

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

---

# Reajuste nas Telecomunicações e o Contrato Regulatório no Brasil em 2003

**César Mattos<sup>1</sup>**

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados  
Área de Economia

Ao final de junho de 2003, a ANATEL aprovou aumentos nas tarifas telefônicas sob protestos do Ministério das Comunicações (MC) e de outras entidades dentro e fora do Estado, em razão dos efeitos do reajuste sobre o consumidor e a inflação. Esse não é um fenômeno novo, pois vários governos já foram pródigos em conter tarifas públicas (e não apenas nas telecomunicações), seja para simplesmente agradar ao consumidor/eleitor em momentos de “necessidade política”, seja com o intuito de reduzir as pressões inflacionárias, como foi a regra no Brasil antes de 1994. A principal consequência era a deterioração da capacidade de investimento da empresa, resultando em um gargalo na oferta de infra-estrutura no País. No entanto, dessa vez a resistência contra os reajustes na telefonia se deparou com algo novo: uma agência independente e regras de reajuste prescritas nos contratos de concessão, vigentes até 2005, baseadas na chamada metodologia do *price cap* ou “teto de preços”.

O *price cap* foi criado na Inglaterra quando da privatização da British Telecom em 1984, em substituição ao controle de tarifas com base em um limite para a taxa de retorno (TR) permitida às empresas. Logo o *price cap* foi adotado por outros países, inclusive pelos EUA, além de ser estendido a outros setores com tarifas controladas, como o de energia elétrica, se baseando em uma fórmula muito simples: o reajuste de tarifas é dado pela variação de um

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia com tese sobre a reforma das telecomunicações no Brasil e Professor do CERME/Economia/UNB. E-mail: cesar.mattos@camara.gov.br

índice de preços (na Inglaterra, o índice de preço no varejo, o Retail Price Index – RPI) menos um fator “X”, fixado de antemão, que constitui uma estimativa do aumento futuro da produtividade.

São duas as virtudes principais do *price cap* que justificaram o movimento de adoção desse modelo de reajustes. Primeiro, enquanto a regulação por TR era demorada com infindáveis discussões sobre quais custos deveriam ser incluídos no cálculo, o sistema de *price cap* é (ou deveria ser) simples, rápido e com menor escopo para manipulações indevidas. Segundo, na regulação da TR, a base para a definição das tarifas eram os custos passados. Essa regra obviamente não propiciava incentivos à redução dos custos, já que, quanto maiores esses últimos, maiores poderiam ser os reajustes de tarifas que cumprissem o limite da TR.

Já na regra de *price cap*, não há, no período predefinido entre revisões da cláusula de reajuste tarifário, qualquer relação entre os custos passados e os preços. Ora, nesse caso, se a empresa reduzir seus custos, o aumento de lucratividade gerado não esbarrará mais no limite da TR do regime anterior. Ou seja, a empresa pode se “apropriar” dessa economia de custos, sem que isso a obrigue a realizar reajustes menores de tarifas. Nesse caso, o incentivo a reduzir custos se torna muito forte. Assim, podemos dizer que a transição de um regime de TR para um de *price cap* representa um movimento no sentido de buscar um incentivo ao aumento da produtividade do setor.

Uma questão relevante é se o sistema de *price cap* é o que enseja a menor tarifa. Em um prazo mais longo, não há dúvida que sim, pois com mais incentivo para reduzir custos, esses últimos devem diminuir mais, o que contribuiria para a obtenção de níveis menores de preços. No curto prazo, esse resultado já não é tão certo, pois, para uma dada redução nos custos, a empresa pode não repassar nada para preços, absorvendo todo o ganho de produtividade no *price cap*, enquanto que na regulação da TR, aquela redução, obrigatoriamente, terá que se reverter em preços menores. Apenas haveria um caso no qual o sistema de *price cap* levaria, de forma inequívoca, no curto prazo, a reduções reais nas tarifas: quando o regulador, na definição dos fatores “X” do *price cap*, detivesse informação perfeita sobre o quanto cada operadora é capaz de reduzir seus custos no futuro. Nesse sentido, o regulador calibraria os fatores “X” de forma tal que todo o aumento futuro de produtividade, previsto com certeza, já estivesse devidamente incorporado de antemão na regra de reajuste, sendo repassado ao consumidor na forma de tarifas menores.

O problema é que o regulador, aqui no Brasil e em qualquer lugar do mundo, não detém essa informação de “bola de cristal”. Em razão disso, o regulador precisa conviver com dois riscos: primeiro, definir estimativas de produtividade, plasmadas nos fatores  $X$ , muito elevadas, o que pode estar superestimando a capacitação da empresa, inviabilizando-a economicamente; ou fazer o inverso, definindo fatores  $X$  muito baixos, o que pode estar implicando em reajustes desnecessariamente altos. Nesse contexto, é natural que a aplicação dos regimes de *price cap* gere uma sensação *a posteriori* de que o aumento de produtividade futura foi subestimado e de que os reajustes poderiam ter sido menores. O problema é que foi justamente a possibilidade de não ter reajustes menores em função de custos realizados menores o que gerou o incentivo para ser mais produtivo! No entanto, após realizado um aumento de produtividade maior que aquele embutido nas estimativas iniciais, a tentação de não honrar o contrato regulatório e conceder um reajuste menor que aquele definido na fórmula é muito grande, fruto de pressões políticas apontando uma suposta insensibilidade da agência reguladora em relação ao consumidor.

A ANATEL concedeu, em média, reajustes próximos, mas ligeiramente menores, ao que seria dado aplicando-se as fórmulas dos *price caps* dos contratos de concessão de 1998. Note-se, nesse contexto, que o regime de *price cap* brasileiro definiu três conjuntos de tarifas: locais, longa distância e interconexão. Para cada um desses conjuntos, fixou-se um teto de preços baseado na média ponderada de uma cesta de serviços.

No caso do serviço local, por exemplo, o teto de preços seria dado por uma soma ponderada do pulso e das tarifas de habilitação e assinatura nos segmentos residencial, não-residencial e *trunking*, reajustada pelo IGP-DI menos um fator  $X$  que, para 2003, era de 1%. Além dessa soma ponderada, definiu-se um teto de reajuste de preços, no serviço local, para cada um desses itens, no valor do IGP-DI, mais um fator  $X$  de 9%. A idéia dessa sistemática seria permitir uma maior flexibilidade da operadora em cada serviço particular dentro de um grupo (no caso, o serviço local), mas exigindo, ao mesmo tempo, o cumprimento da restrição global dada pela soma ponderada dos preços dos serviços específicos. Isso explica os tão comentados “picos” de reajustes de 41% na revisão tarifária de 2003.

O modelo brasileiro simplesmente permitiu que reajustes acima da inflação fossem dados em serviços específicos, desde que devidamente compensados por reajustes abaixo da inflação em outros serviços que compunham a média ponderada. Mais do que isso, os pesos dessa média ponderada são dados

pelas quantidades dos serviços, o que dá uma medida do quanto aquela tarifa específica afeta os consumidores. Se o operador reajustar muito alto em um serviço específico relativamente muito utilizado pelos consumidores, o seu peso será grande na média ponderada, demandando reduções proporcionalmente maiores em outros preços de serviços específicos e/ou reduções de tarifas em um número maior de serviços específicos. Em síntese, o operador pode aumentar serviços específicos 9% acima da inflação, desde que o reajuste da média ponderada de todos os serviços específicos fique 1% abaixo da inflação.

Essa redução real da média ponderada é ainda maior para a longa distância nacional ( $X=4\%$ ) e para as ligações internacionais ( $X=15\%$ ). Em ambos os casos também se seguiu o modelo de um teto agregado mais estrito (valor de  $X$  maior), baseado na média ponderada, e tetos específicos mais relaxados para combinações de horários do dia e distâncias (ou países) das chamadas com possibilidade de aumentos reais das tarifas em até 5%. Mais uma vez, aumentos reais em serviços específicos devem ser compensados por reduções reais em outros.

Os valores de “ $X$ ” foram definidos ano a ano, desde a privatização, para os tetos das médias ponderadas e para os serviços específicos nos três grupos, conforme a tabela abaixo.

### Fatores X do Price Cap Brasileiro

	1999	2000	2001	2003	2005
Teto da Média Ponderada dos Serviços Locais	0	0	1	1	1
Teto de cada componente específico do Serviço Básico Local	-9	-9	-9	-9	-9
Teto da Média Ponderada dos Interurbanos	2	2	4	4	5
Teto de cada Combinação de Distância/Horário dos Interurbanos	-5	-5	-5	-5	-5
Teto da Média Ponderada dos Serviços Internacionais	5	15	15	15	15
Teto de cada Combinação de Países/Horário dos Serviços Internacionais	-5	-5	-5	-5	-5

De qualquer forma, salta aos olhos como, em um regime de *price cap*, os reajustes das médias ponderadas ficaram abaixo do que seria permitido pelas fórmulas contratuais. Em tese, o mecanismo de *price cap* deveria “prender as mãos” do regulador no período de vigência da regra, o qual, no caso do Brasil, vai até 2005. Ou seja, a ANATEL, teoricamente, não poderia conceder reajustes nem um milímetro menores que os previstos nos contratos. Mais do que isso, não caberia nem falar em “negociação” da agência com as operadoras sobre tarifas até aquele ano, no que haveria um regime de *price cap* “puro”. Caberia à ANATEL apenas atestar se os reajustes estão ou não de acordo com as fórmulas dos contratos.

No entanto, há dois pontos cruciais que relativizam essa visão. Primeiro, duas cláusulas dos contratos de concessão das operadoras regionais no Brasil (12.4 e 12.5) flexibilizam a aplicação a “ferro e fogo” da mencionada regra das “mãos atadas” do regulador, indicando que este pode exercer alguma discricionariedade na concessão dos reajustes. Isso descaracterizaria o sistema brasileiro como um *price cap* “puro”. Enquanto essa válvula de escape é negativa do ponto de vista do estímulo à produtividade, acabou por se mostrar um mal necessário nesse evento recente de revisão tarifária, o que nos leva ao segundo ponto. A ANATEL e as próprias operadoras perceberam que o ambiente político e a preocupação do governo com a inflação sugeriam prudência, e o cumprimento integral das fórmulas dos *price caps* poderia acabar sendo revertido, minando sobremaneira o principal pilar desse sistema: a credibilidade. Sem isso, as operadoras não confiam que seu aumento de produtividade não será “punido” por demandas *a posteriori* do governo de considerar aquele nos reajustes, o que geraria tarifas menores.

Esse último temor tem se revelado procedente, com o MC abertamente contrário aos reajustes e várias liminares judiciais revertendo a decisão da agência, inclusive trocando o índice para o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado), menos influenciado pela taxa de câmbio, implicando reajustes entre 10 e 17 pontos percentuais inferiores. Essa mudança foi, pelo menos por enquanto, confirmada por decisão da 2ª Vara da Justiça Federal e ratificada pela negativa aos recursos interpostos pela operadoras junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O Colegiado da Justiça Federal ainda julgará o processo.

Essa reação, tanto do Executivo quanto das várias instâncias do Judiciário, até agora demonstra o pouco conhecimento quanto à lógica de funcionamento do regime de *price cap*, mas deixa uma lição importante. Como argumentam Levy e Spiller em seu livro de 1996<sup>2</sup>, a eficácia de regimes como o *price cap* pode ser prejudicada pela falta de instituições adequadas no país. Mesmo na Inglaterra, onde se considera haver instituições conducentes a um adequado ambiente para negócios, em 1991, nas telecomunicações, e em 1995, na energia elétrica, os contratos de *price caps* foram quebrados em função das pressões políticas geradas por elevados lucros do setor, com sérios prejuízos à credibilidade do modelo regulatório naquele país. No caso do Brasil, note-se que mesmo com um judiciário independente, fator usualmente considerado positivo para assegurar o cumprimento de contratos regulatórios, há problemas referentes à ideologia prevalente dos juízes, que tendem a valorizar mais as suas auto-imputadas “funções sociais” do que a fazer com que contratos sejam satisfeitos<sup>3</sup>. Isso está claramente refletido nas sucessivas decisões judiciais contrárias às decisões da ANATEL acima descritas.

Associando a isso o fato que a moderna teoria da regulação com informação imperfeita demonstra ser desejável não “puxar demais” no estímulo à produtividade, sendo mais recomendável um incentivo menos ambicioso, pode ser mais razoável optar por um modelo menos vulnerável à chamada “expropriação regulatória”, o que é o caso de regras de reajuste tarifário com um grau maior de dependência aos custos passados. Na verdade, vários esquemas regulatórios intermediários entre o *price cap* e a TR, adotados nos estados americanos, como a “TR em bandas”, os “planos de divisão de ganhos ou de receitas”, entre outros, têm se mostrado tão bem sucedidos quanto o *price cap* na obtenção de ganhos de produtividade. Essas experiências podem ser bastante úteis para instruir as novas regras de reajuste no setor após 2005.

A “atração fatal” do que seria uma “quebra branca” nos contratos de concessão ficou ainda mais forte no País quando se tem em conta as preocupações em relação à inflação, o que incluiu mesmo o questionamento da razoabilidade de se utilizar o IGP-DI como indexador. Com relação a isso, duas

<sup>2</sup> “Regulation, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications”. Cambridge University Press.

<sup>3</sup> Recente artigo do economista Armando Castelar, do IPEA, retrata essa tendência: “Economia e justiça: conceitos e evidência empírica”, BNDES, julho de 2003.

considerações são relevantes. Primeiro, o IGP-DI está sendo considerado ruim em função de ser muito influenciado pelo câmbio, que foi bastante pressionado no segundo semestre do ano passado. No entanto, não fosse a exagerada e imprevisível desvalorização cambial de 2002, o IGP-DI não teria sido questionado. Mas isso só se pode saber *a posteriori*. A adoção do IPCA em lugar do IGP-DI “para trás”, já no reajuste de 2003, como querem alguns tribunais, corresponderia a uma “expropriação regulatória”. Já a troca de índices para valer “daqui para a frente” seria um pouco menos agressivo, mas ainda completamente inadequado. Isso porque nada garante que o IPCA não terá um comportamento mais errático que o IGP-DI daqui para a frente, correndo-se o risco de se querer trocar novamente mais adiante. Nesse sentido, imagine-se que, em vez de um “choque cambial”, ocorra um “choque agrícola”, gerando um IPCA bem maior que o IGP-DI. Ademais, sabe-se que todos os índices de preços tendem a convergir no longo prazo, com desvios muito pequenos, causados por variações estruturais da economia. Eventualmente, pode até ser razoável escolher um outro índice de preços que seja considerado menos volátil no longo prazo, mas isso apenas para após 2005.

Um ponto importante a realçar nessa discussão é que, para qualquer índice escolhido, faz sentido sim incorporar os efeitos inflacionários da tarifa na regra de reajuste, tal como é feito de forma explícita nos EUA. A grande ressalva a esse alento aos que defendem um papel ativo das tarifas no combate à inflação é que tal incorporação não faz sentido *ex post*, após definida a regra do *price cap*, mas apenas *ex ante* na própria formatação da regra, tal como esmiuçado em interessante artigo de Berstein e Sappington de 1999<sup>4</sup>. Ou seja, no contexto brasileiro, só fará sentido incorporar esse efeito de *feedback* quando da revisão dos contratos de concessão em 2005, a partir de uma fórmula preestabelecida, e não dentro do período de vigência da regra corrente.

Enfim, pode-se dizer que a ANATEL cumpriu seu papel de salvaguardar os contratos de concessão na telefonia e – porque não dizer – a própria credibilidade do regime regulatório brasileiro. Os mais puristas podem até argumentar que a ANATEL não fez valer a máxima da filosofia do *price cap* de “prender as mãos do regulador”. No entanto, esse é o mundo ideal, não o real. Frente à crescente contestação política da independência das agências

<sup>4</sup> “Setting the X Factor in *Price cap* Regulation Plans”. *Journal of Regulatory Economics*. 16.



e o reconhecimento de que as dotações institucionais do país, da perspectiva do cumprimento de contratos, especialmente os regulatórios, ainda são insuficientes, a agência optou, com a concordância pragmática das próprias operadoras, em abrir mão desse purismo. Cabe torcer para que o dano à credibilidade regulatória representado pela sistemática contestação que vem sendo feita à ação não apenas da ANATEL, mas de outras agências reguladoras, seja minimizado, o que certamente dependerá não apenas das habilidades técnicas (e políticas) dessas últimas, mas, principalmente, da melhor compreensão do governo e da sociedade brasileira acerca das características do atual modelo regulatório brasileiro.