

O Desafio da Competição na Telefonia Fixa

Por: Luís Felipe Valerim Pinheiro, Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) deverá se manifestar em breve sobre a licitude concorrencial das tarifas de interconexão (TU-RL) cobradas pelas operadoras locais de suas concorrentes.

O problema teve início com a denúncia, apresentada por Embratel e Intelig, contra as operadoras locais – Telefônica, Brasil Telecom e Telemar – sob a alegação de que estariam utilizando suas respectivas posições dominantes nos mercados de telefonia fixa local (STFC) para alavancar, ilicitamente, poder de mercado no segmento de longa distância nacional. Em resumo: as concessionárias locais estariam subsidiando suas operações na telefonia de longa distância com receitas advindas da cobrança de tarifa de interconexão das denunciadas, que não possuem redes próprias para chegar até o usuário final. Embratel e Intelig haviam pedido, anteriormente, a adoção de medida preventiva no caso, mas o CADE, após parecer da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, negou a postulação.

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) manifestou-se, em seu parecer final, de modo favorável à cobrança da TU-RL, sob o argumento de que a matéria seria, exclusivamente, regulatória. Para a ANATEL a cobrança da interconexão pelas locais obedece às normas de interconexão editadas pela própria Agência.

Com efeito, a decisão da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, sugerindo a condenação das locais, devido à profundidade com que trata o tema, merece ser comentada.

A SEAE entendeu que Telefônica, BrT e Telemar estão repassando os ganhos das tarifas de interconexão para suas tarifas de longa distância, as quais, reduzidas artificialmente, ensejariam a dominação de tal mercado pelas operadoras locais.

Ao comparar os valores cobrados pelas concessionárias locais pelo insumo “interconexão” com o preço que estas cobram pelas chamadas de longa distância, constatou-se que o preço da interconexão era maior ou ligeiramente menor do que o preço das ligações telefônicas. Ou seja, os valores cobrados dos usuários são menores do que aqueles cobrados das concorrentes Embratel e Intelig. Tal prática, também conhecida como “price squeeze”, é caracterizada pelo aumento artificial dos custos dos rivais pelas empresas que, além de concorrentes, controlam o “insumo básico” de que dependem as demais operadoras.

A Secretaria identificou, ainda, que os valores cobrados a título de interconexão são maiores do que os custos efetivamente incorridos na utilização das redes locais. Para a SEAE, “os valores atuais da TU-RL encontram-se muito acima dos custos representados pelo tráfego de longa distância através das redes locais”. A Secretaria só não soube precisar em quanto os preços praticados foram abusivos.

A decisão da Secretaria vem, assim, em momento crucial tanto para a política macroeconômica do governo Lula, como para a política regulatória do setor de telecomunicações.

No primeiro caso, o parecer representa um alento, já que a possível redução das tarifas de interconexão conduzirá à maior concorrência nos serviços de telefonia fixa, de modo a forçar, gradativamente, a diminuição dos preços cobrados dos usuários, amenizando, assim, a pressão inflacionária.

Por outro lado, a decisão demonstra a insuficiência da atuação da ANATEL para coibir os abusos cometidos pelas prestadoras de serviços de telefonia. No parecer, a SEAE destaca a “incompletude dos contratos e marcos regulatórios” que estaria “possibilitando às empresas reguladas criar expedientes que lhes permitam explorar pontos omissos pela regulação do setor, o que colabora para elevar a complexidade da tarefa regulatória”. Como bem demonstram os fatos recentes, a intervenção do CADE no setor de telecomunicações tem levado a ANATEL a rever suas decisões, bem como a reagir face a esta situação. O anúncio da criação da Superintendência de Defesa da Concorrência surge como um reconhecimento da necessidade da Agência passar a se preocupar com as questões concorrenciais do setor de telecomunicações.

Vale lembrar que, no mesmo caso, a Secretaria de Direito Econômico (SDE) proferiu, pela primeira vez, um parecer sobre matéria antitruste no setor de telecomunicações. Tal manifestação só foi possível após solicitação do então Conselheiro Relator Ronaldo Porto Macedo Jr. (Ofício CADE nº 904/02). Na oportunidade, a SDE expôs o caso sem apresentar um posicionamento definitivo, já que pairavam dúvidas sobre sua competência em tal matéria. O CADE entendeu que a competência legal da ANATEL para instruir processos de repressão à ordem econômica não importou na exclusão da competência da SDE. Assim, ampliou, relativamente ao setor de telecomunicações, o rol de legitimados para intervir nos processos de apuração de conduta anticoncorrencial, já que, até então, entendia-se que tal competência seria exclusiva da ANATEL. No episódio, a Agência assistiu, passivamente, à relativização de seu poder para coibir as condutas anticoncorrenciais das empresas do setor.

A grande importância do parecer da SEAE está no fato de poder transformar, de modo sensível, as relações de concorrência no STFC. O parecer também tem o mérito de provocar reflexões e debates racionais sobre o futuro da regulação no setor de telecomunicações. Por outro lado, deve-se identificar o alcance do poder dos órgãos de defesa da concorrência para interferir em questões que envolvam a regulação do setor de telecomunicações. A análise concorrencial não pode, em hipótese alguma, prescindir do arcabouço regulatório estruturado pela ANATEL. Regular o setor é uma tarefa que cabe, exclusivamente, à Agência. Assim, o desafio é o de não descaracterizar as finalidades setoriais com a aplicação dogmática do antitruste. Por todos estes motivos é que se torna imprescindível a maior interação entre os órgãos de defesa da concorrência e a Agência.

(novembro de 2004).