

S
UFRJ/IE
TD408

ns 208196

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

Uma abordagem abrangente da regulação de
monopólios: exercício preliminar aplicado
a telecomunicações.

nº 408

Ronaldo Fiani

Textos para Discussão

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

*Uma abordagem abrangente da regulação de monopólios:
exercício preliminar aplicado a telecomunicações.*

n° 408

Ronaldo Fiani



43 - 016825

Abril de 1998

Diretor Geral: Prof. João Carlos Ferraz
Diretor Adj. de Graduação: Prof^a. Maria Lúcia Werneck Vianna
Diretor Adj. de Pós-graduação: Prof. Francisco Eduardo P. de Souza
Diretor Adj. de Pesquisa: Prof. João Lizardo R. Hermes de Araújo
Diretor Adj. Administrativo: Prof. João Carlos Ferraz
Coordenador de Publicações: Prof. David Kupfer
Projeto gráfico: Ana Lucia Ribeiro
Editoração: Jorge Amaro
Geórgia Britto
Revisão: Janaina Medeiros
Secretária: Joseane de O. Cunha
Impressão: Paulo Wilson de Novais

UFRJ/CCJE/BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN

DATA: 23 / 9 / 98

REGISTRO N.

502595-8

UFRJ/IE

TD408

ms 208196

adm 910539

Ficha catalográfica

FIANI, Ronaldo

Uma abordagem abrangente da regulamentação de monopólios: exercício preliminar aplicado a telecomunicações. / Ronaldo Fiani. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1998.

37 p.; 21cm. (Texto para Discussão. IE/URFJ; n° 408)

1. Monopólios - Regulação. 2. Telecomunicações - Monopólios. I. Título. II. Série.

O Programa Editorial do IE/UFRJ (sucessor dos Programas Editoriais do IEI e da FEA/UFRJ), através das séries "TEXTOS PARA DISCUSSÃO", "TEXTOS DIDÁTICOS" e "DOCUMENTOS", publica artigos, ensaios, material de apoio aos cursos de graduação e pós-graduação e resultados de pesquisas produzidos por seu corpo docente.

Essas publicações, assim como mais informações, encontram-se disponíveis na livreria do Instituto de Economia, Av. Pasteur, 250 sala 4 (1º andar)-Praia Vermelha-CEP: 22290-240/C.P. 56028-Telefones: 295 1447, ramal 224; Fax 541-8148, A/c Sra. Joseane de O. Cunha.

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Um Esquema Abrangente de Regulação de Monopólios	7
3. A Inserção das Telecomunicações no Esquema Abrangente	9
4. Conclusão	26
Notas	28
Bibliografia	34
Últimos textos publicados	37

1. INTRODUÇÃO

A literatura sobre regulação de monopólios é extensa e cresce continuamente. Entretanto, na maior parte das vezes, o enfoque se resume a discutir diferentes sistemas de tarifas e suas consequências em termos de eficiência da empresa regulada. Eventualmente alguns elementos de bem estar social, tal como a condição *a priori* da universalidade dos serviços, ou questões de concorrência, como o problema do preço de acesso, são introduzidos na análise, mas quase sempre com um enfoque muito particular e localizado.

Alguns trabalhos, contudo, vêm enfatizando a necessidade de se considerar o problema da regulação de monopólios de forma mais abrangente, não apenas introduzindo elementos de bem estar social, mas considerando explicitamente problemas tais como efeitos sobre a cadeia produtiva, políticas de competitividade internacional, atuação de grupos de pressão etc. Em outros termos, seria necessário também considerar o *ambiente* em que se processa a regulação¹.

Esta necessidade existe em qualquer setor onde seja necessária a regulação econômica, mas seria tão mais urgente no setor de telecomunicações, antes de mais nada, dado o dinamismo tecnológico demonstrado e seus amplos impactos sobre a economia². Além disto, o setor de telecomunicações possui uma significativa relação com as transformações na estrutura econômica, vinculando-o diretamente ao processo de modernização econômica, como explicam Ernst & O'Connor:

As countries move into more "information-intensive" activities like design, marketing, financial services etc., they require more sophisticated communications network capabilities, in particular reliable and high speed data transmission facilities. Locational economies strongly favour the siting of information-intensive industries and activities in those countries with well-developed communications infrastructures.³

Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar o esboço de um esquema de análise abrangente, que incorpore os elementos que são tratados de forma mais ou menos dispersa pela literatura, explicitando os efeitos indiretos (nem sempre percebidos com clareza, e nem por isso pouco significativos), que podem estar envolvidos nas diferentes alternativas de regulação de monopólios.

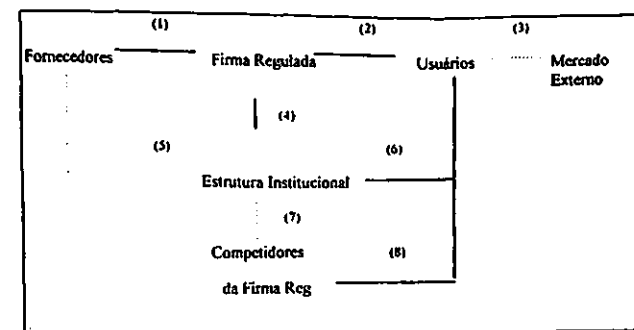
Este esquema de análise abrangente é aplicado, a título de exercício, ao estudo do processo regulatório em telecomunicações, utilizando-se para isso, principalmente, de informações sobre as experiências da Inglaterra, do Japão e de países do continente europeu. O motivo que presidiu a escolha destas experiências foi o de priorizar os casos em que a operadora nacional é, ou foi, empresa pública, na medida em que poderiam oferecer os paralelos mais significativos com o caso brasileiro.

Para tanto, na seção seguinte é apresentado um esboço de esquema analítico examinando as principais interações da atividade regulatória de uma firma monopolista. A terceira seção procura aplicar este esquema analítico para o caso das telecomunicações. A quarta e última seção resume as principais conclusões.

2. UM ESQUEMA ABRANGENTE DE REGULAÇÃO DE MONOPÓLIOS

O esquema da Figura 1 apresenta as principais relações envolvidas no processo de regulação de monopólios. Trata-se de um esforço de caráter preliminar, onde se procura identificar apenas as principais relações estabelecidas na atividade regulatória. Isto não significa que outros vínculos entre os agentes envolvidos não possam ser também significativos, especialmente dependendo das características particulares do setor ou do país em questão. Assim, o esquema apresentado deve ser entendido como um primeiro esforço no sentido de mapear as principais interações entre os agentes envolvidos na atividade regulatória, a ser detalhado e refinado de acordo com o caso em estudo.

Figura 1



O quadro da Figura 1 se compõe dos seguintes elementos:

- *Firma Regulada*: como o próprio termo indica, trata-se da firma sobre a qual a(s) entidade(s) reguladora(s) exerce(m) sua atividade. Será suposta um monopólio natural, ou, em caso de oligopólio, a firma com maior poder de mercado. No caso da indústria de telecomunicações, representaria a operadora nacional.

- *Estrutura Institucional*: este é um termo genérico para representar não apenas o conjunto das entidades imediatamente responsáveis pela atividade regulatória da empresa monopolista, *mas todas as instituições de caráter governamental que tenham a possibilidade de interferir, seja direta ou indiretamente, na atuação destas entidades*. Obviamente que uma definição mais precisa de quais instituições serão incorporadas nesta rubrica dependerá das particularidades do caso em estudo.

- *Fornecedores*: trata-se do segmento da indústria nacional responsável pela oferta de equipamentos para a firma regulada. No caso em estudo, a indústria nacional de equipamentos de telecomunicações.

- *Usuários*: trata-se não apenas dos consumidores finais dos produtos da firma regulada, mas também de empresas, que para distinguir das famílias serão denominadas "empresas usuárias".

- *Competidores da Firma Regulada*. Nesta rubrica devem ser incluídos tanto competidores efetivos quanto potenciais, atuantes no mesmo mercado ou em mercados de produtos substitutos próximos, com capital de origem nacional ou transnacional.

- *Mercado Externo*. Este item engloba as exportações de empresas usuárias que utilizam como insumo os produtos ou serviços da firma regulada ou de suas competidoras.

As linhas cheias do Figura 1 representam relações que se estabelecem necessariamente entre os elementos do esquema. As linhas pontilhadas caracterizam relações de caráter apenas eventual, dependendo das características particulares dos agentes e do setor em estudo. Por exemplo, a relação entre os usuários da firma regulada e o mercado externo não é uma relação necessária: nada garante que entre os usuários encontraremos firmas exportadoras ou importadoras. Já a relação entre a estrutura institucional e a firma regulada é, obviamente, uma relação necessária.

3. A INSERÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO ESQUEMA ABRANGENTE

Serão examinadas agora as relações identificadas na Figura 1 com um pouco mais de detalhe, tomando-se como referência o caso das telecomunicações.

3.1. Estrutura Institucional/Firma Regulada (relação (4))

Na relação entre a estrutura institucional e a firma regulada, três questões merecem destaque. A primeira diz respeito ao ambiente político onde se processa a regulação. Vogel (1996) enfatiza a importância que a ideologia assumida pelo governo desempenha no caráter do relacionamento entre a firma regulada e a entidade reguladora: "ideas provide the filter through which decision makers interpret market forces". Assim, a associação no debate inglês entre a desregulamentação em telecomunicações e competitividade internacional (os investimentos se redirecionariam para países com estruturas e oferta de serviços de telecomunicações mais eficientes e tecnologicamente sofisticados), e a ausência deste mesmo tipo de associação no debate sobre desregulamentação no caso japonês, explicariam em grande medida a atitude mais liberal e orientada para o mercado adotada no Reino Unido e a estratégia mais administrada e limitada no Japão, na década de oitenta.

A segunda é a possibilidade de "captura" da entidade reguladora pela firma regulada⁴. Em uma primeira abordagem, pode parecer que esta possibilidade é óbvia no caso em que a firma regulada não seja submetida a uma severa pressão competitiva. Mas nem sempre este é o caso. Discutindo a experiência japonesa de reforma do setor de telecomunicações no Japão nos anos 80, Vogel (1996) observa que não

apenas não há evidências de que a Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT), a operadora nacional de telecomunicações, tenha capturado o Ministry of Posts and Telecommunications (MPT), entidade responsável pela regulação do setor, como a observação dos fatos parece indicar o contrário: o MPT demonstrou adotar medidas com viés contrário aos interesses da NTT, em função de conflitos de poder no interior da burocracia estatal⁵.

Este exemplo parece sugerir que conflitos de poder devem ser estudados com detalhe antes de se admitir qualquer hipótese reducionista na relação entre a firma regulada e a entidade reguladora.

Uma terceira questão diz respeito à propriedade do capital da firma regulada. Há na literatura algumas tentativas de estabelecer os parâmetros de análise que justifiquem, de acordo com as circunstâncias, que tipo de empresa é mais adequada para desempenhar as funções de empresa regulada: se uma empresa de capital privado ou uma empresa estatal. Uma destas tentativas foi elaborada por Willig (1993): a partir de um modelo em que os agentes são o dirigente de uma empresa pública, o regulador de uma firma privada e o *framer* (a quem cabe decidir se a melhor alternativa em cada caso é uma empresa estatal ou uma empresa privada), o autor avalia sob que circunstâncias gerais é preferível estabelecer uma empresa estatal ou apenas regular uma empresa privada.

Desconsiderando os casos diante dos quais o *framer* é indiferente entre as duas opções⁶, o autor conclui que, se existem informações privadas não-contratáveis sobre a lucratividade da firma regulada e se o custo marginal social das transferências do tesouro (positivas se a empresa é privada, negativas se a empresa é pública) é estritamente positivo, a decisão vai depender do *trade-off* entre: (a) a medida em que os objetivos do dirigente estatal se desviam dos objetivos do *framer*, e (b) da importância de informações

não-contratáveis sobre os benefícios públicos gerados pelas atividades da empresa privada regulada⁷. O item (b) se deve ao maior grau de insularidade da firma privada, enquanto que o item (a) ao fato de que é relativamente menos custoso para o *framer* monitorar o regulador do que o dirigente da empresa pública⁸. Apenas no caso em que a resposta da empresa a informações não-contratáveis do impacto de suas atividades no interesse público for mais relevante para o *framer*, deverá este último optar pela empresa pública⁹.

Embora o modelo de Willig seja uma ferramenta importante para destacar determinadas questões, sua análise parece excessivamente simples quando se trata do problema da regulação das telecomunicações. Antes de mais nada porque, como observa Mansell (1993), a própria definição do que seria o interesse público está sujeita à ação dos diferentes grupos de pressão de usuários. Especificamente, há divergências entre os interesses de pequenas empresas e usuários domésticos e os interesses dos grandes usuários transnacionais, na medida em que cresce o dilema entre o desenvolvimento de um sistema de telecomunicações que privilegie o acesso universal¹⁰, e a necessidade de segmentação da rede para atender à demanda diferenciada de grandes usuários¹¹. De acordo com o mesmo autor, deve ser rejeitada a noção de que "the rapid diffusion of the most advanced public network capabilities is in the interests of all telecommunications users". Da mesma forma, discussões exclusivamente técnicas tendem a privilegiar as necessidades dos usuários mais sofisticados¹². Não perceber este fato quando se discute o "interesse público" pode gerar efeitos excludentes severos, mesmo em países desenvolvidos como o Reino Unido, onde dados de 1994 estimavam uma margem entre 11 e 13% da população sem telefone residencial¹³. Mesmo estabelecendo-se formalmente como objetivo de política pública combater qualquer tendência excludente, a implementação desta meta pode ser extremamente difícil em um contexto de rápida mudança tecnológica¹⁴.

Além disso, evidências empíricas parecem mostrar que a eficiência da empresa pública, ainda que não privatizada, pode ser significativamente afetada pelo ambiente em que ela opera, pelo fato de que ela não necessariamente assiste de forma passiva a mudanças no grau de competitividade da economia. Mais especificamente, em pesquisa sobre organização e eficiência produtiva das empresas públicas no Reino Unido, Bishop & Thompson verificam um crescimento na produtividade do trabalho acima da média da economia a partir de 1986¹⁵. Ainda de acordo com estes autores, isto se deveria principalmente a mudanças de natureza organizacional, como a transformação de estruturas unidivisionais em estruturas multidivisionais e a adoção da remuneração por performance tanto para a cúpula administrativa quanto para níveis intermediários da administração, em empresas públicas.

Por último, é importante considerar na definição do parâmetro de bem estar público a questão do poder de monopólio da firma regulada. Setores constituídos em rede tendem a apresentar significativas barreiras à entrada, em primeiro lugar pela presença de economias de escopo e de escala, que tornam o ganho marginal, considerada toda a base de ativos da firma, da aquisição de cada ativo adicional maior do que o custo marginal¹⁶. Além disso, a ubiquidade e a interconectividade da rede condicionam significativamente sua lucratividade, o que estimula sua expansão e o consequente aumento no poder de mercado das firmas no setor de telecomunicações¹⁷. O quadro se torna ainda mais complexo pelo fato de que, se os consumidores esperam que uma firma do setor constituído em rede venha a se tornar dominante, eles podem se ver motivados a pagar mais pelos produtos desta firma, tornando esta firma, assim, efetivamente dominante¹⁸. Estas observações só enfatizam a necessidade, cada vez mais admitida, de se considerar a questão da regulação juntamente com a questão da política de defesa da concorrência (a política de concorrência voltará a ser

tratada na análise da relação entre as competidoras da firma regulada e a estrutura institucional).

3.2 Estrutura Institucional/Fornecedores e Estrutura Institucional/Usuários (relações (5) e (6))

As relações (5) e (6) identificam os grupos de pressão mais diretamente afetados pelas decisões da estrutura institucional em relação à firma regulada: os fornecedores nacionais de equipamentos de telecomunicações e os usuários. A questão dos grupos de pressão foi formalizada no artigo clássico de Becker¹⁹. De acordo com este modelo, os grupos procuram influenciar a atividade regulatória para aumentar seu bem-estar, e portanto a regulação deverá favorecer os grupos com maior poder de pressão. Este último vai depender do número de membros no grupo e do volume de recursos utilizados. A conclusão importante é que o poder de um grupo será tanto maior quanto menos ele estiver sujeito a *free-riders*, quando comparado ao outro grupo. Note-se que quanto maior o grupo, mais sujeito ele estará a *free-riders*, pois menores serão os benefícios quando comparados com os custos de cada membro individual do grupo²⁰.

No caso dos usuários a sua inclusão como grupo de pressão é óbvia, ainda que o exercício efetivo deste poder seja, presumivelmente, de natureza problemática: trata-se de um grupo de pressão heterogêneo (inclui famílias e empresas) e numeroso (o que abre espaço para atuação de *free-riders*), além de outras dificuldades²¹. No caso dos fornecedores da firma regulada, são criados vínculos entre estes e a firma regulada, vínculos estes gerados pelos investimentos idiossincráticos realizados pelos fornecedores para atender à demanda específica da firma regulada, os quais são fonte de custos perdidos (*sunk costs*), estimulando a adoção de formas cooperativas de coordenação interfirmas, do gênero daquelas discutidas por Williamson em sua análise dos custos de transação²². A hipótese então é de que esses fornece-

dores passam a atuar como grupo de pressão *contra* qualquer iniciativa de liberalização do setor, de forma tanto mais intensa quando os competidores da firma regulada, efetivos ou potenciais, são firmas transnacionais, que muitas vezes operam com tecnologias às quais os produtores domésticos de equipamentos muitas vezes não têm acesso imediato²³.

Mais especificamente, existe a possibilidade de um conflito de interesses (aberto ou latente) entre os fornecedores da firma regulada e seus usuários, na medida em que os últimos sejam guiados pela combinação preço/qualidade do serviço, que não considera a preservação da rentabilidade do setor nacional produtor de equipamentos.

A caracterização dos grupos de pressão em dois blocos (usuários e fornecedores) é, evidentemente, de natureza muito esquemática. Alguns dos principais grupos de pressão que se formaram, por exemplo, no caso da República Federal Alemã (pré-reunificação) foram: (a) a operadora nacional e seus funcionários (defendendo o *status quo*); (b) fornecedores da operadora nacional, que pelos seus vínculos de clientela com a empresa regulada tendem a defender em aliança com esta o *status quo*; (c) pequenos usuários e usuários em localizações distantes dos grandes centros urbanos, economicamente menos atrantes, em geral beneficiados pelas restrições à competição no setor²⁴ e portanto defensores do *status quo*; (d) empresas usuárias, cuja demanda está basicamente voltada para chamadas de longa distância, muitas vezes penalizadas pelo esquema de subsídio cruzado, e que se posicionam contra o *status quo*²⁵. Este quadro sintético do caso alemão mostra não apenas que os grupos de pressão os quais a entidade reguladora enfrenta tendem a apresentar um perfil sócio-econômico bastante diferenciado, como também que não deve ser descartada *a priori* a possibilidade de alianças intergrupos como um elemento complicador adicional.

Vamos nos deter, entretanto, no conflito mais geral entre usuários e fornecedores nacionais de máquinas e

equipamentos, na medida em que é justamente este tipo de conflito, e os seus resultados, que determinam o alcance e as dificuldades no desenvolvimento de uma política industrial voltada para o setor de telecomunicações. Vogel (1996) examina as soluções para este tipo de conflito no caso britânico e japonês²⁶. O autor observa que, enquanto no caso britânico a iniciativa foi no sentido de privilegiar os usuários, deixando desprotegida a indústria de equipamentos de telecomunicações, no caso japonês deu-se exatamente o inverso: verificou-se a preocupação em proteger a indústria nacional, por exemplo adiando o processo de forma a permitir a NEC se equiparar à Motorola em telefonia celular²⁷. O que surpreende, porém, é que, mesmo identificando esta diferença entre os dois casos, e mesmo reconhecendo o poder que a City londrina exerceu como grupo de pressão do lado dos usuários, sendo um grupo relativamente reduzido e com grande soma de recursos²⁸, o autor parece subestimar a análise de grupos de pressão como auxílio para a compreensão da diferença entre os dois casos²⁹.

É importante esclarecer que, no caso inglês, a ausência de interesse na formulação de uma política industrial para o setor produtor de equipamentos de telecomunicações era elemento explícito da postura política do governo inglês: o Secretário de Estado de Indústria era pessoalmente descrente deste tipo de iniciativa³⁰.

Já no caso japonês, a política industrial era um elemento incorporado ao processo de revisão regulamentária: citando uma medida, exigia-se da NTT que desenvolvesse P & D de "interesse público", o que Vogel explica como uma forma de subsídio aos fornecedores de equipamentos, na medida em que determinava padrões técnicos elevados que obstaculizavam a entrada de importações de equipamentos mais baratos³¹.

Mas não se restringiram apenas ao poder relativo dos grupos de pressão e à postura ideológica em relação à po-

lítica industrial dos dois governos os motivos que explicam as diferenças nos casos inglês e japonês em relação ao conflito fornecedores *versus* usuários. Um outro elemento, e que pode assumir também muita importância dependendo do caso, é a articulação entre as instituições que estão diretamente envolvidas no processo de regulação e as instituições que elaboram a política industrial: no caso japonês, de maior grau de centralização institucional, a atividade regulatória e a formulação da política industrial são tratadas conjuntamente, enquanto que no caso inglês as duas atividades se encontram dispersas entre múltiplas entidades, o que dificulta a adoção de medidas que contemplem ao mesmo tempo os dois objetivos³².

Não basta, portanto, conhecer os grupos de pressão com que a entidade reguladora terá que se defrontar no exercício de suas funções e, especialmente, durante a reforma de uma estrutura de regulamentação. É fundamental perceber a *interação entre os grupos de pressão e as características da própria entidade regulatória*. De acordo com Blankart & Knieps, isto explica porque, mesmo sendo os grupos de interesse na República Federal Alemã muito semelhantes aos grupos de interesse constituídos nos EEUU no início dos anos oitenta, a política de regulamentação do setor de telecomunicações tenha apresentado, nos dois países, ritmos diferentes: enquanto que a política de regulação descentralizada nos EEUU aumentou as possibilidades de ação para os grupos de oposição ao *status quo*, acelerando o processo de liberalização, na RFA, em função de sua estrutura regulatória centralizada, o processo se deu de forma mais lenta³³.

Além disso, a constituição dos grupos de pressão pode variar de acordo com o aspecto da política regulatória em disputa. Welfens & Graack (1997) apontam para o fato de que a política regulatória nos EEUU (e em parte da Comunidade Européia) elegeu como um de seus alvos a expansão da rede, utilizando-se para isto de uma política de preços que

estimulou a adesão de novos usuários através de subsídios aos usuários locais em detrimento dos usuários de longa distância³⁴. O problema que estes autores identificam, porém, é que uma vez estabelecida esta estrutura de subsídios cruzados, desfazê-la se torna muito difícil mesmo depois que uma elevada taxa de penetração é alcançada³⁵: a resistência dos grupos beneficiados ao longo do processo pode se mostrar significativa. Isto sugere que a definição dos usuários como um grupo de pressão homogêneo só é válida quando se encontram em disputa os objetivos mais gerais da regulação (e. g., custo do serviço *versus* política industrial), e que é importante considerar não apenas o poder de pressão dos usuários, mas também a distribuição deste poder de pressão no interior do grupo dos usuários. Uma assimetria significativa na distribuição do poder de pressão entre os usuários pode criar obstáculos quando a questão deixa de afetar os usuários como um todo, como ilustram as dificuldades para a revisão de uma estrutura de subsídios quando as externalidades que inicialmente justificavam aquela opção perdem importância.

3.3 Fornecedores/Firma Regulada (relação (1))

Uma parcela significativa dos fornecedores da firma regulada, no caso das telecomunicações, se situa no segmento da indústria eletrônica que desempenha atualmente um papel estratégico na transformação do perfil industrial das economias modernas, na medida em que condiciona as suas possibilidades de modernização³⁶.

Como identifica Mansell (1993), o ambiente no qual se desenvolvem as relações entre a firma regulada e seus fornecedores vem sofrendo mudanças desde a última década. De acordo com este autor, embora algumas relações de verticalidade entre as operadoras nacionais e seus fornecedores de equipamentos ainda permaneçam, a inovação tecnológica representada pela arquitetura de rede intelligen-

te³⁷ em telecomunicações ajuda a promover uma tendência crescente de diversificação na aquisição de equipamentos, com um movimento paralelo de cooperação entre fornecedores na busca de economias de escala que assegurem competitividade em um segmento ao mesmo tempo tecnologicamente mais dinâmico e menos protegido³⁸.

Ainda de acordo com Mansell, contudo, a possibilidade de diversificação no fornecimento de equipamentos de telecomunicações depende em menor grau da superioridade técnica das alternativas disponíveis no mercado e mais das estratégias adotadas pelas operadoras nacionais e pelos fornecedores tradicionais³⁹. Neste aspecto, Welfens & Graack enfatizam a importância das barreiras oriundas da política de compras de natureza discriminatória por parte da operadora nacional. Baseando-se no caso francês, os autores apontam para a política discriminatória adotada pela France Télécom na aquisição de equipamento de rede de alta tecnologia⁴⁰, avaliando então com grande ceticismo a possibilidade de competição no fornecimento de equipamentos de telecomunicações, na presença de uma firma regulada com caráter de monopólio e preferências por fornecedores nacionais. Sugerem então três alternativas no sentido de aumentar a competição entre os fornecedores de equipamentos para redes de telecomunicações: (a) monitoramento das compras; (b) estímulo à competição com a firma regulada e (c) regulação do preço da operadora nacional através de RPI-X, as duas últimas alternativas com o objetivo deliberado de reduzir a receita, obrigando a firma regulada a se orientar em maior medida pelos seus custos⁴¹.

Em uma avaliação preliminar, as evidências para os diversos países não parecem corroborar o ceticismo de Welfens & Graack, o qual parece estar muito viesado pelo exemplo francês. Há evidências de que, no caso europeu, esteja se verificando uma tendência no sentido de diversificar os fornecedores de equipamentos⁴². Tivemos também a oportunidade de ver no item anterior que a política de

regulação pode ser um instrumento importante, quando apresentamos as orientações opostas que nortearam o caso inglês e japonês, no que diz respeito à proteção da indústria nacional de equipamentos de telecomunicações. Ou seja, que a política de regulação pode incorporar outros objetivos além do estímulo à concorrência, objetivos explicitamente ligados à política industrial, não se limitando apenas a medidas de curto prazo direcionadas para redução de custos e aumento de eficiência.

Resumindo, de uma forma bastante geral, diante da firma regulada se colocam duas opções: exigir que seus antigos fornecedores relativamente mais atrasados desenvolvam produtos compatíveis com as novas tecnologias na área ou adquirir imediatamente os equipamentos de novos fornecedores. A escolha não só é determinada pelo caráter do vínculo descrito na relação (1) da Figura 1, como também pode ser bastante influenciada pelas medidas adotadas pela instituição reguladora.

3.4 Firma Regulada/Usuários e Competidores da Firma Regulada/Usuários (relações (2) e (8))

Em um setor com grande dinamismo tecnológico como é o setor de telecomunicações, é necessário distinguir entre os chamados serviços básicos e os de valor adicionado⁴³. A este respeito, quanto menos expressivas as barreiras à entrada de natureza regulatória, maior a capacidade do sistema de atender aos novos serviços que são demandados, de caráter especializado, uma vez que barreiras de caráter reduzido ou mesmo ausentes favorecem o surgimento de empresas especializadas, aptas a ocupar nichos de mercado, de forma a atender às novas demandas que surgem⁴⁴.

Outro aspecto importante a considerar é a atuação das associações de caráter empresarial, tanto nos EEUU como na Europa, que visam pressionar tanto por melhorias na qualida-

de, quanto por menores preços e maior diversidade de serviços. Nos EEUU tem-se, desde a década de 40, a International Communications Association. No Reino Unido, foi criada em 1974 o International Telecommunication User Group, sendo que em 1958 já tinha sido criada a Telecommunication Managers Association. Na Europa, foi formado em 1989 o European Council of Telecommunications Users Associations, representando os interesses das associações nacionais de usuários na França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Espanha e Alemanha⁴⁵.

Estas associações, em geral, têm defendido a quebra dos monopólios da firma regulada, beneficiando seus eventuais competidores. Assim, não apenas o poder dos usuários institucionais como grupo de pressão tem aumentado, como as relações entre eles e a operadora nacional e seus competidores (efetivos ou potenciais) vem se desenvolvendo em um novo cenário, com a possibilidade de alianças e articulações que tornem ainda mais complexa a atividade do regulador.

O mesmo não poder ser dito, todavia, no que diz respeito aos usuários domésticos. A partir da análise de evidências empíricas, Colton (1993) observa a dificuldade de implementar *workable competition*⁴⁶ no setor de telecomunicações nos EEUU, dadas as limitações e dificuldades de informação e julgamento por parte do consumidor doméstico. Com efeito, na realidade há dois mercados distintos quando comparamos as características das demandas dos usuários institucionais com os usuários domésticos: no caso dos últimos, o grau de sofisticação do sistema de busca é menor, as necessidades são distintas (e em geral menos diversificadas e complexas) e a avaliação da informação pouco elaborada e até mesmo confusa. Ao invés de uma pesquisa sistemática e ampla no universo dos ofertantes, as evidências parecem indicar que o consumidor doméstico recorre a "índices de qualidade", tais como reputação do ofertante, tamanho e idade da empresa, entre outros⁴⁷.

Mesmo que o consumidor deseje realizar sua opção efetivamente com base nos preços, terá ainda de considerar o custo da busca, a incerteza quanto ao comportamento futuro dos preços, o custo de mudar de prestador de serviços, e a rentabilidade esperada da poupança a ser obtida com a redução de custos. Por tudo isto, a menos que o diferencial de preços seja substantivo, não é razoável esperar que o consumidor reaja a qualquer *spread* observado entre os ofertantes.

A maior inércia do grupo de usuários domésticos, aliada ao seu maior número (o que aumenta a ameaça representada pelos *free-riders*) e menor volume de recursos mobilizados, nos permite especular que os competidores da operadora nacional (firma regulada) tendem a encontrar maior respaldo para suas iniciativas no âmbito do processo regulatório quanto maior for o grau de organização dos usuários institucionais.

UFRJ/CCJE
Biblioteca Eugênio Gudin

3.5 Mercado Externo/Usuários (relação (3))

Não menos importante do ponto de vista de países com problemas crônicos em balanço de pagamentos, estão as consequências da atividade regulatória para a competitividade internacional das empresas estabelecidas no país. No caso das telecomunicações, é reconhecido na literatura que:

*The needs of the whole community of users of public telecommunication networks increasingly are being defined by the requirements of a relatively small number of large firms which seek advanced networks and services to augment their competitiveness in the international market*⁴⁸

Apresenta-se, desta forma, um novo *trade-off* a ser considerado pelos formuladores da política de regulação em telecomunicações: priorizar as demandas de acesso universal

às comunicações (o que, na maior parte das vezes, como tivemos oportunidade de ver, significa privilegiar segmentos da demanda menos sofisticados), perdendo assim competitividade internacionalmente, ou favorecer as demandas dos grandes competidores internacionais, limitando o acesso à rede de telecomunicações? Este dilema expõe a necessidade de que sejam considerados as relações entre os agentes no processo regulatório em seu conjunto, e, dependendo das circunstâncias históricas específicas, levando-se em conta também a definição das metas de política econômica.

Por outro lado, o processo de atualização tecnológica nas telecomunicações, por si só, pode apresentar impactos significativos em termos de balança comercial. Como explica Welfens (1997), a modernização gera uma necessidade de equipamentos cujo estrangulamento muitas vezes apenas pode ser resolvido, a curto prazo, pelas importações, agravando assim desequilíbrios comerciais, ainda que a longo prazo se espere uma melhora no saldo externo com a exportação de serviços de telecomunicação mais eficientes⁴⁹.

Um último ponto a ser destacado na relação entre regulação e competitividade internacional diz respeito à correlação entre liberalização e vantagens competitivas. É corrente a tese de que, principalmente em telecomunicações, a desregulamentação e o aumento no grau de competição se traduzem em maior eficiência e serviços de maior sofisticação tecnológica, o que se redundaria em vantagens de localização com a consequente atração de investimento externo e aumento no grau de competitividade do país, além de outros efeitos positivos, inclusive de natureza fiscal⁵⁰. Vogel (1996) observa que na verdade a situação é muito mais complexa do que aparenta:

In practice, however, it is becoming increasingly difficult for national authorities to design telecommunications regulation to maximize competitive

advantage, for they face a series of complex trade-offs...they must choose whom they are trying to make competitive: telecommunications users, equipment suppliers, dominant carriers or new competitors. If they seek to use telecommunications as a tool to make industry as a whole more competitive, then they should favor liberalization to lower prices and stimulate a wider range of services. If they wish to promote domestic equipment suppliers, then they should delay liberalization because these suppliers generally enjoy privileged relationships with the dominant carriers. They should also try to "rig" technical specifications to favor domestic firms. And if they really want to support the dominant carrier, of course, they should delay liberalization or forestall it altogether.⁵¹

3.6 Competidores da Firma Regulada/Estrutura Institucional (relação (7))

Vários autores, entre eles Welfens, vêm questionando o papel da própria regulação quando houver a possibilidade de estimular a competição: o aumento no grau de competição reduziria a necessidade da atividade regulatória. Especificamente no caso das telecomunicações, novas tecnologias estariam reduzindo a importância dos custos perdidos (*sunk costs*), o que justificaria o abandono do status de *public utility* e o estímulo à competição como sucedânea da regulação, a qual gera altos custos sociais na medida em que estimula ineficiência na alocação de recursos, pois induz as firmas a investir recursos para obter vantagens em relação à agência regulatória ao invés de reduzir custos⁵².

Mesmo o duopólio apresentaria significativas vantagens em relação a um único operador, ainda que o monopolista pudesse explorar de forma mais efetiva economias de escala, na medida em que: (a) os altos custos da regulação no

caso do monopólio podem mais do que compensar os benefícios sociais advindos da exploração de economias de escala estáticas; (b) o monopólio tende a ser menos sensível à demanda do que o duopólio; (c) inovação e diferenciação de produtos é mais provável no duopólio do que no monopólio, (d) assimetrias de custo no duopólio estimulam o progresso técnico. Mas uma ressalva é feita: o duopólio pode não ser uma solução conveniente no caso em que as parcelas de mercado sejam muito desiguais, pois neste caso há o risco de coalisão tácita e daquilo que Welfens define como "dependência técnica", ou seja, a dependência da firma entrante de linhas da firma já estabelecida⁵³.

Há duas observações a serem feitas quanto a estes argumentos. Em primeiro lugar, como aponta Vogel, a solução duopólica parece não ter sido bem sucedida no caso inglês: apesar dos esforços do *Office of Telecommunications* (OfTel), a firma entrante (Mercury) não foi bem sucedida em abalar o domínio da firma estabelecida (BT). Isto, apesar de, em 1985, o OfTel ter estabelecido termos de interconexão que favoreciam significativamente a Mercury⁵⁴.

Uma segunda observação diz respeito à tese de que regulação e abertura do mercado à competição representam alternativas em princípio excludentes. Segundo Grieve & Levin, os conceitos de *public utility* e *common carriers* precisam ser vistos por um novo ângulo quando se introduz a concorrência⁵⁵. Um monopólio caracterizado como *public utility* em geral se compromete a cobrar pelos seus produtos ou serviços uma tarifa justa, de forma universal, sem discriminar entre os demandantes. Ocorre que ao se introduzir a concorrência uma das características do conceito de *public utility* deixa de estar presente: exatamente o seu caráter monopolista. Isto introduz uma série de problemas. Como explicam Grieve & Levin,

The public utility and the regulator are placed in an impossible situation. The public utility must

*undertake expensive investments so that it can serve all customers while its competitors can choose only certain customers. The regulator will be required to set just and reasonable rates. But if those rates must be sufficient to cover all of the public utility's costs, they may not be sustainable in a competitive market. If the regulator responds by allowing the public utility to lower its rates, the opportunity to recover the costs of the imposed obligations will not be provided. If the regulator attempts to ensure that the public utility's costs are covered through the imposition of any kind of policy, it faces the cries of competitors complaining that the utility is being granted protection from competition. The regulator simply cannot fulfill its obligation.*⁵⁶

A partir desses impasses, duas alternativas se estabelecem: suspender as obrigações que se baseiam no conceito de *public utility* ou impô-las não apenas ao ex-monopolista, como também aos novos entrantes. Em princípio, o mais coerente seria suspender todas as obrigações, uma vez que o mercado tenha se tornado competitivo: impor as mesmas obrigações a todos os competidores não possui justificativa teórica, além de aumentar expressivamente os custos de regulação. O mesmo paradoxo se aplica às imposições sobre os *common carriers*: se, por exemplo, a firma regulada é obrigada a atender à demanda sem exclusão enquanto que seus concorrentes não sofrem o mesmo tipo de restrição, a consequência será que a firma regulada não terá como evitar os clientes de maior risco/custo, com efeitos negativos sobre a rentabilidade. Novamente, por uma questão de simetria, ou se cancela qualquer imposição, ou passa-se a regular todos os participantes do mercado, o que mais uma vez não possui suporte teórico além de elevar muito os custos de regulação⁵⁷.

Uma vez suspensas todas as obrigações de *common carrier* e *public utility*, dois problemas surgem: o primeiro diz

respeito aos usuários finais, o segundo à relação entre a firma regulada e seus competidores. No caso dos usuários finais em telecomunicações, Grieve & Levin confiam nas economias de tráfego geradas pela expansão da rede como estímulo para a não-exclusão⁵⁸.

O segundo problema se refere à relação entre as firmas competidoras e a firma estabelecida: trata-se novamente da questão de acesso, que se agrava na medida em que as obrigações são suspensas. Grieve & Levin sugerem, para o caso de telecomunicações, a imposição de *common carrier* limitada ao acesso ao consumidor final⁵⁹. As evidências parecem indicar portanto que, nos casos de rede envolvendo problemas de acesso, a questão é mais complexa do que apenas substituir regulação por competição: como concluem Armstrong, Cowan & Vickers ao estudarem o caso inglês no setor de telecomunicações, "The ensuing controversy over interconnection terms and tariff rebalancing illustrates the point that regulation is often needed as a complement, rather than a substitute, to competition."⁶⁰

4. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou mostrar a atividade regulatória como uma política pública de alcance mais amplo do que aquele que em geral lhe é atribuído, i.e., não como uma atividade que se resumiria apenas a estabelecer o preço de determinados serviços objetivando eficiência do produtor e bem estar do consumidor final, mas como uma das variáveis a serem definidas no estabelecimento das diretrizes básicas de política econômica, ao menos quando o setor regulado for um setor como o de telecomunicações, com efeitos amplos sobre o restante do sistema econômico.

Como uma pequena amostra da literatura demonstrou, o conjunto de questões abarcadas pela atividade regulatória

é vasto, mesmo quando limitado ao setor de telecomunicações, e o fato de subestimá-lo ao definir a orientação que irá presidir o agente regulador não significa, obviamente, que estas questões se tornem irrelevantes. Significa, isto sim, que as opções sobre o conjunto de questões excluídas estarão se efetivando de forma não-deliberada e, provavelmente, não-consistente, com as conseqüências podendo não apenas apresentar desvios, mas até mesmo acabarem por contradizer as metas declaradas dos formuladores, especialmente em termos de bem-estar.

Uma ressalva, entretanto, se faz necessária. A seleção dos vínculos a serem considerados (por exemplo, a relação firma regulada/fornecedores de equipamentos) proposta neste trabalho não deve ser vista como um dado objetivo, independente das tendências dos formuladores de política regulatória. De fato, a própria definição do conjunto de vínculos a ser considerado é, ela mesma, uma das variáveis fundamentais da regulação, como deve ter ficado evidente pelos casos descritos neste trabalho. Tal definição é indispensável até mesmo pelo fato trivial de que considerar todos os vínculos seria excessivo do ponto de vista da racionalidade administrativa, possivelmente gerando um efeito de paralisia diante do acúmulo de conflitos a serem enfrentados pela entidade regulatória.

Na verdade, o que se sugere é que: (a) que este conjunto seja o mais amplo possível, de forma a minimizar o risco de inconsistências com outras metas de política econômica, não-percebidas pela instituição reguladora, e (b) que a definição deste conjunto de vínculos seja feita de forma explícita, o que permitiria uma revisão planejada das diretrizes escolhidas, sempre que as metas desejadas não fossem alcançadas ou que mudanças de orientação política assim o exigissem.

O que se questiona, portanto, são abordagens do processo regulatório que tratam das questões levantadas como

se os efeitos da atividade de regulação se esgotassem nos agentes mais imediatamente envolvidos, ignorando não apenas as várias externalidades geradas, como os conflitos produzidos ao longo do próprio processo, e muitas vezes desprezados em favor de reduções abstratas, como, por exemplo, regulação *versus* concorrência.

NOTAS

1 Esta idéia se aproxima bastante da distinção de Levy & Spiller (1994) entre "basic design" e "detail design". Segundo aqueles autores, "The basic design of a regulatory system involves the mechanisms that impose substantive or procedural constraints on regulatory discretion and that serve to resolve conflicts affecting these constraints. Detail design comprises the rules governing utility pricing, cross- or direct subsidies, market entry, interconnection, and the like." (Levy & Spiller, 1994, p.220)

2 Welfens (1997) lista alguns destes impactos: (1) aumenta a transparência na economia, facilitando processos de arbitragem que incrementam a eficiência econômica; (2) favorece a expansão das relações comerciais e o desenvolvimento de serviços financeiros; (3) facilita o estabelecimento de alianças interfirmas com aumento no grau de eficiência global; (4) estimula o investimento externo ao possibilitar conexões mais rápidas e eficientes entre as subsidiárias de empresas transnacionais e suas respectivas matrizes, ao mesmo tempo em que aumenta a competitividade das firmas locais (Welfens, 1997, p.86). Embora o autor esteja mais voltado para o caso das economias em transição de um sistema socialista para um regime de mercado, estes impactos se verificam igualmente no caso de economias em desenvolvimento.

3 Os mesmos autores acrescentam que inovações administrativas como a administração de estoques do tipo "just-in-time" exigem uma rede densa de comunicações locais (Ernst & O'Connor, 1992, p. 236).

4 Para uma rápida discussão da tese da captura pela firma regulada da entidade reguladora ver Viscusi, Vernon, & Harrington, Jr. (1995).

5 Vogel, (1996, p. 5).

6 As circunstâncias diante das quais o framer é indiferente entre as duas formas de propriedade do capital são aquelas em que o regulador tem um controle indireto sobre a empresa privada suficiente para obter os mesmos resultados que um dirigente estatal sobre uma empresa pública, especificamente: (a) não há informação privada sobre a lucratividade antes que a decisão privada de investir seja feita; (b) em que a lucratividade da empresa (a ser conhecida exclusivamente pela firma regulada), os impactos sociais de sua atividade e os objetivos privados do regulador (a serem conhecidos apenas pelo regulador) somente são revelados aos respectivos agentes após o investimento privado ter sido realizado, e (c) se as transferências do tesouro realizadas para a firma regulada não são motivo de preocupação do regulador, porque os custos marginais sociais da obtenção de fundos públicos são nulos (Willig, 1993, pp. 162-3).

7 Willig (1993, p. 166).

8 Isto porque o dirigente da empresa pública está informado sobre três variáveis ao mesmo tempo: lucratividade, impacto social de suas atividades e seus objetivos privados, o que dificulta a um observador externo distinguir entre as três (Willig, 1993, p. 166).

9 Esta conclusão, contudo, é questionada por Laffont (1993). De acordo com este autor, a medida em que a agenda privada do dirigente estatal se desvia dos objetivos sociais depende em grande medida da estrutura institucional e administrativa do país em questão, sendo, ainda segundo ele, uma questão de ciência política e não de economia (Laffont, 1993, p.176).

10 A justificativa do acesso universal se dá na medida em que existem externalidades de rede, ou seja, a utilidade que um consumidor obtém do acesso à rede está positivamente correlacionada do número de outros consumidores que também têm acesso a esta rede. Uma formalização interessante deste fato, juntamente com seus efeitos sobre a política de defesa da concorrência pode ser encontrada em Katz & Shapiro (1985).

11 Mansell (1993, pp. 215-6).

12 Mansell (1993, p. 227).

13 Mansell (1996, p.6).

- 14 Mansell (1996, p.4).
- 15 Bishop & Thompson (1994, pp. 361-363).
- 16 Selwyn (1996, p. 74).
- 17 Selwyn (1996, p. 78).
- 18 Para uma formalização desta idéia ver Katz & Shapiro (1985).
- 19 Becker (1983).
- 20 Para um resumo da análise do modelo de grupos de pressão, ver Viscusi, Vernon, & Harrington, Jr. (1995).
- 21 Para citar apenas um exemplo, Colton (1993) ao tratar da possibilidade de "workable competition" nos serviços de telecomunicações, aponta para o fato de que "The theory that competition disciplines telecommunication prices depends for its accuracy upon the assumption that consumers will seek out and use information in their decision making. That assumption is demonstrably false. Instead, consumers tend to make habit purchases." (Colton, 1993, p. 783). Quando os consumidores se orientam mais pelo hábito do que pelos preços, não é de se esperar que eles pressionem ativamente a instituição reguladora por menores preços. Voltaremos a este ponto com um pouco mais de detalhe posteriormente, quando formos tratar das relações entre a firma regulada, seus competidores e os usuários domésticos.
- 22 Williamson (1986).
- 23 Esta hipótese é reforçada por Welfens (1997) ao tratar da privatização em telecomunicações nos casos da Europa Central e Oriental, em transição de um sistema de planejamento estatal para economias de mercado. Aquele autor observa que "...the equipment firms which are interested in defending exclusive relationships with the national network operator are likely to support the survival of an exclusive government-owned network operator. The main reason for this is that by capturing the network operator, they can indirectly control market entry into the equipment industry. As long as the network operator is government-owned, domestic firms can hope to ensure their benefit from privileged government procurement contracts." (Welfens, 1997, pp. 94-5).
- 24 Uma vez que a competição induz as empresas a preferirem mercados de rentabilidade mais elevada.

- 25 Blankart, & Knieps (1989).
- 26 São duas as principais razões para a seleção dos casos britânico e japonês: (a) as experiências de liberalização dos dois países no setor de telecomunicações tiveram início aproximadamente na mesma época, estando, portanto, sujeitas de uma maneira geral às mesmas circunstâncias históricas; (b) nos dois países as iniciativas partiram de governos de orientação política conservadora, o que excluiria, a princípio, diferenças ideológicas como elemento explicativo de diferenças percebidas entre os dois casos (Vogel, 1996, p.3).
- 27 Vogel (1996, pp. 3 e 8).
- 28 Vogel (1996, p.11).
- 29 Vogel (1996, p.6). As justificativas apresentadas são de que (a) os grupos de pressão, particularmente usuários e entrantes potenciais não atuaram nos dois países a não ser quando as reformas já estavam sendo implementadas; (b) o alinhamento dos dois grupos foi similar tanto no caso japonês quanto no caso inglês, o que impede que se extraia a partir daí conclusões sobre as diferenças nos processos encontrados nestes dois países. Quanto ao primeiro argumento não há muito que dizer, uma vez que o autor não explica quais foram os critérios que utilizou para avaliar a pretensa passividade ou o desinteresse dos grupos de pressão antes do desenvolvimento das reformas. Quanto ao segundo argumento, é razoável esperar que os grupos de pressão que o autor observa se alinhem de forma parecida nos diferentes países: a questão está justamente *na diferença entre o poder de cada grupo nos vários países*. Por último, nunca é demais notar que não se deve esperar que o modelo dos grupos de pressão esclareça por si só todas as diferenças nos processos de reforma regulatória nos vários países, daí a necessidade de uma análise *abrangente* de cada caso.
- 30 A respeito do Secretário, Keith Joseph, Vogel afirma que: "Joseph was profoundly disdainful of industrial policy, so much so that he sought to dismantle entire divisions of his own department. He had no qualms about abandoning the British telecommunications equipment industry and focusing on the wider community of telecommunications users." (Vogel, 1996, p. 3).
- 31 Vogel (1996, p.5).
- 32 Vogel (1996, p.7).

- 33 Blankart, & Knieps (1989, pp. 594-5).
- 34 Welfens & Graack (1997, pp. 26-7).
- 35 Welfens & Graack (1997, p. 27).
- 36 Veja-se a respeito Ernst & O'Connor (1992, pp. 13-4).
- 37 Por "rede inteligente" entende-se a integração entre telecomunicações e processamento de informações, através de um processo crescente de digitalização da rede.
- 38 Mansell (1993, p. 161).
- 39 Mansell (1993, p. 161).
- 40 Welfens & Graack (1997, p.47).
- 41 Welfens & Graack (1997, p.48).
- 42 Mansell (1993, p. 70).
- 43 A distinção entre os dois tipos de serviços nem sempre é muito clara. Uma definição possível é aquela que identifica os serviços básicos como sendo aqueles de simples transporte de voz ou dados, e os de valor adicionado como todos os demais (Welfens & Graack, 1997, p.49).
- 44 Welfens & Graack (1997, p.51).
- 45 Mansell (1993, pp. 177-8).
- 46 Uma das mais conhecidas elaborações do conceito de *workable competition* está em Clark (1940), embora várias outras tenham sido apresentadas. De uma forma geral, *workable competition* está associado à rejeição do modelo de concorrência perfeita como instrumento de análise empírica, especificando a partir daí uma série de padrões normativos que representem uma "solução adequada" ao problema do monopólio. Uma definição de *workable competition* seria então "... the practically attainable conditions whose presence is both necessary and sufficient in a particular segment of the economy for it to be doing or being what the public interest may reasonably demand of it, and whose greater fulfilment would imply greater social benefit." (Sosnick, 1958, p. 385).
- 47 Colton (1993, p. 779).
- 48 Mansell (1993, p. 231).

- 49 Welfens (1997, p.94).
- 50 Welfens é bastante explícito neste ponto:
Competition in telecoms services is indirectly a locational advantage; it improves international competitiveness, helps to create jobs, improves the use of knowledge in society and thus raises productivity, while helping to raise tax revenues as economic activities expand and raising consumer welfare as waiting lists are cut and service quality and variety improved."(Welfens, 1997, p. 128).
- 51 Vogel (1996, p.9).
- 52 Welfens (1997, p.113).
- 53 Welfens (1997, p.115). Aqui há o conhecido problema do preço de acesso: a este respeito observa o mesmo autor que "If both the trunk operator and the local network operator charge monopolistic access charges, prices of telephone services will be higher than they should be - with respect to the true costs."(Welfens, 1997, p.117).
- 54 Vogel (1996, p.4). Na revisão de 1990, o governo decidiu terminar com o duopólio e abrir o mercado de telecomunicações para novos entrantes.
- 55 *Public utility* se refere a firmas que são fornecedoras monopolistas de serviços essenciais ao público. O caráter de monopolista se estabelece dada a existência de monopólio natural ou pela legislação (concessões exclusivas). *Common carriers* são firmas que se comprometem a atender a demanda sem discriminações de preços ou exclusão.
- 56 Grieve & Levin (1996, p. 999).
- 57 Uma alternativa possível, como sugerem Grieve & Levin, é permitir que as firmas entrantes escolham os mercados geográficos em que desejam atuar, sabendo *a priori* que estarão sujeitas às mesmas obrigações de *common carrier* que a firma regulada. Veja-se Grieve & Levin (1996, p.1001).
- 58 Grieve & Levin (1996, p.1010). Como tivemos a oportunidade de ver ao discutir a relação entre estrutura institucional e firma regulada, há autores como Mansell (1993) que enfatizam o caráter heterogêneo da demanda de usuários finais e a possibilidade daí

advinda de exclusão de mercados de menor rentabilidade. Vista sob este ângulo, a conclusão de Grieve & Levin parece um tanto otimista.

59 Grieve & Levin (1996, p.1010).

60 Armstrong, Cowan & Vickers (1994, p. 241).

BIBLIOGRAFIA

ARMSTRONG, Mark; COWAN, Simon & VICKERS, John (1994): *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

BECKER, Gary S. (1983): "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98, 3: 371-400.

BISHOP, Matthew & THOMPSON, David (1994): "Privatization in the UK: Internal Organization and Productive Efficiency", In: Bishop, Matthew; Kay, John & Mayer, Colin: *Privatization & Economic Performance*. Oxford, Oxford University Press.

BLANKART, Charles B. & KNEIPS, Günter (1989): "What Can We Learn from Comparative Institutional Analysis? The Case of Telecommunications", *Kyklos*, 42, 4: 579-598.

CLARK, J. M. (1940): "Toward a Concept of Workable Competition". *American Economic Review*; 30,2: 241-256.

COLTON, Roger (1993): "Consumer Information and Workable Competition In: Telecommunications Markets", *Journal of Economic Issues*, 27,3: 775-792.

ERNST, Dieter & O'CONNOR, David (1992): *Competing in the Electronics Industry: the Experience of Newly Industrialising Economies*. Paris, OECD.

GRIEVE, Willie A. & STANFORD, L. Levin (1996): "Common Carriers, Public Utilities and Competition", In: *Industrial and Corporate Change*, 5,4: 993-1011.

KATZ, Michael L. & SHAPIRO, Carl (1985): "Network Externalities, Competition, and Compatibility". In: *American Economic Review*, 75,3: 424-440.

LAFFONT, Jean-Jacques (1993): "Comment on "Public versus Regulated Private Enterprise", by Willig". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*. Washington, The World Bank.

LEVY, Brian & SPILLER, Pablo T. (1994): "Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*. Washington, The World Bank.

MANSELL, Robin (1993): *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*. London, SAGE Publ.

_____ (1996): "Regulation and Policy for Advanced Communication Technologies and Services". SPRU Working Paper No. 5.

SELWYN, Lee L. (1996): "Market Failure in "Open" Telecommunication Networks: Defining the New "Natural Monopoly". In: Sichel, Werner & Alexander, Donald L. (eds): *Networks, Infrastructure, and the New Task for Regulation*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

SOSNICK, Stephen H. (1958): "A Critique of Concepts of Workable Competition". In: *Quarterly Journal of Economics*, 72,3: 380-423.

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M. & HARRINGTON JR., Joseph E. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, Mass., MIT Press.

VOGEL, Steven K. (1996): "International Games with National Rules: Competition for Comparative Regulatory Advantage in Telecommunications and Financial Services", *BRIE Working Paper 88*.

WELFENS, Paul J. J. & GRAACK, Cornelius (1997): "Telecommunications in Western Europe: Liberalization,

Technological Dynamics and Regulatory Developments". In: Welfens, Paul J. J. & Yarrow, G. (eds.): *Telecommunications and Energy in Systemic Transformation*. Berlin, Springer.

WELFENS, Paul J. J. (1997): "Telecommunications in Systemic Transformation: Theoretical Issues and Policy Options". In: Welfens, Paul J. J. & Yarrow, G. (eds.): *Telecommunications and Energy in Systemic Transformation*. Berlin, Springer.

WILLIAMSON, Oliver E. (1986): *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York, N.Y. University Press.

WILLIG, Robert D. (1993): "Public versus Regulated Private Enterprise". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*. Washington, The World Bank.

ÚLTIMOS TEXTOS PUBLICADOS

407. FAGUNDES, Jorge Luiz Sarabanda da Silva. Economia institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. Jorge Fagundes. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1997. (45 pág.)
406. FAGUNDES, Jorge Luis Sarabanda da Silva. Políticas de defesa da concorrência e política industrial: notas para um projeto de integração. Jorge Fagundes. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE, 1997. (47 pág.)
405. OREIRO, José Luis. Preferência pela liquidez e escolha de portfólio: estabelecendo os micro-fundamentos da não-neutralidade da moeda no longo prazo. José Luis Oreiro. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE, 1997. (40 pág.)
404. OREIRO, José Luis. O debate Keynes e os "Clássicos" sobre os determinantes da taxa de juros: uma grande perda de tempo? José Luis Oreiro. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE, 1997. (32 pág.)
403. PROCHNIK, Victor. Alianças Estratégicas Internacionais e Transferência de Tecnologia para o Brasil. Victor Prochnik. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1997. (43 pág.)
402. SABOIA, João Luiz Maurity. Redução do Tamanho dos Estabelecimentos da Indústria de Transformação; Causas Conjunturais e Estruturais. João Sabóia. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1997. (32 pág.)
401. SABOIA, João Luiz Maurity. Proposta de Indicadores para o Mercado de Trabalho no Brasil; maior homogeneização com Deterioração nas Principais Regiões Metropolitanas. João Sabóia. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1997. (23 pág.)
400. SICSÚ, João. A negação da ineficácia da política monetária: a alternativa de Keynes e dos pós-keynesianos. João Sicsú. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1997. (44 pág.)
399. ALBUQUERQUE, Eduardo de Motta e. National systems of innovation and non-OECD countries: notes about a rudimentary and tentative "tipology". Rio de Janeiro: UFRJ/ IE, 1997. (64 pág.)