

3

LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS: BANCOS E TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL¹

Honorio Kume², Pedro Miranda³,
Guida Piani⁴ y Marina Filgueiras⁵

¹ Os autores agradecem os comentários de Julio Berlinski e as colaborações de Flávia Azevedo e Paula Barbosa.

² Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIMAC/IPEA) e da UERJ.
E-mail: honorio.kume@ipea.gov.br

³ Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIMAC/IPEA). E-mail: pedro.miranda@ipea.gov.br

⁴ Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIMAC/IPEA). E-mail: guida.piani@ipea.gov.br

⁵ Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIMAC/IPEA). E-mail: marina.filgueiras@ipea.gov.br

LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS: BANCOS E TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

1. INTRODUÇÃO

A liberalização de serviços nas negociações comerciais tem assumido importância crescente, seja em acordos de natureza multilateral, como no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) e recentemente na Rodada Doha, ou de caráter bilateral ou regional, como nas discussões para acordos de livre comércio, tais como EUA-Chile e México-União Européia.

O Brasil tem adotado uma postura cautelosa nas negociações iniciais de serviços, tanto no GATS (1994) como no Protocolo de Montevideu (1997). No primeiro caso, o governo brasileiro evitou consolidar várias atividades, preservando ao máximo a margem para futuras negociações. Nas negociações no MERCOSUL, é previsto um período de liberalização total em 10 anos. Apesar de a primeira rodada ter reproduzido apenas os compromissos do GATS, nas rodadas seguintes as listas de compromisso têm aumentado significativamente.

A despeito das resistências em oferecer concessões importantes de liberalização de serviços nas negociações internacionais, à exceção do MERCOSUL, o Brasil tem adotado medidas unilaterais de liberalização em determinadas áreas, tais como serviços bancários e telecomunicações.

O objetivo deste capítulo é avaliar o estágio atual alcançado pelas medidas de liberalização comercial nos setores de serviços bancários e de telecomunicações a partir de meados dos anos 1990 e seus impactos sobre a estrutura e desempenho de cada atividade.

O capítulo está dividido em duas partes. A primeira, dedicada ao setor bancário, está organizada da seguinte forma. Na Seção 2.1, descreve-se a evolução da estrutura regulatória que permitiu a livre entrada de instituições financeiras estrangeiras no

país e o grau de discriminação atualmente vigente entre os bancos estrangeiros e domésticos. A Seção 2.2 apresenta a estrutura e o desempenho do setor e o grau de participação estrangeira. A Seção 2.3 mostra uma resenha dos principais trabalhos que avaliam o impacto da entrada de bancos estrangeiros no Brasil. Encerrando essa parte, na Seção 2.4 estima-se o efeito da entrada de bancos estrangeiros sobre os indicadores de desempenho dos bancos domésticos.

A segunda parte apresenta uma análise do setor de telecomunicações. As seções 3.1 e 3.2 trazem um breve histórico das profundas mudanças sofridas pela estrutura regulatória brasileira. Na Seção 3.3 calcula-se o grau de restrição ainda existente à participação do capital estrangeiro. Por fim, na Seção 3.4 é feita uma análise da estrutura atual do setor, incluindo-se as informações desagregadas por firmas.

Por último, na Seção 4, resumem-se as principais conclusões.

2. LIBERALIZAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS NO BRASIL

2.1 Restrições à entrada e atuação de bancos estrangeiros

Segundo Freitas (1999), embora a Constituição de 1946 não tenha fixado um tratamento distinto entre bancos nacionais e estrangeiros, a presença externa era limitada à participação minoritária em bancos de investimento e em empresas de *leasing*. A autorização para a entrada de bancos estrangeiros no país baseava-se no princípio de reciprocidade, isto é, eram concedidas as mesmas condições de acesso e de exercício das atividades financeiras aplicadas pelos países de origem das instituições interessadas. Assim, no período 1946-1960, houve a entrada de apenas seis bancos estrangeiros (Corazza, 1990, citado por Bitter, 2003).

No período 1962-1981, o Brasil permitiu a entrada de 15 bancos estrangeiros devido a acordos bilaterais ou de reciprocidade com o objetivo de viabilizar a expansão dos bancos brasileiros no exterior (Corazza, 1990, citado por Bitter, 2003).

Em 1988, a nova Constituição estabeleceu que a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras seria determinada com base nos interesses nacionais e nos acordos internacionais. Enquanto essa medida não fosse regulamentada, a instalação de novos bancos estrangeiros e o aumento da participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras em funcionamento estariam proibidos. No entanto, permitiu que exceções fossem atendidas desde que consideradas de interesse do governo ou vinculadas aos acordos internacionais, com ou sem reciprocidade.

Em 1995, o governo considerou que a entrada de bancos estrangeiros atenderia ao “interesse nacional”, por dois objetivos: encontrar compradores para os bancos sob intervenção do Banco Central e propiciar a entrada de recursos externos para o financiamento do balanço de pagamentos. Assim, os serviços bancários no Brasil foram liberalizados ao capital externo e foram eliminados eventuais tratamentos discriminatórios, tais como a exigência de capital mínimo duas vezes superior ao solicitado aos bancos nacionais.

No intuito de avaliar se ainda há restrição à participação de instituições financeiras estrangeiras no mercado brasileiro de serviços bancários, este estudo estimou o indicador de McGuire e Schuele (2000), com as modificações introduzidas por Dee (2004 e 2005). Esse índice é composto de nove medidas agrupadas em duas partes: a primeira refere-se à instalação de bancos no país e a segunda trata das barreiras ao exercício da atividade bancária. Para cada medida é atribuído um valor entre zero e um, sendo mais próximo de um quanto maior for o grau de restrição. As notas são designadas separadamente para bancos estrangeiros e nacionais, sendo que a diferença entre elas indica o grau de restrição imposto aos bancos estrangeiros.

Para o cálculo do índice global, são designados pesos⁶ para cada medida que refletem a importância da restrição sobre a eficiência econômica. Por exemplo, os maiores pesos são atribuídos à limitação na entrada de novos bancos e na participação estrangeira no capital de um banco nacional e os pesos menores, à permissão para entrada de trabalhadores estrangeiros para assumirem cargos executivos ou especializados. Quando a restrição afeta apenas os bancos estrangeiros, o peso assume valor zero para os bancos nacionais.

A Tabela 1 lista os tipos de medidas e os respectivos pesos, cada uma delas com o grau de restrição por ordem decrescente e suas respectivas notas. De maneira geral, diante da falta de restrições à abertura de novos bancos e de medidas que restrinjam a atuação dos bancos, foi atribuído um índice zero para todas as medidas, à exceção de duas: a composição da carteira de empréstimos –financiamento obrigatório de parte dos depósitos à vista nas atividades rural, imobiliária e microcrédito⁷ –, e a expansão das operações (agências, escritórios e caixas eletrônicos) – condicionado às regras prudenciais.

Os valores apresentados na última linha da Tabela 1 mostram que os índices globais para os bancos estrangeiros e nacionais são idênticos. Esses resultados, portanto, confirmam que não há atualmente qualquer tratamento discriminatório à presença dos bancos estrangeiros no Brasil.

6 Dee (2005) não considera duas restrições analisadas por McGuire e Schuele (2000): a participação estrangeira na diretoria e as exceções ao Tratamento da Nação Mais Favorecida. Assim, a soma dos pesos não atinge 100%. Nesse trabalho, os pesos foram normalizados para alcançarem no total 100%.

7 Os bancos devem aplicar 25% dos depósitos à vista no crédito rural. Os bancos que recebem depósitos de poupança devem aplicar 65% desses recursos no financiamento de imóveis. Na modalidade de microcrédito, definido como empréstimos entre 350 a 600 dólares para pessoas de baixa renda, 900 a 1.800 dólares para empreendimento produtivo e 3.000 a 6.000 dólares para empreendimentos com acompanhamento técnico, os bancos devem aplicar 2% dos depósitos à vista. Todos esses empréstimos são efetuados à taxa de juros inferior às do mercado. Se a meta não é cumprida, devem depositar o saldo remanescente na forma de depósito compulsório no Banco Central.

Tabela 1
Índice de restrição de serviços bancários – Brasil: 2006

Restrição	Índice geral	Índice Brasil	Peso banco estrangeiro	Índice x peso banco estrangeiro	Peso banco doméstico	Índice x peso banco doméstico
1. Restrições à entrada de novos bancos						
1.1 Autorização		0,00	0,2041	0,0000	0,2041	0,0000
Não há novas autorizações	1,00					
Autorização de até 3 novos bancos, sujeita às restrições de natureza prudencial	0,75					
Autorização de até 6 novos bancos, sujeita às restrições de natureza prudencial	0,50					
Autorização de até 10 novos bancos, sujeita às restrições de natureza prudencial	0,25					
Autorização livre, sujeita às restrições de natureza prudencial	0,00					
1.2 Investimento direto		0,00	0,2041	0,0000	0,2041	0,0000
O índice é igual à diferença entre um menos o percentual máximo de participação estrangeira no capital permitida em um banco doméstico						
1.3 Novas autorizações e formação de joint ventures		0,00	0,1020	0,0000	0	0,0000
Não há novas autorizações e não são permitidas joint ventures	1,00					
A autorização é concedida somente através de joint ventures	0,50					
Não há impedimento para a formação de joint ventures	0,00					

Continua na página seguinte

Restrição	Índice geral	Índice Brasil	Peso banco estrangeiro	Índice x peso banco estrangeiro	Peso banco doméstico	Índice x peso banco doméstico
1.4 Entrada permanente de executivos, gerentes seniores e especialistas		0,00	0,0204	0,0000	0	0,0000
Não é permitida	1,00					
É permitida por até 1 ano	0,80					
É permitida por até 2 anos	0,60					
É permitida por até 3 anos	0,40					
É permitida por até 4 anos	0,20					
É permitida por mais de 4 anos	0,00					
2. Outras restrições						
2.1 Fontes de recursos		0,00	0,1531	0,0000	0,1531	0,0000
Não é permitida a captação de recursos no mercado doméstico	1,00					
É restrita aos recursos provenientes do mercado de capitais doméstico	0,75					
É restrita apenas aos depósitos do público e tem a taxa de juros sob controle	0,50					
É livre a captação de recursos, sujeita às regras de natureza prudencial	0					
2.2 Carteiras de empréstimos		0,25	0,1531	0,0383	0,1531	0,0383
Não são permitidos empréstimos a clientes domésticos	1,00					

Continua na página seguinte

Restrição	Índice geral	Índice Brasil	Peso banco estrangeiro	Índice x peso banco estrangeiro	Peso banco doméstico	Índice x peso banco doméstico
São permitidos os empréstimos aos clientes, sujeitos a um limite máximo total e para projetos governamentais	0,75					
Não é permitida a oferta de serviços, tais como <i>leasing</i> , cartões de crédito e financiamento ao consumidor	0,50					
É obrigatório o financiamento a setores, tais como o imobiliário e de pequenas empresas	0,25					
O financiamento é livre, sujeito apenas às regras prudenciais	0					
2.3 Outras atividades: seguro e operação com títulos		0,00	0,1020	0,0000	0,1020	0,0000
Os bancos podem oferecer apenas serviços bancários	1,00					
Os bancos podem oferecer serviços bancários e apenas um serviço não-bancário: seguro ou títulos	0,50					
Não há restrições para oferta de serviços não-bancários	0					
2.4 Expansão das operações: agências, escritórios e caixas eletrônicas		0,25	0,0510	0,0127	0,0510	0,0127
É permitida apenas uma agência	1,00					
O número de agências e a localização são limitados	0,75					

Continua na página seguinte

Restrição	Índice geral	Índice Brasil	Peso banco estrangeiro	Índice x peso banco estrangeiro	Peso banco doméstico	Índice x peso banco doméstico
O aumento do número de agências é apenas sujeito às regras prudenciais	0,25					
Não há limitações para expansão das operações	0					
2.5 Entrada temporária de executivos, gerentes seniores e especialistas		0,00	0,0102	0,0000	0	0,0000
Não é permitida	1,00					
É permitida até 30 dias	0,75					
É permitida até 60 dias	0,50					
É permitida até 90 dias	0,25					
É permitida por mais de 90 dias	0					
3. Total			1,0000	0,0510	0,8673	0,0510

Fonte: Dee (2005). Os pesos foram normalizados para atingirem no total o valor um. Elaboração própria.

2.2 Estrutura e desempenho pós-liberalização

O sistema bancário brasileiro é composto pelas seguintes instituições financeiras:

- **Bancos comerciais:** instituições que têm como objetivo principal o financiamento de curto e médio prazos com recursos obtidos através de depósitos à vista e a prazo.
- **Bancos de investimento:** instituições especializadas em financiamento de capital de giro e capital fixo, subscrição ou aquisição de títulos e valores mobiliários, repasses de empréstimos externos e administração de recursos de terceiros, que captam recursos via depósitos a prazo e empréstimos externos.
- **Bancos múltiplos:** instituições que têm pelo menos duas entre as seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento⁸, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento, sendo obrigatória a comercial ou a de investimento.
- **Caixa Econômica Federal:** instituição equivalente aos bancos comerciais, mas que prioriza empréstimos e financiamentos a programas de assistência social, saúde, educação, trabalho, esporte, transportes urbanos, à compra de bens de consumo durável e sob garantia de penhor industrial e caução de títulos. Tem o monopólio do penhor de bens pessoais e sob consignação, da venda de bilhetes de loteria federal e do recolhimento e aplicação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço⁹.
- **Cooperativas de crédito:** formadas por associação de funcionários de uma mesma empresa ou grupo de empresas e de profissionais de uma mesma área para oferecer serviços e crédito aos seus membros. Os recursos para essa atividade podem ser provenientes de depósitos à vista e a prazo de seus associados e de empréstimos no mercado.

No período de 1995 a 2006, ocorreu uma redução substancial do número de instituições financeiras em todos os segmentos, exceto no das cooperativas de crédito. A quantidade de bancos múltiplos diminuiu de 205, em 1995, para 137, em 2006, e a de bancos comerciais de 35 para 21. A partir de 1999, permaneceu apenas a Caixa Econômica Federal, pois a Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do

8 A carteira de desenvolvimento somente pode ser operada por banco público.

9 O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço é um ativo do trabalhador constituído com o depósito mensal das empresas equivalente a 8% do salário, podendo ser retirado no momento da aposentadoria, por doença grave ou para aquisição de casa própria. O saldo desse Fundo é aplicado pela Caixa Econômica Federal em projetos apoiados pelo governo.

Sul foi transformada em agência de fomento¹⁰. O número de bancos de investimento apresentou oscilações chegando a atingir 23, em 1996 e em 2002, mas caiu para 18, em 2006. As cooperativas de crédito, por sua vez, tiveram um aumento importante passando de 980, em 1995, para 1.452, em 2006 (Tabela 2).

Tabela 2
Número de instituições bancárias autorizadas: 1995-2006

Tipo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Banco múltiplo	205	194	180	174	169	163	153	143	141	139	138	137
Banco comercial*	35	38	36	28	25	28	28	23	23	24	22	21
Caixa econômica	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Banco de investimento	17	23	22	22	21	19	20	23	21	21	20	18
Cooperativas de crédito	980	1.018	1.120	1.198	1.253	1.311	1.379	1.430	1.454	1.436	1.439	1.452
Total	1.239	1.275	1.360	1.424	1.469	1.522	1.581	1.620	1.640	1.621	1.620	1.629

* Inclui as filiais de bancos estrangeiros.

Fonte: 1995, Banco Central do Brasil (2003); 1996-2006, Banco Central do Brasil (2006).
Elaboração própria.

A reestruturação do setor bancário foi resultado da estabilidade de preços obtida pelo Plano Real, implementado em julho de 1994. No ano seguinte, os bancos sofreram uma perda de aproximadamente 20,4% da receita total devido ao fim do ganho financeiro obtido com depósitos à vista e com os recursos em trânsito (*floating*) – descasamento entre as datas de recebimento e de pagamento de recursos de terceiros (Baer e Nazmi, 2000). Dessa forma, a rentabilidade dos bancos passou a depender do volume de empréstimos e das tarifas de serviços.

Além disso, no final daquele ano, a crise mexicana reduziu a disponibilidade de recursos externos para o financiamento dos *déficits* em conta corrente, levando o Banco Central a elevar a taxa de juros. Assim, o volume de empréstimos diminuiu e também elevou a taxa de inadimplência dos devedores. Esse quadro levou muitos bancos à insolvência e acarretou a intervenção do Banco Central para liquidar essas instituições, evitando uma crise bancária generalizada¹¹.

¹⁰ As agências de fomento têm como objetivo o financiamento de projetos considerados de interesse dos governos estaduais.

¹¹ Em 2000, 40% dos bancos existentes em 1988, com um tempo médio de atividade de cerca de 48 anos, deixaram de funcionar, sendo a metade deles objeto de liquidação por

Para estimular a aquisição dos bancos sob intervenção ou em dificuldades financeiras, o Banco Central instituiu, em 1995, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, que ofereceu financiamento à taxa de juros inferior à vigente no mercado e um mecanismo de compensação na absorção dos débitos acumulados por esses bancos na compra dessas instituições.

Em 1996, o Banco Central criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, com incentivos semelhantes ao anterior, mas com o objetivo de após o saneamento financeiro, privatizar os bancos estaduais ou transformá-los em agências de fomento.

Para favorecer uma maior disputa na aquisição dos bancos sob intervenção e, ao mesmo tempo, estimular uma maior competitividade no mercado bancário que proporcionasse um aumento na oferta de crédito e uma redução nas taxas de juros, o governo estimulou a entrada de bancos estrangeiros.

A Tabela 3 mostra a evolução do número de bancos, segundo a origem do capital, para anos selecionados no período 1994-2006. Por um lado, observa-se que os bancos com controle estrangeiro, definidos como aqueles com participação externa, direta e/ou indireta, da maioria do capital votante, aumentaram significativamente entre 1994 e 1998, passando de 19 para 67, mas caíram para 56 em 2006. Por outro lado, os bancos com participação estrangeira, aqueles com participação externa entre 10% e 50% do capital votante, diminuíram de 31, em 1994, para 9, em 2006.

Tabela 3
Número de bancos múltiplos e comerciais,
segundo origem do capital – anos selecionados

Origem do capital	1994	1998	2002	2006
Públicos Federais	4	4	7	6
Públicos estaduais	26	17	6	6
Privados nacionais	147	105	75	81
Participação estrangeira	31	16	10	9
Controle estrangeiro	19	67	56	56

Fonte: Bacen (1999 e 2007).

Os bancos privados nacionais sofreram uma redução drástica, passando de 147, em 1994, para 75, em 2002, e, posteriormente, apresentaram uma recuperação, alcançando 81 instituições, em 2006.

parte do Banco Central. Dentre os demais bancos sobreviventes, alguns ainda apresentaram problemas de solvência e foram incorporados ou adquiridos por outras instituições domésticas ou estrangeiras.

Os bancos públicos estaduais também caíram muito, de 26, em 1994, para 6, em 2006, sendo que a maioria foi privatizada enquanto outros foram liquidados ou transferidos para o governo federal para serem saneados financeiramente. Esse fato explica o aumento do número de bancos públicos federais.

É importante notar que, a partir de 2001, a redução dos bancos com participação e controle estrangeiros foi acompanhada de um aumento dos bancos nacionais. Isso se deveu à reação dos bancos nacionais que impediram o domínio do mercado doméstico pelas instituições estrangeiras, que em alguns casos acabaram por se retirar do país.

Ao contrário das expectativas iniciais, a reestruturação do setor bancário promovida pelo Plano Real e a entrada de bancos estrangeiros provocaram um aumento no grau de concentração medido pela participação dos maiores bancos (inclusive Caixa Econômica Federal) no total dos ativos desse segmento. A parcela dos cinco maiores passou de 48,7%, em 1996, para 53,9%, em 2006. A participação das dez maiores instituições bancárias subiu 13 pontos de porcentagem, atingindo 73% em 2006. Um acréscimo de mesma magnitude ocorreu também com a parcela dos 20 maiores bancos, que encerrou o período acima de 86% (Tabela 4).

Tabela 4
Participação (%) dos 5, 10 e 20 maiores bancos
e Caixa Econômica Federal nos ativos totais do segmento bancário

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
5 maiores	48,7	50,2	50,5	50,7	50,2	47,9	50,7	53,7	53,0	52,6	53,9
10 maiores	60,1	61,3	62,7	62,7	64,1	62,4	64,1	67,2	68,0	68,8	73,0
20 maiores	72,0	75,9	75,4	76,5	78,2	77,3	79,7	81,3	83,2	83,8	86,4

Fonte: Bacen.

A Tabela 5 apresenta a participação das instituições bancárias por origem do capital no total dos ativos, depósitos e crédito no período 1996-2005¹². Nos três indicadores, diante da intervenção, liquidação e privatização dos bancos públicos e das caixas econômicas dos estados, a participação dessas instituições caiu substancialmente, o mesmo ocorreu com a da Caixa Econômica Federal.

¹² Os dados de 2006 já estão disponíveis, mas apresentam uma brusca variação na participação dos bancos privados nacionais no crédito total. Como não foi possível obter uma explicação para esse resultado inusitado, optou-se em não incluir os dados referentes àquele ano.

Tabela 5
Participação (%) das instituições do segmento bancário nos ativos, depósitos e créditos: 1996-2005

Segmento bancário	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ativos										
Bancos e caixas estaduais	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1
Banco do Brasil	12,5	14,4	17,4	15,7	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4
Caixa Econômica Federal	16,5	16,6	17,0	17,1	15,3	11,0	11,7	13,0	11,5	12,0
Bancos privados nacionais	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1
Bancos com controle estrangeiro	10,5	12,8	18,3	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9
Cooperativas de crédito	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Depósitos										
Bancos e caixas estaduais	21,5	17,1	13,3	11,5	7,4	7,1	7,4	7,3	6,5	6,0
Banco do Brasil	14,5	18,0	17,41	19,1	17,0	17,0	17,7	18,6	17,1	16,5
Caixa Econômica Federal	23,1	24,0	20,52	19,9	19,5	19,1	16,9	16,5	15,6	14,3
Bancos privados nacionais	33,4	32,8	33,1	31,8	33,9	35,3	36,6	38,2	39,4	41,6
Bancos com controle estrangeiro	7,2	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9	20,3
Cooperativas de crédito	0,3	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5	1,8	1,4	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Créditos										
Bancos e caixas estaduais	23,5	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4	4,0
Banco do Brasil	10,6	11,0	12,0	10,6	10,9	14,5	16,2	20,4	19,4	18,5
Caixa Econômica Federal	24,0	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5	8,0
Bancos privados nacionais	31,9	35,3	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3	40,8
Bancos com controle estrangeiro	9,5	11,7	14,9	19,7	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1	26,4
Cooperativas de crédito	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: 1995, Banco Central do Brasil (2003); 1996-2006, Banco Central do Brasil (2006)

Os bancos privados nacionais (incluindo aqueles com participação estrangeira) apresentaram uma queda na participação nos ativos totais de cerca de cinco pontos de porcentagem entre 1996 e 1999, pois muitos deles apresentavam um estado de insolvência e sofreram a intervenção do Banco Central para posterior transferência do controle do capital. No entanto, a parcela dessas instituições nos depósitos totais caiu apenas 1,5 ponto de porcentagem e, no crédito, manteve-se praticamente sem alterações. Esse resultado pode ser explicado pelo maior conhecimento do mercado financeiro doméstico.

Os bancos com controle estrangeiro tiveram um aumento substancial na participação dos ativos, passando de 10,5%, em 1996, para 29,9%, em 2001, mas posteriormente sofreram uma queda alcançando 22,9% em 2005. Com relação aos depósitos, no entanto, a sua parcela aumentou muito, de 7,2%, em 1996, para 21,1%, em 2000, e, a partir desse ano, manteve uma participação em torno de 20%. Quanto ao crédito, o comportamento foi similar na fase inicial, passando de 9,5%, em 1996, para 31,5%, em 2001, mas depois desse ano mostrou uma tendência de queda, atingindo 26,4%, em 2005.

Por último, o número de trabalhadores nos 50 maiores bancos diminuiu de aproximadamente 592 mil, em 1995, para 483 mil, em 2001, recuperando-se até atingir 529 mil em 2006. No entanto, devido à maior automação nas atividades bancárias, a quantidade de trabalhadores por agência cai de 36,7, em 1995, para 28,8 em 2006 (Tabela 6).

Tabela 6
Número de empregados e agências
dos 50 maiores bancos: 1995-2006

Descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Emprego	592.278	541.992	501.110	493.650	478.857	501.983
Agências	16.123	15.760	15.370	15.439	15.545	16.103
Emprego/agência	36,7	34,4	32,6	32,0	30,8	31,2
Descrição	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Emprego	483.235	488.921	483.139	497.697	512.218	528.815
Agências	16.682	17.173	16.891	17.400	17.847	18.386
Emprego/agência	29,0	28,5	28,6	28,6	28,7	28,8

Fonte: Bacen. Elaboração própria.

2.3 Impacto da entrada de bancos estrangeiros: breve resenha

Segundo Krozner (1998), a entrada de bancos estrangeiros pode melhorar os procedimentos bancários devido à sua falta de ligações políticas e de influências sobre a agência reguladora. Para Levine (1996), os resultados são ainda mais amplos: a entrada de bancos estrangeiros melhora a qualidade, o preço e a oferta de serviços financeiros e leva à adoção de tecnologias e técnicas bancárias (métodos de operação financeira e gerenciamento de risco) mais avançadas.

Assim, uma liberalização nos serviços bancários pode provocar os seguintes efeitos:

- a) estimular o desenvolvimento da estrutura legal e da supervisão bancária;
- b) aumentar o acesso ao mercado financeiro internacional; e
- c) reduzir o *spread* bancário e a rentabilidade dos bancos nacionais devido à maior competição.

Além disso, a entrada de bancos estrangeiros pode estimular o desenvolvimento de instituições que promovem o fluxo de informações para as empresas: empresas de *rating*, firmas de auditoria e contabilidade, empresas de avaliação de crédito. Esses resultados levariam os bancos domésticos a divulgar maiores informações sobre a solidez da sua instituição para competir com bancos estrangeiros.

Apesar dos benefícios citados, Carvalho (2002) alertou que muitas vezes os bancos estrangeiros são confundidos com bancos norte-americanos que são reconhecidamente mais eficientes em comparação a bancos de outros países desenvolvidos. Mais ainda, a presença de bancos estrangeiros pode facilitar a fuga de capital, capturar os melhores clientes em detrimento dos bancos domésticos e requerer maior capacidade de regulação e supervisão devido ao conhecimento de técnicas gerenciais para contornar as exigências dos órgãos de regulação.

Vale lembrar que Demirgüç-Kunt e Huizinga (1999) e Claessens, Demirgüç-Kunt e Huizinga (2001) constataram que os bancos estrangeiros são menos eficientes do que os bancos domésticos nos países desenvolvidos, mas ocorre o contrário nos países em desenvolvimento.

Quanto às análises efetuadas para o caso brasileiro, em particular, Guimarães (2002) estimou o impacto da entrada de bancos estrangeiros, medida como a sua participação no volume de depósitos totais, sobre a receita líquida de juros e o lucro antes do imposto, ambos em relação aos ativos totais. Para efetuar tal estimativa, utilizou uma amostra de bancos domésticos, no período 1995-2001. O método adotado foi o de mínimos quadrados ordinários com as

variáveis em diferenças¹³, em que incluiu como variáveis de controle os dados macroeconômicos (renda per capita, taxa de crescimento do PIB, inflação e taxa real de juros), as características específicas dos bancos medidas em relação ao ativo total (patrimônio líquido, valor do ativo permanente mais recursos disponíveis e depósitos em outros bancos sem rendimento – *non-interest assets* – e valor dos depósitos à vista, a prazo e de poupança – *customer and short-term funding*) e *dummies* para os anos.

Ao contrário do esperado, o resultado mostrou que a entrada de bancos estrangeiros afetou favoravelmente os bancos domésticos, elevando a receita líquida de juros e o lucro antes do imposto como proporções do ativo total.

Carvalho (2002), por sua vez, comparou os bancos estrangeiros e os domésticos com base nos seguintes indicadores:

- a) inovação financeira – medida pela remuneração dos serviços de administração dos ativos e securitização dos títulos sobre as receitas financeiras totais;
- b) eficiência – calculada como o quociente entre os custos gerais e operacionais e a receita operacional;
- c) custo do financiamento – representado pelas taxas de juros cobradas no financiamento de capital de giro, crédito ao consumidor, saques a descoberto de pessoas físicas e nas operações de desconto de títulos de crédito; e
- d) captura de clientes de menor risco – composição dos empréstimos segundo três grupos de menor grau de risco no total de nove grupos.

Os dados foram obtidos nos balanços contábeis de junho e de dezembro de 2000, datas escolhidas devido à relativa estabilidade macroeconômica e ao fato de que os maiores bancos estrangeiros que haviam entrado no mercado brasileiro após 1995 já estarem em operação por pelo menos três anos¹⁴.

A análise desses indicadores selecionados não mostrou diferenças significativas entre os grupos de bancos estrangeiros e nacionais. Além disso, a entrada de bancos estrangeiros não elevou a oferta de crédito no mercado financeiro interno.

Por último, a ordenação de 15 bancos (8 nacionais e 7 estrangeiros) segundo medidas de desempenho, tais como: depósitos e receita operacional, ambos por trabalhador e por agência, e o lucro líquido sobre ativos e patrimônio líquido não mostraram uma estrutura de eficiência segundo a origem do capital.

13 Desse modo, são eliminados os efeitos das características específicas de cada banco que não se alteram no período analisado.

14 O autor não considera apropriada a comparação temporal entre os bancos domésticos e estrangeiros por causa da mudança na composição das instituições ocorridas em cada ano.

Em resumo, a entrada de bancos estrangeiros ocorrida desde 1996 não provocou mudanças no setor financeiro – mais disponibilidade de financiamento, menor taxa de juros e maior inovação financeira – confirmando que “em termos competitivos, o mais importante é a situação financeira dos bancos do que a origem da sua propriedade”. (Carvalho, 2002, p. 27)

Paula (2002) analisa os indicadores de eficiência (despesas gerais mais salários sobre a receita líquida de juros e número de empregados por agência) e de desempenho (taxa de retorno sobre ativo total e patrimônio líquido) de quatro bancos nacionais, quatro europeus e dois norte-americanos em 1999-2000.

A comparação mostrou que os bancos nacionais têm indicadores de eficiência e desempenho melhores que os bancos estrangeiros. O autor destaca que os resultados devem ser vistos com cautela, pois há diferenças importantes nas características dos bancos, tais como tamanho e o mercado atendido.

Vasconcelos e Fucidji (2003) constataram que apesar do aumento da participação dos bancos estrangeiros no total das operações de crédito de 7%, em 1994, para 29%, em 2000, o volume de crédito bancário manteve uma tendência levemente decrescente, contrariando as expectativas de que a entrada de instituições estrangeiras elevaria a oferta de financiamento no mercado brasileiro devido à maior experiência e ao domínio de técnicas bancárias disponíveis em seus países de origem.

Para atenuar algumas diferenças de tamanho entre as instituições bancárias que poderiam comprometer a comparação, os autores selecionaram uma amostra de 19 maiores conglomerados bancários atuantes em 2001, divididos em três grupos bancários: públicos (5 instituições), nacionais privados (7) e estrangeiros (7).

Para cada um dos grupos, foram calculados, no período 1994-2000, os seguintes indicadores: grau de alavancagem (passivo total sobre patrimônio líquido menos um), taxa de retorno (lucro líquido sobre o patrimônio líquido), receita dos ativos operacionais (juros recebidos nas operações de tesouraria, crédito e financiamento sobre o valor do ativo operacional) e duas medidas de eficiência representadas por lucro líquido sobre a receita total e pelas despesas operacionais como proporção das receitas de intermediação e de serviços.

Os resultados para o período 1995-2000 mostraram que esses indicadores são iguais ou, na maioria deles, mais favoráveis aos bancos privados nacionais do que aos bancos estrangeiros, à exceção da receita dos ativos operacionais em que os bancos estrangeiros apresentaram um melhor desempenho no triênio 1998-2000.

Corazza e Oliveira (2006) argumentam que os bancos nacionais reagiram à entrada de bancos estrangeiros elevando sua competitividade no mercado financeiro brasileiro. Para comprovar isso, utilizam dois indicadores. O primeiro refere-se ao índice de eficiência medido pela participação dos depósitos totais (de curto e longo prazo) no patrimônio líquido no período 1994-2004 que registra resultados mais

favoráveis aos bancos nacionais.¹⁵ A parcela da receita decorrente de operações de crédito no total das receitas é bastante superior nos bancos nacionais, no período 1994-2004, à exceção do último ano, mostrando que, ao contrário do esperado, os bancos estrangeiros não estão concentrados nas atividades de financiamento.

Em seguida, notam que a participação dos bancos nacionais no patrimônio líquido, nos ativos, nos depósitos totais e nas operações de crédito total do sistema bancário brasileiro no período 1994-2004 mostra uma nítida recuperação principalmente nos dois últimos anos. Esse resultado é atribuído a reação dos bancos nacionais que se tornaram mais eficientes e capitalizados através de fusões e aquisições, levando inclusive à compra de bancos estrangeiros pelos bancos nacionais e, assim, revertendo o processo de entrada de instituições estrangeiras.

Por último, Fachada (2008) aplicou a técnica de estimação em painel para testar o impacto da entrada de bancos estrangeiros, medida pela participação estrangeira no patrimônio total dos bancos, sobre duas variáveis de desempenho. A primeira delas foi a taxa de lucro líquido de impostos sobre ativos, utilizando como variáveis de controle as características específicas dos bancos – ativos totais no ano anterior, o patrimônio líquido, o valor dos empréstimos, o volume de depósitos e a receita líquida de juros todos como proporção dos ativos totais e as despesas operacionais em relação a receita total – e a taxa nominal de juros como indicador macroeconômico. A segunda variável utilizada foi o custo operacional sobre os ativos, tendo como variáveis de controle aquelas representativas dos bancos, a taxa de juros real, a taxa de inflação, a variação da taxa de câmbio nominal e o crescimento da renda real.

Os dados utilizados foram obtidos no balanço contábil dos bancos disponíveis na base dados do Banco Central e corresponderam ao período 1996-2006. A sua amostra apresentou 65 bancos domésticos com patrimônio médio igual ou superior a US\$ 20 milhões e com observações em pelo menos cinco anos.

Os resultados obtidos indicaram que a entrada de bancos estrangeiros não afetou a rentabilidade dos bancos domésticos, mas aumentou o grau de eficiência ao afetar negativamente os custos operacionais em relação aos ativos totais.

2.4 Estimativas do impacto da entrada de bancos estrangeiros

Seguindo a metodologia utilizada por Fachada (2008), foi estimado o impacto da participação estrangeira no sistema bancário sobre a taxa de rentabilidade dos

¹⁵ Esse resultado não é claro, pois, nesse período, o índice de eficiência dos bancos estrangeiros é superior ao dos bancos nacionais em três dos cinco anos analisados (Quadro no. 8, p. 14).

bancos domésticos, com base na seguinte equação:

$$Y_{i,t} = a_0 + a_1 PE_t + a_2 AT_{i,t-1} + a_3 (PL/AT)_{i,t} + a_4 (ASR/AT)_{i,t} + a_5 (DO/AT)_{i,t} + a_6 (DP/AT)_{i,t} + a_7 (NF/AG)_{i,t} + a_8 (JN)_t + e_{i,t}$$

Onde:

$Y_{i,t}$ = taxa de rentabilidade, sendo calculada de duas formas: lucro bruto¹⁶ (LB) ou receita líquida de juros (RLJ) ambos sobre ativo total do banco i no ano t ;

PE_t = participação dos bancos estrangeiros no total do setor bancário no ano t , medida em relação ao patrimônio líquido, número de bancos, ativo total ou volume de depósitos;

$AT_{i,t-1}$ = ativo total do banco i no ano $t-1$;

$(PL/AT)_{i,t}$ = parcela do patrimônio líquido no ativo total do banco i no ano t ;

$(ASR/AT)_{i,t}$ = proporção dos ativos sem rendimento de juros no ativo total do banco i no ano t ;

$(DO/AT)_{i,t}$ = quociente entre despesas operacionais e o ativo total do banco i no ano t ;

$(DP/AT)_{i,t}$ = relação entre volume de depósitos e ativo total do banco i no ano t ;

$(NF/AG)_{i,t}$ = número de funcionários por agência bancária do banco i no ano t ;

$(JN)_t$ = taxa de juros nominal no ano t ; e

$e_{i,t}$ = termo de erro.

As variáveis de controle AT , (PL/AT) , (ASR/AT) , (DO/AT) e (DP/AT) representam as características específicas de cada banco que se alteram ao longo dos anos, (NF/AG) é uma *proxy* para o grau de modernização tecnológica e JN capta a situação macroeconômica. Outras variáveis macroeconômicas, tais como a renda per capita e a taxa de crescimento do PIB geralmente incluídas em estudos *cross-section* (Claessens, Demirgüç-Kunt e Huizinga, 2001) não foram incluídas devido à elevada correlação com a taxa de juros nominal e por não terem validade em estudos de um país.

O sinal esperado de a_1 é negativo, conforme explicado anteriormente.

Os dados foram obtidos no relatório “50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional” do Banco Central do Brasil (disponível no site www.bcb.br)

16 Lucro antes da tributação.

que é baseado em informações contábeis anuais fornecidas pelas instituições financeiras no período 1995-2007. Na análise foram escolhidos os bancos privados com carteira comercial que apresentaram patrimônio líquido médio igual ou superior a 20 milhões de dólares e que tiveram informações em pelo menos três anos. Dessa maneira, 58 bancos e 522 observações compõem um painel desbalanceado.

A equação acima foi estimada com base na técnica de painel que elimina a influência das características específicas dos bancos que não variam ao longo dos anos.

Os resultados da estimativa apresentados na Tabela 7 mostram que as características específicas dos bancos, à exceção do volume de depósitos por ativo total, e o número de funcionários por agência afetam significativamente a receita líquida de juros, mas o mesmo não ocorre com a taxa nominal de juros.

O aumento da participação dos bancos estrangeiros, nas quatro formas de medição, afeta negativamente a margem líquida de juros.

O lucro bruto por unidade de ativo é influenciado apenas pelo patrimônio líquido e pelas despesas operacionais dos bancos. Com essa variável, somente a participação estrangeira, medida pela participação no patrimônio líquido total dos bancos, é estatisticamente significativa a 10%.

Esses resultados indicam que apesar da entrada de bancos estrangeiros ter reduzido a margem de juros líquida obtida pelos bancos nacionais, não teve efeito importante sobre a taxa de lucro. Assim, apesar da maior competição estimulada pelos bancos estrangeiros, os bancos nacionais conseguiram outras fontes de receita que evitaram a redução nos lucros.

Tabela 7
Estimativas dos impactos da participação estrangeira no sistema bancário
na rentabilidade dos bancos nacionais

Equação	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	RLJ/AT	RLJ/AT	RLJ/AT	RLJ/AT	LB/AT	LB/AT	LB/AT	LB/AT
AT	0,0060 (0,0025)**	0,0072 (0,0027)***	0,0053 (0,0024)**	0,0081 (0,0029)***	-0,0002 (0,0018)	0,0001 (0,0019)	-0,0004 (0,0017)	0,0008 (0,0020)
PL/AT	0,0838 (0,0242)***	0,0849 (0,0244)***	0,0824 (0,0243)***	0,0836 (0,0243)***	0,1095 (0,0174)***	0,1093 (0,0175)***	0,1095 (0,0174)***	0,1094 (0,0174)***
ASR/AT	-0,1002 (0,0301)***	-0,1036 (0,0305)***	-0,0944 (0,0299)***	-0,0963 (0,0299)***	-0,0356 (0,0216)	-0,0354 (0,0219)	-0,0337 (0,0214)	-0,0336 (0,0214)
DO/AT	0,9045 (0,0693)***	0,9126 (0,0690)***	0,9115 (0,0695)***	0,9232 (0,0686)***	0,0964 (0,0498)*	0,1024 (0,0496)**	0,0973 (0,0497)*	0,1057 (0,0493)**
DP/AT	0,0150 (0,0159)	0,0158 (0,0160)	0,0115 (0,0159)	0,0149 (0,0160)	-0,0145 (0,0114)	-0,0147 (0,0115)	-0,0161 (0,0114)	-0,0146 (0,0115)
NF/AG	-0,0002 (0,0000)***	-0,0001 (0,0000)***	-0,0001 (0,0000)***	-0,0001 (0,0000)***	0,0000 (0,0000)	0,0000 (0,0000)	0,0000 (0,0000)	0,0000 (0,0000)
JN	0,0585 (0,0456)	0,0486 (0,0459)	0,0414 (0,0469)	0,0319 (0,0472)	-0,0083 (0,0327)	-0,0119 (0,0330)	-0,0195 (0,0336)	-0,0214 (0,0339)
PE_PL	-0,0582 (0,0244)**				-0,0289 (0,0175)*			

Continua na página seguinte

Equação	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	RLJ/AT	RLJ/AT	RLJ/AT	RLJ/AT	LB/AT	LB/AT	LB/AT	LB/AT
PE_NB		-0,0863 (0,0396)**				-0,0330 (0,0285)		
PE_AT			-0,0477 (0,0265)*				-0,0303 (0,0190)	
PE_DP				-0,0759 (0,0331)**				-0,0373 (0,0238)
Constante	-0,0554 (0,0413)	-0,0598 (0,0414)	-0,0463 (0,0416)	-0,0780 (0,0425)*	0,0167 (0,0296)	0,0151 (0,0297)	0,0224 (0,0298)	0,0056 (0,0305)
No.obs.	522	522	522	522	522	522	522	522
NB	58	58	58	58	58	58	58	58
R2: dentro	0,3175	0,3161	0,3138	0,3169	0,1030	0,1003	0,1027	0,1025
Entre	0,6292	0,5975	0,6450	0,5708	0,3947	0,3882	0,3996	0,3599
Total	0,5168	0,5000	0,5218	0,4848	0,1830	0,1797	0,1837	0,1754

Obs: Erro-padrão entre parênteses. *, ** e *** representam níveis de significância de 10%, 5% e 1%, respectivamente. Símbolos: RJL = receita líquida de juros; AT = ativo total; LB = lucro bruto; PL = patrimônio líquido; ASR = ativos sem rendimento de juros; DO = despesas operacionais; DP = depósitos totais; NF = número de funcionários; AG = número de agências, JN = taxa de juros nominal e NB = número de bancos nacionais; PE = participação dos bancos estrangeiros no total do setor bancário.

Fonte: Elaboração própria.

3. LIBERALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

3.1 Breve histórico —da competição ao monopólio estatal— a criação do Sistema Telebrás¹⁷

Ao longo do século XX, o setor de serviços de telecomunicações¹⁸ passou por fortes transformações impulsionadas por mudanças tecnológicas e regulatórias. Até meados dos anos 1950, ainda não havia uma diretriz centralizada, o serviço era de baixa qualidade e de custos elevados. O setor era caracterizado pela forte pulverização na estrutura de oferta, realizada por operadoras privadas detentoras de concessões distribuídas pelas três esferas do Executivo. Havia cerca de mil empresas espalhadas pelo país, com pequena cobertura territorial.

Na década seguinte, surgiu a primeira política de Telecomunicações do Brasil e o controle da prestação dos serviços foi delegado ao governo federal, o que levaria à centralização e integração do sistema. Neste período, foram criados o Sistema Nacional de Telecomunicações, para integrar as inúmeras companhias existentes; a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), para implementar o sistema de longa distância (LD); e o Ministério das Comunicações, para fiscalizar as concessionárias.

No início dos anos 1970, porém, o setor ainda era caracterizado pela fragmentação, pelos serviços de baixa qualidade e pela grande participação do capital privado. A atuação do Estado foi um dos determinantes para modificar esta realidade. Em 1972, o Ministério das Comunicações criou a Telecomunicações Brasileiras SA (Telebrás) — *holding* de controle estatal, monopolista e verticalmente integrada — que incorporou as operadoras existentes, incluindo a Embratel, e se tornou responsável pela prestação dos serviços de telecomunicações no país. O resultado foi um grande crescimento da base telefônica brasileira.

O ritmo de expansão do setor foi interrompido com a piora do cenário econômico do país ao longo dos anos 1980. A capacidade de investimento da Telebrás reduziu-se, enquanto se formava uma demanda reprimida. Com isso, verificou-se a queda na qualidade do serviço prestado, o aumento das tarifas, o congestionamento de rotas e a descapitalização das empresas. A gravidade de tal situação era extrema, considerando que o desempenho do setor consistia em um fator de infra-estrutura determinante da competitividade da economia como um todo. Mesmo em meio à

17 Este trecho está baseado em Brasil (1997 e 2000) e Neves (2002).

18 Nesta e na próxima seção, os serviços de telecomunicações considerados são as telefônicas fixa e móvel e a conexão de rede.

crise, em 1989, foi inaugurado o sistema de telefonia móvel do país, baseado em tecnologia analógica.

3.2 Breve histórico —do monopólio estatal à competição— a LGT, a privatização da Telebrás e o processo de abertura¹⁹

Para muitos, o modelo monopolista estatal estava esgotado. Em meados dos anos 1990, o país possuía aproximadamente 14 milhões de acessos (ou pontos) instalados, sendo 13 milhões na telefonia fixa e 800 mil acessos na telefonia móvel, e a teledensidade ultrapassava 9 acessos por 100 habitantes. Porém, mais de 95% desse total estavam em residências de famílias de alto poder aquisitivo, com 80% da população pobre em áreas rurais e urbanas sem telefone. No final da década, acompanhando o movimento internacional, iniciou-se a Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações, a qual resultou na mudança do papel do Estado, na criação de um órgão regulador, na privatização da Telebrás e na abertura do setor (Brasil, 1997).

Este processo foi gradual e teve como ponto de partida a “flexibilização” da legislação. De acordo com o artigo 21 da Constituição Brasileira de 1988, competia à União “explorar, direta ou indiretamente ou mediante concessão a empresas sob controle estatal, os serviços telefônicos... e demais serviços de telecomunicações...” [grifo nosso]. Com a Emenda Constitucional Nº 8, de 15 de Agosto de 1995, este artigo foi alterado. A exploração de tais serviços continuou sendo delegada ao governo federal, mas podendo ser realizada através de concessão ou autorização à iniciativa privada. No ano seguinte, a Lei Mínima de Telecomunicações estabeleceu os critérios e autorizou a concessão de determinados serviços, entre eles a telefonia móvel na faixa de frequência conhecida como Banda B. O monopólio da Telebrás foi, enfim, quebrado, embora os textos normativos ainda não apontassem para a desestatização (Sundfeld, 2007).

O grande marco da reestruturação da década de 1990 foi a Lei Geral das Telecomunicações (LGT)²⁰. Em seu Livro I, a LGT deixa clara a finalidade do novo processo: retirar o setor da estagnação, modernizar a infra-estrutura, diversificar e melhorar a qualidade e prover acesso universal aos serviços básicos. Estes objetivos seriam alcançados pela transferência à iniciativa privada do papel antes ocupado pelo Estado, que, por sua vez, passaria à função de fiscal e regulador para garantir o caráter competitivo ao setor.

19 Para lista de elementos do marco regulatório (leis, decretos e resoluções) ver Aranha (2006).

20 Lei Nº 9.472, de 16 de Julho de 1997.

A LGT foi responsável pela criação do órgão regulador independente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), e abriu caminho para a aprovação do Plano Geral de Outorgas (PGO) e do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), estabelecendo uma “regulação autônoma, originária e aberta para o setor” (Sundfeld, 2007, p. 4).

A nova agência reguladora passou a ser responsável pela implementação da política de telecomunicações e entre suas atribuições constam a expedição das normas de outorga, a prestação de serviços e padrões de compatibilidade; a celebração e gerência dos contratos de concessão e autorização; e o controle, prevenção e repressão das infrações à ordem econômica.²¹

Na reorganização do setor, foram estabelecidas novas categorias para os serviços de telecomunicações e regras básicas para cada uma delas, as quais serviriam como guia para as resoluções da Anatel. Para tal, foram definidos dois critérios de classificação: o de interesse a que atendem os serviços – coletivo ou restrito – e o do regime jurídico de sua prestação – público ou privado. Os serviços prestados em regime público seriam realizados mediante concessão ou permissão, sem exclusividade, com obrigações de universalização e de continuidade a serem cumpridas pelas prestadoras, garantindo uma oferta mínima e contínua a todos. Nesta categoria, incluíam-se apenas os serviços de interesse coletivo²², como o serviço de telefonia fixa, destinado ao público em geral.

Dado o objetivo de propiciar a competição no setor, em ambos os regimes de prestação, a LGT determinou a proibição de prática considerada prejudicial à livre concorrência e da exploração por uma mesma empresa ou sua coligada²³ de serviços de uma mesma modalidade, em uma mesma região ou área (parte de uma região). Além disso, foi concedido à Anatel o poder de estabelecer limites para a obtenção e transferências das concessões e autorizações e garantido a todas as prestadoras de serviços de interesse coletivo o direito às facilidades ou instalações essenciais (“*essential facilities*”), incluindo itens como cabos, fibras e postes, controlados por outras prestadoras de serviços de interesse público, sempre de forma não discriminatória e por preço justo, a ser regulamentado pela Anatel.

Para disciplinar o fim do monopólio estatal, a LGT concedeu ao Poder Executivo, entre outros instrumentos, a possibilidade de limitar a participação estrangeira nas prestadoras de serviço de telecomunicações. Porém, o decreto que trata do

21 Neste caso, devem ser ressalvadas as funções do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

22 Os serviços de interesse coletivo podem também ser prestados em regime privado. A LGT apenas garante que serviços deste tipo de interesse não sejam prestados apenas em regime privado, cujas regras são mais flexíveis.

23 Ver definição de empresa coligada na Resolução da Anatel Nº 101, de 04 de fevereiro de 1999.

tema estabeleceu apenas que as concessionárias e *autorizatórias*²⁴ deveriam ser “constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no País” e controladas por pessoas naturais residentes no Brasil ou por empresas também constituídas sob as mesmas leis e com sede e administração no país. Portanto, na prática, não foram criadas barreiras à entrada do capital internacional neste mercado.

Ainda com relação à composição do capital e ao controle das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, todas as mudanças estariam sujeitas à aprovação da Anatel. Esta exigência, no entanto, está associada à responsabilidade da agência reguladora em zelar pelo nível de concorrência no setor e não à necessidade de controle da entrada de investidores de outras nacionalidades.

No caso específico das concessões e das autorizações para exploração de serviços de interesse coletivo, a LGT exigiu também que as empresas fossem limitadas exclusivamente à prestação de serviços associados à finalidade para a qual haviam sido criadas, com comprovada qualificação técnica, operacional, econômica e financeira.²⁵

As concessões seriam válidas pelo prazo de 20 anos e poderiam ser prorrogadas por igual período, mediante pagamento de direito de exploração do serviço, desde que as obrigações anteriormente estabelecidas pela agência reguladora tivessem sido cumpridas. Além disso, no momento da renovação, poderiam ser estabelecidas novas condições, como metas de universalização e qualidade.

As tarifas máximas dos serviços prestados nesse regime seriam determinadas pela Anatel, assim como seu mecanismo de reajuste, sendo proibida a prática de subsídio cruzado entre as diferentes modalidades de serviço. Caso a concessionária cobrasse um preço inferior ao fixado pela Anatel, deveria fazê-lo de forma indiscriminada e sem abuso de poder econômico. A liberdade para a fixação de tarifas seria concedida após três anos de vigência do contrato, caso um ambiente de ampla competição fosse observado.

Os serviços prestados em regime privado estariam sujeitos, propositalmente, a um conjunto de regras menos restritivas. O objetivo estava fundamentado na ordem econômica e nos direitos dos consumidores, através da garantia da diversidade dos serviços, da livre competição entre os ofertantes e da maior eficiência no uso de radiofrequências, entre outros. Por esta razão, a LGT é considerada assimétrica, com viés “pró-entrante”. Neste caso, tanto para os serviços de interesse coletivo, como o Serviço Móvel Celular (SMC), quanto para os de interesse restrito, seriam

24 Termo utilizado para designar as empresas autorizadas a explorar algum tipo de serviço de telecomunicações, diferente das concessionárias.

25 No caso das empresas candidatas às autorizações para exploração de serviços de interesse restrito, as exigências são mais brandas, não sendo necessário, por exemplo, que a empresa seja controlada por outra empresa brasileira ou por naturais residentes no país.

outorgadas autorizações e não concessões.²⁶ O número de autorizações seria limitado apenas pelas possibilidades técnicas (disponibilidade de radiofrequência, por exemplo) e pela garantia de que o número de competidores não iria comprometer a oferta de determinada modalidade de serviço, no caso daqueles de interesse coletivo.

Diferente do caso de serviços de interesse coletivo, nos de interesse restrito, a fixação das tarifas seria livre, sempre considerando que toda prática contra a competição e o abuso de poder econômico estaria sujeita a sanções, e a vigência do contrato estaria condicionada ao prazo da autorização de uso da radiofrequência, com regulação específica²⁷.

Ainda com o objetivo de incentivar a concorrência e assegurar a integração nacional e internacional da rede de comunicação do país explorada por prestadoras em diferentes regimes, o Título IV da LGT é inteiramente dedicado às Redes. Neste ficou estabelecido que “o direito de propriedade sobre as redes é condicionado pelo dever de cumprimento de sua função social” (Inciso III, Art. 146 da LGT). Assim, a disponibilidade da rede para interconexão seria obrigatória para todas as prestadoras de serviços de interesse coletivo, quando solicitada por empresas de mesma natureza. Desde que não resultasse em conduta prejudicial à livre competição, a interconexão deveria ser estabelecida através de livre negociação entre as partes, de forma não discriminatória e a preços justos. De acordo com o Regulamento Geral de Interconexão²⁸, cada uma das prestadoras deveria realizar uma Oferta Pública, descrevendo as condições e informações²⁹ para a interconexão em sua rede, 30 dias antes do início de suas operações (Seção II, Capítulo IV).

Os mesmos princípios básicos estabelecidos para a interconexão também são aplicados à exploração industrial de linhas dedicadas (EILDs), outro instrumento de estímulo à concorrência. De acordo com o Artigo 38 do Regulamento Geral de Interconexão, as prestadoras de serviços de interesse coletivo devem disponibilizar a outras prestadoras de mesma natureza suas instalações essenciais, incluindo dutos e cabos, quando solicitado. Como nos outros casos, a EILD deveria ser realizada em bases justas e não-discriminatórias.

Além da interconexão e da EILDs, a LGT e as regras ditadas pela Anatel tornaram a desagregação de elementos de rede (*unbundling*) também uma obrigação. As

26 Na expedição de autorizações, “a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que... a liberdade seja a regra..., nenhuma autorização seja negada...” (Art. 128 da LGT).

27 Ver o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências anexo à Resolução 259, de 19 de abril de 2001.

28 Anexo à Resolução 410, de 11 de Julho de 2005.

29 Área de atuação, modalidade do serviço, aspectos técnicos dos pontos disponíveis e preços e critérios de descontos.

prestadoras de serviços de interesse coletivo deveriam disponibilizar suas instalações essenciais, de forma desagregada para que outras prestadoras de mesma natureza pudessem montar suas redes. Assim como a interconexão, a desagregação deve ser feita através de oferta pública, de forma justa e não-discriminatória. Apesar de não existir uma resolução específica para o assunto, em 2004 a Anatel publicou uma decisão³⁰ em favor da Embratel e da Intelig, que serviu como referência para obrigar a oferta pública de acesso à rede por parte das operadoras de telefonia fixa (Mattos, 2005). Embora seja considerado um importante mecanismo de combate a práticas discriminatórias, desde sua implementação, a desagregação de rede foi pouco utilizada. O surgimento de novas tecnologias para a conexão de Banda Larga fez com que aquela alternativa se tornasse menos atrativa. No caso específico da Embratel, que chegou a realizar testes de viabilidade junto à rede de operadoras de telefonia fixa, o contrato de desagregação de rede na modalidade de compartilhamento de linha (“*line sharing*”) não chegou a ser colocado em prática, provavelmente por conta de sua associação com a NET, empresa de TV a cabo que já possuía rede constituída de acesso ao usuário.

Nos três casos apresentados anteriormente – interconexão, EILDs e desagregação de rede –, as tarifas seriam negociadas entre as partes, considerando o máximo estabelecido pela agência (“*price cap*”). A Anatel fixaria o preço a ser cobrado pelas prestadoras detentoras de poder de mercado significativo e as demais poderiam cobrar preço superior em até 20% deste valor³¹.

Por fim, a LGT autorizou a reestruturação e a desestatização das empresas federais de telecomunicações, dando início à privatização do Sistema Telebrás. Esta etapa, concluída em 1999, encerrou os 26 anos de monopólio estatal. Os processos de privatização e outorga, no entanto, foram diferentes nas telefônias fixa e móvel. Além disso, com o avanço tecnológico, novos serviços foram criados, disponibilizados e regulamentados, como aqueles incluídos no Sistema de Comunicação Multimídia.

3.2.1 O Serviço de Telefonia Fixa

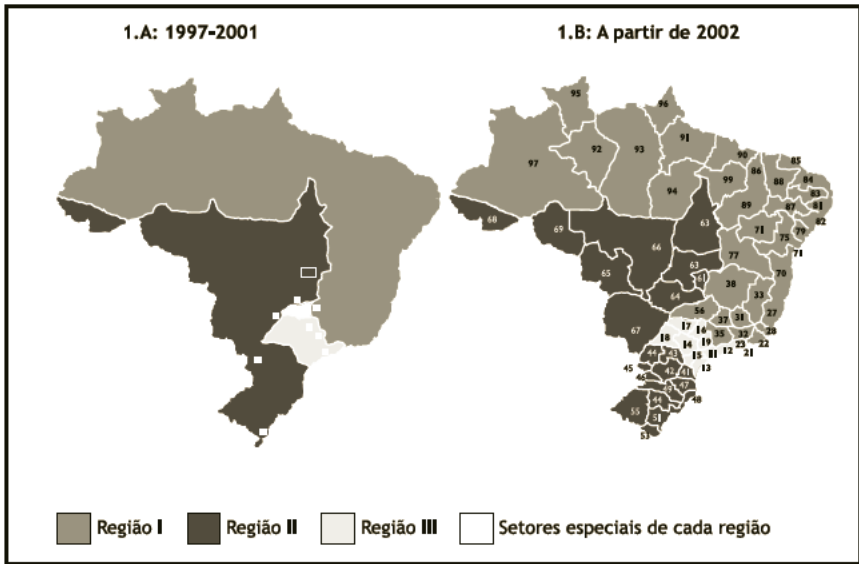
Para a privatização das empresas responsáveis pelo serviço de telefonia fixa, o Serviço de Telefone Fixo Comutado (designado adiante como STFC ou apenas serviços de telefonia fixa), o PGO dividiu o território nacional em quatro regiões. As Regiões I, II e III seriam dedicadas ao STFC local (Figura 1.A). Os serviços de Longa Distância Nacional (LDN) e Internacional (LDI) seriam prestados na Re-

30 Despacho 172 de 2004.

31 Regulamento de Remuneração pelo uso de redes de prestadoras do serviço telefônico fixo comutado - Anexo à Resolução da Anatel N° 458, de 8 de fevereiro de 2007.

gião IV, composta por todo o território nacional. As subsidiárias da Telebrás foram agrupadas em três “*holdings*” de telefonia fixa e uma para LD, de acordo com as regiões do PGO (Tabela 8)³². O objetivo era criar empresas que tivessem capacidade de financiar os investimentos para a expansão da rede e, ao mesmo tempo, instituir parâmetros de comparação entre operadoras para aumentar a eficiência da agência reguladora.

Figura 1
Divisão regional, definida pelo Plano Geral de Outorgas,
e áreas do Plano Geral de Códigos Nacionais



Fonte: Teleco (2007a)

Tabela 8
Operadoras de telefonia fixa, por tipo e região do PGO

Região do PGO	Concessionária	Autorizatória (“Espelho”)
I	Tele Norte-Leste (Telemar)	Vésper
II	Tele Centro-Sul (Brasil Telecom)	GVT
III	Telesp (Telefónica)	Vésper
IV	Embratel	Intelig

Fonte: Teleco (2007a). Elaboração própria.

³² Com esta nova configuração, o país passou a ter seis operadoras de telefonia fixa local, as três resultantes do Sistema Telebrás e três pequenas outras já existentes (CTBC, Ceterp e Sercomtel).

Para que conseguissem se estabelecer no mercado, a LGT garantiu um ano de monopólio regional a esses grupos. Apenas em 1999 foram realizados os leilões para autorizações das chamadas empresas “espelho”, que criavam um duopólio em cada uma das regiões. Como *autorizatárias* de serviços privados, estas não possuíam metas de universalização a serem cumpridas. Tal diferença de tratamento é explicada pelo caráter pró-entrante da regulação, como descrito anteriormente. Essa assimetria fez com que determinadas áreas consideradas de baixa rentabilidade não fossem atendidas pelas “espelhos”. Como forma de assegurar um nível mínimo de concorrência em todas as áreas de uma região, em 2001 a Anatel concedeu licenças a pequenas empresas, as chamadas “espelinhos”. Embora hoje grande parte da população brasileira tenha a possibilidade de escolher a empresa para a prestação de serviços de telefonia fixa, as *autorizatárias* representam parcela muito pouco significativa do mercado, excetuando o caso da empresa espelho da região II, como será visto na seção seguinte.

No STFC, o passo seguinte para estimular a concorrência foi dado em 01 de Janeiro de 2002, quando as concessionárias puderam passar a oferecer serviços fora de sua região de concessão, sob a condição de terem atendido antecipadamente às metas de universalização estabelecidas para 2003. Além disso, seria permitida a participação das operadoras de telefonia fixa nos processos de licitação do novo serviço de telefonia móvel, o Serviço Móvel Pessoal (SMP). Assim, poderiam ser geradas parcerias entre prestadoras dos diferentes segmentos para a realização das três modalidades de serviço: local, LDN e LDI. A verticalização das concessionárias de STFC tornou mais relevante a existência da regulação de interconexão, devido à existência de incentivos a práticas discriminatórias. Desta forma, completava-se uma segunda etapa do processo gradual de abertura no segmento de telefonia fixa.

Ainda em 2002, com o fim das restrições ao número de operadoras em cada região, entrou em vigor o “Regulamento para expedição de autorização para prestação de serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso público em geral – STFC”, que estabeleceu um novo conjunto de áreas para autorizações de prestação do serviço de telefonia fixa (Ver Figura 1.B), composto pelas três regiões anteriores e mais 67 outras áreas (sub-regiões) identificadas no Plano Geral de Códigos Nacionais – Códigos DDD. Com as novas autorizações, em 2006, outras 21 operadoras se tornaram aptas a oferecer serviços de telefonia fixa. Porém, a participação das concessionárias continuou sendo bastante elevada, próximo a 95% em cada uma das regiões.

Em 2006, com o término do primeiro período de concessão estabelecido pela LGT, foram elaborados novos contratos para a renovação da exploração do STFC e outras condições foram estabelecidas. Entre estas podem ser destacadas: i) a mudança na fórmula de reajuste das tarifas cobradas dos consumidores, que será realizada através de um índice de preços próprio para o setor e não mais pelo Índice Geral de Preços, e dos serviços de interconexão; ii) a obrigatoriedade da oferta de

plano alternativo para a telefonia fixa, destinado ao público de baixa renda; iii) o Acesso Individual de Classe Especial, plano pré-pago do STFC e iii) o novo Plano Geral de Metas de Universalização.

3.2.2 O Serviço de Telefonia Móvel

No processo de reestruturação do serviço de telefonia móvel, por sua vez, o território nacional foi dividido em dez áreas (Figura 2.A). Em cada uma delas, o serviço poderia ser ofertado em duas faixas de frequência (Bandas A e B), de acordo com o Regulamento do Serviço Móvel Celular - SMC. Em 1997, foram concedidas as primeiras autorizações para a Banda B. No ano seguinte, as operadoras de telefonia móvel do Sistema Telebrás foram agrupadas por área, formando as operadoras da Banda A, e privatizadas separadamente (Tabela 9).

O duopólio neste segmento vigorou até 2000, quando foi regulamentado o Sistema Móvel Pessoal (SMP), substituindo o antigo SMC. Neste novo Sistema, as dez antigas áreas foram agrupadas em uma divisão regional idêntica àquela do serviço de telefonia fixa (Figura 2.B). Foram realizadas as licitações para autorizações das Bandas C, D e E, formando o segundo segmento móvel no país.

Figura 2
Divisão regional do Serviço de Telefonia Móvel

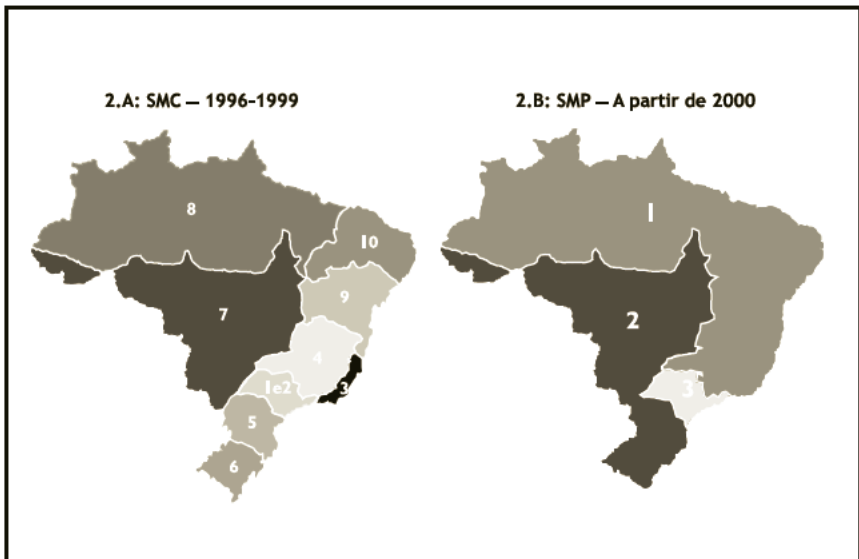


Tabela 9
Operadoras de Telefonia Móvel, por Área e Banda – 1996-1999

Área	Empresa	
	Banda A	Banda B
1	Telesp Celular	BCP
2		Tess
3	Tele Sudeste Celular	ATL
4	Telemig Celular	Maxitel (MG)
5	Tele Celular Sul (TIM Sul)	Global Telecom
6	CRT	Claro Digital (Telet)
7	Tele Centro-Oeste Celular	Americel
8	Tele Norte Celular (Amazônia Celular)	NBT
9	Tele Leste Celular	Maxitel (BA)
10	Tele Nordeste Celular (TIM Nordeste)	BSE

Nota: Além das empresas apresentadas na tabela, há ainda duas outras, que não faziam parte do Sistema Telebrás, acomodadas após o processo de privatização e cuja participação no mercado é pouco significativa: a CTBC Celular, que opera em alguns setores das áreas 2, 4 e 7; a Sercomtel Celular (dois setores na área 5), e a antiga CTMR Celular (alguns setores da área 6), recentemente incorporada pela TIM Sul.

Fonte: *Teleco (2007b)*

Nestas licitações, foi permitida a participação de todas as operadoras existentes, respeitando as regras de cada segmento. Entre as operadoras do STFC, puderam participar apenas aquelas que haviam antecipado o cumprimento das metas estabelecidas para 2003. No caso de operadoras de telefonia móvel, era vedada sua participação, de suas subsidiárias e/ou coligadas em região onde já operasse em outra Banda.

Assim como no caso da telefonia fixa, a participação do capital estrangeiro foi significativa na formação dos consórcios nas licitações em todas as Bandas, com destaque para a Telecom Itália (TIM), Telefónica de España, TIW, Telia e Grupo Sílice (Gutierrez e Crossetti, 2003).

No momento de criação do novo sistema, as antigas operadoras de telefonia móvel acabaram migrando para o SMP, sendo permitidas então mudanças e trocas na composição acionária das mesmas. Como resultado, foi observado um processo de concentração e o surgimento de novos grupos neste segmento (Tabela 10). A Portugal Telecom e a Telefónica de España, controladoras de diferentes empresas nas Bandas A e B, se associaram na formação do grupo Vivo. A Telecom Américas, controlada pela América Móvil, passou a operar com o nome Claro. A Telecom Itália lançou a marca TIM. A Telemar e a Brasil Telecom, operadoras de STFC nas regiões I e II, adquiriram novas autorizações para exploração do SMP em suas regiões, surgindo a Oi e a Brasil Telecom Celular. Estes dois últimos casos mostram o resultado do viés pró-convergência existente na legislação (Gutierrez e Crossetti, 2003, pág. 65).

No início de 2008, a Anatel autorizou a troca de controle das duas operadoras que ainda não faziam parte dos grandes grupos. A Amazônia Celular passou a ser controlada pela mesma controladora da Oi. Dadas as restrições de utilização de rádio frequência por empresas que prestam o mesmo serviço dentro de uma mesma área, nos próximos meses os clientes da Amazônia Celular devem migrar para a Oi e sua autorização será extinta. Na mesma operação, já aprovada pela agência reguladora, a Telemig Celular passará a ser controlada pelo grupo da Vivo. Além dessas operações, outra proposta de fusão, entre Oi e a Brasil Telecom, aguarda ainda avaliação da agência reguladora e mudanças nos atos legais.

Tabela 10
Operadoras da Telefonia Móvel, por Área e Banda – A partir de 2000

ÁREA SMP	ÁREA SMC	OPERADORA POR ÁREA E BANDA			
		BANDA A	BANDA B	BANDA D	BANDA E
I	3	Vivo	Claro	Oi	TIM
	8	Amazônia Celular (-)	Vivo		
	4	Telemig Celular (Vivo)	TIM		Claro
	9	Vivo			
	10	TIM	Claro		-
II	5	TIM	Vivo	Claro	Brasil Telecom
	6	Vivo	Claro	TIM	
	7				
III	1	Vivo	Claro	TIM	Unicel
	2				-

Fonte: Teleco (2007b)

Diferente do caso da telefonia fixa, atualmente os preços cobrados pelas operadoras do SMP estão bem abaixo daqueles fixados pela Anatel, o que evidencia os efeitos positivos das medidas adotadas do ponto de vista da concorrência.

3.2.3 Os Serviços de Comunicação Multimídia

Em 2001, dado o avanço tecnológico e a tendência a convergência no setor, a Anatel criou um novo tipo de serviço de telecomunicação fixo e de interesse coletivo, prestado no regime privado, para a transmissão, emissão e recepção de informações multimídia (áudio, vídeo, dados, voz, imagem e textos), o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Neste grupo, estão incluídos os

serviços de comunicação de dados, como por exemplo o suporte à conexão de acesso à internet.³³

Para prover o acesso à internet, uma empresa terá que usufruir de um serviço de telecomunicações que lhe dê suporte. Atualmente, esta conexão pode ser feita através de diferentes tecnologias, tais como: o “*Asymmetrical Digital Subscriber Line - ADSL*”, oferecido pelas operadoras de telefonia fixa; a radiofrequência; e o “*cable modem*”, oferecido por operadoras de SCM e de TV. De acordo com a regulamentação, o usuário poderá escolher livremente o prestador de serviço de suporte e o provedor da conexão, podendo ser realizados por empresas diferentes.

Cabe ressaltar aqui que o provimento da conexão é considerado um serviço de valor adicionado, diferente daquele que lhe dá suporte. A legislação vigente assegura também aos provedores de serviço de valor adicionado o uso de redes de telecomunicações para prestação dos mesmos e não exige a necessidade de autorizações. Um bom exemplo é o caso dos serviços de voz sobre IP. Quando a comunicação de voz é realizada através de computadores conectados à rede, esta é considerada um serviço de valor adicionado, o que dispensa autorizações da Anatel. No entanto, quando os serviços de voz sobre IP são utilizados através de rede e equipamento de prestadora de serviços de telecomunicações, no âmbito restrito ou coletivo, incluindo aparelhos telefônicos e/ou números de identificação, caracterizam-se como serviços de telecomunicações e estão sujeitos às normas e restrições estabelecidas pela agência reguladora.

Dado que se trata de item de interesse coletivo, a exploração dos serviços de suporte à conexão está condicionada à prévia autorização da Anatel, a título oneroso. As condições para obtenção deste tipo de autorização são similares àquelas da telefonia fixa e móvel. Atualmente, existem 843 prestadoras autorizadas pela Anatel a explorar os diferentes tipos de SCM no Brasil, incluindo o suporte à conexão à internet e outros não analisados neste estudo.

A tabela 11 apresenta um resumo do processo de reestruturação do setor descrito acima, onde podem ser identificadas seis etapas, partindo da Emenda Constitucional Nº8, de 15 de Agosto de 1995, que deu início ao processo de reestruturação do setor, até a abertura, em 2002.

Tendo visto um breve histórico de liberalização e evolução do marco regulatório do setor, a seguir, será apresentada uma avaliação deste processo através da mensuração do grau de restrição ao comércio ainda existente em 2007.

33 Cabe ressaltar que aqui não se enquadram o STFC e os serviços de comunicação eletrônica de massa, como a radiodifusão e a TV a cabo.

Tabela 11
As etapas em direção à liberalização

1ª ETAPA	2ª ETAPA	3ª ETAPA	4ª ETAPA	5ª ETAPA	6ª ETAPA
1995 - 1996	1997	1998	1999	2001	2002
Emenda Constitucional N° 8 e Lei Mínima	LGT, PGO, PGMU e PGMQ	Privatização da Telebrás e Banda A	Autorização “Espelhos”	Autorização “Espelinhos”; Leilão Bandas D e E e criação do SCM	Abertura do mercado
Fim do Monopólio estatal e abertura da telef. móvel, entre outros, p/ a iniciativa privada (Condições p/ licit. da Banda B).	Criação da Anatel e definição das regras gerais p/ a prestação dos serviços. Licitação da Banda B da telefonia móvel	Competição administrada. STFC e LD: n° controlado de competidores Móvel: duopólio.	Início do duopólio no STFC e LD.	Aumento da competição na telefonia móvel e confirmação do duopólio no STFC e LD em todos os municípios.	Fim do duopólio no STFC e LD.

Fonte: Pires (1999) e Neves (2002). Elaboração própria.

3.3 As barreiras ao comércio de serviços de telecomunicações

Como em outros setores de serviços de infra-estrutura, as barreiras às relações entre consumidores e “produtores” no setor de serviços de telecomunicações estão associadas a aspectos tecnológicos, que geram elevados custos de entrada, e regulatórios. Podem ser divididas em três grupos: as barreiras ao comércio transfronteiriço, ao investimento direto estrangeiro e regulatórias. No primeiro grupo, encontram-se as limitações impostas ao acesso à rede de suporte, impedindo que o serviço ofertado diretamente por empresa estrangeira esteja disponível para o usuário final, como a proibição de “callback” ou a exigência de presença local da firma prestadora de serviço. No caso do investimento direto estrangeiro, as barreiras podem ser restrições à participação do capital estrangeiro no estabelecimento de redes próprias ou mesmo no acesso à rede de terceiros. Por último, a falta de regra que garanta, por exemplo, a interconexão de redes ou padrão técnico para a prestação de serviço são exemplos das chamadas barreiras regulatórias (Warren, 2000).

No caso brasileiro, uma vez que não existem limitações de fato à participação do capital estrangeiro, os desafios colocados ao regulador são: (i) o incentivo à en-

trada de novas empresas no mercado, sejam elas controladas pelo capital nacional ou não; e (ii) o desestímulo a práticas discriminatórias por parte das firmas incumbentes (*incumbents*), de forma a assegurar maior grau de concorrência. A prática discriminatória torna-se possível na medida em que firmas estabelecidas possuem controle sobre instalações essenciais, como é o caso das concessionárias que detêm a propriedade das redes de suporte do serviço de telefonia fixa (incluindo fios e dutos) que permitem acesso ao usuário. A duplicação destas instalações, do ponto de vista econômico, é inviável e pouco eficiente, dada sua imensa capilaridade e seu elevado custo de instalação (Possas, 2002).

O processo de reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro nos últimos dez anos incluiu na legislação as medidas mais comuns apontadas como forma de enfrentar esses obstáculos: o incentivo à entrada de novas firmas, pela instalação de nova estrutura ou por outras medidas, e a interconexão. O perfil assimétrico pró-entrante da legislação brasileira e a obrigação da oferta de desagregação de rede fazem parte do primeiro conjunto de medidas. No segundo caso, como visto anteriormente, enquadra-se o regulamento específico para interconexão, além das normas para sua cobrança, garantindo que seja realizada de forma justa e não-discriminatória.

Cabe lembrar que a desagregação de rede não chegou de fato a ser colocada em prática. Em países onde a regulamentação também privilegiou o incentivo a entradas “plenas” das novas firmas, como o Reino Unido, após a consolidação de uma legislação de desagregação de rede, foi realizada a separação total entre a infra-estrutura e a prestação do serviço. Com isso, o controle da rede e a prestação dos serviços ficariam a cargo de empresas distintas, o que contribuiu para eliminar uma das fontes de práticas discriminatórias e possibilitou a entrada de qualquer empresa no mercado.

Como no caso das demais barreiras não-tarifárias, a identificação e mensuração dos obstáculos ao comércio de serviços e da eficácia das medidas implementadas pela estrutura regulatória para tentar minimizar seus efeitos não constitui tarefa fácil. Baseado nas informações disponíveis no relatório anual da *International Telecommunication Union*, Warren (2000) propôs a aplicação de um índice para executar estas tarefas.³⁴ O método do autor é composto por cinco indicadores separados, considerando as mesmas categorias do arcabouço do Acordo Geral de Comércio de Serviços: exigências de acesso a mercado (AM) e tratamento nacional (TN), aplicadas ao comércio e ao investimento estrangeiro.

O primeiro indicador, AM/Comércio, capta as barreiras incidentes sobre qualquer firma, de capital nacional ou estrangeiro, que queira oferecer serviços transfronteiriços. Como referência foi utilizada a permissão de EILDs, de revenda

34 O mesmo índice foi aplicado mais tarde por Dee (2004 e 2005).

de serviços e de conexão de redes privadas ao STFC. Como visto anteriormente, ambas são formas de tentar reduzir o poder das firmas incumbentes em função do controle da rede de acesso ao usuário. Este é composto por 6 subcategorias e a cada uma delas é atribuído valor 1 quando não houver restrições e 0 caso contrário.

O segundo e o terceiro, indicadores de AM/Investimento, representam os obstáculos à entrada de qualquer firma, nacional ou não, respectivamente para a telefonia fixa e móvel. Estes são obtidos através de uma média ponderada de valores atribuídos a três itens: i) o grau de competição existente no mercado, dado pelo número de prestadoras, de 0 a 3 (limite máximo), com peso 3; ii) o incentivo dado pelo arcabouço regulatório à competição, ao monopólio é atribuído valor 0, à competição parcial, 0,5, e à livre competição, 1, com peso 2; e iii) a proporção de incumbentes privatizadas, variando entre 0 e 1, com peso 1.

Os dois últimos indicadores, TN/Comércio e TN/Investimento, representam as barreiras impostas exclusivamente às empresas estrangeiras. Um deles é uma variável *dummy* que identifica restrições à prestação de serviços transfronteiriços por empresas estrangeiras. Quando é permitida a realização de “*callback*”, este indicador assume valor 1, caso contrário, 0. O último indicador é o percentual médio de capital estrangeiro permitido na estrutura das operadoras nos serviços de telefonia fixa e móvel, variando entre 0 e 1.

Para sintetizar as restrições ainda existentes no mercado brasileiro de telecomunicações, aplicou-se o índice elaborado por Warren (Tabela 12). Como visto na primeira seção, o último processo de reestruturação pelo qual passou o setor de Telecomunicações no Brasil e que atribuiu ao Estado apenas o papel de regulador, teve como um dos objetivos o aumento da eficiência e do investimento no setor e foi elaborado de forma a incentivar a concorrência entre as prestadoras. Assim, os limites existentes à entrada de empresas estrangeiras foram, na prática, eliminados. Embora o processo de abertura do mercado tenha sido gradual, sua última etapa foi implementada em 2002, com a eliminação do limite do número de prestadoras de telefonia fixa e com a entrada em operação das operadoras de telefonia móvel das Bandas D e E. Cabe ressaltar que, neste último caso, o número de autorizações não é livre, dadas as limitações técnicas impostas no uso de radiofrequência. A única restrição ainda existente registrada no índice, a revenda de serviços, encontra-se em AM/Comércio.³⁵ Aos demais indicadores foram atribuídas notas máximas.

35 Este tema estará no próximo debate sobre a nova rodada de reforma do arcabouço regulatório.

Tabela 12
Índice de restrição de serviços de telecomunicações – Brasil, 2007

Descrição da variável		Índice	
Acesso a mercado			
AM/Comércio		4,00	
	Quais dos serviços abaixo são permitidos?	Controle de capital	
		Nacional	Estrangeiro
	EILDs ou rede privada	1,00	1,00
	Revenda	0	0
	Conexão de linhas dedicadas ou de rede privada ao STFC	1,00	1,00
AM/Investimento - Telefonia Fixa (%)		1,00	
	Número de prestadoras na telefonia fixa (máximo 3)	3,00	
	Indicador de política de competição na prestação de STFC (local, LDN, LDI, EILD): monopólio (0), competição parcial (0,5), livre competição (1)	1,00	
	Incumbentes privatizadas (%)	1,00	
AM/Investimento - Telefonia Móvel (%)		1,00	
	Número de prestadoras na telefonia móvel (máximo 3)	3,00	
	Indicador de política na prestação de SMP (analógico ou digital): monopólio (0), competição parcial (0,5), livre competição (1)	1,00	
	Incumbentes privatizadas (%)	1,00	
Tratamento Nacional			
TN/Comércio		1,00	
	O “callback” é permitido? (Não: 0 ou Sim:1)	1,00	
TN/Investimento		1,00	
	Participação do investimento estrangeiro permitido em prestadoras de... (%)		
	Telefonia Fixa	1,00	
	Telefonia Móvel	1,00	

Fonte: Warren (2000). Elaboração própria.

3.4 Estrutura e desempenho recente do Setor de Serviços de Telecomunicações

3.4.1 A estrutura de mercado – 1996-2006

Um dos principais resultados do processo de reestruturação descrito acima foi o aumento expressivo do número de acessos instalados de diferentes tipos: fixo, móvel e banda larga. Entre 1996 e 2006, o número total de acessos de telefonia fixa e móvel passou de 17,5 milhões para 138,7 milhões (Tabela 13), resultando em um aumento da densidade de 11,1 para 74 acessos por 100 habitantes (Gráfico 1)³⁶. Embora o número de acessos da telefonia fixa tenha crescido bastante, mais de 100% nestes dez anos, o segmento móvel teve maior destaque, passando de 2,7 para aproximadamente 100 milhões de acessos em 2006. Os três primeiros anos após a privatização do Sistema Telebrás (1999-2001) foram os que apresentaram maior crescimento, com destaque para 1999, quando o número total de acessos cresceu 46%. Parte deste crescimento está associada ao esforço de antecipação das metas de universalização realizado pelas concessionárias, dado que estas somente poderiam ampliar o leque de serviços prestados caso atendessem às exigências estabelecidas.

No caso da telefonia fixa, o ano de 2002 representou um ponto de inflexão na trajetória de crescimento. Mesmo com a abertura completa do setor, o aumento do número de acessos entre 2003 e 2005 não ultrapassou 1 milhão, sendo negativo em 2006. Esse não foi um movimento inesperado, dado o final da lua de mel dos investidores com o setor de telecomunicações e as expectativas de substituição gradativa da telefonia fixa pela móvel.

Tabela 13
Número de acessos, por tipo de serviço (milhões) - 1996-2006

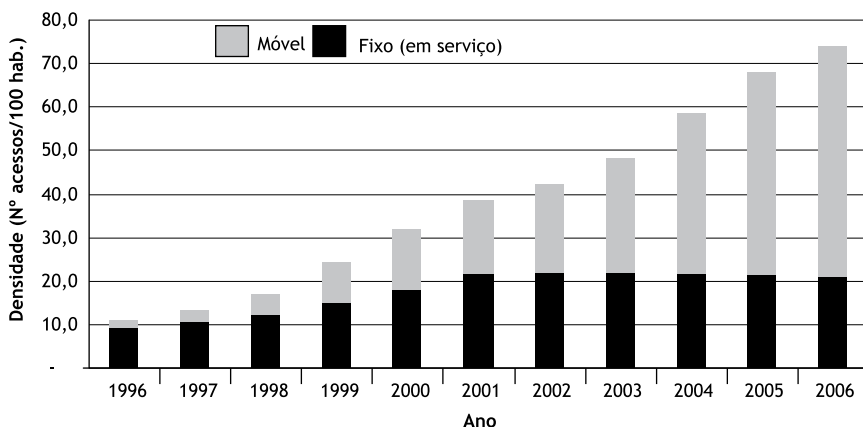
Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fixo (em serviço)	14,8	17,0	20,0	25,0	30,9	37,4	38,8	39,2	39,6	39,8	38,8
Móvel	2,7	4,6	7,4	15,0	23,2	28,7	34,9	46,4	65,6	86,2	99,9
Total	17,5	21,6	27,4	40,0	54,1	66,2	73,7	85,6	105,2	126,0	138,7

Fonte: Anatel (2006)

Embora também tenha apresentado taxas um pouco menores nos últimos anos analisados, o crescimento do número de acessos da telefonia móvel esteve acima

³⁶ Ao longo desses 10 anos a população brasileira cresceu em média 1,5% ao ano, o que corresponde a um crescimento acumulado de 15,8%.

Gráfico 1
Densidade (Nº de acessos/100 Habitantes), por tipo de acesso
1996-2006



Fonte: Anatel (2006)

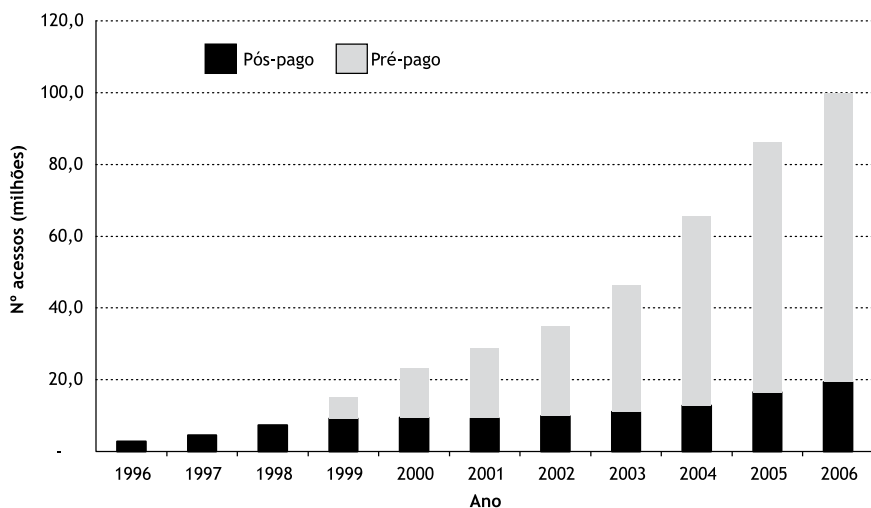
de 30% entre 2003 e 2005. Estas taxas elevadas estão em parte associadas à entrada de novas operadoras no mercado com a licitação das Banda D, C e E do SMP e à oferta do serviço pré-pago. Este tipo de plano foi implementado no Brasil em 1998 e desde então foi o principal responsável pelo crescimento do número de acessos da telefonia móvel entre 2000 e 2006 (Gráfico 2).

O número de acessos de banda larga também apresentou crescimento expressivo no período analisado. Enquanto em 2000 havia pouco mais de mil acessos fixos de banda larga no país, ao final do período analisado, este número aproximou-se de 6 milhões. Este aumento, em parte, pode ser explicado pelas políticas governamentais para inclusão digital, como a desoneração tributária de computadores (Gráfico 3).

Cabe ressaltar que grande parte desses acessos, mais de 90%, está concentrada em três grandes operadoras de telefonia fixa (Telefônica, Brasil Telecom e Oi), embora a parcela de outras operadoras, principalmente daquelas associadas ao serviço de TV a cabo, venha se tornando importante.

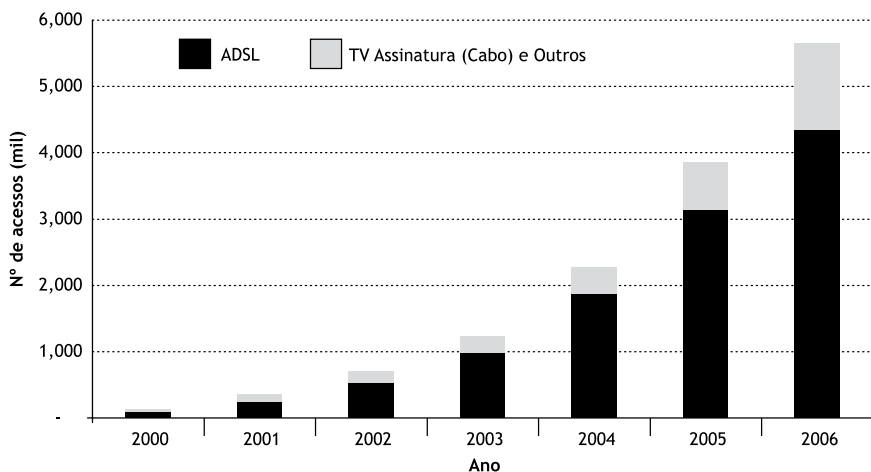
O aumento do número total de acessos reflete também o fluxo dos investimentos realizados em cada um dos segmentos do setor. No período anterior ao início do processo de privatização, o montante investido anualmente esteve próximo de US\$ 7 bilhões, inferior aos valores registrados no momento de entrada do capital privado. No período seguinte, o ano de 2001 foi destaque com US\$ 9,9 bilhões investidos (Tabela 14). Observando a evolução em cada um dos dois segmentos, fixo e móvel, trajetórias opostas são encontradas, uma redução na telefonia fixa e aumento na móvel, ambas encerrando o período com aproximadamente

Gráfico 2
Nº de acessos da telefonia móvel (milhões), por tipo de plano
1996-2006



Fonte: Anatel (2006). Elaboração própria.

Gráfico 3
Número de acessos Banda Larga (mil) , por tipo
2000-2006



Fonte: Anatel.

US\$ 3 bilhões investidos. A relação entre os investimentos e a formação bruta de capital também diminuiu e esteve nos últimos anos entre 3,1 e 4,6 (%).

Tabela 14
Investimentos (US\$ bilhões), por tipo de serviço, e sua relação com a Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF (%) – 1996-2006

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fixo	ND	ND	ND	ND	5,9	7,4	2,0	1,4	1,5	2,6	2,8
Móvel	ND	ND	ND	ND	2,2	2,5	1,4	1,8	3,3	3,5	2,9
Total	7,4	7,1	10,6	6,7	8,1	9,9	3,4	3,2	4,8	6,0	5,6
Investimentos/ FBCF	5,2	4,7	7,4	7,3	7,4	10,5	4,0	3,7	4,6	4,2	3,1

Fonte: TeleBrasil (2007), Teleco (2007) e Wolhers (S/D). Elaboração própria

A evolução da receita bruta do setor acompanhou aquela verificada no número de acessos em serviço (Tabela 15). Entre 1996 e 2006, este montante passou de US\$ 16,4 bilhões para aproximadamente US\$ 55 bilhões. A redução verificada logo no início dos anos 2000 está relacionada com a elevada desvalorização sofrida pelo real em 2001 e 2002. A participação de cada um dos setores no total evoluiu como o esperado. Enquanto, em 1996, o segmento de telefonia fixa tinha sido responsável por 70% da receita bruta total, no último analisado, este número não chegou a 59%.

Tabela 15
Receita Bruta (US\$ bilhões), por tipo de serviço – 1996-2006

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fixo	14,0	15,4	ND	16,1	20,4	19,8	17,7	18,9	21,9	28,4	32,4
Móvel	2,5	3,8	ND	6,6	9,1	8,1	7,4	9,1	12,0	17,6	22,7
Total	16,4	19,2	ND	22,7	29,5	27,9	25,1	28,0	33,9	46,1	55,1

Fonte: Anatel (2006), TeleBrasil (2007) e Wolhers (S/D). Elaboração própria.

A abertura do setor de serviços de telecomunicações teve também impactos significativos no mercado de trabalho. Considerando as empresas de “Call Center” controladas pelas prestadoras, o número de empregados do setor praticamente dobrou entre os anos 2000 e 2006 (Tabela 16), quando foi registrado o total de 175,5 mil empregados. Se apenas o número de postos de trabalho das prestadoras de serviço de telecomunicações for observado, a redução é bastante acentuada. Em 2000, quando as prestadoras já eram administradas pela iniciativa privada, o número de empregados era 78,2 mil. Em 2006, este montante caiu para 58,7 mil. Parte significativa desta redução está associada ao fato das quatro principais ope-

adoras terem nascido das antigas subsidiárias da Telebrás, herdando sua estrutura de pessoal, e ao processo de modernização no setor de telefonia fixa, que eliminou mais de 40% do número de empregados entre 2000 e 2006. Essa queda foi em parte compensada pela trajetória crescente do emprego no setor de telefonia móvel que atingiu 27 mil empregados em 2006, o que equivalente a 46% do total das operadoras. Por último, é importante sublinhar o elevado crescimento do número registrado em “*Call Center*”, que em 2006 ultrapassou 100 mil empregados, compensando a redução verificada nas operadoras.

Tabela 16
Número de empregados do setor (mil),
por tipo de serviço – 2000-2006

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fixo	57,6	45,5	36,1	31,4	32,3	32,2	31,8
Móvel	20,6	21,4	21,8	21,3	25,1	27,2	26,9
Subtotal	78,2	66,9	57,9	52,7	57,4	59,4	58,7
Call Center	10,5	26,8	43,3	73,7	88,7	114,0	116,8
Total	88,7	93,7	101,2	126,4	146,1	173,4	175,5

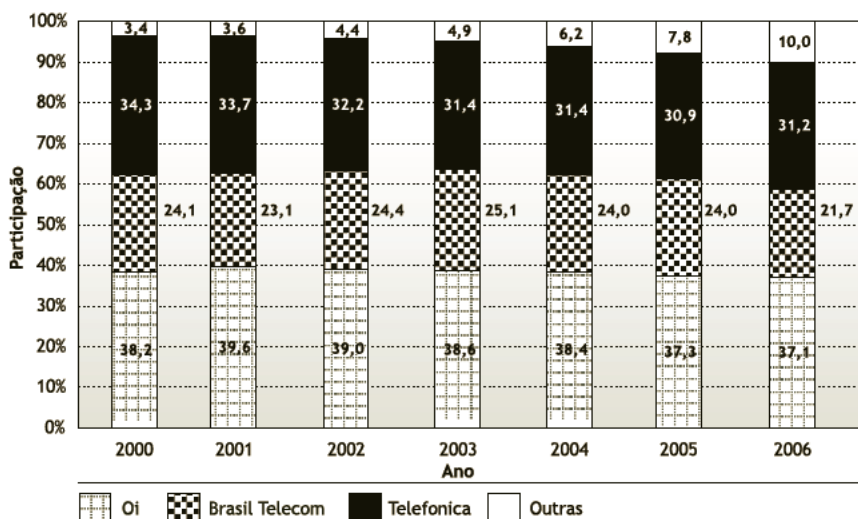
Fonte: TeleBrasil (2007)

3.4.2 Dados por firma no período recente – 2000-2006

Outros resultados do processo de reestruturação do setor foram a entrada de novas prestadoras e a elevada participação do capital estrangeiro no setor. Após 2002, com a abertura, o número de *autorizatórias* aumentou significativamente, tanto no STFC, local e LD, quanto na telefonia móvel. Em 2006, o STFC local contava com 6 concessionárias e 21 *autorizatórias*, incluindo as empresas “espelho”. Para a LDN e LDI, 36 operadoras estavam em funcionamento, incluindo as concessionárias e operadoras de telefonia móvel. No SMP, nesse mesmo ano, existiam 8 grupos de operadoras (Teleco, 2007a e 2007b).

Embora o número de operadoras fosse elevado no STFC local, as três concessionárias formadas a partir das subsidiárias de telefonia local da Telebrás mantiveram o controle de parte significativa da rede de acesso ao usuário. Ao longo do período 2000-2006, a Oi foi a concessionária que apresentou a maior participação, entre 37% e 40%, seguida pela Telefônica, entre 31% e 34%, e pela Brasil Telecom, entre 23% e 25%. Apesar da trajetória crescente das demais operadoras, no último ano, estas representavam apenas 10% dos mais de 38 milhões de acessos (Gráfico 4).

Gráfico 4
Participação no nº total de acessos fixos em serviço, por operadora (%) – 2000-2006



Fonte: Teleco (2007a)

Cabe sublinhar que, entre as concessionárias, a Oi é a única que sempre foi controlada pelo capital nacional³⁷. No final de 2007, após uma longa batalha judicial, a Telecom Itália passou o controle da Brasil Telecom para grupos brasileiros, e, no início de 2008, a Oi confirmou a compra do controle deste grupo. Caso a Anatel e o CADE confirmem a operação e sejam realizadas as alterações regulatórias necessárias, estará consolidado um novo grupo controlado pelo capital nacional. A terceira concessionária de STFC local, a Telefônica, é controlada pela Telefônica de Espanha, grupo espanhol de telecomunicações.

Diferente do caso da telefonia local, os dados de participação das principais operadoras nas chamadas de LDN e LDI mostram um grau de concorrência mais elevado. Entre 2003 e 2006, a participação dos quatro principais grupos no volume de tráfego acumulado quase não foi alterada. Embratel, Oi, Telefônica e Brasil Telecom apresentaram participações entre 20% e 26% cada uma (Anatel, 2006). Cabe sublinhar que, assim como a Telefônica, a Embratel também possui uma controladora estrangeira, a Telemex do México.

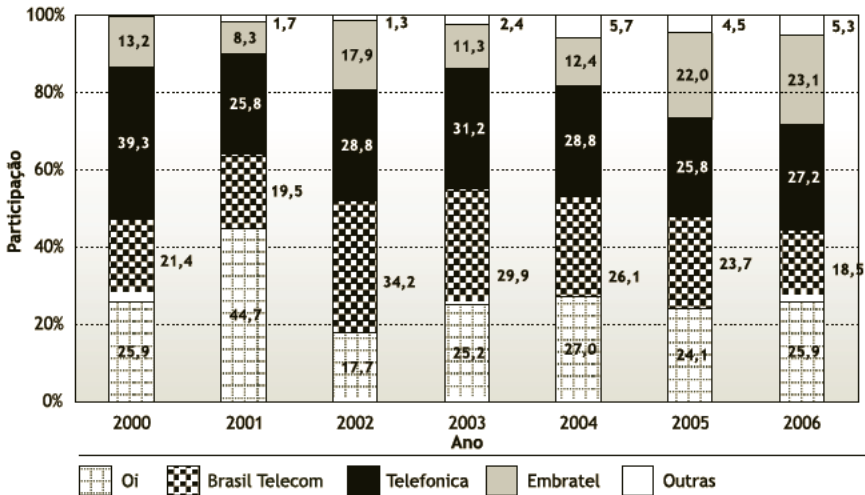
Também no caso da LDI, desde a entrada em vigor das autorizações para novas empresas neste segmento, a concessionária e a “espelho” vêm perdendo espaço.

³⁷ Para uma descrição detalhada da composição do capital de cada uma delas ver Teleco (2007a)

A Embratel viu sua fatia de mercado ser reduzida de 76,5% em 2003, para 56,7% em 2006, e a Intelig de 21,2% para 5,3%. No último ano analisado, a Telefônica registrou participação de 16,5% e a Oi, 10,3% (Anatel, 2006).

Ao observar a trajetória da participação de cada uma das principais operadoras do STFC no investimento total realizado neste segmento, verifica-se que nos dois primeiros anos, 2000 e 2001, a Oi e a Telefônica apresentaram participações mais elevadas (Gráfico 5). Em 2001, a Oi investiu o equivalente a 44,7% do total registrado. Nos últimos anos analisados, a participação desta esteve em torno de 25% e a da Telefônica, entre 26% e 31%. Esse fato pode estar associado à estratégia adotada por estas concessionárias de antecipar as metas de universalização estabelecidas pela Anatel a fim de possibilitar a entrada em novos segmentos, o que não foi realizado pela Brasil Telecom. Outro destaque foi o crescimento da parcela da Embratel que entre 2000 e 2006 aumentou 10 pontos de porcentagem, chegando ao final do período a 23%.

Gráfico 5
Participação no Investimento Total da telefonia fixa, por operadora (%) – 2000-2006



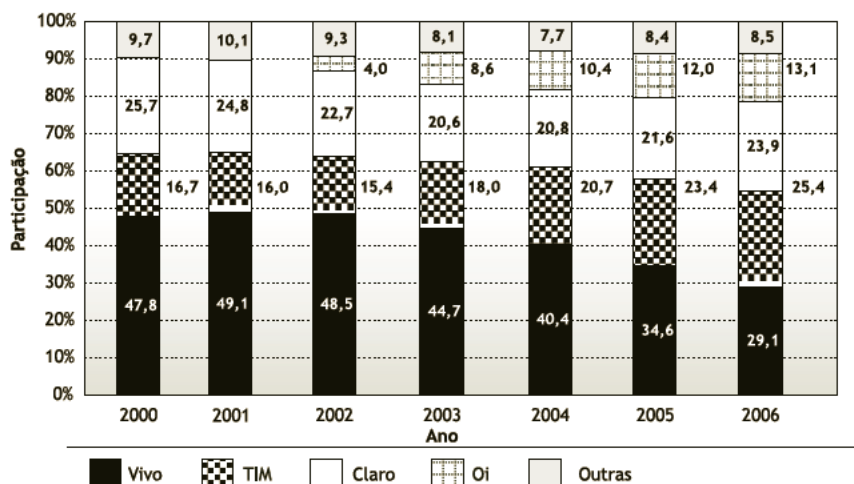
Fonte: Teleco (2007a)

Na telefonia móvel, o cenário é diferente. Atualmente, existem oito grupos prestadores deste tipo de serviço, em quatro faixas de frequência diferentes, as chamadas Bandas A, B, D e E: Vivo, TIM, Claro, Oi, Brasil Telecom GSM, Sercomtel, Amazônia Celular e CTBC. Os três primeiros são controlados pelo capital estrangeiro. A Vivo possui seu controle dividido entre a Telefônica de Espanha e

a Portugal Telecom, a Claro é controlada pela Telmex, de origem mexicana, e a TIM pela Telecom Itália. Os demais grupos são controlados por fundos de pensão e outros grupos nacionais.

A participação de cada uma das operadoras no total de acessos da telefonia móvel, entre 2000 e 2006, mostra uma grande concentração nos quatro principais grupos, Vivo, TIM, Claro e Oi (Gráfico 6). A Vivo ainda é o maior deles, embora sua participação esteja em queda desde 2001, quando chegou a ser responsável por 49% do total de acessos. Em 2006, sua participação não atingiu 30%. No caso da Claro, embora também tenha observado uma queda em sua fatia de mercado, esta esteve entre 20% e 26% do total. As duas principais beneficiárias destas reduções foram TIM e Oi. A primeira viu sua participação aumentar em quase 10 pontos de porcentagem entre 2000 e 2006, encerrando o período com mais de 25% do mercado. A Oi, por sua vez, teve participação mais expressiva apenas nos anos mais recentes, atingindo 13% em 2006. No entanto, deve ser levado em conta que esta iniciou suas operações no mercado de telefonia móvel apenas em 2002. Na entrada, a Oi apostou fortemente na oferta de planos pré-pagos, o que ajuda a explicar uma trajetória diferente das outras operadoras menores. Desde então, as linhas habilitadas no pré-pago representam aproximadamente 80% de sua oferta total, número registrado pelas demais operadoras apenas em 2006. Entre as outras, que atingiram uma participação total de 8,5% em 2006, destacam-se a Brasil Telecom e Amazônia Celular.

Gráfico 6
Participação no nº total de acessos da telefonia móvel, por operadora (%) – 2000-2006



Fonte: Teleco (2007b)

Considerando o ano de 2006 e a distribuição do número de acessos por operadora e região, observa-se uma concentração ainda mais elevada, nas regiões II e III (Tabela 17). Nesta última, Vivo e Claro possuem, respectivamente, 44% e 31% dos acessos. No caso da região II, a Vivo também aparece em primeiro lugar, com 36%, e TIM e Claro com participações próximas a 25% cada uma. Na região I, a concentração menos elevada é explicada pela forte presença da Oi, com pouco mais de 27% do total de acessos.

Tabela 17
Nº total de acessos da telefonia móvel (mil) e participação por operadora (%), por região - 2006

Operadora	Região			
	I	II	III	Brasil
Vivo	17,3	36,1	44,1	29,1
TIM	26,1	24,9	24,8	25,4
Claro	18,8	26,6	30,9	23,9
Oi	27,4	-	-	13,1
Outras	10,3	12,5	0,3	8,5
Número total de acessos	47.730	27.939	24.251	99.919

Fonte: Teleco (2007b)

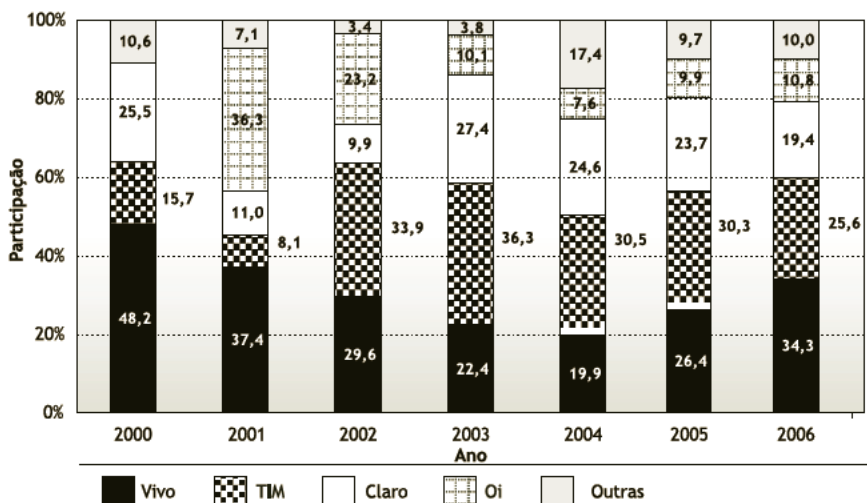
A concentração neste segmento será ainda maior quando forem levadas em conta as mudanças de controle confirmadas no início de 2008, comentadas na Seção 3.2. As duas empresas que fazem parte do grupo Amazônia Celular, a Amazônia e a Telemig Celular foram adquiridas pela Vivo e pela Oi, respectivamente. As duas operações já tiveram autorizações da Anatel. Além dessas, ainda é preciso considerar a possibilidade de confirmação pela agência reguladora, em futuro próximo, da compra da Brasil Telecom também pela Oi.

Observando a receita bruta de cada uma das operadoras, verifica-se que sua distribuição é similar àquela do número de acessos em todo o período analisado. Em 2006, a Vivo foi responsável por aproximadamente um terço, a TIM por 28%, seguida de Claro e Oi com, respectivamente, 21% e 10% do valor total.

Os investimentos realizados pelas operadoras do SMC e SMP ao longo dos sete anos analisados mostram trajetórias distintas (Gráfico 7). A Oi, o único controlado pelo capital nacional entre os grandes grupos, apresentou participação mais expressiva no total investido apenas no momento de sua entrada no mercado, 36,3%, em 2001, e 23,2%, em 2002. TIM e Claro apresentaram trajetórias parecidas, com participações mais elevadas a partir de 2002, movimento associado ao

processo de reestruturação do setor, de entrada em funcionamento das Bandas D e E e da inserção da tecnologia de segunda geração. Como contrapartida, a Vivo viu sua parcela ser reduzida até 2004, passando de mais de 48% do total para menos de 20%. Nos dois últimos anos, apresentou uma recuperação, encerrando o período como responsável por 34% do investimento da telefonia móvel.

Gráfico 7
Participação nos Investimentos do segmento de telefonia móvel,
por operadora (%) – 2000-2006



Nota: Claro 2003/2004/2005/2006 e CTBC/Sercomtel em 2006 estimados pelo Teleco.

Fonte: Teleco (2007b)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição do Brasil de 1988 proibiu a entrada de novos bancos estrangeiros e impediu o aumento da participação externa no capital das instituições financeiras em atividade naquela data. Entretanto, nas Disposições Constitucionais Transitórias foram permitidas exceções quando decorrentes de acordos internacionais ou de interesse nacional, exigindo uma Lei Complementar que regulasse a matéria, o que não ocorreu até o momento.

Em 1995, o governo considerou de interesse nacional a entrada de bancos estrangeiros com o argumento de que uma maior competição elevaria a oferta de crédito e contribuiria para a redução da margem de juros. Além disso, esta maior competição permitiria que o Banco Central vendesse os bancos sob intervenção a preços maiores, recuperando parcialmente os gastos efetuados com o saneamento financeiro dessas instituições.

Desde então, não há barreiras à entrada de instituições estrangeiras nem tratamento discriminatório no exercício dessas atividades no mercado doméstico. O índice de restrição à atuação dos bancos estrangeiros estimado seguindo a metodologia de McGuire e Schuele confirma essa análise.

A estabilidade de preços e a liberalização dos serviços bancários promoveram uma reestruturação bancária, que reduziu o número de instituições ao mesmo tempo em que aumentou a participação dos bancos estrangeiros nos ativos, nos créditos e nos depósitos bancários. Quanto ao grau de concentração, ao contrário do esperado, a participação das cinco maiores instituições nos ativos totais teve um aumento de cerca de cinco pontos de porcentagem.

Outros trabalhos analisados mostram que a entrada de bancos estrangeiros não teve efeitos importantes sobre o desempenho e a eficiência dos bancos nacionais, a oferta de crédito e a taxa de juros.

A estimativa efetuada neste estudo, em suma, mostrou que o aumento da participação estrangeira no segmento bancário teve efeitos negativos sobre a receita líquida de juros como proporção dos ativos, mas não afetou a rentabilidade dos bancos nacionais. Esses resultados indicam que, apesar da menor receita de juros devido à maior competição exercida pelos bancos estrangeiros, as instituições financeiras foram capazes de buscar fontes alternativas de receitas.

Assim como o setor bancário, o de serviços de telecomunicações também passou por transformações na segunda metade dos anos 1990. O governo brasileiro promoveu um processo de profunda reestruturação, abrindo o mercado de serviços de telecomunicações à iniciativa privada e ao capital estrangeiro, reservando ao Estado, através da Anatel, apenas o papel de regulador.

A aplicação do índice de restrições de Warren (2000) ao caso brasileiro confirma o grau de abertura gerado por estas mudanças. Entre os critérios utilizados, em apenas um deles – a permissão de revenda de serviço – o Brasil não aparece como um país significativamente aberto no setor de serviços de telecomunicações. No entanto, esse item está na pauta de discussão da próxima reforma do arcabouço regulatório brasileiro.

Um dos principais resultados do processo foi também o aumento expressivo do número de acessos instalados de diferentes tipos. Entre 1996 e 2006, o número total de acessos de telefonia fixa e móvel passou de 17,5 milhões para 138,7 milhões; e o número de acessos fixos de banda larga alcançou 6 milhões em 2006.

No entanto, nem todos os objetivos foram alcançados. No caso da telefonia fixa, parte significativa dos acessos disponíveis, mais de 90%, está concentrada nas três grandes concessionárias – Telefônica, Brasil Telecom e Oi –, embora o número de firmas *autorizatórias* seja elevado e a parcela de outras operadoras, principalmente daquelas associadas ao serviço de TV a cabo, venha se tornando importante.

A presença do capital estrangeiro no controle das operadoras de telefonia hoje é bastante significativa. No caso do STFC, a Telefônica, grupo controlado por uma empresa européia, é responsável por aproximadamente 30% dos acessos fixos em serviço. O mercado de telefonia móvel, por sua vez, apresenta quatro grandes grupos, sendo apenas um deles controlados pelo capital nacional.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Anual – vários anos (www.anatel.gov.br)
- Aranha, M.I. (Organizador) Coletânea Brasileira de Normas e Julgados de Telecomunicações. Brasília : Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações da Universidade de Brasília, 2006.
- Baer, W. e Nazmi, N. Privatization and restructuring of banks in Brazil. *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 40, no. 1, 2000 (p. 3-24).
- Bacen – Banco Central do Brasil. Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional, 1995 (www.bc.gov.br)
- Bacen – Banco Central do Brasil. Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional, 1999 (www.bc.gov.br)
- Bacen – Banco Central do Brasil. Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional, 2006 (www.bc.gov.br)
- Bacen – Banco Central do Brasil. Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional, 2007 (www.bc.gov.br)
- Bacen. 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional, 2007 (www.bcb.gov.br)
- Bitter, F. O Impacto do Desempenho dos Bancos Estrangeiros no Desempenho dos Bancos Privados Nacionais. Dissertação de Mestrado. Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas. Rio de Janeiro: PUC, 2003.
- Brasil - Ministério das Comunicações. Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações – PASTE 1997. Brasília, DF, 1997.
- Brasil - Agência Nacional de Telecomunicações. Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações – PASTE 2000. Brasília, DF, 2000.
- Carvalho, F. J. C. The Recent Expansion of Foreign Banks in Brazil: First Results. *Latin American Business Review*, vol. 3, no. 4, 2002.
- Claessens, S. Dermirgüç-Kunt, A. e Huizinga, H. How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market? *Journal of Banking and Finance*, vol. 25, no. 5, May 2001.
- Corazza, G. e Oliveira, R. Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro. Anais X Jornada de Economia Crítica. Madri, 2006.
- Dee, P. Services trade liberalization in South East European countries. Trabalho elaborado para o Project on Trade in Services in South Eastern Europe, promovido pela OECD. January 2004.
- Dee, P. A compendium of barriers to services trade. World Bank. November 2005.

- Dermirgüç-Kunt, A. e Huizinga, H. Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence. *World Bank Economic Review*, vol. 13, no. 2, May 1999.
- Fachada, P. Foreign Bank's Entry and Departure: the Recent Brazilian Experience (1996-2006). Working Paper Series 164. Brasília: Banco Central do Brasil, June 2008.
- Freitas, M. C. P. Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90. São Paulo: Fundap – Fundação do Desenvolvimento Administrativo, FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, 1999.
- Guimarães, P. How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market: The Brazilian Case. *Latin American Business Review*, vol. 3, no. 4, 2002.
- Gutierrez, R. M. V. e Crosseti, P. de A. A indústria de Teleequipamentos no Brasil: evolução recente e perspectivas. BNDES Setorial. Set/2003.
- ITU-International telecommunication Union Effective regulation – Case study: Brazil. Geneva: ITU, 2001.
- Kroszner, R.S. On the political economy of banking and financial regulatory reform in emerging markets. *Proceedings, Federal Reserve Bank of Chicago*, issue May 1998, p. 464-481.
- Levine, R. Foreign Banks, Financial Development, and Economic Growth. In: Barfield, C. (ed.) *International Financial Markets: Harmonization versus Competition*. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Mattos, C. C. A. A Proposta do Governo em Interconexão e Unbundling na Renovação dos Contratos de Concessão em Telecomunicações em 2006. In: ANPEC, 2005, Natal/RN. Anais da ANPEC, 2005.
- McGuire, G. e Schuele, M. Restrictiveness of international trade in banking services. In: C. Findlay e T. Warren (eds.) *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. Routledge, 2000.
- Neves, M. dos S. (2002) O setor de telecomunicações. In: Elizabeth Maria São Paulo; Jorge Kalache Filho (Org) *BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais*. 1a. edição. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002, v.1. (p.297-319).
- Paula, L. F. Expansion Strategies of European Banks to Brazil and their Impacts on the Brazilian Banking Sector. *Latin American Business Review*, vol. 3, no. 4, 2002.
- Possas, M. Regulação e Restrições à Concorrência em Telecomunicações no Brasil. *Revista Economia Anpec*, v. 3, n. 3, 2002. (p. 399-430)
- Pires, J. L. Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro. BNDES, set. 1999. (Texto para Discussão N° 71)
- Sundfeld, C.A. A regulação das telecomunicações: papel atual e tendências futuras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Número 8, 2007. Salvador.
- Telebrasil. O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil- Séries Temporais - 3T07. São Paulo: Telebrasil e Teleco, Novembro/2007.

Teleco. Telefonia Fixa no Brasil – Dados 2000-2006. Relatórios Teleco 2007. São Paulo: Teleco, 2007a.

Teleco. Telefonia Celular no Brasil – Dados 2000-2006. Relatórios Teleco 2007. São Paulo: Teleco, 2007b.

Vasconcelos, M. R. e Fucidji, J. R. Foreign Entry and Efficiency: Evidence from the Brazilian Banking Industry. *Research in Banking and Finance*, vol. 3, 2003.

Warren, T. The identification of impediments to trade and investment in telecommunications services. In: Findlay, Christopher and Warren, Tony. *Impediments to trade in Services. Measurement and policy implications*. London e New York: Routledge, 2000.

Wohlers, M. Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Dois Vetores da mesma a Estratégia. (S/D) (mimeo) Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/4960/capv.pdf> Acesso em 10/01/2008.



