

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1065

RISCO REGULATÓRIO EM TELECOMUNICAÇÕES: ANÁLISE DA POLÊMICA SOBRE O REAJUSTE DAS TARIFAS PELO IGP-DI

Luis Claudio Kubota

Brasília, janeiro de 2005

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1065

RISCO REGULATÓRIO EM TELECOMUNICAÇÕES: ANÁLISE DA POLÊMICA SOBRE O REAJUSTE DAS TARIFAS PELO IGP-DI

Luis Claudio Kubota*

Brasília, janeiro de 2005

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro (interino) – Nelson Machado
Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL K 23

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/97/013.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PRINCIPAIS CONCEITOS DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL 8

3 ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA O CASO DAS
TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL 10

4 INVESTIMENTOS DE INFRA-ESTRUTURA E MECANISMOS DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA 13

5 ANÁLISE DA POLÊMICA SOBRE O REAJUSTE DAS TARIFAS PELO IGP-DI 15

6 CONCLUSÕES 21

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 23

SINOPSE

O presente trabalho tem dois objetivos. O primeiro é efetuar análise do ambiente institucional do setor de telecomunicações, utilizando abordagem desenvolvida por Levy e Spiller (1993). O segundo é investigar os diversos ângulos da disputa que se deu em torno da legalidade do reajuste das tarifas telefônicas pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Esse episódio teve grande repercussão perante diversos públicos: o Executivo e o Judiciário, órgãos de defesa do consumidor, as empresas de telecomunicações e o mercado financeiro, entre outros; e é emblemático para avaliar a maturidade do sistema regulatório do setor. A decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de manter o reajuste pelo IGP-DI tem grande significância do ponto de vista do ambiente institucional. O escopo do trabalho está limitado ao setor de telecomunicações, mais especificamente, à telefonia fixa local, bem como há ênfase na questão das tarifas ao consumidor. Trata-se de setor de fundamental importância no que diz respeito aos investimentos diretos feitos no país e que possui papel central no contexto de convergência tecnológica da chamada Nova Economia.

ABSTRACT

This study has two objectives. The first is to analyze the Brazilian telecommunication institutional endowment, following an approach developed by Levy and Spiller (1993). The second is to investigate several aspects of the legal dispute regarding validity of the readjust of tariffs of local phone calls by the IGP-DI price index (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI). This episode had great repercussion among several audiences: the Executive and the Judiciary, the organizations that defend the interests of the consumers, the telecommunication companies and the financial market, and it represents a unique opportunity to evaluate the maturity of the telecommunications regulatory system. The decision of the Supreme Tribunal of Justice (Superior Tribunal de Justiça – STJ) to maintain the readjust by the IGP-DI price index has great importance for the institutional endowment. The analysis is focused on the fixed local telephony, and there is an emphasis in respect to the tariffs to the consumer. The telecommunication sector is of prime importance in respect of the direct investments in the country, and it has a central role in the context of the technological convergence of the New Economy.

1 INTRODUÇÃO

A privatização do setor de telecomunicações brasileiro foi um dos maiores processos do gênero do mundo, envolvendo não apenas valores que atingiram cifras de bilhões de dólares, mas também complexa alteração da legislação, que incluiu emenda constitucional eliminando o monopólio estatal do setor. O histórico dessa privatização é apresentado em detalhes por Novaes (2000). O setor de telecomunicações é de fundamental importância para nossa economia, tendo a rubrica de correios e de telecomunicações respondido por 36,53% do total de investimentos diretos estrangeiros feitos no país em 2000, segundo dados do Banco Central (BC). A tabela, a seguir, dá idéia dos valores investidos pelas principais empresas de telefonia fixa local no país, nos seguintes anos:

TABELA 1

Investimentos das operadoras de telefonia fixa (R\$ milhões)					
Operadoras	2000	2001	2002	2003	Total
Telemar (sem Oi)	2.773	7.857	1.026	1.085	12.741
Brasil Telecom	2.299	3.426	1.978	1.291	8.994
Telefônica	4.218	4.534	1.666	1.344	11.762
Total	9.290	15.817	4.670	3.720	33.497

Fonte: Telefonia fixa no Brasil, 2004. *Apud* ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil, 2004, p. 33.

Segundo Pinheiro (2003a), um dos motivos do sucesso da desestatização do setor foi seu cronograma de implantação. Em primeiro lugar, as tarifas foram alinhadas com o padrão internacional e elevadas suficientemente para garantir retorno para os investidores. Em segundo lugar, foram adotadas regras regulatórias claras e foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) previamente à privatização e em tempo de participar da elaboração do marco regulatório das telecomunicações.

Apesar da privatização das telecomunicações ser considerada o principal caso de sucesso do processo de desestatização promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, há críticas aos elevados reajustes das tarifas no período subsequente à privatização. Além disso, Pinheiro, Bonelli e Schneider (2004) defendem que a regulação do setor tem sido enfraquecida pela prática de recorrer constantemente ao Judiciário para resolver disputas que deveriam ser arbitradas pela Anatel. A análise da disputa em torno do índice de reajuste aplicável para as tarifas de telefonia pode trazer lições valiosas sobre a maturidade das instituições brasileiras no que diz respeito a questões regulatórias e sobre riscos regulatórios que ameaçam a manutenção e o crescimento do nível de investimentos em infra-estrutura no país.

A importância de um ambiente regulatório estável para os investimentos em infra-estrutura é argumento muito difundido na literatura econômica. Segundo Hénisz (2002), uma das correntes da literatura defende que, na presença de grandes diferenças tecnológicas entre países, aqueles com menor nível de desenvolvimento tecnológico e econômico tenderão a alcançar os líderes, desde que os primeiros possuam as mesmas características dos últimos, à exceção da estrutura de telecomunicações. A literatura das instituições e do compromisso critica a visão anterior ao alertar para a importância das instituições políticas em suportar o comprometimento dos atores políticos em não expropriar a propriedade de firmas investidoras. O presente trabalho é alinhado à visão de que as instituições têm papel importante na atração de investimentos de infra-estrutura.

Stone, Levy e Paredes (1996) defendem que, tradicionalmente, a teoria neoclássica assume que a economia de mercado desenvolve instituições como mercados, contratos, firmas de várias características e sistemas de regulação que permitem que o máximo de valor seja extraído de seus recursos. Essa abordagem teórica assume que tais instituições são um dado, e, conseqüentemente, as transações entre vendedores e compradores são livres de custo, instantâneas e baseadas em informação perfeita. O prêmio Nobel de Economia Douglass North (1996) acrescenta que esse postulado evoluiu em um contexto de mercados eficientes e altamente desenvolvidos do mundo ocidental e que serve de útil ferramenta analítica nesse contexto. Entretanto, esses mercados são caracterizados pela condição excepcional de baixos custos de transação, e o mesmo autor afirma que não vê meios de analisar a maior parte dos mercados do mundo contemporâneo nessas condições. Ao aceitar a premissa de que os custos de transação são realidade na maior parte dos mercados na economia, o estudo da regulação passa a ter papel relevante.

Além dessa introdução, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 2 traz breve apresentação dos principais conceitos da nova economia institucional, dentre os quais o de custos de transação; a seção 3 introduz análise dos elementos da estrutura institucional para o caso das telecomunicações no Brasil; a seção 4 trata da relação de infra-estrutura e de mecanismos de regulação tarifária, ressaltando a predisposição que existe para práticas de quebra de contrato no setor de telecomunicações; a seção 5 analisa o episódio da disputa judicial em torno do reajuste das tarifas de telecomunicações pelo IGP-DI, levantando histórico do episódio, dados sobre concentração de mercado, índices de inflação e risco, a questão tributária e a comparação com padrões internacionais de tarifas; e a seção seguinte traz as conclusões do trabalho.

2 PRINCIPAIS CONCEITOS DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A nova economia institucional tem suas raízes no artigo *The nature of the firm*, do prêmio Nobel de Economia Ronald Coase, que remonta ao ano de 1937. Nesse trabalho, é introduzido o conceito de custos de transação na análise econômica. A idéia central no trabalho de Coase é que quando é custoso transacionar, as instituições importam.

De acordo com Coase (1998), o termo *the new institutional economics* foi criado por Oliver Williamson. Segundo Eggertsson (1996), o *framework* central desta corrente de pensamento é uma versão modificada do modelo econômico neoclássico, incorporando os conceitos de custos de transação e direitos de propriedade. O mesmo acrescenta que existem diferentes graus de afastamento dos postulados do modelo neoclássico básico. Segundo Wang (2003), a nova economia institucional é um rico e aberto programa de pesquisa que encoraja o diálogo intelectual entre a economia e as disciplinas adjacentes, entre as quais podemos citar: antropologia, ciência política, direito, história e sociologia. É natural que quanto maior o número de conceitos dessas ciências que são incorporadas aos modelos, maior o afastamento do modelo neoclássico tradicional.

Henisz (2002) distingue duas escolas na nova economia institucional: o ramo institucionalista e o ramo da governança. O primeiro enfatiza o papel do governo e, mais

especificamente, das cortes em resolver disputas. Há preocupação com o poder do Estado de se apropriar de direitos de propriedade e com o efeito adverso que esse poder exerce sobre as decisões do setor privado. A corrente da governança, por sua vez, trata como principal fonte de expropriação as partes privadas, enfatizando as alternativas formas de organização que evoluem como meio de solucionar problemas complexos de transação. Hénisz (2002) defende que o desenvolvimento de teoria mais abrangente requer a incorporação das duas correntes, ou seja, é necessário considerar as duas fontes de expropriação: pública e privada.

Para entender melhor as propostas da nova economia institucional, é preciso desenvolver alguns conceitos centrais dessa literatura. De acordo com North (1996), as **instituições** são as regras do jogo da sociedade ou, mais formalmente, são as regras formais e informais que restringem o comportamento individual e moldam a interação humana. As instituições definem e limitam o conjunto de escolha dos indivíduos. Uma parte essencial do funcionamento das instituições consiste em apurar violações nas regras formais e informais e estabelecer punições para as mesmas. As **organizações**, por sua vez, são grupos de indivíduos ligados por propósito comum, e seus objetivos e seus produtos podem ser os mais variados. Como exemplo, podemos citar: partidos políticos, parlamentos, igrejas, universidades e firmas. O desenvolvimento das organizações é influenciado pelas instituições, mas, concomitantemente, influencia a maneira como as instituições evoluem.

Eggertsson (1996) define **custos de transação** como o custo de oportunidade dos agentes em estabelecer e em manter o controle interno dos recursos. Os custos de transação envolvem os custos de mensuração e os de se fazer respeitar os **direitos de propriedade**, que são os direitos de um agente utilizar ativos de valor. Esses direitos estão inseridos nas normas sociais e nos costumes, e sua relevância econômica depende do quanto são reconhecidos e respeitados pelos outros membros da sociedade. A criação de valor advém de diversas formas de cooperação, de especialização e de troca. Essas atividades ocorrem em um ambiente institucional e são restringidas pelos custos de transação, visto que os direitos de propriedade nunca garantem proteção completa aos agentes. Com o intuito de reduzir os custos de transação nas trocas, os agentes recorrem aos **contratos**, que refletem tanto o ambiente institucional quanto as regras específicas estabelecidas por ambas as partes. O Estado pode exercer papel importante na redução dos custos de contratação pelos indivíduos, ao prover direitos de propriedade claros e estáveis, incluindo sistema que faça valer os direitos, bem como fornecendo padrões, como pesos e medidas, que reduzam os custos de medição.

North (1996) defende que as instituições reduzem a incerteza ao estabelecer estrutura estável – mas não necessariamente eficiente – para a interação humana. O ambiente institucional do início do século XIX nos Estados Unidos – que inclui a Constituição e normas de conduta que premiavam o trabalho com afinco – corroborou para o crescimento econômico desse país, ao induzir o surgimento de várias instituições políticas e econômicas que resultaram em um aumento da produtividade e induziram a demanda por investimento educacional. Esse investimento, por sua vez, resultou em um sistema educacional público gratuito e em estações experimentais de agricultura que aumentaram a produtividade agrícola.

As organizações econômicas evoluíram para tomar vantagem dessas oportunidades, gradualmente alterando o ambiente institucional no que diz respeito às instituições jurídico-políticas e à estrutura dos direitos de propriedade, às normas de comportamento e a outras restrições informais. Não necessariamente as oportunidades criadas foram na direção do aumento da produtividade. Algumas delas, por exemplo, incluíam criações de tarifas ou de cartéis. Mas o balanço foi histórico de crescimento econômico, porque o ambiente institucional, persistentemente, reforçou incentivos para o engajamento em atividades produtivas, apesar de algumas conseqüências adversas.

Em contraste, as instituições do terceiro mundo criam oportunidades que, em sua maioria, favorecem atividades redistributivas, em vez daquelas que contribuem para o aumento da produtividade. Raramente, as oportunidades privilegiam o investimento em educação que aumenta a produtividade. As organizações que evoluem, nesse ambiente institucional, contribuem para que a sociedade se torne ainda mais improdutivo e menos indutora de investimento produtivo.

A importância das instituições ganha reconhecimento crescente no pensamento econômico. Segundo Arida, Bacha e Resende (2004), existe crescente consenso entre economistas e cientistas políticos acerca do papel determinante das organizações sociais, econômicas, legais e políticas no desempenho econômico. De acordo com Rauch e Evans (2000), índices de “qualidade institucional” têm sido incorporados como variáveis explicativas em modelos de regressão de crescimento (ver Barro, 1999).

3 ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

Levy e Spiller (1993) fazem distinção entre dois níveis de um sistema regulatório. O desenho básico supõe a criação de mecanismos que impõem limites – de natureza substantiva ou de procedimento – à ação reguladora e que permitem dirimir controvérsias acerca da natureza daqueles limites. O desenho de detalhe compreende as regras que dizem respeito à precificação, aos subsídios cruzados, à entrada de mercado, à interconexão, entre outros. Ou seja, os esquemas de precificação detalhados anteriormente fazem parte do desenho de detalhe. Para os autores, esse desenho afeta o desempenho, mas seu impacto – positivo ou negativo – só toma forma quando um país apresenta desenho básico apropriado. As escolhas dos elaboradores de políticas são restringidas pela estrutura institucional, que é composta pelos cinco elementos seguintes:

- **As instituições legislativas e executivas:** os mecanismos formais para indicar legisladores e tomadores de decisão, para elaborar e implementar leis e regulações e para determinar as relações entre as duas instituições.
- **As instituições jurídicas:** os mecanismos formais de indicar juízes e determinar a estrutura interna do Judiciário e resolver, imparcialmente, disputas entre partes privadas ou entre partes privadas e o Estado. Pinheiro (2000) apresenta resenha da literatura que trata da importância das instituições jurídicas para o crescimento econômico.
- **As capacidades administrativas.**

- **Normas informais e particulares:** que são amplamente aceitas e que tacitamente restringem as ações de indivíduos ou instituições.
- **A característica dos interesses sociais:** os interesses sociais são conflitantes em uma sociedade e, também, o equilíbrio entre eles, incluindo o papel da ideologia.

No que diz respeito às instituições legislativas e executivas, o Brasil apresenta todos os mecanismos mencionados por Levy e Spiller (1993), que restringem a autoridade do governo: explícita separação dos poderes, constituição escrita zelada pelo Judiciário, duas casas legislativas eleitas sob diferentes sistemas de votação, sistema eleitoral desenhado para garantir a proliferação de partidos minoritários e estrutura federal de governo com forte descentralização.

Alguns exemplos ilustram como o sistema legislativo brasileiro impõe a necessidade de negociação de projetos do governo no Congresso, no caso da área de telecomunicações. A Lei Mínima das Telecomunicações levou sete meses para ser aprovada, e o projeto da Lei Geral de Telecomunicações demandou quase vinte e três meses de discussão na Câmara e no Senado.¹ Ao contrário do cenário britânico descrito por Levy e Spiller (1993), o atual governo brasileiro, que tem visão diferenciada da diretriz do governo anterior em relação ao papel das agências e dos Ministérios, está negociando duramente no Congresso – por meio de projeto de lei – as mudanças do sistema regulatório. Entretanto, o dispositivo das medidas provisórias, que tem sido amplamente utilizado pelos sucessivos governos, constitui potencial risco de desvio das negociações.²

Contudo, as organizações estaduais também devem ser consideradas. Recentemente, a Câmara Legislativa do Distrito Federal derrubou veto do governador Joaquim Roriz ao projeto de lei que prevê o fim da assinatura nos serviços de luz, telefonia e TV a cabo. Como o artigo 21, inciso XI, da Constituição, e o artigo 1º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, estabelecem que compete à União organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, a Procuradoria Geral do DF pode ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), questionando a lei de autoria do deputado distrital Chico Leite. A Assembleia Legislativa de São Paulo chegou a aprovar o fim da assinatura básica nas contas de telefone, mas a justiça paulista suspendeu a medida. Projeto de lei semelhante tramita no Congresso Nacional. Trata-se de polêmica que pode resultar em nova batalha judicial, e boa parte dos argumentos apresentados no presente trabalho também aplicam-se a esse episódio.

Conforme apontam Spiller e Vogelsang (1994), as instituições jurídicas podem constituir fonte de restrição à liberdade de ação dos governos. No caso da Grã-Bretanha, os autores defendem que as cortes britânicas têm forte tradição de sustentar contratos entre partes privadas. No caso brasileiro, estudo de Pinheiro (2003b) indica que 73,1% dos 741 juízes pesquisados acreditam que o juiz tem papel social a cumprir, e a busca de justiça social justifica decisões que violem contratos, contra 19,7% que defendem o respeito aos contratos, independentemente de suas repercussões sociais.

1. Para discussão detalhada sobre essa legislação, ver Novaes (2000).

2. Recentemente, o governo ameaçou editar medida provisória para regulamentar as parcerias público privadas, objeto de discórdia no Senado.

Um exemplo desse fenômeno observou-se em 1999, quando muitas empresas financiaram a compra de veículos, oferecendo correção pela taxa cambial. Com a grande desvalorização do real frente ao dólar, no início de 1999, os valores financiados subiram de maneira significativa. Muitos consumidores conseguiram, na Justiça, que seus contratos deixassem de ser corrigidos pelo dólar e que fosse aplicado um indexador nacional.

Nesse contexto, a decisão STJ ganha maior relevância. A nomeação dos ministros do STJ é regida pelos artigos 94 e 104 da Constituição. As autoridades são nomeadas pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, a partir de listas tríplices elaboradas pelos tribunais do Poder Judiciário. Um terço de seus membros é nomeado dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e outro terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça. O último terço é nomeado, alternadamente, dentre advogados de reputação ilibada e mais de dez anos de efetiva experiência profissional, e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, com mais de dez anos de carreira. Esse mecanismo, ao menos em tese, parece garantir razoável independência do órgão em relação ao Executivo.

Em relação às capacidades administrativas, na exposição de motivos ao Projeto de Lei nº 3.337/2004, que trata da reformulação das agências reguladoras, consta que houve absorção da atividade de formulação de políticas pelas agências em função da falta de estrutura dos Ministérios. Em um momento inicial, a implantação da desestatização e abertura de mercado resultou em um cenário totalmente novo, tanto para os técnicos do Ministério, como para a equipe que formou a Anatel. A agência foi formada por ocupantes de funções comissionadas, colaboradores com contrato de trabalho temporário, servidores cedidos do quadro do Sistema Brasileiro de Telecomunicações (Telebrás) – cujo conhecimento setorial foi de suma importância – e poucos funcionários públicos. A legislação só permite que os contratados temporariamente permaneçam cinco anos na agência, o que resultou no desligamento de técnicos formados ou treinados na agência. Uma Adin contestando concurso público – que previa a contratação de colaboradores pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) – teve como consequência atraso de quatro anos na realização do processo de admissão, que está ocorrendo nesse momento. Sem entrar no mérito da Adin, esse atraso resultou em claros prejuízos para a formação de corpo técnico permanente na agência.

Não observamos normas informais e particulares, que são amplamente aceitas e que, tacitamente, restringem as ações de indivíduos ou as instituições especificamente aplicáveis ao setor de telecomunicações. Entretanto, existe uma prática que pode contribuir negativamente para as capacidades administrativas. Os cargos de ministro são distribuídos entre os partidos que compõem a coalizão de governo. Por um lado, os políticos que ocupam cargos de ministro tendem a ter perfil negociador e conhecimento dos mecanismos de articulação no Congresso, competências importantes para o exercício da função. Por outro lado, a falta de formação técnica específica pode prejudicar as capacidades administrativas, dependendo dos critérios adotados pelos ministros para a ocupação dos cargos de chefia dos Ministérios. É importante lembrar que as trocas de ministros podem ocorrer não apenas na mudança de governos, mas também por ocasião das reformas ministeriais. Os conselheiros da Anatel, por sua vez, são igualmente nomeados pelo Presidente da República, mas são sabatinados pelo Senado Federal e têm mandato fixo. Nos últimos anos, tem crescido a politização na escolha dos conselheiros da Anatel. Salgado (2003) recomenda que a nomeação dos titulares das

agências seja feita com o critério de excelência técnica, com o fim de garantir a aderência do desempenho dos órgãos a seus objetivos legais.

A ideologia teve grande relevância neste episódio da contestação judicial do indicador previsto nos contratos. O novo governo tem visão que privilegia o papel dos Ministérios nas atribuições básicas de planejamento e formulação de políticas públicas, em oposição ao paradigma da gestão anterior. Essa transição representa teste para o sistema. Além desse ponto, é interessante notar a emergência de órgãos de defesa do consumidor cuja ação é caracterizada por extrema combatividade, bem como a atuação dos legislativos estaduais.

4 INVESTIMENTOS DE INFRA-ESTRUTURA E MECANISMOS DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA

A definição do valor e do critério de revisão e reajuste tarifário, com a introdução de mecanismos de eficiência, é um dos instrumentos recomendados por Pires e Piccinini (1999), para que se atinja regulação eficaz. Possas, Ponde e Fagundes (1997) destacam as principais modalidades de regimes tarifários:

- **Tarifação pela taxa de retorno:** consiste na adição de margem aos custos, contendo taxa de retorno considerada adequada como custo de oportunidade. Há claras dificuldades envolvidas: a dificuldade de avaliar os custos, devido à assimetria de informações entre empresas e órgão regulador; o caráter controvertido da definição de custos, históricos ou de reposição; e a indefinição sobre a taxa de retorno arbitrada.
- **Tarifação pelo custo marginal:** a tarifação pelo custo marginal de cada serviço/produto pode favorecer a distribuição mais racional dos custos. Entretanto, mais uma vez, há dificuldades com relação à assimetria de informações e com a definição do critério para cobertura dos custos fixos.
- **Regulação pelo desempenho (*yardstick competition*):** o desempenho da firma regulada é aferido pela comparação com referência média, *benchmark*, que induza a busca por aumentos de produtividade e de redução de custos praticados por outras firmas do setor. Há o risco de colusão entre as firmas.
- **Price cap:** esse mecanismo de fixação de tarifa compreende regra de reajuste por índice público de preços, acompanhada de previsão de redução de custos por aumento de produtividade, com o objetivo de estimular a busca de aumento de eficiência microeconômica. Pode, prever ainda, componente de choques (ou reduções) de custos não corriqueiros e imprevisíveis. Há dificuldades no que diz respeito a situações de multiproduto – que requerem a introdução de diferente *caps*; na definição das melhorias de produtividade e na definição do preço básico a partir do qual se parte para reajustes periódicos. Esse foi o critério adotado pela Anatel para o reajuste das tarifas de telefonia.

Em relação ao preço inicial, já indicamos que, no Brasil, as tarifas foram alinhadas a padrões internacionais previamente à privatização, com redução dos subsídios cruzados entre tarifas locais e de longa distância. A tabela, a seguir, dá idéia desse movimento:

TABELA 2

Nova estrutura tarifária brasileira (US\$) – Telecomunicações de São Paulo (Telesp) e Telebrás

Serviço	Julho/1994	Novembro/1995	Maior/1997 ¹
Taxa de instalação	n.d. ²	n.d.	43,10
Serviço local			
Assinatura residencial	0,63	3,86	11,91
Assinatura comercial	7,45	13,45	17,87
Chamada local de 3 min (horário de pico)	0,03	0,05	0,07
Serviço de longa distância doméstico (1 min)	0,26	0,31	0,21
Serviço de longa distância internacional (1 min)	2,61	1,78 ³	0,93
Serviço móvel celular	0,34	0,38	0,32

Fonte: Novaes, 2000, p. 156.

Notas: ¹ Tarifa vigente no momento da privatização (julho de 1998).

² Não disponível.

³ A queda deveu-se à redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

Levy e Spiller (1993) destacam que a regulação por *benchmark* é complexa porque precisa de simulações de custos de firmas que seguem melhores práticas, necessitando de ajustes periódicos em função de mudanças tecnológicas e de treinamento dos responsáveis pela sua implementação. Tarifação pela taxa de retorno, entretanto, precisa de monitoramento das receitas, dos custos e dos estoques de capital. As controvérsias sobre o que deve constar desse último item são comuns.

Sarkar e Sharma (2001) defendem que investimentos de infra-estrutura são propensos à ação ou à inação pelas autoridades das economias nas quais operam por cinco motivos principais. Em primeiro lugar, trata-se, em geral, de atividades monopolísticas, mais facilmente supervisionadas pelo governo em razão do reduzido número de concessionários. As atividades normalmente envolvem serviços essenciais, o que aumenta a tendência de protesto popular em caso de queda da qualidade dos serviços ou de elevação de tarifas. Os projetos têm longo período de maturação, e os investimentos – uma vez realizados – são quase irreversíveis. Empresas estatais podem ser fornecedoras ou compradores importantes de empresas de infra-estrutura privadas. Finalmente, projetos de infra-estrutura normalmente não envolvem operações exportáveis, e os investidores dependem de agências governamentais para garantir convertibilidade e remessa de divisas.

Henisz (2002) acrescenta que, dada a existência dessa natureza de problemas, os investidores apenas acreditarão nas alegações a respeito de tarifação e da regulação quando houver credibilidade. E esta, por sua vez, depende da medida em que existem salvaguardas institucionais, que aumentam os custos de renegar prévios compromissos de políticas. Segundo Williamson (1996), credibilidade é vital para suportar investimentos de ativos específicos; o regime regulatório e o contexto político, conjuntamente, determinam a credibilidade (ou sua falta); e os mecanismos da burocracia podem operar a serviço da credibilidade e estabilidade.

Na mesma linha, Levy e Spiller (1993) defendem que a capacidade das instituições regulatórias de demonstrar compromisso contra expropriações administrativas é fundamental para o desempenho dos setores de infra-estrutura operados pela iniciativa privada, nos países que estudaram. Para Sarkar e Sharma (2001), é concebível que fórmulas explícitas de tarifação no início de um projeto sejam negadas subsequentemente pelas autoridades, com o argumento de que as tarifas estejam muito elevadas.

Markwick (1998) dá exemplo de evento dessa natureza, que ocorreu na Argentina, em 1997. Um decreto presidencial reestruturou as tarifas de telefonia (elevando o custo das tarifas locais e reduzindo o das de longa distância). A decisão foi inicialmente suportada e, posteriormente, revogada pelo Judiciário.

Para Shanks (1998), os mecanismos de ajustes tarifários para balancear tarifas de telefonia local e de longa distância podem apresentar as seguintes formas: *price cap*, *yardstick competition*, taxa mínima garantida de retorno e banda, na qual o órgão regulador pode exercer seu julgamento. Qualquer que seja a fórmula, é essencial que as expectativas dos investidores e do governo sejam claramente articuladas, e documentos com respeito aos prazos e mecanismos de reajuste, bem como os meios de resolução de disputas sejam cuidadosamente desenhados.

5 ANÁLISE DA POLÊMICA SOBRE O REAJUSTE DAS TARIFAS PELO IGP-DI

5.1 HISTÓRICO DA DISPUTA JUDICIAL

Os contratos de concessão foram celebrados com as empresas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) antes da privatização do Sistema Telebrás. O modelo desses contratos foi disponibilizado pela Anatel para comentários públicos (Consulta Pública nº 14/98), no dia 13 de março de 1998. A consulta pública – que pode receber contribuições de qualquer cidadão, empresa ou entidade – reuniu 44 sugestões, mas em nenhum dos comentários houve questionamento quanto ao uso do IGP-DI como índice de correção anual das tarifas do STFC.³

Abranches (1999) alerta que não basta fazer audiências públicas, é preciso que a audiência siga procedimentos que forcem a pluralidade e o contencioso. Da análise das informações disponíveis no *site* da Anatel, constatou-se que das 44 contribuições, quatro foram de indivíduos que não se identificaram como membros de qualquer empresa, sendo que um deles é professor universitário, especialista em regulação de tarifas públicas. A maior parte das contribuições é de empresas, mas representantes de órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) também manifestaram-se.

No STFC existem três cestas tarifárias – Local, Longa Distância e Longa Distância Internacional. Para a cesta Local, alguns dos componentes tarifários (assinatura mensal, habilitação e uso/pulso) podem ser reajustados até 9% acima do IGP-DI, desde que outros sejam reduzidos, de forma que a cesta tarifária Local resultante fique limitada à variação do índice, no período, deduzida do respectivo fator de produtividade. Esse fator está relacionado a ganhos operacionais das empresas, repassados para os consumidores.

Com a troca de governo, setores influentes da nova gestão passaram a questionar o reajuste das tarifas pelo IGP-DI, apesar do índice constar dos contratos de concessão, como visto anteriormente. Isso incentivou entidades como o Instituto Brasileiro de

3. A fonte destas informações é nota de imprensa da Anatel, de 8 de dezembro de 1999: "IGP-DI é referencial correto para ajuste de tarifas", em que a entidade defende a utilização do indicador da Fundação Getúlio Vargas (FGV). As informações e os contratos de concessão podem ser consultados no site da Anatel.

Defesa do Consumidor (Idec) – combativa organização não governamental que tem por objetivo lutar pelos direitos dos consumidores – a ingressar com ações na Justiça contra o reajuste pelo índice da FGV.⁴

Abranches (1999) recomenda que a regulação deve, dentre outros objetivos, reduzir os custos de transação por meio de esforços iniciais de resolução de conflitos manifestos e da transparência de procedimentos e informações. O mesmo autor acrescenta que as mudanças estabelecidas pela própria força estatal, à qual os agentes procuram se adaptar, resulta em custo político elevado, devido à perda progressiva de credibilidade e de legitimidade da ação estatal.

Mais de trinta ações foram ajuizadas contra o reajuste das tarifas pelo IGP-DI. Em razão de liminares, a tarifa de 2002 foi corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 2003. Pelo IPCA, a assinatura e o pulso foram corrigidos em 14,34% naquele ano. Pelo IGP-DI, essa correção seria de 25%. Após mais de um ano de disputas judiciais, a Corte Especial do STJ restabeleceu – por 13 votos a 3 – o IGP-DI como indexador de tarifas telefônicas. Em entrevista à imprensa, o presidente desse tribunal, Ministro Edson Vidigal, defendeu que:

As políticas públicas não podem ser gerenciadas com visão de curto prazo, apenas para atender ao momento que chega e logo passa. (...) se o país celebra um contrato e, assim, traz investimentos para ajudar no nosso desenvolvimento e depois que o dinheiro chega resolve o governo descumprir o contrato, o que vamos ter logo em seguida? A desconfiança dos investidores estrangeiros, o aumento do risco Brasil, a retração dos investimentos (Presidente do STJ defende IGP-DI para reajuste de tarifas, 2004).

A decisão foi comemorada pelas empresas de telefonia fixa e pelo mercado financeiro, que ressaltaram a importância da decisão para o fortalecimento do marco regulatório e a manutenção dos investimentos. Abranches (1999) defende que a proteção ao cidadão-consumidor e a eficácia social da regulação dependem de um Judiciário forte, atuante e eficiente. Acreditamos que, nesse episódio, a decisão final do Judiciário está perfeitamente alinhada à literatura que defende a importância da estabilidade do ambiente regulatório para a os investimentos diretos.

Spiller e Vogelsang (1994) comentam a importância dos contratos de concessão para a estabilidade do marco regulatório no contexto britânico. Os contratos de concessão também tiveram papel fundamental para a estabilidade regulatória no caso brasileiro. Se o mecanismo de reajuste de tarifas não estivesse estipulado nos contratos, o Ministério das Comunicações (MC) teria muito mais liberdade para tentar alterar os preços de maneira unilateral.

Um aspecto negativo da decisão é o aumento da inflação em função do reajuste pelo IGP-DI. Entretanto, é importante lembrar que tal aumento, de certa forma, representa compensação de variação na inflação que foi computada a menor na ocasião das liminares que estabeleceram o IPCA como índice de reajuste. A manutenção do IPCA como indexador dos reajustes tarifários, implicaria, em valor presente, perda para as empresas no montante de R\$13 bilhões, considerando todo o período até o fim das concessões (2027), conforme estimativa da *Stern Stewart Research*.

4. O Idec organizou uma campanha, o "Caladão", boicote contra os reajustes "abusivos" dos serviços de telefonia.

5.2 CONCENTRAÇÃO DE MERCADO E RETORNO SOBRE O INVESTIMENTO

Conforme apontam Levy e Spiller (1993), apesar de acalorado debate de especialistas de telecomunicações sobre que serviços apresentam elementos de poder de monopólio, há indícios de que existem economias de escala na operação de redes fixas locais, e que existe amplo escopo para competição em serviços de longa distância e redes complementares (como fibras óticas e celulares). Em relação ao STFC, os dados são conclusivos no Brasil:

TABELA 3

Participação de mercado nas respectivas regiões – julho de 2004

Região	Operadora – nº de acessos fixos instalados	Total de acessos fixos instalados na Região
Região I	Telemar – 17.282.093	17.854.256
Região II	Brasil Telecom – 10.716.103	10.922.067
Região III	Telefônica – 13.232.362	13.469.258

Fonte: Informações disponíveis no site da Anatel. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/Telefonia_Fixa/stfc/indicadores_pgmu/2004/tabela.htm>. Acesso em: 18 ago. 2004.

Elaboração do autor.

A Vésper e a GVT, concorrentes das três grandes empresas apresentadas nessa tabela, não representam séria ameaça às empresas Telemar, Brasil Telecom e Telefônica. A Vésper teve sérios problemas mesmo antes do início de suas operações, e a GVT adotou estratégia de nicho. Essa concentração de mercado tem efeitos especialmente intensos no que diz respeito às tarifas de interconexão, mas esse tema foge do escopo deste trabalho.

Com base nos dados apresentados na tabela 3, podemos concluir que se justifica e é recomendável a regulação das tarifas do setor em razão da elevada concentração do mercado pelas empresas estabelecidas. Contudo, é importante ressaltar que essa concentração de mercado não se refletiu em ganho para as empresas, conforme dados da *Stern Stewart Research*. A avaliação do valor econômico agregado (*Economic Value Added* – EVA[®]) demonstra que as empresas acumularam prejuízo econômico de R\$ 34,4 bilhões, de 1999 a 2003, em valores de 2003. O principal motivo para essas perdas são os vultosos investimentos necessários para a antecipação das metas de qualidade e de universalização, que, em boa medida, incorporam clientes – das classes D e E – que trazem retorno negativo para as empresas.

5.3 ÍNDICES DE INFLAÇÃO E RISCO

Um dos argumentos usados pelos setores do governo contrários à utilização do IGP-DI para o cálculo do reajuste das tarifas de telefonia fixa é que esse índice é atrelado à variação cambial. A composição do IGP-DI é influenciada pelos preços de atacado. Por esse motivo, essa afirmação é pertinente, conforme podemos observar na tabela 4, com dados do período de janeiro de 1998 a junho de 2004:

TABELA 4

Correlação entre variação percentual dos índices de inflação e taxa de câmbio¹

Índices de inflação*	Correlação
IPC – Fipe	0,076
INPC – IBGE	-0,063
IPCA – IBGE	-0,033
IGP-DI – FGV	0,361
IGP-M – FGV	0,240

Fonte: Ipeadata.

Elaboração do autor.

Nota: ¹Taxa de câmbio – R\$ / US\$ – comercial – venda – média – mensal.

Obs.:* Índices de Preços ao Consumidor (IPC).

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).

Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Índices de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP – DI).

Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

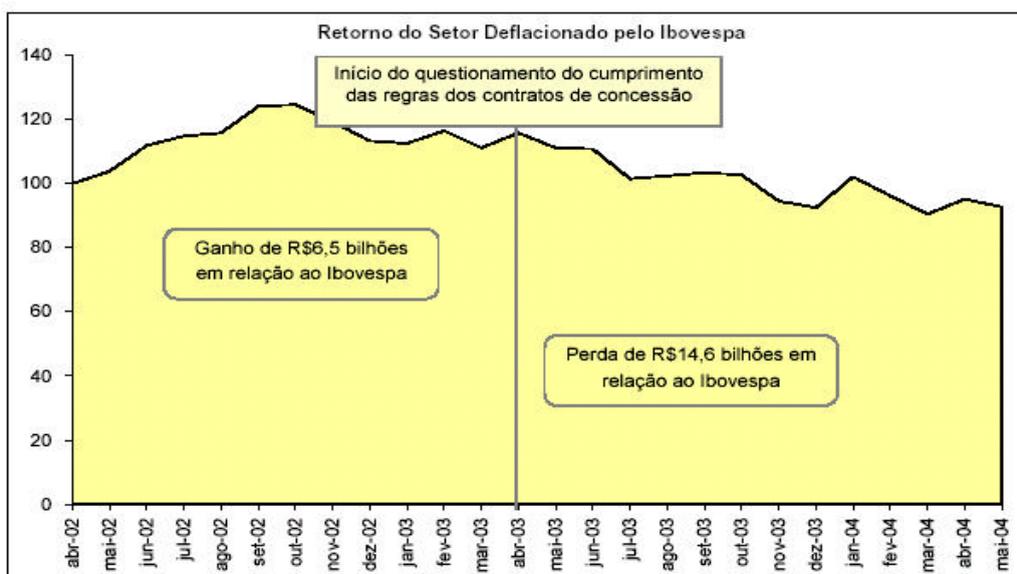
A escolha do IGP-DI como índice de referência para o reajuste das tarifas do STFC tem duas implicações de sentidos opostos. Por um lado, em decorrência fato de ser índice atrelado à variação cambial, a escolha proporcionou uma espécie de *hedge* cambial para os investidores, que, em grande parte, investiram em moeda forte. Esse fato deve ter se refletido no cálculo dos lances oferecidos nos leilões de privatização, maximizando a receita obtida pelo governo. Por outro lado, em um contexto em que o real encontrava-se claramente sobrevalorizado, uma maxidesvalorização cambial – que ocorreu no início de 1999 – representaria ônus a ser arcado pelos consumidores. No cálculo da Anatel, deve ter pesado mais a importância de utilizar um índice que melhor garantisse o retorno dos pesados investimentos que seriam realizados. Entretanto, não é objetivo deste trabalho avaliar decisões tomadas antes do processo de privatização e sim analisar o modo como as organizações envolvidas lidaram com os efeitos dessa escolha passada, no contexto do ambiente institucional.

O *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+) Brazil, elaborado pelo J. P. Morgan, monitora os retornos de instrumentos de dívida externa do Brasil, ou seja, é um índice que dá idéia do prêmio de risco soberano. Analisando o EMBI+ Brazil, em dias imediatamente anteriores e posteriores à tomada de posição de setores do governo contra o reajuste das tarifas pelo IGP-DI, e do STJ em garantir o reajuste pelo IGP-DI, não encontramos qualquer variação significativa dos valores. Trata-se de indício de que esse indicador não é muito sensível a eventos relacionados ao risco regulatório.

Contudo, o mercado acionário é extremamente sensível à estabilidade do marco regulatório. O gráfico a seguir, elaborado pela *Stern Stewart Research*, mostra o desempenho das ações preferenciais e ordinárias da Brasil Telecom (Operacional e Participações), Telemar Norte Leste e Tele Norte Leste Participações, Telesp Participações e Telefônica Brasil *Data Holding*. Ele apresenta o retorno de um índice teórico composto por estas empresas, ponderado pelo valor de mercado de cada uma delas e “deflacionado” pelo Índice da Bolsa de Valores de São Paulo (Ibovespa), analisando o período de dois anos (um anterior e um posterior) a abril de 2003, momento representativo do início das incertezas a respeito do cumprimento das regras dos contratos de concessão.

GRÁFICO 1

Retorno de ações de telefonia deflacionadas pelo Ibovespa



Fonte: ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil, 2004, p. 48.

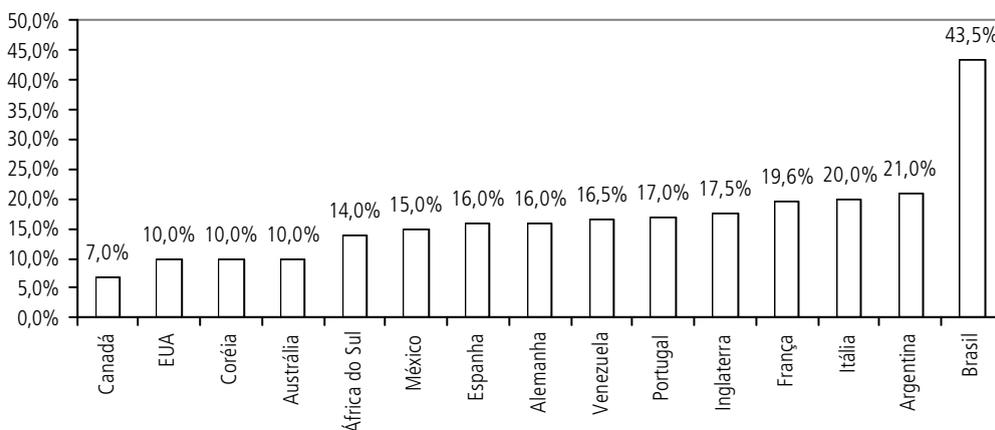
De abril de 2002 a abril de 2003, o desempenho das ações do setor foi superior ao índice da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). A partir dessa data, a situação se inverte, representando uma perda de R\$14,6 bilhões em relação ao Ibovespa.

5.4 CARGA TRIBUTÁRIA

Uma análise do gráfico seguinte mostra como a carga tributária brasileira onera as tarifas de telefonia fixa. Comparando-se com padrões internacionais, o Brasil está muito acima do patamar de outros países, não só de países centrais, mas também de nações em desenvolvimento como Argentina, Venezuela e Coréia:

GRÁFICO 2

Comparativo internacional da carga tributária incidente na conta



Fonte: RELATÓRIO de informações estratégicas. Apud ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil, 2004, p. 38.

O gráfico anterior utiliza a alíquota de 25% de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).⁵ A tabela, a seguir, ressalta o fato de que existem diferentes alíquotas de ICMS vigentes no país, o que faz que a tributação efetiva (em função do cálculo “por dentro”) varie de 40,15% a impressionantes 63% em Rondônia.

TABELA 5

Carga tributária real sobre o consumidor

Estados	ICMS (alíquota)	ICMS+Cofins+Pis (alíquota total)	Tributação efetiva
AC, AL, AP, AM, DF, ES, MA, MG, PB, PI, RS, RR, SC, SP, TO	25%	28,65%	40,15%
GO	26%	29,65%	42,146%
BA, CE, MS, PR, RN, SE	27%	30,65%	44,20%
PE	28%	31,65%	46,31%
MT, PA, RJ	30%	33,65%	50,176%
RO	35%	38,65%	63,00%

Fonte: Site Comparatel, 12 maio. 2004.

Disponível em: <<http://www.comparatel.com.br/news/showletter.asp?file=915+2D+newsletter+85%2Ehtm>>. Acesso em: 25 ago. 2004.

Na exposição de motivos da controvertida Medida Provisória nº 135, de 30 de outubro de 2003, o governo federal mostrou-se sensível a essa situação, isentando o setor de telecomunicações do reajuste da Cofins de 3% para 7,6%. Contudo, a diferença de alíquotas de ICMS faz que a tributação efetiva varie em mais de 23 pontos percentuais entre diferentes estados brasileiros.

No interessante estudo comparativo entre as indústrias de vestuário de São Paulo e Santiago, Stone, Levy e Paredes (1996) já identificaram as dificuldades causadas pelas elevadas taxas de tributos no Brasil, sob o ponto de vista dos produtores. Nesta seção, procuramos mostrar as pesadas tributações que incidem sobre consumidores de setor essencial para qualquer economia moderna.

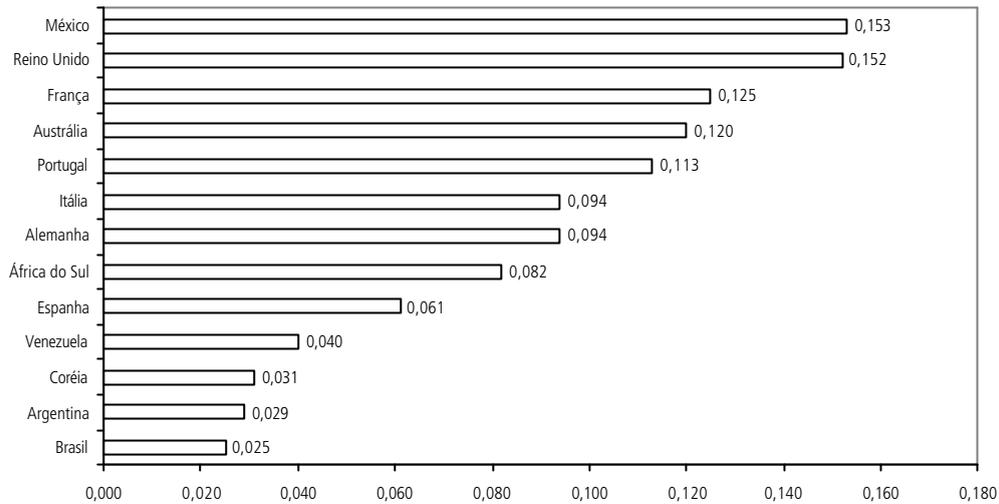
5.5 COMPARAÇÃO COM TARIFAS INTERNACIONAIS

As tabelas seguintes demonstram que as tarifas de chamadas e de assinatura no Brasil encontram-se, razoavelmente, alinhadas em relação a outros países em desenvolvimento, como Coréia, Argentina e Venezuela:

⁵ Utilizaram-se as alíquotas de 3,65% para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e 1,65% para o Programa de Integração Social (Pis)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). As alíquotas corretas são de 3% e 0,65%, respectivamente, o que explica a diferença entre os valores de 43,5% no gráfico 2 e 40,15% na tabela 5.

GRÁFICO 3

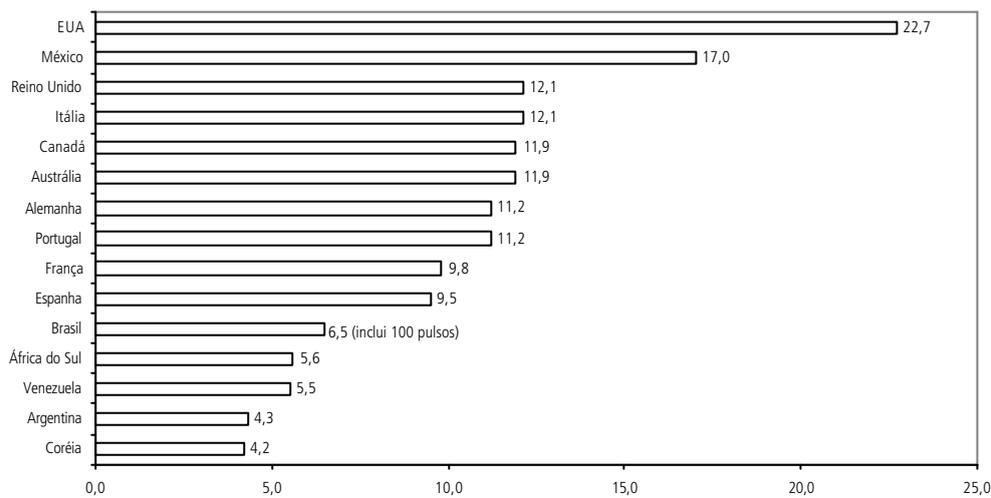
Tarifa de uma chamada de 3 minutos – 2002 (US\$)



Fonte: RELATÓRIO de informações estratégicas. *Apud* ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil, 2004, p. 37.

GRÁFICO 4

Assinatura mensal 2002 – US\$



Fonte: RELATÓRIO de informações estratégicas. *Apud* ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil, 2004, p. 37.

6 CONCLUSÕES

Existe vasta literatura que defende a estabilidade do marco regulatório para os investimentos diretos em infra-estrutura. O setor de telefonia fixa foi um dos grandes responsáveis pelo investimento direto – nacional e estrangeiro – no país, nos últimos anos. A escolha do IGP-DI como índice de reajuste das tarifas do STFC passou por processo de consulta pública e, aparentemente, procurou garantir o retorno de investimentos realizados em moeda forte, em uma situação de câmbio sobrevalorizado e com a perspectiva de maxidesvalorização cambial. A Justiça mostrou-se sensível aos efeitos da ruptura de

contratos para o nível de investimentos, mostrando amadurecimento do sistema de *checks and balances* das instituições brasileiras. Os dados apresentados indicam que uma fatia desproporcional dos gastos dos clientes nas contas telefônicas tem sido apropriada não pelas empresas, mas pelo próprio governo, especialmente na esfera estadual, em virtude de elevadas alíquotas de ICMS. O governo federal pode colaborar para a ampliação da universalização de serviços ao coordenar, junto aos governos estaduais, uma redução dos patamares das alíquotas de ICMS, ajudando a tornar mais acessível o serviço de telefonia e também de Internet para grande parcela da população brasileira. Apesar de o objetivo ser distinto, boa parte das informações apresentadas neste trabalho também são pertinentes à nova polêmica, que envolve o fim das assinaturas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 2, abr.-jun. 1999.
- ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil. *Stern Stewart*. São Paulo, 15 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.animec.com.br/imagens/monografias/RelatorioTelefoniaFixa.pdf>>. Acesso: em 24 ago. 2004.
- ARIDA, P.; BACHA, D. L.; RESENDE, A. L. **Credit, interest and jurisdictional uncertainty**: conjectures on the case of Brazil. Disponível em: <http://www.febraban.com.br/Arquivo/Destaques/Incerteza%20Jurisdiccional.pdf>. Acesso em: 21 set. 2004.
- BARRO, R. J. **Inequality and growth in a panel of countries**. June 1999. Disponível em: http://post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/p_inequalitygrw.pdf. Acesso em 21 set. 2004 (Working Paper).
- COASE, R. The new institutional economics. *The American Economic Review*, v. 88, Issue 2, p. 72-74, may 1998.
- EGGERTSSON, T. A note on the economics of institutions. *In*: ALSTON, L.J.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D.C. (Eds.). **Empirical studies in institutional change**. Cambridge, New York e Melbourne: Cambridge University Press, 1996.
- HENISZ, W. J. **Politics and international investment**: measuring risks and protecting profits. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2002.
- LEVY, B.; SPILLER, P. T. Regulations, institutions and commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies. *In*: **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, p. 215-256, 1993.
- MARKWICK, S. Trends in political risk for corporate investors. *In*: MORAN, T. H. (Ed.). **Managing international political risk**. London: Blackwell Business, 1998.
- NORTH, D.C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1996.
- NOVAES, A. Privatização do setor de telecomunicações no Brasil. *In*: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (Eds.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. OCDE/BNDES, 2000.
- PINHEIRO, A. C. Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual. *In*: PINHEIRO, A. C. (Org.). **Judiciário e economia no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.
- _____. **Regulatory reform in Brazilian infrastructure**: where do we stand? Ipea, jul. 2003a (Texto para discussão).
- _____. **Judiciário, reforma e economia**: a visão dos magistrados. Ipea, jul. 2003b (Texto para discussão).
- PINHEIRO, A. C.; BONELLI, R.; SCHNEIDER, B. R. **Pragmatic policy in Brazil**: the political economy of incomplete market reform. Ipea, ago. 2004 (Texto para discussão).
- PIRES, J. C. L.; PICCINI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. *In*: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (Orgs.). **A Economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

POSSAS, M. L.; PONDE, J. L.; FAGUNDES, J. Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. *In*: REZENDE, F.; PAULA, T. B. **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação**. Brasília: Ipea, 1997.

PRESIDENTE DO STJ defende IGP-DI para reajuste de tarifas. **Tribuna da Imprensa Online**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.tribuna.inf.br/antecedentes/2004/julho/16/>>. Acesso em: 18 ago. 2004.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, n. 75, p. 49-71, 2000.

RELATÓRIO de informações estratégicas. **Accenture/Guerreiro Teleconsult**, abr. 2004. *Apud* ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil. **Stern Stewart**. São Paulo, 15 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.animec.com.br/imagens/monografias/RelatorioTelefoniaFixa.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2004.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Ipea, mar. 2003 (Texto para discussão).

SARKAR, S. K., SHARMA, V. Encouraging investment in infrastructure services: political and regulatory risks. *In*: **Proceedings of the National Conference on Reforms in Infrastructure Sector: next steps**. Nova Déli, The Energy and Resources Institute, 14-15 nov. 2001.

SHANKS, R. B. Lessons in the management of political risk: infrastructure projects (a legal perspective). *In*: MORAN T. H. (Ed.). **Managing international political risk**. London: Blackwell Business, 1998.

SPILLER, P. T.; VOGELSANG, I. **Regulations, institutions, and commitment in the British telecommunications sector**. Washington: World Bank, Jan. 1994 (Policy Research Working Paper 1241).

STONE, A.; LEVY, B.; PAREDES, R. Public institutions and private transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile. *In*: ALSTON, L.J.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D.C. (Eds.). **Empirical studies in institutional change**. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1996.

TELEFONIA fixa no Brasil 2004. **Teleco**, 2004. *Apud* ANÁLISE da rentabilidade do setor de telefonia fixa no Brasil. **Stern Stewart**. São Paulo, 15 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.animec.com.br/imagens/monografias/RelatorioTelefoniaFixa.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2004.

WANG, N. Coase on the nature of economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 6, 2003.

WILLIAMSON, O. E. **Mechanisms of governance**. New York and Oxford: Oxford University Press, 1996.

EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Iranilde Rego

Revisão

Valdineia Pereira da Silva

Elizabete Antunes de Souza (estagiária)

Raquel do Espírito Santo (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

André Pires de Carvalho

Elidiane Bezerra Borges

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9ª andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5090

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14ª andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9ª andar, sala 904

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5374

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares