

TELECOMUNICAÇÕES



Johnner/Getty Images

Por **Marina Nery**, de Brasília

Linhas cruzadas

A renovação dos contratos com as concessionárias de telefonia fixa representa o enorme desafio de garantir bons preços para a população, dar espaço para que as empresas obtenham uma rentabilidade atraente para os investidores e ainda fazer com que sobre dinheiro para o cumprimento das metas sociais

Em 1998, quando o então ministro das Comunicações Sergio Motta declarou que a privatização do sistema Telebrás faria com que as linhas telefônicas fossem gratuitas, muitos reagiram como se ele tivesse contado uma piada. Não era para menos. Desde a chegada da telefonia ao Brasil, a população havia se acostumado às filas de espera por uma linha e aos altos preços pagos por ela. O bem era tão importante que existia bolsas de telefones e mercado paralelo e ainda tinha de constar na declaração de imposto de renda. Os sete anos que se passaram desde então deram razão ao falecido ministro. Hoje em dia há mais oferta do que demanda, e o pedido de uma nova linha pode ser atendido em menos de 24 horas nas grandes cidades. Essas mudanças fizeram com que a participação de domicílios com telefones saltasse de 32% em 1998 para 65,4% em 2004. Mesmo assim, o relacionamento dos brasileiros com o mundo das telecomunicações está longe

de ser um mar de rosas. As concessionárias que conquistaram o direito de explorar a telefonia fixa amargam o primeiro lugar em reclamações dos consumidores. Das mais de 16 mil queixas recebidas pela Fundação Procon do estado de São Paulo de janeiro a novembro do ano passado, 15,6% referiam-se a problemas relacionados à telefonia fixa, especialmente cobranças erradas e má qualidade dos serviços.

Mas esse casamento cheio de altos e baixos chegou ao momento de ser reavaliado. O processo de privatização previu que, em dezembro de 2005, governo e concessionárias deveriam renovar os contratos. A briga foi grande e ainda não chegou ao final. Os termos gerais dessa extensão foram negociados em 2003, passaram por consulta pública e deveriam ser firmados até o último dia do ano passado. No entanto, vários pontos ainda precisam ser detalhados – e são justamente essas regras que estão em discussão atualmente. Aspectos como a metodologia de cálculo do

repasso de produtividade aos consumidores, o novo índice de reajuste setorial que substituirá o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) na correção das tarifas telefônicas e a conversão da cobrança de pulsos para minutos podem influenciar os rumos do setor de telefonia e produzir impactos na vida da população por meio dos efeitos diretos no valor das contas.

Índices A novidade nos contratos que mais vai afetar o consumidor é a adoção de um novo cálculo de correção das tarifas, usando o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), em lugar do atual IGP-DI, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas. Os especialistas afirmam que o índice em vigor precisa ser trocado porque ele reflete principalmente oscilações do câmbio, já que foi adotado em um momento em que as operadoras faziam grandes investimentos em equipamentos importados. O IGP-DI também engloba mercados que nada

O novo índice de reajuste das tarifas inclui a variação de preço de itens que

têm a ver com a telefonia, como o preço de matérias-primas agrícolas e industriais no atacado, além de material de construção civil. Já o novo índice deve estar mais afinado com os gastos das operadoras, que tendem a aproximar-se das variações no custo de vida e, portanto, do consumidor. O IST, na verdade, é uma cesta de índices. Seu principal componente será o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), responsável por 46,3% da taxa, que inclui ainda o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com 4,8%, o Índice Geral de Preços-Mercado (IGP-M), com 5,7%, e vários outros em porcentagens menores. O IPCA mede a variação dos preços dos itens que compõem o orçamento familiar. Usá-lo como referência é bom para o consumidor, mas, como o reajuste precisa considerar também os vários custos das empresas, foi concebida a fórmula combinada que resultou no IST.

Outro ponto muito debatido foi a cobrança da assinatura básica, considerada abusiva por alguns representantes dos consumidores. Porém, o tão reivindicado fim da assinatura não teria os efeitos esperados. Eduardo Tude, atual presidente do Teleco, explica que “não ocorreriam grandes mudanças se a taxa da assinatura acabasse, porque as demais tarifas aumentariam, uma vez que a assinatura faz parte de uma cesta de itens que precisam manter um valor conforme os contratos de concessão”. A Teleco é uma comunidade virtual que reúne profissionais, estudantes e interessados na área de telecomunicações. Com três anos de existência, o site da Teleco (www.teleco.com.br) é um dos mais atuantes do setor e já conta com 125 mil visitantes por mês.

O IST não é a única novidade nas contas de telefone. Outra mudança é o sumiço dos famosos pulsos telefônicos, que serão substituídos por minutos, um conceito muito mais familiar para o consumidor. “As pessoas sabem o que é minuto, mas não o que é pulso. O novo tipo de cobrança é mais transparente para o usuário, inclusive para que ele possa reclamar”,



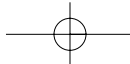
A privatização provocou a modernização dos sistemas de telefonia e o aumento da oferta de linhas

afirma o economista César Mattos, professor do Centro de Estudos em Regulação da Universidade de Brasília (UNB) e consultor legislativo da Câmara dos Deputados. A Anatel adiou a implantação dessa mudança para as concessionárias fazerem ajustes técnicos, como mostrar na conta mensal o detalhamento das ligações – um novo direito do consumidor estipulado nos contratos. Na prática, a modificação altera pouco o preço final da conta de telefone fixo, mas facilita muito o entendimento.

Avaliação Um relacionamento mais claro com os clientes pode ajudar as operadoras a sair do incômodo topo da lista de reclamações do Procon. Mas, embora os que estão na ponta da linha se queixem dos serviços, a avaliação dos especialistas é que o processo de privatização, como um to-

do, foi bom. “O caso mais bem-sucedido de reforma regulatória com privatização foi, sem dúvida, o das telecomunicações”, afirma Armando Castelar Pinheiro, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). No livro *Marcos Regulatórios no Brasil*, editado pelo Ipea, Castelar elenca os fatores que contribuíram para esse sucesso, entre eles a fixação de tarifas compatíveis com os padrões internacionais, garantindo um retorno atraente aos investidores; o estabelecimento de regras bem-definidas, com o início das atividades da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); e a criação da Lei Geral de Telecomunicações, no final dos anos 90. “Muitas metas estabelecidas na época da privatização foram atingidas dois anos antes do prazo estipulado”, diz Castelar. A meta no número de linhas fixas, por exemplo, que era a expansão de 15,3 milhões para 50 milhões em dez anos, foi alcançada em 2005, isto é, oito anos antes da data-limite.

O processo de privatização acabou promovendo um dos maiores fenômenos de inclusão social, permitindo às populações de baixa renda o acesso ao telefone. Por outro lado, atingiu em cheio o bolso do consumidor ao elevar o valor da assinatura básica e das tarifas aos padrões internacionais, eliminando os subsídios. A assinatura básica residencial teve seu valor multiplicado por cinco, e o preço da chamada local subiu 80%, comparada ao valor do dólar. “A tarifa brasileira, na época, era de 852% a 1.169% inferior à média internacional”, esclarece Mattos, da UNB. Em compensação, as chamadas de longa distância tiveram seus preços reduzidos porque não precisaram mais subsidiar as baixas tarifas locais. Desde o Plano Real, em 1994, até outubro do ano passado, as tarifas de telefonia subiram 750%, de acordo com Paulo Picchetti, coordenador do Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (IPC-Fipe/USP). Segundo Picchetti, tal reajuste está muito acima, por exemplo, da variação do salário mínimo, que no mesmo



compõem o orçamento familiar. Usá-lo como referência é bom para o consumidor

período teve aumento de 363% em valores nominais. Contudo, não se pode negar que a série de indicadores de qualidade, fixada com a privatização – como a proporção de chamadas não completadas –, garantiu rápida melhora na qualidade dos serviços. Inspirada na mistura das reformas britânica (com privatização) e americana (derivada do desmembramento da AT&T em processo antitruste), “a estrutura de telecomunicações no Brasil passou por profundas transformações e evoluiu de um monopólio estatal verticalmente integrado para um modelo de regulação baseado na livre entrada de agentes”, descreve o pesquisador do Ipea Gabriel Fiúza, autor do estudo “A remuneração de redes nas telecomunicações e a nova orientação a custos: avaliação e perspectivas para a telefonia brasileira”.

Concorrência As empresas conseguiram cumprir suas metas com folga, porém o sistema em si não teve o mesmo sucesso em relação a um dos pilares da privatização: o ambiente de competição. Em 1998, a estatal Telebrás foi dividida em três empresas regionais – Telemar, Telefônica e Brasil Telecom – e numa de longa distância, a Embratel, além de oito empresas de telefonia móvel celular. Posteriormente, deveriam surgir as chamadas empresas-espelho, que fariam concorrência às concessionárias e ainda teriam a vantagem de não serem submetidas às mesmas metas sociais de universalização dos serviços. “Entretanto, apesar de toda a convergência tecnológica, o verdadeiro gargalo do setor permanece sendo, mesmo em escala global, a ausência de competição na telefonia local”, aponta Fiúza. “Cada uma das três concessionárias locais controla de 95% a 98% do mercado em sua região e encontra uma situação conveniente de uma não entrar no mercado das outras duas”, adverte Luis Cuza, presidente da Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (Telcomp), que representa cerca de 40 empresas prestadoras de serviços de telecomunicações às

quais interessa o fortalecimento da competição no setor, entre elas gigantes, dos Estados Unidos, como a AT&T, que busca mais espaço no mercado nacional. “Os instrumentos regulatórios para garantir o sucesso das empresas entrantes foram insuficientes frente à força do monopólio das concessionárias privadas, o que resultou na inviabilidade das empresas-espelho”, assinala a Frente Nacional de Defesa dos Usuários de Telecomunicações, conhecida como Frente Dutel, que reúne mais de 20 entidades da sociedade civil.

“O grande desafio é aumentar a oferta e reduzir o poderio das quatro concessionárias”, defende Cuza. O presidente da Telcomp também lembra que, para estimular a concorrência, é fundamental a portabilidade numérica, que ainda não foi implantada. A portabilidade é a possibilidade de o usuário mudar de operadora e manter o mesmo número. Esse é um fator que impede muitos consumidores de experimentar os serviços de outra operadora. Segundo Fernando Pádua, gerente-geral de Outorga, Acompanhamento e Controle de Obrigações Contratuais da Anatel,

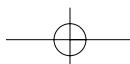
“entendemos que esse não era um assunto essencial à assinatura dos contratos e poderia ser definido em 2006”. Por sinal, ele também informa que a Anatel deixou ainda para esse ano a regulamentação do Plano Geral de Metas de Competição. Na opinião de Cuza, o principal é detalhar um cronograma claro de todas essas medidas. “É só lembrar que conceitos como portabilidade numérica já existem desde 1998 com a assinatura dos primeiros contratos de concessão, mas até agora não saíram do papel”, diz.

Críticas O formato dos novos contratos está sendo em geral bem-aceito pelo mercado de telefonia. Mas, como sempre, há os descontentes. “Assinar um contrato incompleto é como comprar uma casa sem saber se a fundação é boa”, afirma Luis Cuza, da Telcomp. Esse é um dos pontos mais fracos dos contratos: como os regulamentos não foram totalmente delineados, os críticos reclamam que foi como assinar um cheque em branco. Gera insegurança para ambas as partes, tanto empresas como usuários podem sempre alegar que “isso ou

O Brasil manteve a 6ª posição em número de telefones fixos, ocupando o 64º lugar em densidade

Telefones (Milhões)	Total	Fixo	Celular	Densidades por 100 hab.	
				Fixo	Celular
1 China	647	312	335	23,8	25,5
2 EUA	359	178	181	59,9	61,0
3 Japão	150	59	91	46,0	71,6
4 Alemanha	126	54	71	66,1	86,4
5 Rússia	111	37	74	25,6	51,6
6 Brasil	108	42	66	23,5	36,3
7 Reino Unido	95	34	61	56,7	102,8
8 Índia	91	44	47	4,1	4,4
9 Itália	88	26	63	45,3	109,4
10 França	78	34	44	56,0	73,7

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada anualmente pelo IBGE, mostra que o percentual de domicílios brasileiros que não possuem telefone (fixo ou celular) caiu de 62,4% em 1999 para 34,6% em 2004. O aumento da penetração do telefone nos domicílios brasileiros é reflexo do crescimento do número de telefones fixos e de celulares.



O processo de privatização acabou promovendo um dos maiores fenômenos de



Jornada da Regulação: evento do Ipea para debater a concorrência em mercados regulados. Da esq. para a dir., Ajax Moreira (Ipea), Luis Cuza (presidente da Telcomp),

aquilo não constam do contrato”.

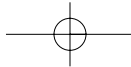
Também as operadoras têm seu rol de reclamações. Segundo João de Deus Pinheiro de Macedo, diretor de planejamento executivo do Grupo Telemar, os investimentos realizados pelas concessionárias ainda não foram recuperados por vários motivos. A variação do câmbio foi muito além da prevista e triplicou, encarecendo muito os custos de operacionalização das operadoras de telefonia fixa. A inflação também foi o triplo da projetada. E o mais importante para entender por que a telefonia fixa não avançou mais é que se estimava que o Produto Interno Bruto (PIB) crescesse 30% no período, mas a variação foi de 15%. Macedo destaca que, no caso do Grupo Telemar, a previsão de investimentos para as metas de universalização e qualidade era de 17 bi-

lhões de reais, mas foram necessários 23 bilhões. “Ambientes macroeconômicos tão diferenciados redundaram em menor rentabilidade, por isso o capital não foi recuperado”, conclui.

Pressão Apesar dos problemas, o mercado de investidores confirma que a telefonia foi um grande negócio. Ao pagarem 22 bilhões de dólares pelas quatro *holdings*, numa época em que a paridade com a moeda americana era praticamente de um por um, os investidores tiveram de desembolsar um ágio de 63,7% sobre o preço mínimo de 13,4 bilhões de reais fixado pelo governo, mas o desembolso não foi à toa. O prazo – inclusive os 20 anos de renovação – e a estrutura tarifária contidos no contrato tornavam o negócio extremamente atrativo, principalmente em relação à cobrança de

assinatura básica, que se transformou em uma fantástica máquina de arrecadação imediata. Foi um negócio que incluiu o Brasil no mapa-múndi de um dos setores de ponta. A prova é que desde 1998 o brasileiro Roberto Blois comanda a vice-secretaria-geral da União Internacional de Telecomunicações (UIT), órgão vinculado à ONU para o desenvolvimento e normalização das telecomunicações internacionais (leia tabela na pág. 39).

Por tudo isso, continua a pressão pela redução dos preços dos serviços de telefonia fixa. Entretanto, Fiúza, do Ipea, alerta que “tarifas excessivamente baixas, que não contemplem o verdadeiro custo de oportunidade das detentoras da rede de telefonia, deterioram a atratividade dos investimentos e podem provocar no médio prazo piora no bem-estar da população.



inclusão social, permitindo às populações de baixa renda o acesso ao telefone



Gabriel Fiúza (Ipea) e Jorge Fagundes (consultor)

Ipea/Divulgação

Segundo ele, as principais incidências sobre a conta telefônica são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Enquanto a conta telefônica do brasileiro contém 43,5% de impostos, nos Estados Unidos e na Coréia essa incidência é, em média, de 10%, e no México, de 15%. De acordo com o pesquisador, o governo federal pode colaborar para a ampliação da universalização de serviços ao coordenar, junto com os governos estaduais, uma redução dos patamares das alíquotas de ICMS, ajudando a tornar os serviços de telefonia mais acessíveis para grande parcela da população brasileira.

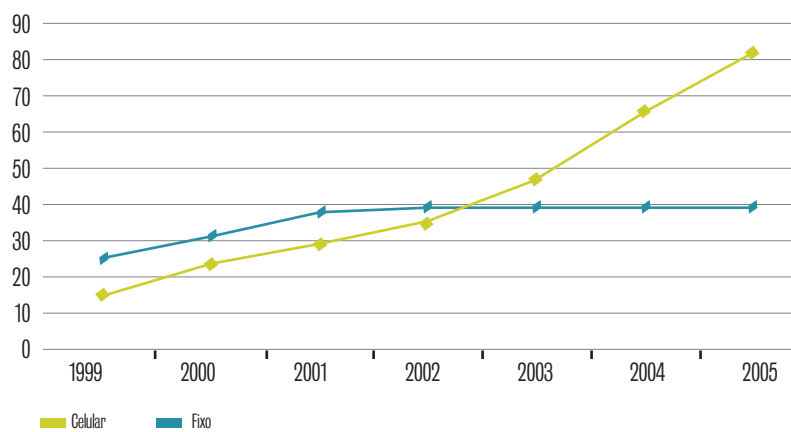
É quase um consenso entre os especialistas: o consumidor deve ser beneficiado sem rompimento dos contratos e com regras claras que não possam ser mudadas no meio do caminho, como em 2003, quando, de uma hora para outra, tentou-se mudar o índice de reajuste das tarifas. Mas está previsto que os contratos poderão sofrer revisão a cada cinco anos, ou seja, em 2010,

2015 e 2020. O objetivo é que as concessionárias tenham oportunidade de adequar-se às inovações tecnológicas e retratar a modernização no país nas relações legais, institucionais, administrativas e nos direitos econômico e do consumidor. Entre a série de multas por não cumprimento do contrato, a operadora pode pagar até 50 milhões de reais caso não atenda às metas de universalização. “As revisões podem mudar tudo no contrato, desde que preservem o equilíbrio econômico-financeiro entre as partes”, informa Pádua, da Anatel. São no total 68 contratos – 34 da telefonia local, 34 de longa distância e dois com a Embratel.

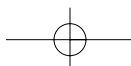
Ameaças Pressão dos consumidores, mudanças no ambiente macroeconômico e alta carga tributária são alguns dos problemas enfrentados pelas concessionárias dentro do país, porém as maiores ameaças são as que vêm de fora, por meio dos rápidos avanços tecnológicos. “A grande incógnita está no desempenho das operadoras de telefonia fixa, que terão pela frente problemas como queda de tráfego local e de longa distância

Guardadas as devidas proporções, algo como um apagão tecnológico”. Uma das alternativas em estudo pelo Ministério das Comunicações para aumentar a capacidade de universalização dos serviços é buscar recursos nos 4 bilhões de reais do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que hoje vêm sendo usados em outras despesas governamentais. Há também quem proponha uma redução da carga tributária sobre a telefonia. “Esse é um assunto que foge à alçada da Anatel”, afirma Pádua. O volume de impostos é mesmo grande. De cada 10 reais pagos pelos usuários brasileiros na conta de telefone, no mínimo 4 reais vão diretamente para o Fisco. Foi o que comprovou um levantamento sobre risco regulatório em telecomunicações do pesquisador Luis Cláudio Kubota, do Ipea.

Crescimento dos celulares e queda dos telefones fixos (em milhões)



Fonte: Pnad/IBGE



Apesar das novidades tecnológicas, o maior inimigo continua sendo o celular

Paulo Jabur



Muitas famílias trocaram os telefones fixos por celulares devido ao alto custo da assinatura

por causa do crescimento da Internet em banda larga e de serviços de voz sobre protocolo Internet (VoIP), sem contar a migração de clientes para a telefonia móvel”, afirma Mattos, da UNB. Uma das formas de driblar a conta telefônica acaba de chegar aos consumidores individuais. É a telefonia, que permite fazer ligações locais e de longa distância tendo um aparelho de telefone comum e uma linha telefônica com acesso à banda larga, dispensando o uso de computador. Os preços são até 60% mais baratos. Por outro lado, as empresas também começam a desenvolver ferramentas para diminuir o preço da conta de telefone. Num período de apenas quatro meses, o Banco do Brasil conseguiu deixar de pagar 15 milhões de reais em despesas telefônicas simplesmente confrontando as contas das operadoras com as próprias

medições internas e conferindo as cobranças com as cláusulas de concessão de descontos e benefícios tarifários dos contratos de serviços. O resultado foi obtido com a instalação de um Sistema de Gestão de Telecomunicações (Billing), implantado no banco com serviços de integração da Cobra Tecnologia, uma empresa controlada pelo Banco do Brasil.

Inimigo Apesar das últimas novidades tecnológicas assustarem, o maior inimigo é o celular. O avanço da telefonia móvel em relação à fixa é impressionante. O número de domicílios com somente telefone celular aumentou 51,4%, a maior taxa de crescimento em relação à posse de bens investigados pela última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Segundo a pesquisa, (leia matéria na pag. 30) o salto da oferta dos

serviços de telefonia fez com que, em cinco anos, a proporção de domicílios com celular passasse de 37,6% para 66,1% (veja gráfico na pág. 41). “Os consumidores mais pobres, que não conseguem manter a linha fixa habilitada, aderem ao sistema móvel pré-pago, pagando muito mais pelas ligações realizadas e deixando de ter acesso ao serviço essencial”, assinala a Frente Nacional de Defesa dos Usuários de Telecomunicações. “As famílias compraram o telefone fixo e não conseguiram pagar a conta”, reflete Castelar, do Ipea. Aí está o grande desafio dos novos contratos de telefonia fixa: garantir bons preços para a população, dar espaço para que as empresas obtenham uma rentabilidade que atraia os investidores e ainda fazer com que sobre dinheiro para o cumprimento das metas sociais. É tarefa para super-herói nenhum botar defeito. **d**