transmissão de dados e, fundamentalmente, no da produção de conteúdos, assim como participar no controle de empresas com elevadas margens de rentabilidade, derivadas da limitada concorrência verificada internamente na televisão a cabo.

Em termos relativos aos restantes *holdings*, vale ressaltar que, com diferença do encabeçado pela TISA, o grupo tem a vantagem relativa de participar nas três vias alternativas para transmitir voz, dados, imagens (rede cabeada, satélite e radioespectro), enquanto que diferentemente da Telecom Italia, tem uma participação significativa no segmento da produção de conteúdos. Esta inserção estrutural no mercado lhe permite compensar, ainda que seja parcialmente, a desvantagem que supõe não participar na propriedade da rede telefônica fixa nem contar com as vantagens de precedência que os outros dois conglomerados possuem.

Analisando o posicionamento atual dos *holdings* predominantes no mercado argentino de telecomunicações, constata-se que muitas das operações registradas tiveram tendência a incrementar seu grau de integração vertical, a partir de um processo de expansão que lhes permitiu inserirem-se nos vários segmentos que constituem este mercado, elevando de maneira considerável as barreiras ao ingresso ao mesmo. Deste modo, em termos horizontais, os participantes mencionados conseguiram se inserir e controlar os diversos elos do mercado ampliado, desde os quais resultaria possível proporcionar o serviço de telefonia básica. A conjunção de ambos os processos acarretou o aprofundamento de um processo de concentração do capital que foi iniciado a partir da sanção do marco regulatório no qual foi inscrita a privatização da ENTel e das concessões posteriores na telefonia celular a PCS.

Esta estratégia, comum aos três conglomerados, de elevar as barreiras à entrada ao mercado, esteve diretamente relacionada com a liberalização do setor. Desta maneira, em um contexto político e institucional caracterizado pela abstenção estatal a avaliar os impactos que as fusões e aquisições de empresas podiam ter sobre a futura dinâmica setorial, os três *holdings* analisados no presente item conseguiram fechar o mercado a concorrentes potenciais, limitando significativamente a possibilidade de conformar um mercado que apresente um certo –mínimo– grau de concorrência uma vez concluído o período de exclusividade. Assim, o processo de fusões e aquisições de empresas que teve lugar em um âmbito local de telecomunicações, nos últimos anos, era caracterizado:

- Pela renúncia estatal de monitorar e, eventualmente, intervir no processo de transferências de capital registrado, o que acarretou o aprofundamento do processo de concentração e centralização do capital do setor;
- Pelo alto grau de integração vertical que alcançaram os conglomerados analisados, que elevou os requerimentos mínimos de capital para qualquer ingressante potencial ao mercado, e, como consequência, reforçou ainda mais as já elevadas barreiras existentes à entrada, ao mesmo tempo em que os riscos de que as firmas pertencentes a estes grupos empresariais instrumentem diferentes tipos de práticas oligopólicas restritivas.

A sanção do decreto de liberalização “legalizou” a consolidação das posições dominantes dos conglomerados empresários analisados (além daquele liderado pela Compañía de Radiocomunicaciones Móviles Movicom SA).

Assim, no caso argentino não foram levadas em conta todas aquelas recomendações que a maioria dos especialistas no assunto consideram como imprescindíveis para viabilizar a transição de um regime monopólico ou outro competitivo (oligopólico) no mercado de telecomunicações. Neste sentido, e em um claro contraste com o acontecido na Argentina, Herrera (1998) aponta que para garantir efetivamente essa transição

“puede ser recomendable que el Estado limite las posibilidades de la operadora dominante de ampliar su abanico de servicios o de hacer uso de tecnologías alternativas para prestar lo que normalmente ofrece...el sentido de imponer este tipo de asimetría regulatoria... es dar mayores oportunidades al surgimiento y fortalecimiento de nuevas empresas, utilizando tecnologías alternativas y/o usufructuando los beneficios propios de las economías de diversificación”
(Herrera, 1998: 186)

Desta maneira, foi bloqueado o enorme potencial competitivo que na atualidade apresenta o mercado de telecomunicações, o qual se sustenta, como já foi analisado, nas profundas mudanças

tecnológicas que operam sobre o mesmo. Em outras palavras, atentou-se contra uma das características do setor –ser um oligopólio de base potencialmente instável¹⁴³- assentando as bases para a conformação e consolidação de um oligopólio de base estável não sustentado na inovação e na mudança tecnológica, senão, fundamentalmente, nas barreiras ao ingresso no mercado, dadas pela permissividade regulatória.

Assim, distante de potencializar um funcionamento competitivo dos mercados de telecomunicações (e socialmente ótimo em termos de alocação de recursos e bem-estar geral) acentua-se e consolida-se o grau elevado de oligopolização, com o que vale questionar sobre qual foi então o efeito economicamente eficiente da retirada do estado.

Em definitiva, seja por ação ou omissão, as diversas políticas estatais implementadas durante os anos noventa, no âmbito do mercado de telecomunicações, tenderam a consolidar dois diferentes níveis de concentração. Em primeiro lugar, em relação ao conjunto do setor, verifica-se que um núcleo muito limitado de grandes conglomerados econômicos apresenta um poder elevado de mercado que se sustenta, entre outros fatores, no alto grau de integração tanto horizontal quanto vertical que as suas atividades apresentam (o que opera, ao mesmo tempo, como uma importante barreira à entrada do mercado de ingressantes potenciais). Um segundo nível de concentração, diretamente vinculado ao interior, remete à estrutura do mercado (altamente concentrada) prevalecente em cada um dos segmentos que conformam o mercado argentino de telecomunicações, nos quais constata-se que os *holdings* empresariais analisados controlam grande parte da oferta dos mesmos. Cabe ressaltar, por exemplo, os casos:

- Da telefonia básica (local, nacional e internacional), onde Telefônica de Argentina S.A. e Telecom Argentina S.A. controlam praticamente a totalidade do mercado, dado que há quase cinco anos da liberalização do mercado, ainda não foi implementada a escolha da operadora por discagem;
- Da telefonia celular e PCS, onde os três conglomerados somados à Movicom/Bell South controlam a totalidade do mercado, fato agravado por causa da não concorrência de todas estas empresas no país todo;
- Da televisão a cabo, na qual a renúncia estatal para monitorar as diversas transferências de capital registradas, assim como avaliar seus impactos sobre a dinâmica do conjunto do

¹⁴³ Sustentado na apropriação de quase rendas tecnológicas (vinculadas à inovação e à mudança tecnológica) de caráter transitório (Nochteff, 1996).

mercado, ocasionou que os dois conglomerados dividissem praticamente a totalidade do segmento mencionado, o que possibilitou, adicionalmente, incrementar significativamente seu controle sobre a rede de TV a cabo instalada no país;

- Da transmissão de dados via Internet, onde os três *holdings* analisados controlam na atualidade cerca de 75% da oferta;
- Da televisão via satélite, onde o grupo Agea/Clarín tem participação majoritária em uma das duas firmas habilitadas para prestar este serviço no mercado local;
- Da televisão aberta, onde Agea/Clarín e TISA são proprietárias de dois dos cinco canais de ar de cobertura nacional, que são também os de maior audiência, ao mesmo tempo em que participam na propriedade de numerosos canais do interior do país;
- E da produção de conteúdos, onde estes últimos *holdings* participam na propriedade das principais empresas do país.

4. Alguns esboços da política regulatória e econômica, destinados a diminuir a concentração e o poder econômico dos conglomerados que controlam as telecomunicações na Argentina

Enquanto que a concentração econômica é uma problemática que envolve as diferentes instâncias do funcionamento econômico da sociedade, as políticas orientadas a neutralizar seus efeitos e restabelecer a eficiência econômica comprometem diferentes áreas da política, tanto econômica quanto regulatória. Neste ponto, tornam-se claras as políticas específicas orientadas a regular o comportamento e rentabilidade das empresas operantes nos mercados de telecomunicações, muitas das quais deveriam ser direcionadas a todos os serviços públicos privatizados nos anos noventa.

4.1 Revisão tarifaria integral do serviço telefônico básico

a) Revisão no marco das disposições legais que emanam das Leis 23696 (Reforma do Estado), e 23928 (Convertibilidade)

Os privilégios das empresas licenciárias do serviço telefônico básico foram vistos potencializados diante da aplicação de cláusulas de ajuste periódico das tarifas que, inclusive, convertem a experiência argentina em um caso único, em nível mundial (como o caso de aplicar como preços corretivos na utilização do “price cap”, a evolução de índices de preços dos Estados Unidos). Trata-se da “dolarização” das tarifas como passo prévio ao estabelecimento de

cláusulas de indexação das mesmas, associadas às variações de preços dos Estados Unidos, o qual supôs a contravenção das disposições explícitas da Lei de Convertibilidade.

Neste ponto, promover uma revisão dos ajustes das tarifas telefônicas realizados durante os anos noventa, torna-se indispensável.

b) Reajuste dos “preços base” das tarifas como meio de limitar os lucros extraordinários

Deve-se recordar que ao fim dos dez meses anteriores à transferência da ENTel, o valor do pulso telefônico aumentou, medido em dólares americanos, mais de sete vezes. Daí a necessidade de realizar-se uma revisão tarifária integral que resulte na obtenção de tarifas e rentabilidades justas e razoáveis.

c) Eliminação dos atrasos regulatórios e aplicação efetiva dos fatores de eficiência

O “atraso regulatório” associado à mudança das tarifas abonadas pelos usuários do coeficiente de eficiência empresarial foi, na Argentina, muito significativo. Trata-se de uma das principais falhas normativas que tenderam a desvirtuar boa parte das vantagens que, em teoria, desprendem-se de regular preços em mercados monopólicos ou oligopólicos através do mecanismo de price cap.

d) Aplicação da figura de “neutralidade tributária” no âmbito das telecomunicações

O marco que regula as telecomunicações estabelece que as empresas prestadoras de serviço devem transferir às tarifas finais, as variações de custo originadas nas mudanças das normas tributárias. Esta figura legal da neutralidade tributária reconhece que todo incremento ou redução nas cargas impositivas que afetam às empresas, deve ser transferido aos consumidores e usuários de todos os serviços públicos.

Durante a década de noventa foram acontecendo diversas disposições legais que em matéria impositiva acarretaram reduções consideráveis na carga fiscal que afeta as empresas prestadoras (redução das cargas padrões, no imposto aos selos e à importação dos bens de capital). No entanto, o seguimento da evolução das tarifas do serviço telefônico indica a não observância empresarial — e a inexistência de algum controle regulatório a respeito — da correspondente transferência aos usuários das reduções nas cargas impositivas derivadas da isenção e/ou supressão de diversos encargos e das menores alíquotas impositivas e/ou bases agravantes de determinados tributos.

Determinando-se a apropriação ilegal das conseqüentes rendas extraordinárias (sacrifício fiscal não transferido aos usuários) seria adequado:

- Determinar o estoque internalizado pelas empresas e fixar um plano de reintegração de tais rendas aos usuários;
- Modificar as respectivas tarifas a partir do cálculo da incidência efetiva da redução das cargas fiscais de acordo com a configuração dos custos impositivos das empresas.

4.2 Regulamentar, no âmbito dos serviços públicos, a legislação de Defesa da Concorrência.

As atuais inconsistências da Lei de Defesa da Concorrência (N.º 25156) dão lugar a omissões regulatorias que derivam, em última instância, na inação pública em matéria de defesa da concorrência no campo dos serviços públicos.

Em função disso e considerando o crescente grau de concentração nos diferentes elos da cadeia de telecomunicações, assim como a elevada integração vertical e horizontal das empresas líderes, adquire interesse particular avançar na conformação de um Organismo Regulador que se articule tanto com os organismos de defesa da concorrência como com a Secretaria de Comunicações, de tal forma que reforce o controle sobre o comportamento das empresas do setor e, dessa forma, reduza ao máximo, a possibilidade de que tais participantes instrumentalizem diferentes tipos de condutas abusivas.

4.3 Dar independência e autonomia plena à Agência de Regulação e Controle dos serviços de telefonia e garantir o cumprimento das normas que emanam da Constituição Nacional no que se refere aos organismos reguladores.

A esse respeito, é imprescindível a clara diferenciação das missões, funções e responsabilidades que correspondem à Secretaria de Comunicações e à Comissão Nacional de Comunicações, no que diz respeito à regulação e controle do setor. Em segundo lugar, torna-se imediato dar a uma ou ambas agências, autonomia e independência do poder político. Desta forma garantir-se-ia o cumprimento pleno e satisfatório das obrigações a cargo das empresas prestadoras de serviço telefônico e por outro, e naquele marco, proteger os interesses e direitos dos usuários e consumidores.

Mesmo assim, deveriam cumprir-se as disposições que surgem do Artigo 42 da Constituição Nacional que, em busca da proteção dos direitos dos usuários e consumidores de bens e serviços,

dispõe, por exemplo, a participação de representantes das províncias e de organizações de usuários nos organismos de controle.

Por outro lado, já que o financiamento da CNC provém de uma porcentagem sobre a receita das empresas reguladoras (o que determina que o órgão regulador tenha escasso incentivo para promover uma queda de tarifas e, desta maneira, das rendas por vendas e dos lucros das firmas) é imprescindível introduzir certas modificações em tal esquema de financiamento. Isso permitiria não somente incrementar os incentivos para que o organismo regulador promova uma queda de tarifas, mas também reduzir consideravelmente o risco de “captura do regulador” por parte das empresas reguladas.

4.4 Integrar na problemática regulatória, uma visão dinâmica da incorporação do desenvolvimento científico-tecnológico no âmbito dos serviços de telecomunicações, preservando o poder de decisão do Estado na definição de diretrizes estratégicas no assunto.

Este último ponto é muito importante já que, apesar de durante a década passada novas tecnologias foram introduzidas, o setor prestador de serviços de telecomunicações se transformou em importador de pacotes tecnológicos, sobre os quais quase não tem participação alguma em sua elaboração e posterior gestão. E mais, a partir dos anos noventa, muitas empresas prestadoras de serviços públicos tenderam a internacionalizar suas áreas de engenharia local, substituindo-as pela incorporação de tecnologia importada e praticamente sem nenhum desenvolvimento local (Azpiazu e Basualdo, 2001).

Sem dúvida, avançar do Estado na promoção de políticas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) teria múltiplas externalidades positivas como, por exemplo, revitalizar uma estratégica esfera (a de P&D) que nos anos noventa foi praticamente agredida pelas políticas neoliberais; conseguir uma articulação – hoje praticamente inexistente- entre o setor privado e as instituições públicas, dedicadas à geração de ciência e tecnologia (Universidades, CONICET, SETPCyT, etc.). Isso por sua vez, permitiria avançar na conformação de um perfil produtivo mais “conhecimento – intensivo” e por tanto, caracterizado por uma maior geração de encadeamento de valor agregado.

4.5 Em estreita relação com o ponto anterior, consensuar com as empresas reguladas, a implementação de programas de desenvolvimento de fornecedores locais, no marco da legislação vigente do “compre nacional”

Isso contribuiria, em primeiro lugar, para promover o crescimento das PyMes que nos anos noventa foram afetadas pela orientação da política econômica³⁵. Isso permitiria não somente fortalecer um perfil produtivo mais “conhecimento – intensivo” mas também, igualmente uma maior geração de valor agregado doméstico e postos de trabalho (mão de obra altamente qualificada), incrementar o grau de integração nacional da produção local e, deste modo, começar a reverter o processo de desarticulação do conjunto produtivo ao qual se assistiu durante os anos noventa.

5. Reflexões finais

A análise do setor de telecomunicações envolve uma crescente complexidade se são consideradas as inter-relações existentes entre serviços e infra-estruturas. A análise do desempenho das licenciárias do serviço telefônico básico deve estar acompanhada de uma análise do comportamento dos conglomerados que as controlam, ou aos quais tais licenciárias estão vinculadas.

Desde o ponto de vista dos êxitos da privatização, pode dizer-se que se conquistaram vários dos principais objetivos: massivo processo de investimento, ampliação da extensão de redes, melhorias na qualidade do serviço, atualização tecnológica de todos os elementos da rede e ampliação de serviço de telefonia celular e Internet. A indústria apresenta hoje um grau de atualização de serviços similar aos de um país desenvolvido (por exemplo, os investimentos para implementar a quarta geração de celulares, já de GMS).

Na hora de revisar alguns pontos pode dizer-se que a experiência argentina estabelece questionamentos em matéria de preços (especialmente aqueles nos quais se prestou serviço em termos monopólicos durante a década de noventa) e especialmente em relação ao projeto institucional. Em primeiro lugar, surge a necessidade de fortalecer o organismo regulador no que corresponde a sua independência em relação ao poder público e à captação por parte das empresas. O processo de concentração do setor pode conquistar-se, em parte, pela concepção regulatória que tinha o governo do Dr. Menem. As normas não deviam desalentar aos possíveis investidores. Neste sentido, a capacidade de pressão empresarial, produto da disponibilidade de recursos técnicos e de informação, encaminhou-se a uma super-representação dos interesses dos operadores privados. A orientação normativa dos organismos reguladores foi condescendente

³⁵ Estas empresas tinham uma significativa gravitação nos diferentes mercados dedicados à elaboração de bens utilizados pelas empresas prestadoras de serviços públicos, em particular, bens de capital.

com as demandas das empresas prestadoras. Este posicionamento aprofundou-se por sua falta de autonomia em relação ao poder político: a CNC não concretiza assuntos de políticas de telecomunicações globais no país, senão que se limita ao controle das políticas que planeja a Secretaria de Comunicações, dependente diretamente do Poder Executivo.

Em segundo lugar, a inserção estrutural dos principais conglomerados no mercado ampliado de telecomunicações requeria da intervenção de um Estado que regulasse a fusão entre empresas de diversas atividades e a participação de uma mesma firma em diferentes segmentos do setor. As experiências regulatórias mais exitosas no plano internacional não somente tendem a impedir que a prestação de serviço de chamadas de longa distância seja realizada pelo mesmo operador que fornece o serviço de telefonia local, mas, além disso, restringem a participação das empresas que realizam serviços de telefonia fixa, setores de telefonia celular, Internet ou televisão a cabo.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES

A Argentina viveu nos anos noventa, um processo de difícil reversão, que se caracteriza, entre outros aspectos pela crescente regressão na distribuição de recita e a conseqüente fragmentação social, o aprofundamento da desindustrialização, concentração econômica, centralização do capital, abertura e desregulação assimétrica da economia, liberalização financeira, precariedade do mercado de trabalho e o predomínio de um Estado retirado da atividade econômica e regulatória, crescentemente subordinado às frações mais concentradas de capital.

O vasto programa de reestruturação empreendido pelo Dr. Menem foi justificado em nível teórico nos principais postulados da corrente de pensamento neoclássico, mais precisamente, em uma visão ingênua da mesma: a mera “liberalização” dos mercados é condição suficiente para garantir um funcionamento competitivo dos mesmos e por tanto “socialmente ótimo” em termos de designação de recursos e bem-estar geral.

O caráter –ingênuo- que o pensamento neoliberal adota na Argentina, devém de um presumível “desconhecimento” das hipóteses centrais da própria teoria neoclássica: as forças de mercado atuando livremente potencializam o bem-estar geral sempre que se trate de mercados de livre concorrência e concorrência perfeita ou quando muito *quase* perfeita. Em um contexto de mercados imperfeitos, a retirada do Estado não pode ter efeitos neutros sobre os agentes econômicos, já que fortalece o poder de mercado dos participantes em posição dominante, acentuando, em conseqüência às falhas de mercado pré-existentes (alto grau de concentração) e aumentando o risco de que tais participantes instrumentem diferentes tipos de práticas oligopólicas predatórias.

Nas palavras de um dos principais expoentes da teoria neoclássica, John Hicks (1968):

“el abandono general del supuesto de la competencia perfecta, la aceptación universal de que existe monopolio o competencia imperfecta, ha de tener consecuencias muy destructoras para la teoría neoclásica. Cuando existe monopolio, las condiciones de estabilidad se hacen indeterminadas y, como consecuencia, desaparecen las bases sobre las cuales pueden construirse las leyes económicas”

Neste sentido, o caso do mercado argentino de telecomunicações constitui um marco bastante adequado de referência para avaliar tal política, por esta razão no mesmo convergem duas das principais medidas sobre as quais se sustentou, em última instância, o programa de

reestruturação: privatização e desregulação, cujos resultados estruturais foram a consolidação e preservação de mercados monopólicos, transferência de ativos subvalorizados e, fundamentalmente, de um poder regulatório decisivo em termos da configuração da estrutura de preços e rentabilidades relativas da economia e aprofundamento do processo de concentração e centralização do capital.

Sem prejuízo da notável melhora que se produz na qualidade e cobertura da prestação do serviço telefônico básico durante os anos noventa, é evidente que a elevada rentabilidade relativa – tanto local, às outras atividades econômicas, como desde uma perspectiva internacional, em relação às principais companhias telefônicas do mundo - que as empresas licenciárias do serviço básico experimentaram, não remete unicamente a sua eficiência operacional – neste caso as empresas radicadas na Argentina superariam os padrões de produtividade das empresas telefônicas mais importantes do mundo - mas além disso ao favorável contexto normativo e institucional do qual participaram – e que souberam, como pode apreciar-se, condicionar e limitar-.

Na literatura especializada em privatizações, encontram-se princípios elementares que deveriam ter sido considerados ao privatizar a empresa ENTel:

- Primeiro, a privatização deve ser precedida pelo estabelecimento de uma estrutura regulatória eficiente, para assegurar que a concorrência mantenha-se e, se esta é limitada, para que não existam preços monopólicos.
- Segundo, sendo possível, a privatização deve ser precedida pela introdução de boa concorrência, através da extensão de licenças a novas companhias privadas ou dividindo a companhia telefônica.
- Terceiro, é mais fácil introduzir concorrência privatizando somente uma parte do sistema, por exemplo, compra de linhas telefônicas e não privatizar todo o sistema, dando o monopólio de todos os segmentos a uma única empresa.
- Finalmente, o regulador necessita assegurar que a privatização e o poder exercido pelo monopólio, sendo este público ou privado, não restrinja a diversidade.

Contudo, tanto a privatização quanto a posterior regulação do setor mostra expressivas debilidades que terminaram condicionando o desempenho da indústria. Trata-se de ações ou omissões que construíram um cenário privilegiado limitado, quanto a seus benefícios, a um número escasso de agentes econômicos.

A este respeito, a precariedade regulatória que caracteriza a experiência privatizadora da empresa telefônica estatal, manifesta-se em vários campos: formulação tardia e limitada de

marcos regulatórios, constituição de agência reguladora (CNC) fraca, com claros sinais de captação por parte do poder político e com uma definição obscura de tarefas, recorrentes renegociações contratuais – que apontaram a preservar as rendas das empresas prestadoras-, sanção de disposições (vinculadas ao comportamento de preços e tarifas) que contravém normas de grau jurídico superior.

Vale referir-se ao sistema de regulação tarifária utilizado no setor telefônico, o sistema de *price cap*. Como já foi explicitado, o mesmo refere-se a um preço máximo cujo objetivo é transferir aos consumidores parte dos ganhos de produtividade das empresas. As muitas vantagens teóricas deste sistema foram vistas permanentemente corroídas na experiência argentina, já que se permitiu às empresas reestruturar tarifas distorcidas quando as mesmas o requererem, mas além disso, em clara infração à Lei de Convertibilidade, as telefônicas foram as únicas empresas – de serviços públicos ou não- que puderam indexar tarifas, de acordo com a taxa de inflação norte-americana, e com isso ainda contaram com um seguro do tipo de câmbio. Desta forma, qualquer que seja o critério comparativo que se adote para avaliar o grau de racionalidade dos lucros que as empresas prestadoras de serviço telefônico internalizaram, chega-se a uma mesma conclusão: trata-se de lucros extraordinários e de privilégios (a nível local e internacional) que se apóiam em tarifas que não se caracterizam por sua justiça e nem racionalidade.

Outro dos elementos substanciais do processo de privatização, regulação e posterior liberalização dos de telecomunicações é que o mesmo devém como propulsor do processo de concentração e centralização do capital. Tanto pelas modalidades que a privatização adotou, como pelas omissões em matéria de defesa da concorrência –tanto no plano normativo como na própria ação regulatória- o programa desestatizador emerge como um marco histórico fundamental na dinâmica da concentração do capital no setor.

Em primeiro lugar, vale destacar a total falta de preocupação em difundir e fragmentar a propriedade da empresa privatizada (por exemplo, através do mercado de capitais ou a entrega gratuita de ações ou ofertas preferenciais aos usuários do serviço). Esta desatenção oficial em reduzir a propriedade seria um indutor para a concentração do capital e terminou consolidando a uns poucos conglomerados que, a partir de então, passaram a controlar uma variada gama de atividades –integradas vertical ou horizontalmente-.

Assim, verifica-se um nível duplo de concentração. Por um lado quanto à propriedade das empresas licenciárias: as posses acionárias ficam em mãos de poucos grupos,

consolidando-se ainda mais, ao longo da década, a concentração da propriedade. Verifica-se, assim mesmo, outro grau bastante elevado de concentração em nível setorial: poucas empresas envolvidas em todos os segmentos do setor de telecomunicações.

Assim mesmo, este processo foi potencializado pela inação em matéria de legislação “*anti-trust*”, em especial a escassa preocupação –normativa e regulatória- que a defesa da concorrência mereceu. O introduzir competência, o promover –ou forçar- padrões de comportamento que se assemelhem aos esperados em mercados competitivos constituem mecanismos inevitáveis em matéria de regulação, em mercados que não demonstram sinais de competição.

Foi somente em agosto de 1999, há mais de oito anos de tratamentos parlamentares de diversos projetos, que se sancionou a Lei 25156 que introduz referências ao controle prévio de fusões e aquisições. No entanto, tal lei apresenta ambigüidades quanto ao alcance da mesma em setores regulados por algum órgão do Estado.

Em tal marco, os principais conglomerados empresariais que atuam no mercado argentino de telecomunicações conseguiram posicionar-se e controlar, todos aqueles segmentos do mercado desde os quais é possível, em função do novo perfil tecno-produtivo setorial que foi sendo consolidado, competir na prestação do serviço telefônico básico (fundamentalmente, televisão a cabo). Adicionalmente, puderam incrementar o grau de integração vertical de suas respectivas atividades, desde a produção até o transporte e distribuição de conteúdos, o qual, dado o complexo emaranhado de relações intra-setoriais que se dão no mercado, trouxe relacionados importantes efeitos horizontais, associados ao incremento das barreiras à entrada do mesmo, emanadas da crescente integração. Desta forma, três conglomerados conseguiram, em boa proporção, fechar o mercado a potenciais competidores, reforçando as barreiras –já elevadas- que tinham constituído-se a partir das inconsistências regulatórias da privatização e das reservas de mercado durante o período de exclusividade e a posterior liberalização do setor –onde prorrogou-se o período de exclusividade por mais dois anos- restringiu-se o mercado de telefonia básica a quatro participantes até novembro do ano de 2000.

Neste contexto, e considerando que os conglomerados econômicos mencionados participam das empresas beneficiadas pela normativa (trata-se de Telefónica de Argentina AS, Telecom Argentina AS, e CTI Movil AS e Multicanal AS do grupo Agea/Clarín), tais participantes aplicaram estratégias que tendem a consolidar seu poder de mercado naqueles segmentos –

altamente rentáveis- que ficariam, em princípio, abertos à concorrência (televisão a cabo, transmissão de dados, Tc).

Por último, o que se quer enfatizar em relação ao oligopólio telefônico argentino é que a predominância desta estrutura não implica barreiras à entrada dadas por economias de escala. De fato, além da mudança tecnológica e do forte crescimento da demanda em alguns segmentos do mercado de telecomunicações, que implicariam a diminuição da escala mínima eficiente, persistem nele importantes barreiras à entrada de outros tipos.

A não mediação de uma regulação ativa necessária por parte do Estado, eleva de forma substancial a probabilidade de que os participantes mencionados abusem das posições dominantes que detêm em cada um dos segmentos, em detrimento de seus competidores – reais e potenciais- e fundamentalmente dos usuários.

Para finalizar, basta uma reflexão. As medidas políticas (*policy*) são instrumentos que podem, devem ser utilizados em prol da “Política”, entendendo-se esta como projeto amplo e integral que leva em consideração objetivos, em longo prazo, de eficiência, equidade e coesão social. Desta forma, política (como projeto) e medidas políticas (como instrumentos) devem ser duas dimensões claramente diferenciadas nos processos governamentais.

No entanto, a década passada nos mostra que tomados os “instrumentos” como “Políticas”, os resultados distanciam-se muito de adquirir tal integralidade: a liberalização das “forças de mercado” e a “retirada do Estado”, não somente não teve os efeitos otimizadores aos quais tanto se fez referência na Argentina neoliberal dos anos noventa, mas na realidade, teve efeitos devastadores para a economia.

BIBLIOGRAFIA

ABELES, M. (2001) La Privatización de ENTel: Regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica. En: El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. Bernal/ Universidad Nacional de Quilmes.

ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M. (2001) El mascarón de proa del proceso de privatizaciones. En: El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. Bernal/ Universidad Nacional de Quilmes.

ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M. (2002) El mercado argentino de telecomunicaciones: perspectivas y desafíos en la etapa actual. Ponencia presentada en “Hacia el Plan Fenix. Otra Argentina es posible. De la crisis al crecimiento con equidad”, Buenos Aires, 2002.

ABDALA, M.A. y SPILLER, P. (1999) Instituciones, contratos y regulación en Argentina. Buenos Aires / Temas Grupo Editorial.

ACEVEDO, A., LINARES, M. (2001) Estructura y competitividad en telecomunicaciones. En: Revista de la AHCET, Madrid, N°88.

ARTANA, D, LOPEZ MURPHY, R., NAVAJAS, F Y URBIZTONDO S., (1996) El rebalanceo de las tarifas telefónicas en Argentina. Documento de Trabajo N° 48. Buenos Aires/ FIEL.

ARUGUETE, N. (2003) Concentración en el escenario comunicacional En: Revista Realidad Económica, Buenos Aires, N°199 (oct-nov 2003)

AYALA ESPINO, J. (1999) Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico México/ Fondo de Cultura Económica.

AZPIAZU, D. e BASUALDO, E. (2001) Concentración económica y regulación de los servicios públicos. Presentado en: Seminario “Hacia el Plan Fénix”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, septiembre de 2001.

BAUMOL, W.J (2002) When competitive neutrality requires differentiation access pricing: cross subsidy whit real competition C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University, mimeo.

BAUMOL, W.J., PANZAR, J.C., WILLIG,R.D. (1982) Contestable Markets and the Theory of Industry Structure Orlando/ Harcourt Brace Jovanovich.

BASUALDO, E., AZPIAZU, M y otros (2002) El proceso de privatización en Argentina. Universidad Nacional de Quilmes/ IDEP.

BEKER, V.A., CENZON, E., GALPERÍN, C., ROZENWURCEL, G. (2001) La Telefonía en Argentina: de la privatización a la desregulación 1º ed. Buenos Aires/ Ediciones Macchi.

BENITEZ, D.A., ESTACHE, A., KENNET, D.M., RUZZIER, C.A., (2000) Potential Role of Economic Cost Models in the Regulation of Telecommunications in Developing Countries. Working Paper N° 10, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

BLUMLER, J. (1993) Televisión e interés público Barcelona/ Antoni Bosch ediciones.

CABRAL, L. (1997) Economía Industrial Madrid/ Mc-Graw Hill.

CELANI, M., (2000) Reformas en la Industria de las Telecomunicaciones en Argentina. Texto de Discusión N° 18, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

COLOMA, G., GERCHUNOFF,P., SCHIAPPACASSE, M. (1994) La privatización de las telecomunicaciones en Argentina. Serie Reformas de Política Pública, Documento de Trabajo N° 22, Cepal.

COLOMÉ, R.A., NEDER,E., CEBALLOS FERROGLIO, C., (2000) Regulación para la competencia en el mercado de las telecomunicaciones de Argentina. Mimeo, AAEP.

CREMER, H., FARID, G., GRIMAUD, A., LAFFONT, J.J, (1997) The Economics of Universal Service Theory. Mimeo.

CHANG, H.J, (1997) The economics and politics of regulation. Cambridge Journal of Economics N° 21, p. 703-728.

CHISARI, O. O. y ESTACHE, A., (1998) The needs of the poor in Infrastructure Privatization. The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina. Texto de discusión N° 3, Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), UADE.

CHISARI, O. O., RODRIGUEZ PARDINA, M.A., ROSSI, M., (2000) The cost of capital in regulated firm: the Argentine experience. Working Paper N° 8, Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), UADE.

FAGUNDES, J. (1997) Reestruturação da oferta dos serviços das telecomunicações no plano internacional. Texto para discusión nº385, IE/UFRJ.

FAGUNDES, J. e PONDE, J. (1998) Barreiras à entrada e defesa da concorrência: notas introductorias. Texto para Discussão nº1, Cadernos de Estudo, Universidade Cândido Mendes.

FARZACE, G., PERRI, J., VALLE, L. y UZAL, C (2002) Despliegue de redes multiservicio en entornos urbanos de la Argentina mediante enlaces inalámbricos punto multipunto. En: Revista de la AHCIET, Madrid, N°91

FERRO, G. y CELANI, M., (2001) Servicio universal en telecomunicaciones: Concepto y alcance en Argentina. Texto de Discusión N° 27, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

FERRO, G., (2001) Riesgo político y riesgo regulatorio: problemas en la concesión de sectores de infraestructura. Texto de Discusión N° 25, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

FIANI, R. (1998a) Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras. Teoria Política e Instituições de Defesa da Concorrência. Rio do Janeiro/Editora de UFRJ

FIANI, R. (1998b) Uma abordagem abrangente da regulação de monopólios: exercício preliminar aplicado a telecomunicações. Texto para discussão n°408 IE/UFRJ.

FIEL (1999) La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

FONTENELE, A.M. (1996) Das análises de Bain à teoria dos mercados contestáveis: Uma Inversão Metodológica na Construção de um Modelo-Síntese. In: Est. Econ. São Paulo, v.26, N.3, setembro-dezembro 1996.

FORCINITO, K. (2001) La política de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones: ¿introducción de competencia o consolidación de posiciones dominantes? En: El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. Bernal/ Universidad Nacional de Quilmes.

GARNHAM, N. (1990) Incógnitas planteadas para el futuro: la convergencia de telecomunicaciones y radiodifusión En: Revista Telos, Madrid, N° 25.

HERRERA, A. (1998) Competencia y universalización: ¿que hay de nuevo en la regulación? En Barrionuevo A., Lahera E. (edits.): ¿Que hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina, CLAD/Eudeba.

HILL, A., y ABDALA, M. (1993) Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector. En World Bank Policy Research Working Paper 1216, noviembre.

IERAL (1999) La Economía Política de las Regulaciones y las Reformas. En Reunión Anual de Asociación de Bancos Argentinos (ABA), Buenos Aires, 1999.

KESSIDES, I. (1998) Privatizing and Regulating Telecommunications. En Privatization and Emerging Markets, Banco Mundial/Flemings.

KOUTSOYIANNIS, A. (1975) Modern Microeconomics. New York/MacMillan, second edition.

KUPFER, D. (2002) Barreiras estruturais à entrada. In KUPFER, D. y HASENCLEVER, L. (org.) Economia Industrial São Paulo/ Editora Campus.

LAFFONT, J.J.,(1999) Llevando los principios a la práctica en teoría de la regulación. Texto de discusión N° 1, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

LEWIN, D. y KITCHEN, M. (1994) Interconnect: the key to effective competition. Londres/Ovum Ltd.

MEDRANO, P. (2003) Visión de las telecomunicaciones 2003-2006: Evolución Tecnológica e Impacto en el Negocio. En: Revista de la AHCIET N° 94.

PINTO, H.Q. y FIANI, R. (2002) Regulação econômica. In KUPFER, D. y HASENCLEVER, L. (org.) Economia Industrial São Paulo/ Editora Campus.

PIRES, J.C. E DORES (2000) Fusões e Aquisições no setor da telecomunicações: características e enfoque regulatório. Texto para Discussão n.83, Brasília/BNDES.

POSSAS, M.L. (1987) Estructuras de mercado em Oligopólio. São Paulo/Hucitec.

POSSAS, M., FAGUNDES, J. e PONDÉ, J (1998) Defesa da Concorrência e Regulação de Setores de Infraestrutura em Transição. ANPEC, diciembre de 1998.

PriceWaterhouse Coopers y Grupo AHCIET de Benchmarking (2001) Análisis Comparativo – benchmarking- del sector de las telecomunicaciones en Iberoamérica. En Revista de la AHCIET N° 87, Madrid.

SALGADO, L.H. (1997) A economia política da ação antitruste. São Paulo/Editora Singular.

SCHERER, F. e ROSS, D. (1990). Industrial Market Structure and Economic Performance. Boston: H. Mifflin.

SCHORR, M. (2001) La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia. En: El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. Bernal/ Universidad Nacional de Quilmes.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES (2000) Evolución de la telefonía en Argentina.

Disponible en www.secom.gov.ar

STERN, P. (2003) Indicadores para medir el grado de independencia de un regulador de telecomunicaciones. Comisión permanente de Regulación de AHCIET, Madrid / mimeo.

STIGLITZ, J., (1999) Promoting Competition in Telecommunications. Working Paper N° 2, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

STIGLITZ, J. (2002) Los felices noventa

TYLER, M; LETWIN, W. Y BURSTIN, S. (1995) La nueva función del Estado en una era de liberalización: servicio universal e innovación. Documento informativo N° 2, Segundo Coloquio de la UIT sobre Reglamentación, Ginebra, UIT.

URBIZTONDO, S. (1999) La desregulación en telecomunicaciones: ¿la Secretaria de Comunicaciones realmente quiere la competencia? FIEL, mimeo.

VISCUSI, W.K., VERNON, J., HARRINGTON, J.R. (1997) Economics of regulation and antitrust. 3 ed. Cambridge/Mass.: MIT Press.

VISPO, A. (1999) Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina. FLACSO/Grupo Editorial Norma.

WILLIAMSON, O (1989) Las instituciones económicas del capitalismo 1 ed. Méjico/Fondo de Cultura Económica.