

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

## PROJETO DE LEI Nº 5.895, DE 2013

Dispõe sobre separação dos serviços de telefonia e de provisão de acesso a infraestrutura de telecomunicações.

**Autor:** Deputado RONALDO NOGUEIRA

**Relator:** Deputado MARCO TEBALDI

### I – RELATÓRIO

A proposição modifica a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), introduzindo a separação dos serviços de telefonia e de provisão de acesso à infraestrutura de telecomunicações e flexibilizando o prazo da concessão.

O Projeto de Lei permite que a delegação da prestação do serviço de telecomunicações seja feita por prazo indeterminado. Isto corresponde às alterações realizadas nos arts. 83, 84, 93 e 99 da LGT. Atualmente é por vinte anos.

O Poder Concedente fica autorizado a proceder à conversão ou ajuste da natureza do serviço objeto da concessão ou do seu prazo, acrescentando-se parágrafo único ao art. 88 da LGT.

Ao eliminar o parágrafo único do art. 64 da LGT, permite-se a que o serviço telefônico fixo comutado não seja prestado em regime público.

O Projeto de Lei em tela define em seu art. 4º que os proprietários da infraestrutura de telecomunicações não podem prestar o

serviço diretamente ao usuário final. De forma equivalente, os prestadores do serviço não podem deter controle sobre a infraestrutura de telecomunicações.

Os arts. 5º e 6º tratam da transição das atuais operadoras dos serviços de telefonia fixa comutada e móvel que deverão cindir suas operações de forma a separar a prestação do serviço da propriedade da infraestrutura. O prazo desta transição será de 270 dias.

O serviço de operação de infraestrutura será dado por concessão em regime público, mas por prazo indeterminado.

O art. 7º realiza a exclusão expressa dos serviços de radiodifusão e de oferta de conteúdo por acesso condicionado das disposições desta lei.

Além desta Comissão, a proposição foi distribuída às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e Constituição e Justiça e de Cidadania. Está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões em regime de tramitação ordinária. Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

O Projeto de Lei em comento apresenta duas propostas, a possibilidade de flexibilização do regime de delegação da prestação do serviço em telecomunicações de prazo determinado para prazo indeterminado e a separação estrutural entre a propriedade da infraestrutura. Começamos pelo primeiro ponto.

A existência de um prazo para a delegação do serviço torna obrigatória a discussão da chamada “reversibilidade” dos ativos envolvidos para o Poder Concedente quando o final da concessão chega ao fim.

Este tem sido um enorme problema da perspectiva do investimento. Afinal, qual o incentivo da operadora em investir se tudo será revertido ao Poder Concedente?

Ademais, quais ativos efetivamente devem ser revertidos? No caso de telecomunicações, há um percentual significativo de infraestrutura ligado à provisão de serviços de internet, que mal existiam na época da privatização. Serão tais ativos, como as fibras óticas, reversíveis ou não?

A insegurança sobre o retorno do investimento em ativos com data marcada para serem devolvidos ao Poder Concedente vem restando o incentivo a investir no setor.

Dessa forma, a possibilidade de fazer a concessão ou autorização a prazo indeterminado atenua de forma significativa este problema e pode ajudar a recuperar o investimento no setor. Assim, os dispositivos do art. 2º do projeto são adequados, promovendo uma potencial flexibilização do prazo de concessão.

A segunda parte do projeto já é mais discutível. O principal objetivo seria promover a competição da prestação de serviços de telecomunicações, desverticalizando a propriedade da infraestrutura da prestação do serviço. Na medida em que o prestador do serviço é diferente do dono da infraestrutura, este último não teria incentivos a discriminar em seu favor ou de seus associados. Os prestadores do serviço poderiam competir entre si em pé de igualdade.

O incentivo à operadora incumbente discriminar, no entanto, não pode ser tomado como algo que sempre se verifica em situações de integração vertical. Há uma ampla literatura na teoria econômica mostrando que, quanto mais eficiente o entrante, menor será o incentivo da operadora verticalmente integrada a discriminar. Ademais, o incentivo a discriminar depende fundamentalmente do valor regulado do preço de acesso. Regulações que permitam que o preço de acesso se aproxime mais do custo de oportunidade do acesso para a operadora tendem a remover o incentivo à discriminação da qualidade da conexão, reduzindo sobremaneira a necessidade de regulações mais intrusivas, incluindo a separação estrutural ora proposta.

Após avaliar em que medida a separação estrutural é realmente relevante para desincentivar a discriminação e fomentar a competição, é importante endereçar os seus potenciais custos sobre a eficiência econômica.

O primeiro problema é que a separação estrutural compromete a unicidade operacional da operadora, reduzindo as vantagens pelas quais a teoria econômica moderna explica a própria formação das firmas, como arranjos de governança alternativos às transações no mercado.

Em segundo lugar, a separação proposta compromete e atrasa a tendência de convergência das redes de comunicações eletrônicas.

Em terceiro lugar, destacam-se os principais conjuntos de custos em termos de eficiência associados à separação do atacado do varejo:

1) problemas na coordenação dos investimentos e da produção, significativos em setores com elevado grau de mudança tecnológica. A OCDE (2003) indica que na separação atacado/varejo, os problemas de coordenação emergem em função da maior distância entre o segmento do atacado e os usuários finais. Seria difícil para os segmentos de varejo separados convencerem um atacado de outra firma para a necessidade de um grande investimento que antecipe a demanda em um novo serviço.

2) problemas de quem responsabilizar sobre a qualidade do serviço, o proprietário da infra-estrutura ou o provedor do serviço. O usuário final do setor de telecomunicações tem evidente dificuldade em atribuir responsabilidades, no caso de falhas do serviço, aos operadores do varejo ou do atacado quando estas estão separadas. Essa dificuldade constitui uma das justificativas da eficiência do arranjo de integração entre a operadora no atacado e no varejo. Havendo integração, a responsabilização é direta, não havendo o risco de cada empresa empurrar o problema do consumidor para a outra. Ou seja, a integração vertical melhora a capacidade de exercício do direito do consumidor.

3) prejuízo à capacidade de fornecer cestas de serviços (por exemplo, o *triple play* ou *quadruple play*). A oferta de serviços em cestas como o *triple play* (telefonia fixa-TV a cabo-internet) é tão mais facilitada quanto mais integrada estiver a operadora tanto horizontalmente nestas linhas de negócio na infraestrutura, como verticalmente em relação às ofertas de varejo. Afinal de contas, de nada adianta integrar essas linhas de negócio na infraestrutura se elas serão segmentadas no varejo quando da relação com o usuário final.

4) eliminação de economias de escopo e emergência de um típico problema de “marginalização dupla” em que os dois níveis separados adicionam suas margens de lucro, gerando incremento de preços do serviço. Ou seja, a desverticalização pode implicar um incremento imediato dos preços no varejo dado que cada elo da cadeia passa a aduzir sua própria margem ao preço do serviço sem levar em conta o efeito sobre o outro.

O argumento final diz respeito à importância da concorrência por infra-estrutura. O que realmente faz a diferença para o consumidor é a competição por infra-estruturas e não por serviços. É esta competição que gera inovações e impacta o bem estar do consumidor. Boa parte da regulação de *unbundling* e *bit-stream* nos países desenvolvidos objetiva fazer com que os provedores de serviços se desenvolvam e passem a ofertar infra-estrutura. Na verdade, é a *expertise* na oferta do serviço que torna este provedor um concorrente potencial especialmente relevante para os proprietários de infra-estrutura. Impedi-los de se verticalizarem seria uma forma de condenar a provisão de infra-estrutura a uma estrutura concentrada. No limite, isto é condenar estes provedores ao papel quase que de revendedores da infraestrutura, quando eventualmente alguns poderiam estar eles próprios se tornando proprietários de uma nova infraestrutura.

Em síntese, entende-se que a separação estrutural em um contexto em que as distintas infra-estruturas tornam-se intercambiáveis gera custos não desprezíveis.

Tendo em vista o exposto somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.895, de 2013, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2013.

Deputado MARCO TEBALDI  
Relator