



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO ACADÊMICO DE AGRESTE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PEDRO JOSINO DE ANDRADE NETO

REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO: O PODER
DOS GRUPOS DE INTERESSE

CARUARU
2020

PEDRO JOSINO DE ANDRADE NETO

REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO: O PODER
DOS GRUPOS DE INTERESSE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências econômicas, da Universidade Federal de Pernambuco, campus agreste, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Área de concentração: Economia do setor Público.

Orientador: Prof^o. Dr. Leandro Willer Pereira Coimbra.

CARUARU
2020

Catálogo na fonte:
Bibliotecária – Simone Xavier - CRB/4 - 1242

A553r Andrade Neto, Pedro Josino de.
Regulação no setor de telecomunicações brasileiro: o poder dos grupos de interesse. / Pedro Josino de Andrade Neto. – 2020.
46h f. il. ; 30 cm.

Orientador: Leandro Willer Pereira Coimbra.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Economia, 2020.
Inclui Referências.

1. Regulação econômica. 2. Privatização - Brasil. 3. Telecomunicações. I. Coimbra, Leandro Willer Pereira (Orientador). II. Título.

CDD 330 (23. ed.)

UFPE (CAA 2020 199)

PEDRO JOSINO DE ANDRADE NETO

**REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO: O PODER
DOS GRUPOS DE INTERESSE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharelado em Ciências Econômicas.

Aprovada em: 17/12/2020.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Leandro Willer Pereira Coimbra (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Klebson Humberto de Lucena Moura (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Ana Paula Sobreira Bezerra (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho aos meus familiares e amigos que me ajudaram direta e indiretamente, e a Deus mestre de todas as coisas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Leandro por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa, a todos os meus professores do curso de ciências econômicas da Universidade Federal de Pernambuco pela excelência da qualidade técnica de cada um, aos meus pais Claudeno e Cleide e minhas irmãs Cleidyane e Patricia que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória, a minha esposa Lais pelo amor, compreensão e paciência demonstrada durante o período do projeto, também agradeço a meus amigos Emerson Diego e Paulo Ricardo que sempre me ajudaram nos momentos mais difíceis da graduação, a Deus e também a minha tia Cleonice in memoriam que sempre me apoiaram espiritualmente.

"É difícil imaginar uma maneira mais estúpida ou mais perigosa de tomar decisões do que colocá-las nas mãos de pessoas que não pagam preço algum por estarem erradas." (Thomas Sowell)

RESUMO

O Brasil é um dos maiores mercados consumidores de telecomunicações do mundo, e hoje sofre com a má qualidade e o acesso precário dos serviços ofertados nesse setor. Esses problemas levam a um enorme prejuízo para o desenvolvimento econômico nacional. O objetivo dessa pesquisa é analisar, à luz de modelos econômicos de regulação, a montagem do setor tele comunicativo pós privatização no Brasil e as consequências nos dias atuais comparado com o resto do mundo. Analisando todo o processo foi possível observar erros de estratégia na montagem da agência reguladora e no próprio processo de privatização, que resultou em um grande prejuízo para o consumidor e para a produtividade nacional na atualidade. A pesquisa levanta uma série de informações e problemas que podem ser de grande importância para uma futura procura de solução ou aperfeiçoamento organizacional do setor, ajudando a diminuir um dos grandes gargalos ao desenvolvimento econômico Brasileiro.

Palavras-chave: Regulação Econômica. Privatização. Telecomunicações. Grupos de interesse.

ABSTRACT

Brazil is one of the largest consumer markets for telecommunications in the world, and today suffers from poor quality and poor access to services offered in this sector, these problems lead to a huge loss for national economic development. The objective of this research is to analyze the In the light of economic models of regulation and through data researched in various works and scientific publications, trying to understand how the post-privatization telecommunications sector was set up in Brazil and the consequences today compared to the rest of the world, analyzing the whole process was It is possible to observe strategic errors in the setting up of the regulatory agency and in the privatization process itself, which resulted in a great loss for the consumer and for national productivity, the research raises a series of information and problems that can be of great importance for a future looking for a solution or organizational improvement in the sector, helping to reduce one of the great bottlenecks to Brazilian economic development.

Keywords: Economic Regulation. Privatization. Telecommunications. Interest groups.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|------------|---|----|
| Tabela 1 – | Título Principais mercados de telecomunicações móveis (nº de acessos) e carga tributária..... | 32 |
| Tabela 2 – | Principais mercados de banda larga fixa e carga tributária respectiva (2018)..... | 33 |
| Tabela 3 – | Ranking de Países com maior número de indivíduos com acesso a internet ano de 2017..... | 34 |
| Tabela 4 – | Ranking por país de acordo com o índice de qualidade de vida digital geral..... | 36 |
| Tabela 5 – | Ranking por país de acordo com o índice de qualidade de vida digital geral, BRICS..... | 37 |
| Figura 1 – | Distribuição dos acessos do SMP (Serviço Móvel Pessoal) por operadora 2018..... | 38 |
| Figura 2 – | Distribuição dos acesos do SCM (Serviço de comunicação multimídia) por prestadora..... | 39 |
| Figura 3 – | TV por assinatura..... | 40 |
| Figura 4 – | ORÇAMENTO DA ANATEL - SÉRIE HISTÓRICA..... | 41 |
| Figura 5 – | Dotação autorizada..... | 42 |
| Figura 6 – | Execução de outras despesas Correntes..... | 43 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ANATEL | Agencia Nacional de Telecomunicações |
| BNDES | Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| OMC | Organização Mundial do comércio |
| LGT | Lei Geral das Telecomunicações |
| PGO | Plano geral de outorgas |
| CVM | Comissão de Valores mobiliário |
| BT | British Telecom |
| OFTEL | Office of Telecommunications |
| OFCOM | office of Communications |
| IBGE | Instituto brasileiro de geografia e estatística |
| SCM | Serviço de Comunicação multimídia |
| SENACOM | Secretaria Nacional do consumidor |
| UIT | União Internacional de Telecomunicações |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 | REFERENCIAL TEORICO..... | 15 |
| 3 | A PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES..... | 20 |
| 3.1 | PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO..... | 22 |
| 3.2 | PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRITÂNICO..... | 22 |
| 4 | O PROCESSO REGULATORIO A LUZ DOS MODELOS ECONOMICOS DE REGULAÇÃO (DISCUSSÃO)..... | 28 |
| 4.1 | ANALISANDO O PROCESSO BRASILEIRO..... | 28 |
| 4.2 | ANALISANDO O PROCESSO BRITÂNICO..... | 30 |
| 4.3 | ANALISE DE DADOS DO SETOR..... | 31 |
| 4.3.1 | Tributação do setor..... | 31 |
| 4.3.2 | Acesso aos serviços..... | 34 |
| 4.3.3 | Qualidade dos serviços..... | 35 |
| 4.3.4 | Dados Sobre Concentração de Mercado e Detalhamento Financeiro..... | 37 |
| 5 | CONCLUSÃO..... | 40 |
| | REFERÊNCIAS..... | 44 |

1 INTRODUÇÃO

Na humanidade as pessoas seguem a busca incansável pelo poder, seja ele econômico, que é obtido pela riqueza adquirida; ou poder político, que na maioria dos casos é conquistado ou por conta do próprio poder econômico ou por ascensão de algum cargo ou posição privilegiada perante a sociedade. Essas pessoas ou grupos podem ter um papel fundamental no desenvolvimento econômico seja no âmbito mundial e nacional ou até em um setor importante dentro da sociedade, direcionando e ajudando na evolução desses ramos ou as vezes atrapalhando no que se diz respeito ao bem estar social.

Comumente isso acontece porque é natural na democracia, seja ela limitada ou não, que todas as decisões políticas que afetam grande parte da sociedade sejam basicamente tomadas a partir do equilíbrio dos anseios de grupos que sempre vão procurar a melhor função utilidade para eles. O grande problema é quando um determinado grupo burla o sistema ou se aproveita da assimetria de informações para conquistar um maior bem estar as custas do outro grupo que não tem condições de se defender dos malefícios das decisões tomadas.

O setor econômico foco deste estudo é o de telecomunicações brasileiro, o qual aponta Paranaíba (2015) passou por momentos que foi completamente controlado pelo o governo e foi em seguida privatizado como é nos dias de hoje. Durante todo esse processo a influência dos grupos de interesse foi inerente.

A privatização do setor veio a reboque de uma tendência econômica que nasceu da necessidade de superar a forte decadência econômica dos países subdesenvolvidos nos anos 80 causada pelo grande endividamento. Paranaíba (2015) também reforça que devido aos sucessivos choques de petróleo em meados dos anos 1973 a 1979, os estados procuraram mergulhar na teoria desenvolvimentista que surgiu das ideias do renomado economista John Maynard Keynes (1883-1943).

Atualmente o setor de telecomunicações brasileiro é primordialmente privado e se encontra formado por um oligopólio natural, com a presença de quatro grandes empresas que dominam quase que a totalidade do setor. Na maioria dos serviços, como telefonia móvel e TV por assinatura, a concentração nestas quatro empresas chega a mais de 95% dos usuários (ANATEL, 2018,p. 111-114). Sendo um dos setores mais concentrados do Brasil junto com o setor bancário.

Nos últimos anos esse setor é o que mais recebeu reclamações e ações judiciais comparado com os outros no âmbito nacional, levando a uma suposição de grande deficiência na qualidade dos serviços, mesmo sendo o setor que apresenta um dos maiores índices de reclamações com relação a cobranças abusivas (Senacom, 2018)

O problema abordado parte de uma preocupação com um dos vários gargalos que impedem o crescimento da economia brasileira. O setor de telecomunicações é de grande importância para o progresso econômico e o acesso amplo e de qualidade da população é fundamental.

Sendo assim é de grande importância a reavaliação e a análise das causas desses problemas, procurando entender o funcionamento das agências reguladoras e o papel institucional de todas as partes e poderes que podem apontar para possíveis melhorias na prestação desses serviços, assim como no processo de privatização de outros setores.

O trabalho tem como objetivo geral a utilização da teoria da regulação econômica para analisar a atual situação do setor tele comunicativo brasileiro como consequências do processo de privatização e regulação. Para tanto, elege-se os seguintes objetivos específicos:

Apresentar modelos na literatura da ciência econômica que procuram explicar a influência dos grupos de interesse na economia de um país.

Entender o processo de privatização no setor de telecomunicações brasileiro tendo como fator comparativo o caso do Reino Unido

Demonstrar como se encontra o mercado de telecomunicações brasileiro com relação a qualidade dos serviços e concentração de mercado.

O trabalho é composto por 5 capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo a seguir apresenta a literatura relacionada à regulação econômica; o capítulo 3 busca explicar o processo regulatório e como se deu a privatização do setor de telecomunicações Brasil x Inglaterra; no capítulo 4 é analisado todo o processo de montagem do mercado tele comunicativo brasileiro e britânico à luz dos modelos econômicos de regulação selecionados, ilustrado pela exibição de dados e gráficos tentando demonstrar a atual situação da qualidade dos serviços do setor do Brasil com o resto do mundo, junto a uma análise interna concorrencial e financeira do setor

no Brasil e também da agência reguladora, fechando com a conclusão das análises no capítulo 5.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Serão apresentados agora, alguns autores que tentaram modelar a relação entre o poder público, que no caso é representado pelo congresso e agência reguladora, as empresas reguladas e os consumidores. Em geral, esses dois últimos medem forças através da influência política direcionada ao agente público de forma a conseguirem maximizar suas utilidades. Essas análises levam em consideração a forte tendência dos grupos de interesse visarem sempre o comportamento *rent-seeking* que nada mais é do que a tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político no qual atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor aos produtos (BALBINOTTO, 1998, p. 1).

O primeiro modelo a ser apresentado foi desenvolvido por Stigler (1971, apud FIANI 2004) que tem seu foco na indústria que tende a ser favorecida na maior parte das vezes quando um setor passa a ser regulado. No trabalho, busca-se razões de algumas indústrias serem protegidas pela regulação, enquanto outras não recebem o mesmo benefício. É com essa indagação que é desenvolvido uma teoria da oferta e da demanda da regulação. A indústria que demanda regulação deve procurar o vendedor desse produto, isto é, o partido político e pagar o preço da regulação com votos e recursos.

Por outro lado, quanto maior for a indústria maior o custo social dos grupos afetados, no caso os consumidores. Na medida em que se coloca a possibilidade de regulação pelo Estado da atividade econômica, o mercado como instrumento de decisão econômica é substituído pelo processo político de decisão, o que resulta em ineficiência do ponto de vista econômico. As decisões políticas envolvem um conjunto amplo de questões, uma vez que seria muito custoso promover eleições para cada questão individualmente, impedindo que os eleitores otimizem suas escolhas na margem. Além disso, o processo político envolve toda a comunidade e não apenas aqueles indivíduos interessados diretamente nas questões discutidas, todo esse processo gera uma enorme ineficiência com relação a qualidade e alocação dos serviços de determinado setor Stigler(1971, apud FIANI,2004, p 68)

Em Becker (1983, apud FIANI,1983,p.89-90) o poder direto das agências reguladoras é amenizado, dando a ela uma característica no sentido de reação a estrutura institucional de um determinado mercado. O agente regulador basicamente responde a quantidade de pressão exercida pelos diferentes grupos de interesse, que

agora apresentam uma maior variedade comparado ao modelo de Stigler. O volume de riqueza transferido de um grupo para outro dependeria então positivamente da pressão do grupo que exerce *rente-seeking* e do volume de pressão do grupo que é penalizado com a transferência de parte da sua renda, Becker(1983 apud LOPES,2005,p.51-53) explica que quanto menos certo grupo pressionar, estará maximizando a pressão relativa do grupo concorrente, e que quando acontece uma certa equivalência entre o volume de pressão exercido entre os grupos, esse fenômeno é nomeado equilíbrio político, tornando assim o regulador ou legislador imparcial com relação a ambos os grupos.

Becker(1983) apresenta um detalhe importante explicando que quando um determinado grupo recebe uma renda, essa quantidade de renda é retirada do grupo afetado, só que com um desvio de parte desse montante causado pela própria atividade regulatória, levando a uma perda de bem estar social. Assim o grupo vitorioso na disputa de influência recebe menos do que foi transferido do grupo perdedor, a diferença entre o que foi transferido do agente penalizado e o que foi recebido do receptor é chamado pelo autor de “peso morto” das atividades reguladoras. Esse acontecimento acaba servindo de limitador as atividades reguladoras ineficientes, o que se diferencia do modelo de Stigler que não acredita em um limitador (FIANI, 2004). Como resultado há uma maior resistência dos grupos perdedores a transferir renda para os vitoriosos de acordo que essa diferença cresça de forma marginal, fazendo com que os grupos vitoriosos percam o estímulo de se esforçar por valores maiores de renda.

Bebendo da fonte de Stigler e Becker Richard A. Posner (1971) acrescentou algumas ideias empíricas a teoria da regulação. Posner (1971 apud LOPES,2005,p.54-55) explicou a regulação tributária que estabelece subsídios cruzados. Esse tipo de medida penaliza um grupo de consumidores com relação a outro, além de não necessariamente ser maximizador do lucro ou do bem estar social, dessa forma mostrando-se inconsistente com relação aos preços. Ele explica que, já que uma das funções do agente regulador é assistir o governo na hora de redistribuir riqueza de um grupo para outro, sendo assim o grupo que exercer a maior pressão vai obter o subsídio.

Posner (1971 apud LOPES,2005,p.55) tem como sua principal contribuição na teoria da regulação econômica a apresentação de duas ideias simples para desenvolver a teoria com poder explicativo e preditivo, A primeira seria a regulação

sobre o olhar de um produto cuja a alocação é governada por leis da oferta e da demanda, a segunda fala que a teoria dos carteis pode ajudar a identificar as curvas de oferta e demanda.

Posner (1974) apresenta algumas hipóteses testáveis, entre as principais estão a que em mercados oligopolizados em que as estruturas não favoreçam o surgimento de carteis os donos das empresas vão tender a demandar mais regulação em comparação a mercados mais suscetíveis a cartelização onde esse processo é menos caro e mais duradouro.

Outra abordagem importante no âmbito da teoria da regulação foi desenvolvida em Laffont e Tirole (1993, apud,FIANI,2004,pg.92-95), que aborda a questão das escolhas de regulamentação por parte do Estado em termos de eficiência dessa regulação. Para isso, é abordada a questão de incentivos para corrigir o problema de assimetria de informações existentes no processo de regulação econômica. O ponto de partida do modelo é uma função de custo, C , da indústria regulada que se expressa com $C = (\beta - e)q$, sendo o parâmetro β podendo assumir os valores β_1 ou β_2 com $\beta_2 > \beta_1$, e probabilidades v para β_1 e $(1 - v)$ para β_2 , representando β_2 a tecnologia da firma menos eficiente e β_1 a tecnologia da firma mais eficiente; enquanto e representa o esforço administrativo redutor de custos. Destaca-se que o nível de esforço (e) despendido pela indústria regulada é um fator essencial na determinação dos custos totais: quanto maior e , menores os custos.

Contudo, o esforço dos executivos para reduzir os custos não é neutro no modelo: os executivos da firma regulada apresentam uma função de desutilidade crescente e convexa, representada por $\Psi(e)$, em que as condições de primeira e de segunda ordem são positivas. Para validação do modelo proposto por Laffont e Tirole (1993), convencionou-se que o Estado atua reembolsando os custos com uma transferência líquida à indústria, e apropria-se da receita das vendas dos produtos, como argumenta Fiani (2004).

A partir dessa nova concepção, passa-se a identificar a existência de três sujeitos principais no contexto regulatório, quais sejam: as indústrias (e seu contraponto representado pelos consumidores), o Estado, e o órgão regulador, esse órgão sendo uma ferramenta do congresso para promover o bem estar social. Nesse sentido, o problema surge quando há a assimetria de informação entre o Estado (governo) e a agência reguladora, a agência pode não escolher revelar a verdade para o estado para favorecer os regulados, levando em conta que seus funcionários são

indicados por políticos, que dependem de verbas para seus partidos, essas verbas que podem ser oferecidas por empresas que em troca cobram o desvio de finalidade da sua agência reguladora, estabelecendo um círculo vicioso.

Assim, nota-se muito claramente a importância da simetria das informações, seja em relação às indústrias reguladas e as agências reguladoras, seja entre estas e o Estado. Desse modo, o aparato regulatório é criado com a finalidade de resolver as imperfeições do mercado.

Dentre todos esses modelos um se destaca no que se diz respeito a especificação e utilização dos grupos de interesse na sua montagem, ele foi desenvolvido por Peltzman (1971)

Sendo um grande apoiador do Stigler, Peltzman se preocupou em aperfeiçoar e formalizar melhor sua teoria, mesmo partindo dos mesmos dois pressupostos de que a indústria tende a capturar a agência, e que a transferência de riqueza é o que sustenta o processo regulatório. Ele estabelece limites a esse movimento levando em consideração que existe custos políticos intrínsecos ao processo regulatório, o modelo basicamente procura demonstrar esses limites (PELTZMAN, 1971, apud FARÉS, 1999)

O problema consiste em maximizar uma maioria M para os políticos, gerada por:

$$M = (n \times f) - (N - n) \times h,$$

Sendo: n = número de eleitores no grupo beneficiário

f = probabilidade que aqueles do grupo beneficiário irão dar apoio suporte, votos, isto é, votem favoravelmente

N = número total de eleitores

h = probabilidade de que aqueles que não sejam do grupo beneficiário votem contra.

Pressupõe-se a existência de custos entre os vencedores e perdedores. Com isso f e h dificilmente vão apresentar valores extremos 0 ou 1. Esse fato também ocorre com o regulador, deixando o modelo sujeito a existência de beneficiários que não vão colaborar votando a favor da agência.

O terceiro pressuposto acrescentado aos de Stigler por Peltzman, é que a ignorância dos eleitores viesará o resultado da votação. Se um beneficiário não tem informação suficiente para votar contra ou a favor de seu grupo, ou ele toma uma decisão aleatória ou simplesmente não vota.

Para reforçar a visão do regulador, Peltzman cria uma função de apoio político $M(P, r)$, onde (P) é o nível de tarifa imposta ao consumidor e (r) o lucro. A agência sempre buscará o equilíbrio entre essas duas variáveis, não deixando o mercado muito próximo do monopólio e nem da concorrência perfeita, pois a agência procurará a menor tarifa possível para o consumidor e a margem de lucro maior para o produtor Peltzman apud (FIANI, 1998).

A posição do mercado no que se diz respeito a estar mais próximo do monopólio ou da concorrência perfeita, vai ser diretamente influenciado pelo poder dos grupos de interesse, que de acordo com sua organização e tamanho vão possuir diferentes forças de demanda, levando a agência a favorecer principalmente grupos mais organizados e menores, ponto esse também defendido pelo próprio Stigler, a diferença final está na limitação desse movimento apresentado no modelo de Peltzman.

Outros dois pontos bastante importantes abordado pelos autores é com relação ao porquê do estabelecimento da agência, e também com relação ao crescimento do estado, sendo esse segundo ponto enfatizado especialmente por Peltzman.

Primeiro para Stigler os principais alvos da regulação são basicamente os ramos industriais onde existe uma extraordinária vantagem do produtor. Para Peltzman existem diversos fatores envolvidos entre eles estão o crescimento tecnológico, curvas de demanda e oferta inelástica, aumento da demanda pelo produto ofertado, Tudo que distorce o equilíbrio locacional de riqueza pode levar a regulação, como é detalhado na função política quanto mais próximo dos extremos livre mercado ou monopólio maior será a demanda por regulação.

Com relação ao crescimento do governo ponto que é destacado por Peltzman, ele lembra que além das demandas históricas naturais no decorrer do tempo como guerras e crises econômicas, existe a demanda de grupos organizados por serviços públicos, A movimentação desses interesses pode fazer a participação governamental aumentar ou diminuir. O governo cresce aonde grupos que dividem um mesmo interesse em comum nesse crescimento conseguem se articular e se tornam mais numerosos e principalmente mais organizados, Esses movimentos são bastante importantes com relação a explicação do crescimento das agências reguladoras no mundo Peltzman apud (FARÉS, 1999).

3 A PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.

3.1 PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

No Brasil, Araújo (2006), aponta o processo de redução da máquina sendo realizado em três etapas: (i) Década de 1980, com saneamento da carteira do BNDES; (ii) de 1990 a 1995, com o lançamento do Plano Nacional de Desestatização, e; (iii) a partir de 1995, com a aprovação da Lei das Concessões. Essa última etapa é o cenário em que ocorreu a privatização da Telebrás, empresa estatal do setor de telecomunicação.

Novaes (2000) reforça que um dos grandes entraves que comprometeram a eficiência da Telebrás é que esta não tinha liberdade para decidir sobre o seu próprio nível de investimento e que geralmente era diferente do nível pedido pela Telebrás. Além disso a agilidade da gestão da Telebrás era comprometida pela necessidade de seguir regras de contratação de pessoal e licitação pública.

Pires(1999) lembra que toda a reconstrução do sistema até chegar a sua privatização foi baseado em três metas básicas que são: 1.surgir com uma empresa com porte robusto em significância levando e conta o padrão internacional que alcançasse e cobrisse todas as regiões nacionais 2.viabilizar o mercado interno pra entrada de concorrentes que otimizasse o aquecimento do mercado 3. Aumentar a eficiência da ação regulatória ao permitir o recurso de comparação entre as operadoras atuantes no mercado ao diminuir a assimetria de informação pró-firma dominante, situações que não ocorreriam caso houvesse um monopólio privado. Paranaíba (2015) lembra que além dos motivos mencionados por Pires, não se deve esquecer do principal motivo para ele por trás da privatização dessas estatais, que era a diminuição do déficit público Brasileiro diferente de outros países como a Inglaterra que tinha como principal foco a própria melhoria da eficiência desse mercado.

Já Novaes (2000) chega à conclusão que a intenção era adequar o setor de telecomunicações ao novo contexto de globalização econômica, seja tecnologicamente ou no sentido de expansão dos serviços, pois o Brasil como a maioria dos países subdesenvolvidos apresentava uma grande demanda reprimida, tudo isso endossado pelas pressões internacionais para a abertura do mercado de telecomunicações brasileiro, manifestadas nas próprias deliberações do Acordo Geral de Comércio e Serviços da OMC, do qual o Brasil é signatário. A reestruturação do

setor que chegou na privatização do sistema Telebrás (empresa estatal responsável pelo setor de telecomunicações brasileiro) que controlava todas as concessões, e que apresentava vários problemas burocráticos que prejudicavam seu desempenho em todos os âmbitos econômicos.

Atualmente a Anatel tem amplos poderes para exercer a atribuição de defesa da competição no setor de telecomunicações (controle de fusões, aprovação de atos de aquisição de controle acionário, coerção de ação abusiva de poder dominante etc.). Sua competência, em suma, é agir preventivamente, deixando ao Cade a função de atuar a posteriori.

O processo regulatório procurou exemplos internacionais para conseguir blindar o setor de práticas anticompetitivas pós privatização. Existiu um esforço no que se diz respeito ao controle do processo de transferência acionária entre os novos acionistas das concessionárias. Firmou-se convênio com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para realizar intercâmbio de informações a respeito de processos de reorganização societária, existindo a obrigatoriedade de as empresas encaminharem ao Cade (conselho Administrativo de Defesa econômica), através da Anatel, que deve formular parecer prévio, qualquer ato que represente aumento de concentração de mercado (PIRES, 1999).

Para Pires (1999) a independência efetiva da Anatel reveste-se de particular importância para que sejam atingidas a credibilidade e a eficiência das políticas regulatórias. Diferente do que se espera, um dos aspectos mais importantes da reforma do setor de telecomunicações foi a criação prévia do órgão regulador, A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi estabelecida anteriormente à privatização do Sistema Telebrás . Segundo Pires (1999), um aprendizado importante da experiência internacional é que, naqueles países onde a reforma setorial foi feita anteriormente a montagem do órgão regulador, foi presente diversas dificuldades na resolução dos conflitos entre os agentes de mercado e na adequada fiscalização das empresas privatizadas, em razão da falta de legitimidade ou da dualidade de poderes regulatórios.

Linhares José (1999,p.59) detalha sobre a estabilidade dos cinco conselheiros-diretores da Anatel, que é garantida legalmente pela delegação de mandatos fixos de cinco anos, vedada a recondução, após indicação do presidente da República e aprovação pelo Senado, sendo que a perda do mandato só poderá ocorrer em casos excepcionais.

A autonomia das decisões é estabelecida pela ausência de subordinação hierárquica interna em relação a uma série de atribuições setoriais (previstas no artigo 19 da LGT ou Lei geral das telecomunicações). Por fim, a autonomia orçamentária é estabelecida pela administração das receitas do Fundo de Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações (Fistel), oriundas substancialmente da atividade regulatória, tais como taxas cobradas nas outorgas das licitações, taxas de fiscalização, multas etc

Além disso, visando à legitimidade do órgão, a LGT estipula uma série de mecanismos para assegurar a transparência dos atos da Anatel, tais como a obrigação de submeter à consulta pública os atos normativos e enviar relatório anual de suas atividades ao Congresso, para aprovação.

A agência reguladora Brasileira apesar das consequência apresentou semelhanças na maioria das características comparando com as diretrizes dos órgãos que tiveram essa mesma funcionalidade em outros países o que resultou em avanços consideráveis no que se diz respeito principalmente ao acesso aos serviços para os consumidores (DA SILVA, 2011).

3.2 PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRITANICO

Pastoriza (1995 p.75) aborda que as desestatizações inglesas ocorreram uma década e meia antes das privatizações brasileiras, e mesmo com um horizonte temporal tão distinto, as características políticas e ideológicas, assim como, o fraco desempenho produtivo de ambas estatais revelaram uma curiosa semelhança entre Brasil e Inglaterra nos períodos pré-privatizações.

A primeira conformidade está disposta no argumento que justificava a ampla nacionalização dos “setores estratégicos” da economia britânica. Entre 1945 e 1951 o Partido Trabalhador com o intuito de “proteger” a economia nacional das supostas concentrações dos mercados capitalistas, estatizou diversas áreas – por assim dizer – essenciais para a nação. O programa do governo trabalhista atingiu setores de carvão, gás, energia elétrica, estradas de ferro, siderurgia e transporte rodoviário

Outra semelhança que Pastoriza enfatiza, seria com relação aos aspectos burocráticos e tarifários resultado de um monopólio estatal. No período compreendido entre 1960 e 1980 as excessivas intervenções governamentais na estrutura e operação financeira da estatal acarretavam em inúmeras burocracias nas decisões de

investimentos e produção, o que atrasava a Post Office formada pela junção da British Telecom com o sistema de correios e telégrafos inglês no processo de expansão e modernização do setor. Atrelado a esse aspecto, o caráter social empregado nas tarifas telefônicas pelo governo inglês, regulava as mesmas para níveis extremamente baixos, algo não condizente com os custos operacionais elevados atrelados as telefonias. Essa característica cruzada de tarifação também era praticada no Brasil e os resultados operacionais não foram satisfatórios em ambos os países.

De acordo com Da silva (2011, p. 39-40) a motivação para a desestatização da telefonia inglesa está intimamente atrelada ao desempenho da administração estatal no setor. Essa característica de ineficiência produtiva das empresas estatais coincide com o caso brasileiro. No entanto, as conformidades entre o processo brasileiro e o inglês estão estritas a este ponto. Segundo ele ainda que a economia inglesa estivesse emergindo da forte crise mundial dos anos setenta, a venda da British Telecom sempre foi planejada operacionalmente sob termos microeconômicos, como produção, eficiência e aspectos relevantes ao mercado de telecomunicações. Diferentemente do Brasil, as circunstâncias econômicas e a estrutura das telecomunicações inglesas e da empresa que o monopolizava (BT), tornaram a desestatização do setor mais simples e menos burocrática.

E essencial levar em conta que diferente do caso Brasileiro o caso britânico que segundo Da silva (2011, p. 39) o objetivo de privatizar não estava vinculado ao financiamento do déficit público. A administração Thatcher, para isso, optou por um modelo de venda por oferta pública de ações que privilegiava os empregados das empresas nacionalizadas. O intuito desse procedimento técnico era de alargar a base de investidores extremamente concentrada nas mãos de agentes institucionais. Portanto, o primordial para o governo não era arrecadar e sim estreitar as relações entre capital e trabalho. Algo que segundo Da silva (2011, p.39) poderia ser benéfico economicamente, visto que, essa aproximação rompeu com a maligna dicotomia entre empregados e empregadores, tornando-os um só na busca por maior eficiência na produção e nos lucros auferidos.

Todo esse processo não diminuiu a dificuldade de aceitação do parlamento a proposta de desestatização das telecomunicações foi enviada ao congresso em novembro de 1982, porem a aprovação por parte do Parlamento inglês só ocorreu no início de 1984, no segundo mandato de Margaret Thatcher.

A venda da British Telecom foi estudada até que se chegou a uma privatização que ajudasse na:

Criação de um mercado de capitais na Grã-Bretanha. A [...]: negociação em bloco das ações da British Telecom em dezembro de 1984, tornou este mercado uma realidade para um milhão de novos investidores. Um mercado de capitais popular estimula o crescimento da livre empresa e está relacionado a uma série de aspectos saudáveis, como a desregulação, a privatização e a redução da participação do governo nos negócios (BRITO, 1989, p. 64)

Se o modelo adotado fosse o de leilão, o governo britânico teria que fracionar a BT em diversas empresas distribuindo concessões inicialmente monopolistas. Isso inevitavelmente diminuiria a força da principal empresa nacional do setor e tornaria o marco regulatório mais complexo. Ademais, o aporte de grandes empresas internacionais que adentrariam o mercado de telecomunicações britânico seria imensamente maior e o arranjo que o governo estabeleceria era de uma troca simples de monopólio. Antes um tipicamente estatal nas mãos de uma empresa nacional (British Telecom) e depois do leilão um monopólio dividido em áreas, porém, concedido a empresas estrangeiras. Logo o objetivo do governo não era suprimir a concorrência, mas sim, que esta fosse incentivada em um mercado onde a principal empresa fosse nacional e estivesse nas mãos dos acionistas ingleses.

Portanto, a intenção era que o marco regulatório que regeria o setor após a desestatização fosse o mais brando possível. O intuito era estimular a entrada de novos concorrentes sem restringir a liberdade de atuação da British Telecom. Por isso a venda única da BT era desejável, pois a afirmava como uma grande empresa privada de origem nacional, com força suficiente para suportar um mercado mais competitivo com a entrada de possíveis concorrentes internacionais, para impulsionar esse movimento a forma como a agência reguladora foi montada foi de grande importância.

No primeiro momento, o ambiente regulatório foi determinado pelo governo com a criação da Office of Telecommunications (OfTel), com metas bem claras e definidas. A agência foi instituída com a função precípua de administrar a regulação de preços, dirimir conflitos com os usuários, assegurar o cumprimento pelas empresas dos termos de licenças e promover a competição na indústria, o primordial limitador do

livre mercado de responsabilidade da Oftel sem dúvida alguma era a regulação de preços, Da silva (2011, p. 56).

Segundo Pires (1999, p. 9) o caso britânico foi baseado na regulação ativa de um operador dominante, verticalmente integrado, com a introdução progressiva de competição em segmentos de mercado por meio de uma política claramente pró-entrante, basicamente viabilizada por um regime tarifário que minimizou a possibilidade de preços predatórios e penalizou empresas que selecionavam os seus clientes.

De forma geral de acordo com Pastorizado (1995, p. 85) inicialmente após a desestatização, a agência cumpriu satisfatoriamente o seu papel regulatório, com a entrada de uma quantidade significativa de empresas, demonstrando que a regulação gerou um ambiente propício de estímulo a concorrência no setor. No que tange aos resultados obtidos a desestatização da BT foi exitosa.

Na visão de Brito (1989,p.67) a participação dos empregados (um dos principais objetivos do governo) foi maciça, cerca de 96% adquiriram ações da empresa, totalizando algo em torno de 3,8% de participação empregatícia na compra de ações Em termos de arrecadação, a oferta pública também obteve grande êxito. Mesmo não sendo o principal motivador da desestatização por parte do governo diferentemente do Brasil, ao final de 1993 quando a British Telecom foi totalmente desestatizada, as ações valorizaram-se em torno de 390% o que totalizou uma arrecadação de aproximadamente US\$ 23,2 bilhões. No âmbito qualitativo de prestação do serviço, a ameaça potencial de novos concorrentes e os ganhos de eficiência e eficácia da administração privada gerida pela motivação do lucro resultaram em rápidas melhorias.

As listas de espera que excediam 250.000 candidatos em 1979 foram reduzidas a cerca de 2000 no final de 1984. O atendimento aos clientes melhorou a ponto de ¾ dos pedidos residenciais serem atendidos em 12 dias úteis e 85% dos defeitos serem sanados no dia seguinte. O aumento de tarifas também foi modesto em anos recentes. Houve até redução de tarifas interurbanas [...], bem como melhorou a qualidade dos equipamentos e serviços prestados. (BRITO, 1989, p. 73.)

Nos dois países os marcos regulatórios pós-privatização foram essenciais para a lisura dos processos e fomento nas melhorias dos serviços prestados. Porém, a

continuidade da regulação e as características com o passar dos anos foram modificadas, assim como, o tamanho da intervenção no mercado de telecomunicações. Logo após a desestatização das telecomunicações inglesas em 1984 o marco regulatório formulado era relativamente acentuado.

A Oftel (agência reguladora da época) detinha, por exemplo, controle sobre tarifas e concessões. Em 2003, com a confirmação do amadurecimento e solidez do mercado, a Office of Communications (Ofcom) atual reguladora das comunicações, percebeu a necessidade de implementar políticas de desregulação das telecomunicações inglesas, afim de estimular um ambiente concorrencial genuinamente livre que promovesse ganhos de produtividade e eficiência, frente aos novos desafios tecnológicos do início do século XXI. A partir dessa percepção, a agência formulou uma pesquisa de mercado que dentre outras considerações, chegando a conclusão que:

Além da oferta de serviços básicos a custos baixos, os consumidores residenciais e comerciais querem opções de escolha de serviços e que novos serviços (como, por exemplo, oferta de banda larga) sejam introduzidos rapidamente no mercado; A melhor forma de atender a este desejo dos consumidores é promovendo a competição entre empresas que sejam proprietárias de sua própria infraestrutura, condição está necessária para manutenção da competição a longo prazo; A forma de competição existente no Reino Unido não é adequada e, conseqüentemente, é necessário alterar as normas regulatórias vigentes (PINTO, 2009, p. 77,)

Tais constatações sinalizaram a Ofcom a premente necessidade de mudanças na regulação das comunicações. Em novembro de 2004 a agência enviou o novo marco regulatório do setor, que indicava a retirada completa do controle nos segmentos de telefonia móvel e internet, por verificar que estes estavam inseridos em um ambiente intensamente competitivo. O único ramo que demonstrou incapacidade para tal medida foi o de telefonia fixa, visto que, a British Telecom dominava o mercado. Esse nível de concentração preocupou a Ofcom, fazendo com que a mesma antes de retirar o caráter regulatório fizesse uma série de exigências a direção da BT.

Os resultados e a eficiência das políticas regulatórias da Ofcom são visíveis. Em 2009 o setor de telefonia fixa já apresentava uma enorme expansão na competição assim como os outros segmentos das telecomunicações. O caráter apenas normativo da reguladora britânica, diferentemente do impositivo da agência brasileira, reflete as discrepâncias das telecomunicações em ambos, o que vai ser mostrado logo a frente. Enquanto no Brasil a Anatel aumentou o nível de regulação

setorial, na Inglaterra a Ofcom diminuiu a intervenção no mercado. Tais diferenças como veremos foram preponderantes na explicação dos díspares resultados alcançados por Brasil e Inglaterra.

4 O PROCESSO REGULATÓRIO A LUZ DOS MODELOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO (DISCUSSÃO).

4.1 ANALISANDO O PROCESSO BRASILEIRO

Como foi abordado no decorrer do estudo é notável que a preocupação primordial do governo Brasileiro na época das privatizações era arrecadar fundos para custear seu déficit, além de conseguir junto com outras medidas econômicas liberais que estavam em destaque no momento, sair da crise da dívida que deteriorava toda a economia nacional. Levando em conta esse movimento que deixou todo processo de privatização sujeito a possíveis erros microeconômicos que poderiam ser revelados no médio e longo prazo, o que não significa que a forma como foi feito todo tramite não atingiu os objetivos do Brasil estabelecidos na época.

O modelo de Peltzman(1976) tem foco voltado na briga de interesses entre as empresas que buscam o lucro e os consumidores que buscam sempre o menor preço e a melhor qualidade estabelecendo assim uma função objetivo do regulador (no caso brasileiro, a ANATEL). Essa função de apoio político é dada por $M(P, r)$, onde (M) seria o poder e tamanho da agência reguladora, (P) basicamente o custo do consumidor com o serviço e (r) o lucro da empresa vinda desse custo.

No caso Brasileiro baseando-se em tudo que foi abordado até o momento podemos analisar que devido a forma que foi conduzido todo o processo de privatização e regulação do setor tele comunicativo, o Brasil apostou na venda total do mercado para empresas estrangeiras que seriam fiscalizadas por uma agencia reguladora forte com capacidade de interferir em possíveis formações de mercados danosos ao bem estar dos consumidores, garantido assim a melhoria no acesso, qualidade e um maior controle no aumento dos preços.

Contudo, como foi abordado no contexto histórico, a montagem da ANATEL deixou a reguladora altamente suscetível a decisões políticas. Um exemplo está na escolha dos seus diretores, que são avaliados por parlamentares que são escolhidos por voto popular, deixando o sistema diretamente afetados pelos grupos de interesse mencionados. Esses políticos obrigatoriamente precisam se filiar a um partido para concorrerem as eleições, com isso surge a necessidade da captação de recursos financeiros para financiar as campanhas com intuito de formar o maior número de eleitos.

Como grupos com menor número de participantes e mais organizados apresentam vantagens na disputa por alguma causa. Olhando o caso brasileiro percebe-se a disputa entre os dois grupos, os consumidores grupo com grande quantidade de indivíduos e interesses naturalmente dispersos e de difícil organização. Esse grupo busca um serviço tele comunicativo de melhor qualidade ao custo menor possível. O outro grupo, representado pelas operadoras de telecomunicação, possui grande poder aquisitivo interesses altamente alinhados e menor número de membros (setor altamente concentrado) facilitando assim o poder organizacional.

Olson (1965, p. 29,47) reforça que é de extrema importância que um grupo tenha o mínimo de organização e consenso, gerando assim um custo fixo de organização que cresce com aumento da quantidade de pessoas no grupo. Para o caso brasileiro, com estados e regiões com grandes populações, com grande participação de uma ou duas das poucas operadoras, é evidente o custo por conta da menor fração de benefícios obtidos devido a divisão entre os participantes. Neste caso os consumidores além de ter maior dificuldade em organização que os donos das empresas de telecomunicações na hora de barganhar com agentes políticos, apresentam dificuldade na uniformidade dos seus próprios interesses que são naturalmente diferentes, levando assim a um viés pro empresas, que pode gerar duras consequências para o bem estar do grupo menos influente.

No modelo de Peltzman (1976) podemos interpretar esse movimento no Brasil, como se a variável (M) fortemente influenciada pelo poder político fosse alimentada pelo aumento de (r) lucro das empresas, que tiram parte dele para financiar os partidos que no poder tomam decisões favoráveis as empresas, elevando também de certa forma o custo para os consumidores (P), que pelos entraves mencionados por Stigler e Olson apresentam grandes dificuldades de lutar contra esse processo.

Mas esse aumento alimentado por forte pressão de grupos de interesse empresariais leva aos poucos a total captura da agência reguladora fazendo com que o estado passe a ser um defensor de um mercado monopolista ou oligopolista as custas dos consumidores, viesando uma das principais hipóteses do modelo de Peltzman (1976). A hipótese de que o agente regulador procura conquista o máximo de apoio possível de ambos os grupos: dos consumidores mantendo a tarifa tão baixa quanto puder, da indústria a maior taxa de lucro viável, ou seja a agência procura um ponto de equilíbrio entre um mercado monopolista e um de concorrência perfeita, no caso da captura da agência reguladora os consumidores são ludibriados a ficar em

um ponto mais próximo do monopólio mesmo pagando preços muito elevados pela fiscalização, pois não conseguem se organizar melhor que as poucas indústrias existentes no mercado, essas com interesses bastante alinhados.

4.2 ANALISANDO O PROCESSO BRITÂNICO

O Reino Unido apesar de apresentar uma estrutura pré privatizações semelhante no mercado de telecomunicações comparado ao Brasil, tomou decisões que no longo prazo fez com que o seu processo de regulação se afastasse do modo brasileiro, tais medidas procuraram estabelecer metas, prazos e condições administrativas claras para que o papel da agência reguladora fosse diminuindo com o passar dos anos.

Esse posicionamento tinha como objetivo favorecer o surgimento futuro de um mercado que se aproximasse da concorrência perfeita, usando medidas que estimulariam a diminuição do tamanho da *Office of Communications* (Ofcom) após cada meta conquistada, deixando assim a agência menos suscetível a captura com o passar dos anos.

O governo Thatcher (1979-1990) , não optou pela venda de todo o setor em forma de leilão, medida que poderia favorecer a compra do setor por empresas que teriam a liberdade de criar monopólios. O governo criou uma empresa estatal forte com grande parte das ações vendidas aos seus funcionários, medida que diminuiria a tendência a decisões políticas da empresa. Essa estatal através do poder de mercado teria um papel importante junto com a Ofcom de combater qualquer movimentação de mercado danosa ao bem estar do consumidor.

Com isso o plano era que com passar do tempo a Ofcom fosse retirando cada vez mais sua atuação no mercado blindando a agência de possíveis capturas ao longo dos anos, utilizando fiscalização mais normativa que a impositiva que foi adotada pelo Brasil.

Baseando-se no que foi analisado, as medidas da administração Inglesas buscaram incentivar o livre mercado evitando cada vez mais a influência política, Na medida que o setor alcançasse o objetivos concorrências a participação do estado iria cair ao longo do tempo, impulsionado pela diminuição de (P e r), existindo assim dois

resultados possíveis no longo prazo levando em conta a participação da agência tendendo a zero.

O primeiro no qual acreditasse que com a agência atingindo as metas, a sua diminuição de normas impositivas levaria o mercado voltar a direção do monopólio, pois os consumidores não teriam um acesso direto a informações e reclamações com relação aos serviços prestados pelas empresas do setor, ou a agência não iria conseguir impor suas decisões devido a diminuição da sua estrutura, deixando o consumidor a mercê de decisões que sempre procurariam maximizar o lucro das empresas levando a variável (r) ao máximo possível.

O outro resultado, que segundo Brito (1989) foi a aposta do governo do Reino Unido foi que com a criação de uma empresa estatal com suas ações vendidas aos funcionários, otimizaria o trabalho da Ofcom no controle e na fiscalização do setor, devido a maior dificuldade de empresas conhecidas no mercado se apropriarem de grandes porcentagens de ações, levando a agência a atingir suas metas que eram tornar o setor tele comunicativo um mercado competitivo e próximo do livre mercado, minimizando os custos de fiscalização para a população, levando em conta que a própria concorrência se responsabilizaria disso, deixando as leis do livre mercado atuarem sem a participação impositiva da agência reguladora que se retiraria nos mercados que apresentasse essas características, Pires (1999,p 9) fala que a Ofcom só atuaria em pontos específicos, deixando os consumidores com serviços de qualidade e de baixo custo facilitando o acesso a população, favorecendo o desenvolvimento econômico que tem grande dependência do setor.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS DO SETOR

4.3.1 Tributação do setor

E notável que o Brasil está entre os dez maiores mercados de banda larga e telefonia no mundo: 5º lugar em telefonia móvel e 6º em banda larga fixa. Contudo, percebe-se que no Brasil a carga tributária nestes serviços é muito maior do que a média mundial. Em telefonia móvel, dos 175 países analisados, a carga tributária brasileira é a quarta maior. Já em banda larga dos 174 países vistos o Brasil apresenta a maior carga tributária UIT(2018).

Esse fato é melhor ilustrado quando são feitos agrupamentos de carga tributária. De acordo com a própria ANATEL (2018) nota-se que mais da metade dos países possuem uma carga tributária menor ou igual a 20%. No caso da telefonia móvel, 116 de 175 países possuem carga de até 20%. Em relação à banda larga fixa, são 140 de 174 países, comparado com Reino Unido o Brasil tributa o dobro nas cestas de serviços demonstradas.

Nas tabelas seguintes é possível comparar o nível da tributação brasileira com o resto do mundo com relação a alguns serviços do setor tele comunicativo. Na Tabela 1, com relação ao número de acessos aos serviços de telefonia móvel, o Brasil ocupa a quinta maior colocação, dentre os 20 com mais acessos sendo o que mais tributa esse serviço.

Tabela 1 - Principais mercados de telecomunicações móveis (nº de acessos) e carga tributária

| País | Posição | Percentual de mercado global (número de acessos) | Carga Tributária |
|---------------|---------|--|------------------|
| China | 1º | 19,2% | - |
| Índia | 2º | 15,2% | 18,0% |
| Indonésia | 3º | 6,0% | 10,0% |
| EUA | 4º | 5,2% | 10,0% |
| Brasil | 5º | 3,1% | 40,0% |
| Rússia | 6º | 3,0% | 18,0% |
| Japão | 7º | 2,2% | 8,0% |
| Bangladesh | 8º | 1,9% | 21,0% |
| Nigéria | 9º | 1,9% | 20,0% |
| Paquistão | 10º | 1,9% | 32,0% |
| Tailândia | 11º | 1,6% | 7,00% |
| Vietnã | 12º | 1,6% | 10,00% |
| Filipinas | 13º | 1,5% | 12,00% |
| México | 14º | 1,5% | 16,00% |
| Alemanha | 15º | 1,4% | 19,00% |
| Egito | 16º | 1,3% | 15,00% |
| África do sul | 17º | 1,2% | 14,00% |
| Irã | 18º | 1,1% | 9,00% |

| | | | |
|-------------|-----|------|--------|
| Itália | 19º | 1,1% | 22,00% |
| Reino Unido | 20º | 1,0% | 20,00% |

Fonte: UIT(Measuring the Information Society Report - 2018, ICT Indicators database) Relatório... (2018)

O Brasil também lidera o ranking de maior tributação em banda larga fixa comparado com os principais mercados do seguimento como e demonstrado detalhadamente na tabela 2.

Tabela 2- Principais mercados de banda larga fixa e carga tributária respectiva (2018).

| País | Posição | Percentual do mercado global | Carga Tributária |
|---------------|---------|------------------------------|------------------|
| China | 1º | 37,9% | - |
| EUA | 2º | 11,0% | 9,0% |
| Japão | 3º | 4,0% | 8,0% |
| Alemanha | 4º | 3,3% | 19,0% |
| Rússia | 5º | 3,1% | 18,0% |
| Brasil | 6º | 2,9% | 40,0% |
| França | 7º | 2,8% | 20,0% |
| Reino Unido | 8º | 2,6% | 20,0% |
| Coreia do Sul | 9º | 2,1% | 10,0% |
| Índia | 10º | 1,8% | 18,0% |
| México | 11º | 1,7% | 16,0% |
| Itália | 12º | 1,7% | 22,0% |
| Espanha | 13º | 1,4% | 21,0% |
| Canadá | 14º | 1,4% | 13,0% |
| Turquia | 15º | 1,2% | 23,0% |
| Vietnã | 16º | 1,1% | 10,0% |
| Irã | 17º | 1,0% | 9,0% |
| Tailândia | 18º | 0,8% | 7,0% |
| Austrália | 19º | 0,8% | 10,0% |
| Argentina | 20º | 0,8% | 21,0% |

Fonte: UIT (Measuring the Information Society Report - 2018) Relatório... (2018, p. 6)

4.3.2 Acesso aos Serviços

Quanto ao acesso à internet, é perceptível a grande dificuldade do sistema de telecomunicações brasileiro em oferecer acesso para a população. Segundo o IBGE (2020) mesmo comparando a países sul-americanos como Chile e Argentina com sistemas econômicos e geográficos semelhantes, o Brasil apresenta um atraso considerável, e quando é comparado ao Reino Unido o abismo de acesso é muito grande, demonstrando assim falhas na condução do setor de telecomunicações, fortalecendo cada vez mais a ineficiência do modelo regulatório abordado.

A posição ocupada pelo Brasil pode ser levada em conta como uma das grandes barreiras para o país elevar seus níveis em outros indicadores como educação, produtividade econômica, segurança entre outros. Na Tabela 3 é possível perceber a situação atual do Brasil comparado aos outros países do mundo. Este ocupa a quinquagésima nona posição do ranking de acesso à internet a cada 100 habitantes.

Tabela 3 - Ranking de Países com maior número de indivíduos com acesso a internet ano de 2017.

| Posição | País | a cada 100 habitantes |
|---------|------------------------|-----------------------|
| 1º | Kuwait | 100 |
| 2º | Islândia | 98,26 |
| 3º | Liechtenstein | 98,1 |
| 4º | Catar | 97,39 |
| 5º | Luxemburgo | 97,36 |
| 6º | Dinamarca | 97,1 |
| 7º | Mônaco | 97,05 |
| 8º | Noruega | 96,36 |
| 9º | Barein | 95,88 |
| 10º | Suécia | 95,51 |
| 11º | República da Coreia | 95,07 |
| 12º | Brunei | 94,87 |
| 13º | Emirados Árabes Unidos | 94,82 |
| 14º | Reino Unido | 94,62 |

| | | |
|-----|-----------|-------|
| 32° | Chile | 82,33 |
| 53° | Russia | 76,01 |
| 58° | Argentina | 74,29 |
| 60° | Venezuela | 72 |
| 69° | Brasil | 67,47 |

Fonte: Adaptado por IBGE, ICTEYE, Key ICT data and statistics. International Telecommunication Union (ITU)

É considerável o aumento de pessoas que estão conectadas através dos meios de comunicações que na atualidade tem o foco na internet, número esse que pode chegar a 60% do planeta até o ano que vem (Surfshark, 2019, p. 1-2). Com isso não é difícil negar que existe uma forte ligação entre a qualidade de vida digital e a qualidade de vida geral. Assim como a geral a digital apresenta lacunas de países para países, seja em indicadores como uniformidade da conectividade, velocidade e acessibilidade, a disponibilidade on-line de vários serviços e bens, e o senso geral de segurança e capacitação on-line para controlar a vida digital de alguém.

4.3.3 Qualidade dos serviços

As tabelas de dados a seguir foram adaptadas através de um relatório produzido por uma empresa americana responsável pela avaliação de qualidade de serviços tele comunicativo Surfshark, que criou um índice de qualidade de vida digital (*Digital Quality of Life*) Surfshark (2019).

Esse relatório teve como amostra de estudo pessoas de 65 países em todas as regiões do mundo, cobrindo 5,5 bilhões de pessoas ou 70% da população mundial, para escolher os fatores que determinam a qualidade de vida digital e determina seus pesos no índice geral o estudo passou pelas mãos de um painel de especialistas de diversas origens, bem como por pesquisas quantitativas que ocorreram em 10 países para compensar qualquer possível viés. Os fatores finais que compõem a fundação da qualidade de vida digital(DQL) foram selecionados entre 21 indicadores Surfshark (2019, p. 2-3). Depois de levar em conta a confiabilidade dos dados e opinião de especialistas, os fatores finais foram reduzidos para:

- Acessibilidade da conectividade.

- velocidade da conectividade.
- Segurança das informações pessoais dos cidadãos.
- O crescimento digital de um país específico em termos de segurança cibernética
- O desenvolvimento de um país em termos de disponibilidade de serviços eletrônicos oferecidos por seu governo
- A variedade de conteúdo que pode ser acessado pela população.

A parti daí foi criado um índice que varia de 0 a 1 que mede a DQL de cada país do relatório Surfshark (2019), o que é de grande utilidade quando se quer comparar a diferença estrutural de determinados países, e suas possíveis consequências. Na Tabela 4 é possível perceber a lacuna entre o Brasil e o Reino unido como também com o resto do mundo, o Reino unido, que com medidas de incentivo ao livre mercado, diminuindo a intervenção estatal no mercado tele comunicativo, buscando sempre deixar a Ofcom menos sujeita a captura por líderes do mercado, chegou a resultados mais satisfatórios.

Tabela 4 - Ranking por país de acordo com o índice de qualidade de vida digital geral.

| Posição | DQL index | País |
|---------|-----------|---------------|
| 1º | 0.7992 | Austrália |
| 2º | 0.7985 | França |
| 3º | 0.7854 | Singapura |
| 4º | 0.7607 | Noruega |
| 5º | 0.7606 | Japão |
| 6º | 0.7516 | Canadá |
| 7º | 0.7479 | Dinamarca |
| 8º | 0.7448 | Coreia do sul |
| 9º | 0.7361 | Itália |
| 10º | 0.7360 | Suécia |
| 17º | 0,7035 | Reino unido |
| 52º | 0,5002 | Brasil |

Fonte: Adaptado pelo autor, Surfshark (2019)

Na tabela 5 é possível perceber com mais clareza ainda, o tamanho do atraso Brasileiro, que fica em último em comparação com os países do BRICS que apresentam condições econômicas semelhantes, reforçando assim o baixo despenho do governo em fiscalizar os serviços que são oferecidos para o consumidor, o que levanta mais ainda a suspeita da captura do estado pelas empresas líderes.

Tabela 5 - Ranking por país de acordo com o índice de qualidade de vida digital geral, BRICS.

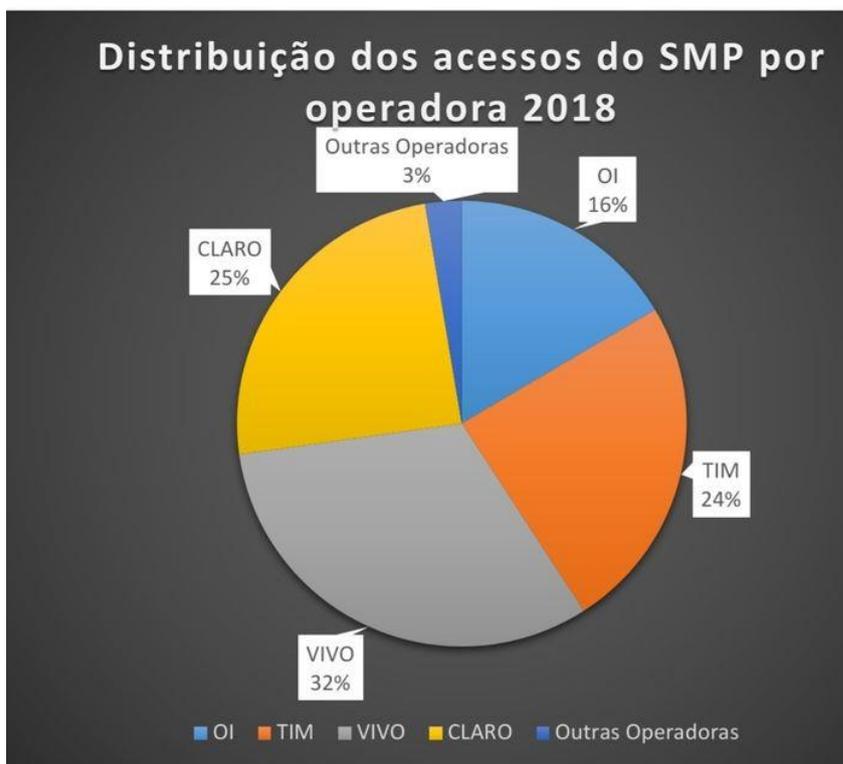
| Posição | DQL index | País |
|---------|-----------|---------------|
| 1º | 0,6439 | Rússia |
| 2º | 0,6165 | Índia |
| 3º | 0,5738 | África do sul |
| 4º | 0,5548 | China |
| 5º | 0,5002 | Brasil |

Fonte: Adaptado pelo autor, Surfshark (2019)

4.3.4 Dados sobre concentração de mercado

No gráfico a seguir e demonstrado a concentração de mercado no setor tele comunicativo, na telefonia móvel que responde por mais de 70% do total de acessos a serviços de telecomunicações de interesse coletivo, no final de 2018 as quatro principais empresas respondiam por cerca de 97,4% do total de assinantes dados da própria ANATEL.

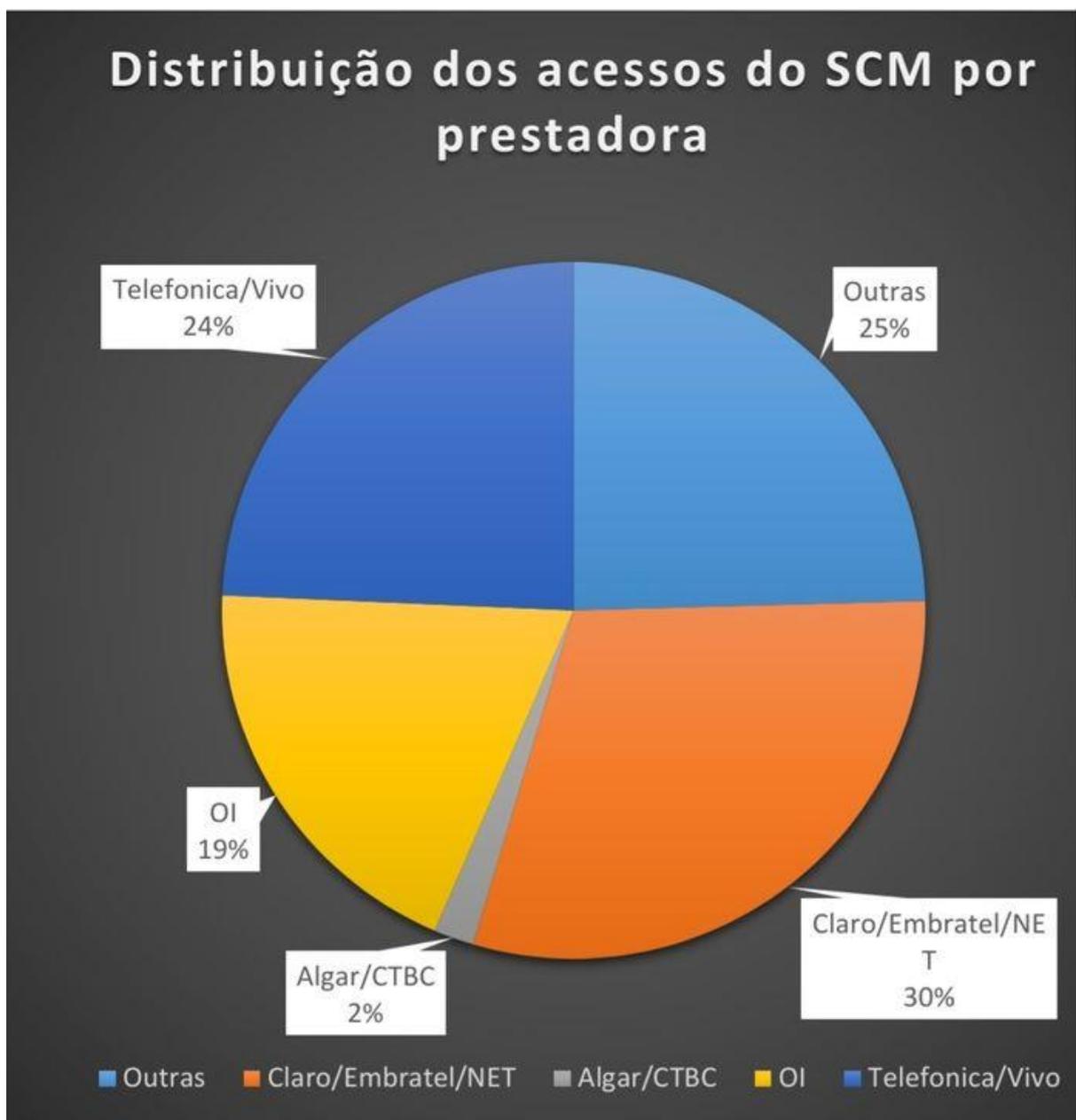
Figura 1 – Distribuição dos acessos do SMP (Serviço Móvel Pessoal) por operadora 2018



Fonte: Adaptado pelo autor, ANATEL

No Serviço de Comunicação Multimídia (SCM, a banda larga fixa) demonstrado no gráfico abaixo, apesar de apresentar uma situação melhor de concorrência, as quatro maiores empresas do segmento ainda concentravam 75,4% dos acessos.

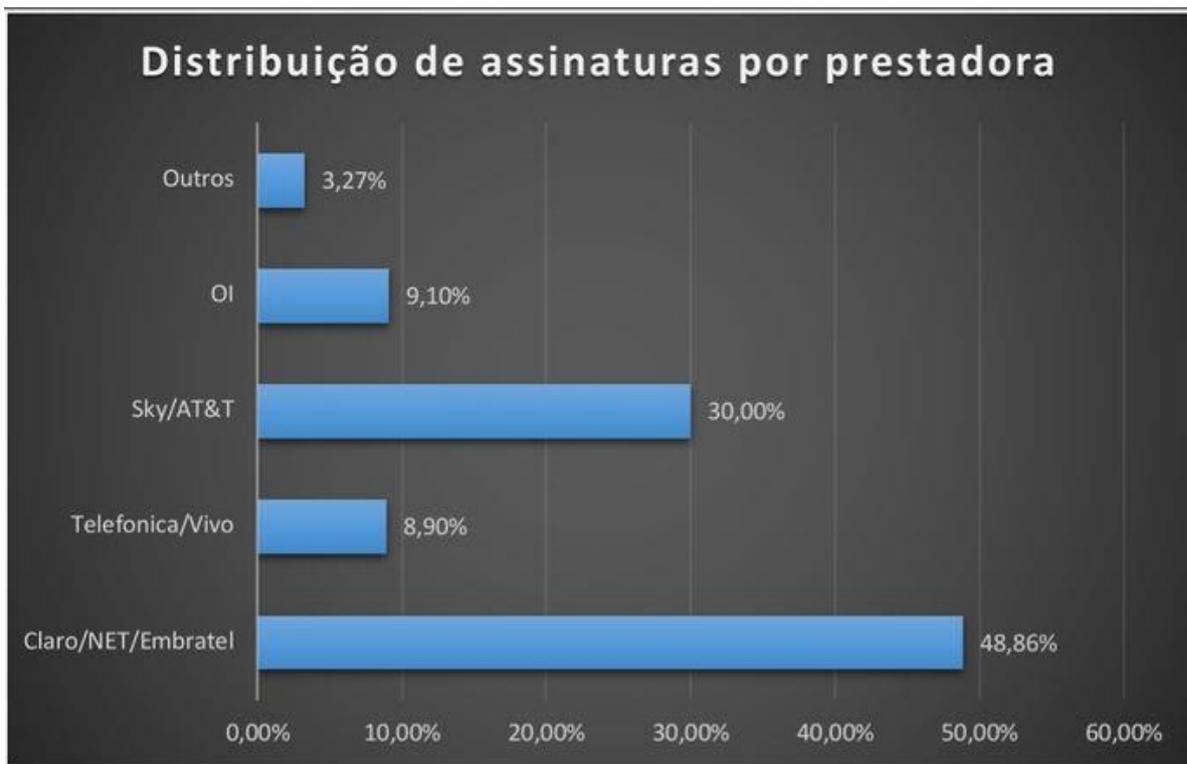
Figura 2 – Distribuição dos acessos do SCM (Serviço de comunicação multimídia) por prestadora.



Fonte: Adaptado pelo autor, ANATEL, 2020

Na TV por assinatura o problema de falta de concorrência volta a se agravar quando as duas principais prestadoras do País – Claro e Sky – concentram 78,9% do total de assinaturas, como é demonstrado abaixo na figura 3.

Figura 3 - TV por assinatura



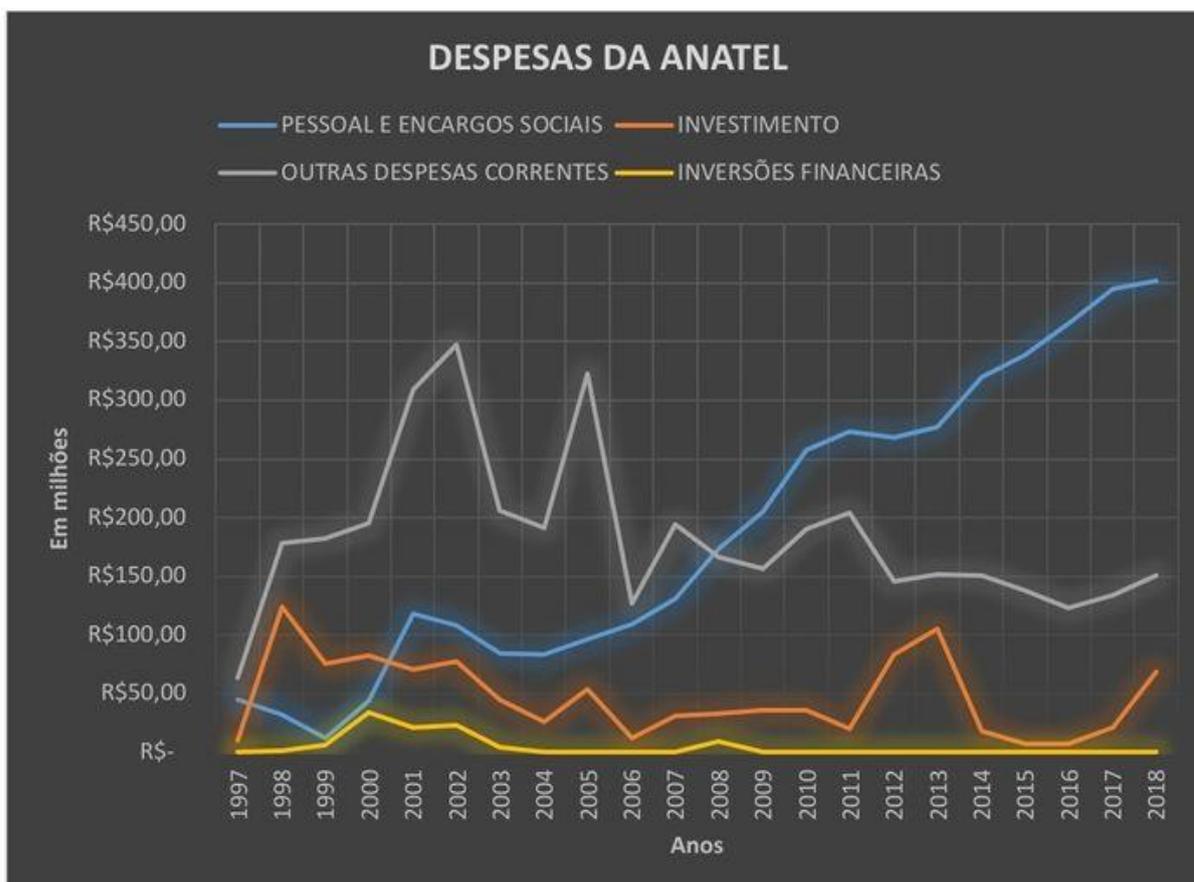
Fonte: Adaptado pelo autor, ANATEL

4.3.5 Dados sobre o tamanho da ANATEL

Na última parte da análise o foco é as despesas da ANATEL, como estão sendo aproveitados os recursos ao longo do tempo.

No Figura 4 podemos perceber que no decorrer dos anos o foco da ANATEL se inverteu, deixando de lado sua atividade fim e assim tornando-se cada vez mais direcionada aos gastos com seu próprio funcionamento, seja com pessoal ou com sua estrutura.

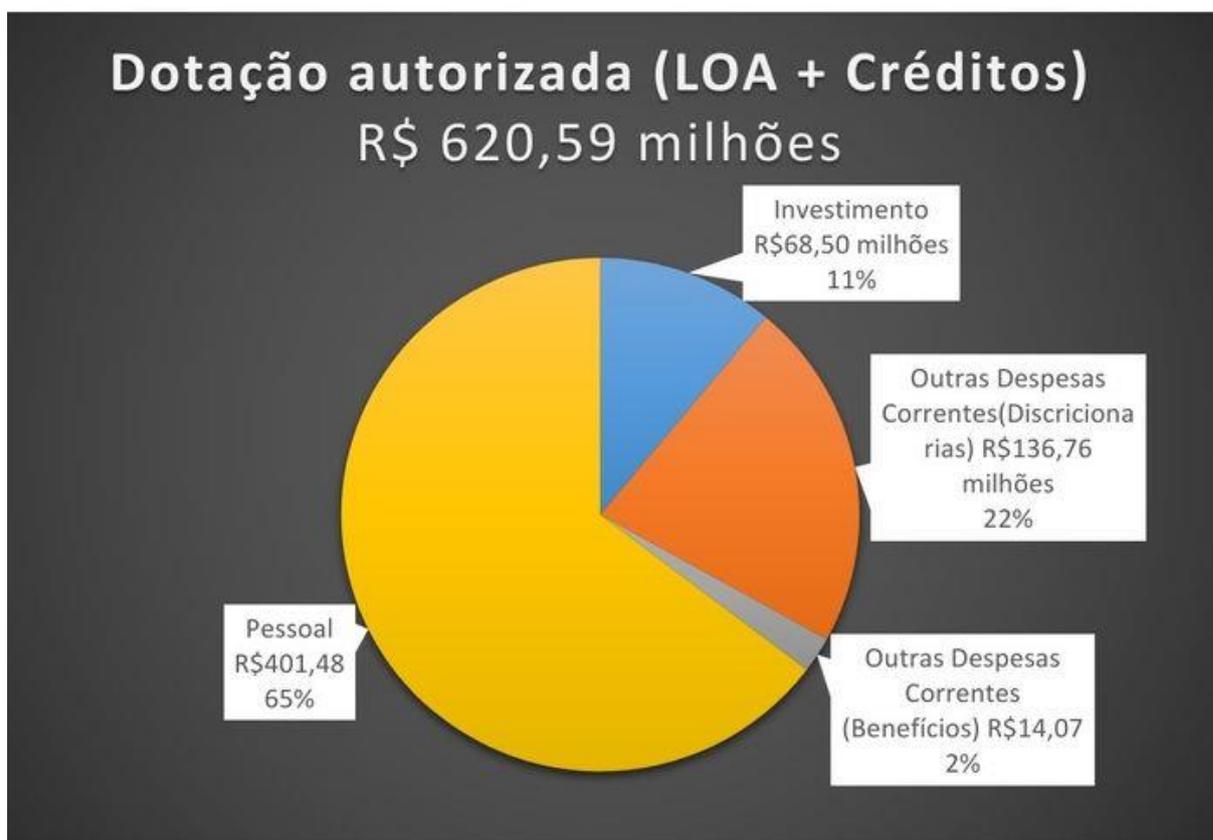
Figura 4 - ORÇAMENTO DA ANATEL - SÉRIE HISTÓRICA



Fonte: Adaptado pelo autor, Relatório... (2018)

Dos R\$620,59 milhões de verbas autorizadas para ANATEL, 65% vai para despesas com funcionários que em boa parte não estão na ativa, demonstração na figura 5.

Figura 5 - Dotação autorizada



Fonte: Adaptado pelo autor, ANATEL

Outro dado bastante considerável e possível ser analisado quando se abre as outras despesas correntes que seria os gastos com atividades da agência na fiscalização propriamente dita e com seu funcionamento, 59% dos gastos vão para a administração da unidade, os outros 41% e que vão para atividades realmente essenciais para o consumidor, percebemos ai mais problemas que podem se resultado de uma agência grande e com grande influência política, a ineficiência estatal pode estar deixando a população refém de decisões que nunca tomariam na pratica, analise na figura 6 logo abaixo:

Figura 6 - Execução de outras despesas Correntes



Fonte: Adaptado pelo autor, ANATEL

5 CONCLUSÃO

Demonstrou-se através de dados e da literatura consultadas que o Brasil não conseguiu tomar rumos semelhantes ao Reino Unido com relação ao oferecimento de serviços tele comunicativos de qualidade em todos os aspectos, fato esse que pode ter sido resultado da forma como foi gerido o setor desde sua criação, principalmente na montagem da privatização e do aparato regulador.

O Brasil possui um oligopólio tele comunicativo que está dificultando o surgimento de novas empresas seja por práticas predatórias naturais do sistema, ou como foi abordado no estudo, pela forte influência de pequenos grupos de interesse empresariais que podem determinar decisões executivas e legislativas barrando medidas que estimulariam uma maior concorrência e melhorariam a qualidade dos serviços para população.

Cabe ao Brasil analisar se uma reforma na estrutura do setor Tele comunicativo baseada em um maior estímulo do livre mercado, com uma menor intervenção regulatória e maior independência do congresso, semelhante ao que foi feito no Reino Unido deixando a população com maior chance de igualar forças com grupos mais organizados é assim chegar ao equilíbrio demonstrado Peltzman (1976).

É de extrema importância que ocorra um aprofundamento com relação a esse tema para que se busque um novo formato de estrutura mercadológica e regulatória nas telecomunicações mais eficiente e justo, para que com isso o consumidor pare de ser penalizado por políticas totalmente prejudiciais ao desenvolvimento geral do Brasil, tendo em vista a extrema importância estratégica na atualidade do setor estudado tendo como exemplo a questão do acesso à internet que é de fundamental importância para o desenvolvimento de uma nação, segundo a empresa especializada em medição de qualidade de serviços tele comunicativos Surfshark (2019), um país não pode pular o desenvolvimento comunicativo se quiser chegar a avanços tecnológicos expressivos em qualquer outra área.

Os autores que o estudo foi baseado acreditam que naturalmente as agências reguladoras tem uma tendência a serem capturadas pelo grupo mais organizado, cabe ao poder público tentar buscar maneiras de coibir ou pelo menos amenizar esses movimentos, que são dinâmicos gerando uma necessidade de reformulação constante ao longo do tempo para que tudo isso não atrapalhe o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório anual de 2018** . 164 p. Disponível em: www.anatel.gov.br. Acesso em: 17 ago. 2020.

ANATEL. RELATORIO ANUAL 2018. **Relatorio anual das telecomunicações 2018**, Brasilia,DF.

ARAUJO, W.F.G. As Estatais e as PPPs: O Project Finance como Estratégia de Garantia de Investimentos em Infraestrutura. **Revista do Serviço público**, v. 57, n. 2, p. 169-190, 2014.

ARAUJO, Wagner. As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura. **Revista do Serviço Público** , Brasilia, p. 172, abril 2006.

BALBINOTTO, Giacomo Neto. **As origens clássicas da teoria da “RENT-SEEKING”**. Rio Grande do sul, 1998. Dissertação () - .

DA SILVA, Felipe Rosa. **a escola austríaca o caso das telecomunicações** . Santa Maria, 2011. Trabalho de Conclusão de Curso () - .

FARÉS, Monique. . **A Moderna Teoria da Regulação e o exemplo da ANATEL**. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

FIANI, Ronaldo. Afinal, a quais interesses serve a regulação?. **Economia**, Campinas, Dezembro 2004.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da regulação econômica**: estado atual e perspectivas futuras.. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: . Acesso em: 3 set. 2019.

FILHO, José; OLIVEIRA, Carlos. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. Brasilia, 1996. Disponível em: . Acesso em: 3 nov. 2020.

IBGE. Disponível em: ([//www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). Acesso em: 4 jun. 2020.

ICTEYE, KEY ICT DATA AND STATISTICS. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). Disponível em: <<http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye/AdvancedDataSearch.aspx>>.. Acesso em: 3 nov. 2020.

KESSELER, Marcos Rodolfo. **A regulação econômica no setor elétrico Brasileiro**: Teorias e evidencias. Porto Alegre, 2006. Dissertação () - .

NOVAES, Ana. **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil**. Rio de Janeiro, 2000. 80 p. Disponível em: <http://www.jclau@bndes.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2020.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. In: , Harvard university, 1965.

PARANAIBA, Adriano. Privatizações. **Revista interdisciplinar de Filosofia, Economia e Direito**, v. 3, 01 12 2015.

PASTORIZADO, Florinda Antelo. **Privatização na indústria de telecomunicações: Algumas experiências recentes e lições para o caso Brasileiro**. . Rio de Janeiro, 1995. Dissertação () - .

PIRES, José claudio Linhares. **Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: . Acesso em: 6 jun. 2019.

RELATORIO anual da ANATEL, BRASILIA, 2018.

RELATÓRIO da cesta de serviços UIT e nível de carga tributaria, Brasília, dez 2018.

SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR. **Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas. dados.mj.gov.br**. Brasília, 2018. Disponível em: . Acesso em: 17 ago. 2020.

SILVA, Felipe. **PRIVATIZAÇÃO vs. DESESTATIZAÇÃO: A ESCOLA AUSTRIACA O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES**. Rio grande do sul, 2011. Monografia (Economia) - Universidade Federal de Santa Maria, Rio grande do sul, 2011.

SURFSHARK. **Digital Quality of Life: Global research of 65 countries' digital quality of life**. 2019. Disponível em: www.surfshark.com. Acesso em: 2 jun. 2020.