

*O Estado de São Paulo*  
*Quinta-feira, 21 de agosto de 1997*

## **Rumos da telefonia celular**

*Fórmula utilizada pelo Governo não incentiva adequadamente a redução de tarifas*

*MARCELO DE PAIVA ABREU\**

Ao leiloar as concessões relativas à telefonia celular, o governo vive a contradição entre os objetivos de maximizar a extração fiscal e garantir a redução das tarifas telefônicas relativas a serviços celulares ou de telefonia fixa.

O critério de avaliação das propostas relativas à telefonia celular referentes a uma determinada área de concessão baseia-se em cálculo de índice correspondente à combinação do valor máximo das tarifas cobradas com o preço proposto pelo direito de exploração do serviço. A porcentagem em que o preço oferecido excede o valor mínimo tem peso de 60%, enquanto a porcentagem em que o valor médio da tarifa for inferior ao valor máximo tem peso de 40%.

O valor máximo da cesta de referência corresponde aos níveis tarifários das operadoras de serviços de telefonia celular na banda A na mesma área de concessão. A fórmula que serve de base à decisão de adjudicação claramente valoriza o nível do preço proposto pelo direito de exploração, em detrimento da redução das tarifas em relação à cesta de referência.

Cada ponto porcentual de aumento do preço ofertado corresponde, em termos de impacto sobre o índice no qual se baseia a decisão, a 1,5% de redução da cesta tarifária. Para a área metropolitana de São Paulo, na qual o lance mínimo fixado foi de R\$ 600 milhões, cada R\$ 4 milhões adicionais no lance pela concessão são equivalentes a 1% de redução da cesta de tarifas máximas. Nas áreas com lances fixados em valores inferiores, a equivalência pode alcançar apenas R\$ 1,5 milhão por 1% de redução da cesta de tarifas.

Não é surpreendente que a estratégia do consórcio vencedor em São Paulo se tenha baseado em maximizar o valor do lance, que embutiu um ágio de mais de 341% sobre o lance mínimo, ao mesmo tempo propondo uma cesta tarifária muito próxima do valor máximo permitido, de longe a mais alta entre todas as propostas. Tanto a tarifa referente a assinatura quanto a ligação local por minuto são as maiores entre as propostas por todos os consórcios que disputaram a área.

O formato de privatização de telefonia celular escolhido pelo Ministério das Comunicações permitirá a convivência por prazo significativo do operador privado que vencer a licitação da banda B com o operador, hoje público e futuramente privado, dos serviços de telefonia celular da banda A e de telefonia fixa. Será estabelecido, assim, um duopólio na exploração do serviço de telefonia celular de tipo bastante peculiar, pois a maioria dos operadores atuais é reconhecidamente ineficiente na exploração da banda A e, em alguns casos extremos, até mesmo do serviço de telefonia fixa. A convergência para padrões normais de eficiência operacional poderá ser relativamente lenta neste último caso.

A ênfase do governo no aspecto fiscal da privatização, em detrimento da redução de tarifas, poderia estar baseada na expectativa de que a concorrência entre provedores de diversos tipos

de telefonia vai se encarregar de reduzi-las substancialmente a despeito dos altos valores iniciais. O que pode ensinar a experiência internacional a respeito desse assunto?

A distribuição de licenças de exploração de serviços de telefonia celular nos Estados Unidos foi feita, a partir do início da década de 80, com base em um modelo de duopólio em cada uma das áreas (não imbricadas) de exploração. Uma das licenças foi distribuída a uma firma exploradora dos serviços de telefonia fixa na área relevante, fosse ela uma Bell regional ou uma operadora independente. A outra licença foi adjudicada a cidadãos ou firmas norte-americanas por meio de consulta pública ou sorteio. No início dos anos 90, praticamente em todos os 305 mercados celulares metropolitanos existiam duas empresas competindo.

Essa experiência já madura e em escala nacional permite a realização de estudos com o objetivo de avaliar o grau de competição decorrente da desregulamentação de situações de monopólio na provisão de serviços de telefonia celular pela entrada de um segundo ofertante de serviços.

Segundo estudo recente, há evidência clara de que não se pode afirmar que o duopólio no serviço celular tenha resultado em mercados competitivos. Mas também não se pode afirmar que a indústria seja absolutamente cartelizada. A margem média preço-custo é da ordem de 35%, indicando alguma colusão em duopólio. Ao contrário do que seria talvez intuitivo, o comportamento colusivo é muito mais frequente entre operadores independentes do que entre operadores regionais de telefonia fixa.

De fato, a hipótese de cartel como padrão de comportamento de independentes não pode ser rejeitada. Quase todos os operadores independentes aumentam o grau de colusão substancialmente quando comparados à forma de ação dos operadores regionais. O comportamento dos regionais, entretanto, é altamente heterogêneo. Alguns como Ameritech, SWBell e Nynex não aparentam ter comportamento colusivo, enquanto outros, como a Bell Atlantic, parecem ser marcadamente colusivos.

Há indicações de que as diferenças de posição entre independentes e regionais possam estar relacionadas com o impacto do aparato regulatório sobre preços e a uma relação positiva entre regulação e preços. Se operadores em um determinado mercado são coproprietários de uma licença em outra região, é mais provável que tenham comportamento colusivo. Isso pode ser uma razão para as regionais serem menos colusivas, pois é menos comum que sejam coproprietárias do que as independentes. Quanto maior o “contato em multimercados”, isto é, quanto maior o número de mercados em que os duopolistas convivem, maior a colusão.

A experiência acumulada nos EUA com a competição em telefonia celular não parece justificar plenamente a ênfase do governo no aspecto fiscal da privatização. Teria sido desejável uma política (e uma fórmula) na qual fosse incentivada mais significativamente a redução inicial das tarifas máximas praticadas. Talvez uma explicação para isso tenha sido a esperança inicial no Ministério das Comunicações e no BNDES que boa parte dos recursos levantados na privatização fosse canalizada para mais um memorável programa de crédito subsidiado.

\* Marcelo de Paiva Abreu é Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.