

Em busca de uma regulação adaptativa

Joisa Dutra

Diretora do Centro de Regulação em Infraestrutura (FGV/Ceri)

O setor de telecomunicações é normalmente citado como referência de sucesso entre as indústrias de rede que foram reestruturadas na década de 1990 no Brasil, por meio de desverticalização e abertura de segmentos do mercado à competição. Referida tendência não era singular, mas parte de um movimento verificado em diversas economias, percebido como reformas liberalizantes. Caracterizava-se pela abertura de setores com características competitivas, reservando a regulação apenas para segmentos caracterizados como monopólios.

No Brasil, a reestruturação do setor de telecomunicações permitiu universalizar o acesso ao serviço. A título ilustrativo, em 2015, o país registrava média de 139 acessos por 100 habitantes na telefonia móvel.¹ Foi possível acompanhar as tendências de acelerada inovação tecnológica observadas internacionalmente, atraindo investimentos privados de grande vulto e liberando capacidade de investimento do setor público para outros setores.

Passadas cerca de duas décadas, no momento da revisão tarifária do serviço de telefonia fixa, o governo, através do Ministério de Comunicações, instaurou a Consulta Pública



nº 23/2015 para obter contribuições acerca da revisão do modelo de telecomunicações. A consulta de certo modo antecipa preocupações com o término dos Contratos de Concessão do Serviço de Telefonia Fixa previsto contratualmente para 2025.

Essa preocupação com os rumos do setor é legítima e meritória. Ainda que o marco regulatório do setor tenha gerado benefícios, na forma de expansão de cobertura, principalmente por meio da telefonia celular, e investimento, a percepção geral na sociedade é de preços elevados e qualidade insuficiente.

Ainda que haja, obviamente, especificidades em cada uma das indústrias de rede, algumas conclusões podem ser aplicadas em geral, principalmente considerando o desafio de promover um aumento expressivo dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

Nesse contexto, cabe avaliar em que direção “reformular” o modelo vigente, principalmente considerando o elevado ritmo de inovação tecnológica que caracteriza o setor e a necessidade de novos e vultosos investimentos.

Um primeiro passo consiste em identificar os objetivos de política setorial e a adequação ou capacidade que tem os instrumentos regulatórios à disposição ou selecionados de promovê-los. Uma segunda etapa envolve avaliar a efetiva capacidade desses instrumentos de atingir os resultados esperados. Esses instrumentos devem ser capazes de alinhar os incentivos dos agentes e garantir aos

usuários serviços adequados e pagáveis (*affordable*) e aos prestadores de serviços, sustentabilidade econômico-financeira.


Ainda que essas afirmações possam parecer triviais ou evidentes, a maior parte das discussões presentes no Brasil não atende a esse princípio. Não raro observa-se confusão entre quais são os objetivos e quais são os instrumentos capazes de guiar a ação dos agentes para alcançá-los. Adicionalmente, o processo de avaliação ainda engatinha no país, mesmo com exigências de que as agências reguladoras conduzam Avaliações de Impacto Regulatório.

No setor de telecom, um objetivo legítimo que parece refletir as demandas atuais da sociedade é a universalização do acesso à internet de alta velocidade, atualmente associado a crescimento econômico e a

ganhos de bem-estar. A competição quando possível seria um instrumento capaz de gerar preços que reflitam custos, com ganhos de eficiência.

Por certo que o objetivo deve ser adequadamente especificado. Demandas excessivamente rigorosas podem: (1) causar aumentos dos preços finais aos usuários; ou (2) comprometer a sustentabilidade financeira dos prestadores de serviços – que via de regra têm direito a equilíbrio econômico-financeiro como contrapartida de investimentos prudentes. Esse poderia ser o caso, por exemplo, de um programa que tenha metas gerais de acesso à internet em velocidade muito alta, não refletindo o equilíbrio entre as necessidades do usuário e sua capacidade de pagamento.

Outra variável adiciona complexidade a essa equação: a mudança de

um modelo de demanda por voz para um modelo de demanda por dados representa uma mudança do modelo de negócios. Transformações nos modelos de negócios estão em curso também nos setores de energia e transporte, consequência da digitalização, do avanço de redes inteligentes (“descentralização”) e das políticas climáticas que incentivam geração distribuída e veículos elétricos. A regulação deve ser capaz de receber essas mudanças nos modelos de negócios. A incapacidade de adaptar os marcos regulatórios setoriais na direção das transformações em curso nas indústrias de rede tem custos para usuários e empresas, penalizando a competitividade da economia e o bem-estar da sociedade. 

¹Fonte: Nera.



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

Outros estados:
08000-25-7788 (ligação gratuita)