



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Brasília, 26 de agosto de 2005

Contribuição à consulta pública nº. 627, que trata da "Norma da Metodologia Simplificada para Cálculo do Fator de Transferência X Aplicado nos Reajustes de Tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) Destinado ao Uso do Público em Geral".

(A) Introdução

A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) procura, através destes comentários, colaborar com a Anatel no aprimoramento de sua proposta para a determinação de uma fórmula de reajuste das tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado. Tal colaboração, no sentido de desenvolver um arcabouço regulatório sólido que estimule o desenvolvimento equilibrado do setor de telecomunicações e o aumento do bem estar da sociedade como um todo, fundamenta-se nas competências da Seae fixadas no Decreto nº. 5.510 de 12 de agosto de 2005, quais sejam, *“estruturar e acompanhar a implantação de novos modelos de regulação e gestão, em articulação com as agências reguladoras e demais órgãos afins, acompanhando e avaliando: a) os reajustes e as revisões de tarifas de serviços públicos e de preços públicos”*.

Na seção (B) faz-se um breve relato do texto apresentado pela Anatel na Consulta Pública 627, de 15 de julho de 2005, que trata da “Proposta de Norma da Metodologia Simplificada para Cálculo do Fator de Transferência “X” Aplicado no Reajuste de Tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral –STFC”.

A seção (C) contém a análise que a SEAE faz da proposta, enquanto a seção (D) traz algumas sugestões de alterações. Tais sugestões buscam incorporar alguns mecanismos derivados da teoria da regulação por incentivo, acompanhando a experiência internacional e apresentando uma alternativa de metodologia de cálculo do fator X que minimize o que a SEAE percebe como inadequações da proposta em tela.

(B) Proposta da Anatel para o Fator X

A metodologia proposta para o cálculo do Fator X se exprime pela seguinte fórmula:

$$X = c \cdot \left(1 - \frac{1}{IPTF} \right)$$

Onde:

X: Fator de Transferência X (*Fator X*) é o fator que permite o compartilhamento entre concessionária e usuários dos ganhos econômicos a que se refere o § 2º do art. 108 da Lei 9.472, de 1997.

IPTF: Índice de Produtividade Total de Fatores é o quociente da divisão da Razão de Produtividade de um período (E_t) pela Razão do período anterior (E_{t0}), representado pela fórmula: $IPTF = E_t / E_{t0}$.

c: Fator de Compartilhamento é o fator determinante da proporção de compartilhamento dos ganhos econômicos entre os usuários e a concessionária (fixado, pela proposta, em 0,5).

O uso de uma fórmula para a determinação do fator X confere maior transparência ao processo regulatório, objetivo que deve ser perseguido pelo órgão regulador, propício à manutenção de um ambiente estável, favorável à ampliação dos negócios na economia brasileira. Isso reforça, portanto, o comprometimento da ANATEL na busca de maior eficiência regulatória trazendo benefícios tanto às empresas quanto aos consumidores.

(C) Considerações sobre a proposta da Anatel

(1) Cálculo de um Fator X individualizado por empresa versus um Fator X único

O cálculo do fator X por concessionária penaliza as empresas que mais buscaram a eficiência no passado. Ou seja, empresas que apresentaram no período menores ganhos de produtividade teriam um reajuste maior (por terem um fator X mais baixo) se comparadas às empresas que obtiveram ganhos de produtividade.

Ter um fator X individualizado distorce todo o mecanismo de incentivo que visa estimular a concorrência entre as concessionárias.

O Brasil é um país bastante heterogêneo regionalmente tanto por questões de renda e hábitos de consumo quanto por questões geográficas, o que pode implicar em custos diferenciados para a oferta do mesmo serviço. Países como os Estados Unidos adotam diferentes valores para o fator X, por estado, conforme apresentado na tabela 01. Vale destacar, entretanto, que isto decorre da tradição federalista especificamente norte americana, que tipicamente confere grande independência aos estados da Federação, dando ensejo à criação de poderes regulatórios estaduais, e não propriamente devido a razões de natureza econômica ou tecnológica. Vale notar, por exemplo, que no caso dos

serviços de alcance interestadual, para os quais a Constituição norte-americana reserva competência regulatória ao governo central, o fator X para os serviços de interconexão de longa distância são fixados pela a agência nacional (Federal Communications Commitee – FCC) em um valor único global de 6,5. É de se notar também que o valor médio do fator X para os diferentes estados norte-americanos é 3,41.

Tabela 01 – Valores para o fator X em estados norte-americanos

Estados Norte-Americanos	Fator X	Serviços cobertos
Connecticut	5,0	Serviços básicos e não-competitivos
Delaware	3,0	Serviços básicos
Georgia	3,0	Serviços básicos e outros
Illinois	4,3	Serviços não-competitivos
Maine	4,5	Todos os serviços
Massachusetts	4,1	Serviços não-competitivos
Michigan	1,0	Serviços não-competitivos
New York	4,0	Serviços básicos
North Carolina	2,0	Serviços básicos
Ohio	3,0	Serviços básicos
Rhode Island	4,0	Serviços básicos
Wisconsin	3,0	Serviços básicos e outros

Fonte: Banco Mundial (2000), Telecommunications Regulation Handbook, *infoDev* Program, editado por Hank Intven.

No Brasil, o PGO (Plano Geral de Outorgas) foi feito para permitir às empresas atuação em diferentes regiões do Brasil de forma a minimizar as diferenças entre os seus mercados potenciais. Preservar essas diferenças regionais no mecanismo de incentivo reduzirá ainda mais a convergência dos mercados. Além disso, essas diferenças regionais foram precificadas à época da privatização.

Estipular um fator X único de referência para o setor poderá, por exemplo, estimular a concorrência entre as empresas. Elas estão autorizadas a operar em outras regiões desde 2002. Um fator X único poderá acelerar a busca por novos mercados, estimulando a concorrência no setor.

(2) Coleta de dados passados para o cálculo da produtividade das empresas (*backward-looking*)

A forma utilizada contraria o conceito da regulação por incentivo, pela qual se procura mimetizar um ambiente concorrencial, na expectativa de que as empresas busquem redução de custos e tenham incentivos à inovação tecnológica.

O mecanismo poderá gerar um menor reajuste em 2007, caso a empresa apresente ganhos de eficiência, retardando ainda mais as decisões de investimento no setor. Além disso, como já dito, o cálculo do fator X a partir de informações passadas penalizará as empresas que apresentaram maiores ganhos de produtividade em relação às demais.

(3) Arbitrariedade do Fator de compartilhamento (c)

A proposta da Anatel inclui um “Fator de Compartilhamento” (c) arbitrariamente fixado em 0,5, para o qual não há qualquer fundamentação de natureza econômica.

Ao aferir a totalidade dos ganhos de produtividade verificados no passado determinando que uma parcela fixa seja apropriada pela empresa, pode-se esperar um menor incentivo à busca de ganhos de produtividade do que a proporcionada pela utilização de um fator X fixo, sem o uso de um fator de compartilhamento. Nessa situação a empresa saberia que a totalidade dos ganhos de produtividade que ultrapassassem X seriam por ela apropriadas.

Finalmente, não há referências na literatura internacional à utilização de um fator de compartilhamento “c” tal como o proposto pela Anatel.

(D) Sugestões e Considerações Finais

A utilização de um valor único para o fator X é a prática mais comum entre os países que implementaram a regulação por incentivo no setor de telecomunicações a partir da década de 90. Embora a literatura enfatize a impossibilidade da aplicação direta de modelos estrangeiros para uma dada realidade nacional, sugere-se que a observação dos valores utilizados em outras partes do mundo sirva como parâmetro da metodologia a ser proposta. Dessa forma, parece-nos adequado que para os próximos dois anos o fator X brasileiro tenha como referência o valor de 3,5 pelas seguintes razões:

1. A média internacional dos valores observados para o fator X é de 3,6, quando levamos em conta unicamente os serviços de STFC para as diferentes jurisdições que utilizam o *price cap*, conforme mostra a Tabela 2. De maneira mais geral, o intervalo dos valores para o fator X em diversos países varia de 3,5 a 4,5. Houve casos, como na Inglaterra, em que o valor do fator X foi elevado em revisões posteriores já na presente década, como mostra o Anexo 1.
2. A evidência empírica indica que os ganhos médios de produtividade do setor de telecomunicações norte-americano ao longo das últimas décadas se situaram na faixa de 3,0 a 3,5. Caso a fórmula de reajuste utilizasse um índice geral de preços, o mais adequado seria que esse fator fosse ajustado pela produtividade esperada para o total da economia (Banco Mundial (2000), *Telecommunications Regulation Handbook, infoDev Program*, editado por Hank Intven, pág. 28.). Porém, como no caso brasileiro o reajuste será feito com o IST (Índice Setorial de Telecomunicações), tal ajuste seria teoricamente equivocado e não se faz necessário.
3. A adoção, nos próximos dois anos, de um fator X baseado na prática internacional elimina a necessidade da determinação exógena do fator de compartilhamento e vai na direção do modelo de custo incremental de longo prazo, em que as empresas serão reguladas com base numa empresa de referência. Como no presente momento não há essa empresa de referência, o uso do fator X internacional funciona, na prática, como se estivéssemos adotando a média dos

valores praticados na experiência internacional como a produtividade atribuída a uma empresa de referência para o Brasil.

Tabela 02 – Experiência internacional de valores para o fator X

País	Fator X	Serviços cobertos
Argentina	5,5	Serviços básicos
Austrália	7,5	Serviços móveis e básicos
Canadá	4,5	Serviços básicos locais
Chile	1,1	Serviços locais e interconexão
Colômbia	2,0	Serviços locais
Dinamarca	4,0	Serviços básicos e ISDN
França	4,5	Serviços básicos
Irlanda	6,0	Serviços básicos e ISDN
México	3,0	Serviços básicos
Portugal	4,0	Serviços básicos e linhas alugadas
Reino Unido	4,5	Serviço básico residencial
Estados Unidos	6,5	Interconexão para longa distância

Fonte: Banco Mundial (2000), Telecommunications Regulation Handbook, *infoDev* Program, editado por Hank Intven

Ante todo o exposto, propõe-se um fator X fixo de 3,5 para os próximos dois anos. Esse fator X seria a produtividade de referência para as empresas, sendo uma forma de se comparar concessionárias que atuam em regiões geográficas distintas. Ao longo desse período, como sugere também a literatura sobre a regulação por incentivo, deve-se observar os efeitos do cálculo simplificado sobre o mercado e intensificar as discussões com o setor, para que o cálculo do fator X futuro a ser utilizado nos novos contratos a partir de 2008 supere as fragilidades identificadas nesta nota.

HELICIO TOKESHI
Secretário de Acompanhamento Econômico

Anexo 1 – Sumário dos Planos de Price-Cap da British Telecom

Duração	X	Serviços sujeitos ao Price Cap	Outras principais restrições de preço	Principais serviços não sujeitos ao Price Cap
1984 - 1989	3,0	Assinatura; chamadas locais e nacionais	Assinatura residencial (RPI+2)	Chamadas internacionais, chamadas de telefones públicos, serviços da operadora, aluguel, taxas de interconexão
1989 - 1991	4,5	Assinatura; chamadas locais e nacionais	Assinatura (RPI+2); interconexão (RPI+2); circuitos privados (RPI+0)	Chamadas internacionais, chamadas de telefones públicos, aluguel
1991 - 1993	6,25	Assinatura, chamadas locais e nacionais, chamadas internacionais; descontos por volume	Assinatura residencial e de linha única (RPI+2); assinaturas de linha múltipla (RPI+5); interconexão (RPI+2); circuitos privados (RPI); conta residencial media (RPI)	Aluguel de telefones, chamadas de telefones públicos
1993-1997	7,5	Assinatura, chamadas locais e nacionais, chamadas internacionais; interconexão	Todas as assinatura (RPI+2); todos os preços individuais na cesta limitados ao RPI incluindo taxas de interconexão; cesta de circuitos privados (RPI)	chamadas de telefones públicos
1998 - 2001	4,5	Taxas de varejo; assinatura residencial; chamadas locais, nacionais e internacionais. Baseado no padrão de gastos das 80% menores contas residenciais	Pacote de garantia corporativa (business assurance package), incluindo assinatura (RPI) e circuitos privados analógicos	chamadas de telefones públicos

	8,0	Taxas de redes: serviços de acesso não competitivos (origem e terminação de chamadas, trânsito único, transporte local) e serviço específico de interconexão	Serviços divididos em três cestas, cada cesta sujeita a RPI-8.	
--	-----	--	--	--

Fonte: Banco Mundial (2000), Telecommunications Regulation Handbook, *infoDev* Program, editado por Hank Intven