

Regulação assimétrica no Brasil: experiências setoriais para a competição

Jonas Antunes^(*)

O ano de 2011 marca o início de uma nova fase para o setor de telecomunicações no Brasil. Depois de anos de regulação para a universalização de serviços básicos de telefonia fixa, a Anatel decidiu regular assimetricamente o poder econômico dos operadores dominantes, controladores de infraestruturas essenciais, para garantir ao usuário brasileiro o direito de escolha de seu prestador de serviços de telecomunicações. As propostas de atualização do regulamento de EILD (Exploração Industrial de Linhas Dedicadas) e do PGMG (Plano Geral de Metas de Competição) são exemplos dessa louvável iniciativa.

Utilizada em outros setores além das telecomunicações, a regulação assimétrica normalmente consiste na criação de regras de funcionamento em mercados onde exista operador dominante, com grande vantagem competitiva frente a concorrentes e com incentivos racionais à discriminação dos mesmos. Estas são falhas clássicas de mercado que necessariamente devem ser corrigidas pelo Estado pela ação regulatória, sob pena de se implantarem monopólios privados, objetivo indesejável ao interesse público.

No Brasil o processo de privatização de setores estratégicos se deu a partir de meados dos anos 1990. Aviação Civil, Energia Elétrica, Ferrovias, Telecomunicações – todos estes mercados foram privatizados e liberalizados, mas passaram a ser regulados pelo Estado justamente para se evitar o abandono dos interesses públicos, dentre eles, a introdução de competição.

Problemas concorrenciais

Prevista como objetivo das Agências Reguladoras criadas pelas diferentes leis gerais dos setores, a introdução de competição nos mercados exigiu regulamentação específica detalhando direitos e obrigações dos agentes. Entretanto, mesmo com as primeiras regulamentações impostas, muitos dos problemas concorrenciais se mantiveram e em alguns casos, até hoje se persistem.

Para citar alguns desses problemas, na aviação civil os *slots* nos aeroportos mais movimentados sempre estiveram concentrados nas mãos das concessionárias dominantes, o que impedia a entrada de outros competidores nas rotas mais atraentes aos consumidores e rentáveis aos investidores; no setor elétrico, a integração vertical da geração e transmissão de energia em grupos econômicos únicos gerava incentivos à discriminação de concorrentes e também criava barreiras à entrada de novos investimentos; nas ferrovias, os problemas de direitos de passagem e uso dos trilhos, apesar da capacidade ociosa existente, limitavam a concorrência no setor; nas telecomunicações as dificuldades estavam no controle das redes que chegavam às casas dos consumidores pelas concessionárias locais, na integração vertical entre serviços de rede e serviços de varejo em um mesmo grupo econômico, na discriminação rotineira de competidores.

Como era de se esperar, aos olhos do regulador a permanência das citadas falhas produziria vencedores e perdedores: operadores dominantes e consumidores, respectivamente.

Solução: Medidas assimétricas

Como regulador das relações no setor, as Agências não podem consentir com a manutenção de desequilíbrios concorrenciais que prejudiquem o alcance dos objetivos públicos instituídos por lei. Justamente por isso procuram definir e cobrar o cumprimento de regras estratégicas que minimizem incentivos a comportamentos oportunistas/abusivos de operadores de grande poder econômico.

Todos os problemas concorrenciais supracitados foram ou estão sendo tratados pelos referidos órgãos reguladores a partir da imposição de regras assimétricas a operadores dominantes. O quadro abaixo sintetiza alguns dos remédios já utilizados pelos reguladores para garantia da introdução da competição em mercados tão importantes para o crescimento econômico e desenvolvimento social do país. Dúvidas não restarão de que a regulação é essencialmente assimétrica, seja em Telecom ou em qualquer outro setor regulado.

Setor	Problema	Medida Assimétrica	Exemplo Regulamentação
Aviação Civil	Reserva de mercado nas principais rotas para operadoras dominantes	Imposição de sistema de rodízio de slots, em que se garantia 20% dos slots disponíveis às entrantes	ANAC - Resolução nº 2, de 2006
Energia Elétrica	Discriminação de acesso a redes de transmissão da operadora dominante	Regras de contratação de acesso (contratação, uso) para transmissão, inclusive com imposição de tarifa	ANEEL - Resolução Normativa nº 281, de 1999
Ferrovias	Excesso de capacidade ociosa e baixa contratação por terceiros	Instituição de procedimentos de compartilhamento de infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais	ANTT - Resolução nº 3695, de 2011
Telecomunicações	Restrição de insumo essencial de rede pelas operadoras dominantes	Regras de contratação de EILD	ANATEL - Resolução nº 402, de 2005

Fontes:

http://www.antt.gov.br/resolucoes/07000/resolucao3695_2011.pdf

<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/resolucao/resolucao2.pdf>

<http://www.anatel.gov.br>

<http://www.aneel.gov.br/cedoc/bres1999281.pdf>

(*) Jonas Antunes é Mestre em Direito pela Universidad de Navarra e pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Gerente de Estratégia Regulatória da TelComp e doutorando em Direito Econômico na Universidade de São Paulo.