

# Modelo sob pressão

Projeto da Oi de reduzir tarifas ao público, interferência do Judiciário e pressões políticas podem alterar as regras de remuneração pelo uso de redes móveis

**I**nterconexão é coisa séria. É o que garante que uma rede de telecomunicações poderá colocar seus usuários em contato com outra rede. E também é onde acaba se dando boa parte da remuneração das operadoras.

A lógica das regras e práticas de interconexão entre redes fixas e móveis no Brasil está passando por um momento efervescente em função de uma série de fatores que se somam: interferência do Judiciário, disputas concorrenciais, revisão dos contratos das operadoras de STFC, pressão política do governo e, obviamente, em função da evolução tecnológica que atinge redes e serviços.

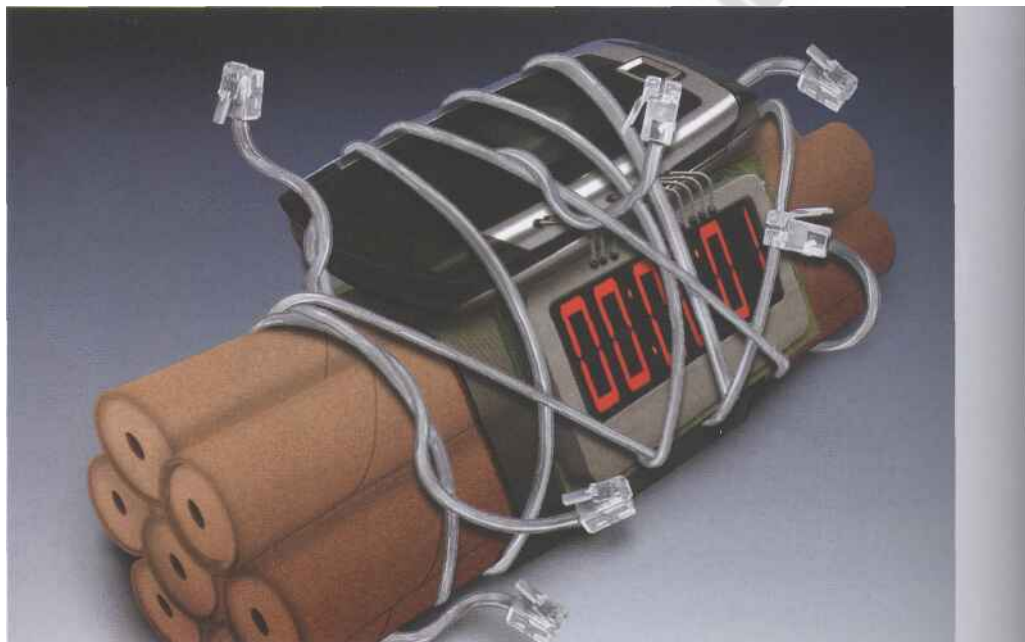
Para se ter uma idéia do significado econômico desse mercado, em 2007, segundo os estudos contratados pela Anatel junto à empresa Guerreiro Consult para subsidiar o processo de revisão dos contratos de STFC a partir deste ano, as tarifas de interconexão representam uma transferência de mais de 20% da receita líquida das concessionárias de telefonia fixa para as operadoras móveis. Seria algo em torno de R\$ 10 bilhões ao ano, que representam para as operadoras móveis percentuais que variam de 23% (no caso da TIM) a mais de 35% (no caso da Vivo) das receitas, segundo o balanço das empresas.

Os valores de interconexão determinam o custo final das tarifas das concessionárias, dos preços das empresas de telefonia móvel e, em última instância, determinam o quanto as pessoas pagam pelo uso dos serviços de telecomunicações.

## Redução da VC1

É nesse contexto que surge uma nova variável que deve causar uma revolução nas regras e práticas de interconexão no Brasil: a proposta da Oi feita ao governo para reduzir a tarifa cobrada ao assinante pela chamada local, conhecida tecnicamente como VC1.

Até hoje, as empresas de telefonia fixa sempre optaram por reajustar para cima, dentro das regras vigentes, o valor de suas chamadas locais. Por se tratar de



uma tarifa cobrada pela prestação de um serviço público (a rigor, tarifa é um termo que só se aplica nesses casos), a Anatel é quem define o valor, mediante solicitação das concessionárias. No cálculo da VC1 entram alguns componentes: o custo da VU-M (tarifa de interconexão para uso da rede móvel) e da TU-RL (tarifa pelo uso da rede local de outras operadoras fixas) são alguns desses componentes. E, finalmente, há um valor variável, que é a margem da própria operadora (veja gráfico na página ao lado).

A Oi pensa em reduzir tarifas alegando que as pessoas estão usando menos o telefone fixo e, quando usam, o repasse de interconexão no caso de chamadas para redes móveis corrói a remuneração que elas têm.

Se a Anatel resolver mexer nas tarifas locais para baixo, fica praticamente insustentável manter a VU-M nos patamares atuais. O raciocínio é simples: no caso de uma chamada de um telefone fixo para um móvel, dos cerca de R\$ 0,53 cobrados de VC1, R\$ 0,39 vão para a remuneração da rede da operadora móvel (VU-M). Se cair o valor da VC1 para chamadas fixo-móvel, haverá pressão para derrubar seu principal custo: a VU-M.

Para um operador de telefonia celular ouvido por esta reportagem, se a Oi de fato levar adiante essa estratégia, ela estará dando uma prova cabal de abuso de seu imenso poder de mercado pós-fusão, pois apenas ela teria condições econômicas de arcar com uma redução de tarifas. "A Anatel não pode em hipótese alguma pensar em forçar uma redução da VU-M, ainda mais de uma vez só. Se isso acontecer, ficará inviável operar telefonia celular no Brasil", diz a fonte. Outra fonte familiarizada com a realidade das móveis alerta: se a VU-M cair, sobrarão apenas operadoras que têm redes fixas e móveis.

Este é o primeiro grande conflito de interconexão entre concessionárias de telecomunicações e teles celulares que explode desde 2005. E o primeiro após a Oi se tornar a responsável pela operação de 60% das linhas fixas em serviço do país, com a compra da Brasil Telecom.

Paralelamente, por determinação do Conselho Diretor da Anatel, técnicos da agência estão trabalhando na regulamentação da cláusula 12.3 dos contratos de concessão das teles fixas. A cláusula diz o seguinte: "o acompanhamento das tarifas do STFC (...), nas chamadas envolvendo outros serviços de telecomunicações, deve

observar regulamentação específica". Segundo apurou este noticiário, trata-se, na prática, de uma regulamentação que ajustará a relação entre tarifa local (VC) e a remuneração das redes móveis (VU-M).

Esse movimento, combinado com a revisão contratual das concessionárias do STFC que deve sair em consulta pública até dia 31 de março (para entrar em vigor em 2010), deve colocar grande pressão nas operadoras móveis, que naturalmente resistem a qualquer redução nos valores que recebem pela VU-M.

Contudo, se de um lado a Oi (que tem uma operação móvel) está disposta a mexer nas tarifas locais, e por tabela cause uma mudança significativa no cenário da VU-M, a Telefônica (que tem metade do capital da Vivo e participação acionária relevante na Telecom Itália, controladora da TIM) ainda resiste em aceitar este movimento, assim como a Embratel (que tem acionistas em comum com a Claro).

#### Justiça

Outra variável que pode aquecer ainda mais a briga pelo valor da VU-M é uma disputa travada desde 2007 na Justiça entre a GVT e as operadoras de telefonia celular. Nas próximas semanas está previsto para começar o trabalho de análise pericial determinado pelo juiz Naiber Pontes de Almeida, da 4ª Vara do Distrito Federal. O objetivo da Justiça é definir o que seria um valor justo a ser pago para a operadora móvel quando sua rede é utilizada por outra prestadora para realizar uma chamada. Ou, em termos mais técnicos, definir a VU-M (hoje em R\$ 0,39), que é muito mais elevada do que a Tarifa de Uso de Rede Local da operadora fixa (TU-RL), que hoje está em menos de R\$ 0,03 e vem caindo ano a ano. Com isso,



uma chamada móvel-fixa tem um valor incomparavelmente menor do que uma chamada fixa-móvel.

Essa defasagem não é exclusividade do Brasil, e foi introduzida em muitos países como forma de estimular economicamente o desenvolvimento e a remuneração de redes de telefonia celular. Como o próprio crescimento das redes móveis evidencia, foi uma política acertada.

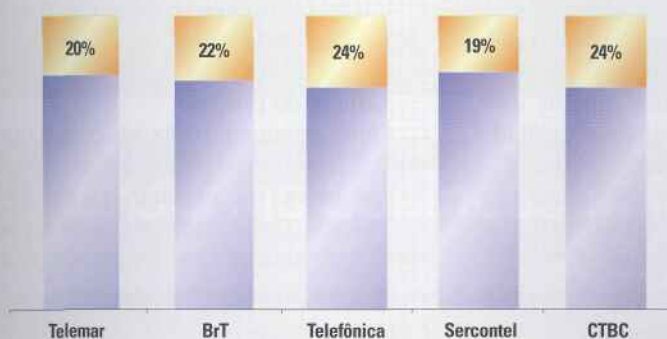
A GVT conseguiu em outubro de 2007, liminarmente, uma ordem para pagar uma VU-M de R\$ 0,28. Agora, uma perícia contábil-financeira apurará os efetivos custos de operação das redes móveis e dirá se o valor da VU-M atual é justo ou não. E, com base nisso, pode-se chegar ao extremo de o Judiciário estabelecer, no mérito da ação, valores de interconexão, uma função evidentemente regulatória e

que, como tal, caberia à Anatel. A própria GVT reconhece que essa é uma situação extrema. "Quem vai decidir essa questão é alguém que está olhando o cumprimento da lei, mas não necessariamente acompanhar o mercado", diz Gustavo Gachineiro, vice-presidente jurídico da GVT.

A GVT entende que, com o crescimento da base de telefones móveis (hoje acima de 150 milhões de celulares), boa parte das chamadas que partem de telefones fixos se destina a números operados por empresas de SMP. Esta é uma constatação a que também chegou a consultoria contratada pela Anatel para avaliar o cenário das telecomunicações atual. Segundo análise da Guerreiro Consult e da AT Kearney que embasará a revisão dos contratos de concessão de telefonia fixa a partir de 2010, a projeção é que até 2015 a base de telefones fixos caia de 40,7 milhões para 34,2 milhões, ou seja, uma queda de 19% em pouco mais de cinco anos. Vale lembrar que de 2003 para cá a base de telefones fixos já caiu 4,4%. Boa parte desta queda se justifica pela substituição fixo-móvel, ou seja, o usuário de celular deixa de usar o telefone fixo. Ao mesmo tempo, a estimativa é de que até 2015 a base de telefones móveis cresça ainda cerca de 40%, para mais de 200 milhões de acessos.

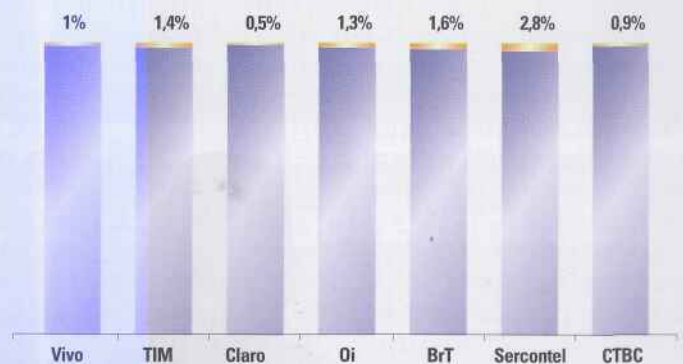
Mantida esta tendência, as redes fixas estarão pressionadas a passar parte significativa de suas receitas para as empresas móveis, já que mais de 85% das linhas disponíveis no Brasil em 2015 serão de celular. Ou, o que é um cenário igualmente preocupante para as empresas de telefonia fixa, o consumidor pode simplesmente deixar de usar o telefone fixo, optando por fazer chamadas de celular para celular, onde muitas vezes

#### Gasto com VU-M sobre a receita líquida



Nota: TIM inclui a TIM Nordeste e TIM Celular. Claro inclui as seis subsidiárias BCP e Americal. Valores referentes a 2007.  
Fonte: Guerreiro Consult, base de dados Anatel.

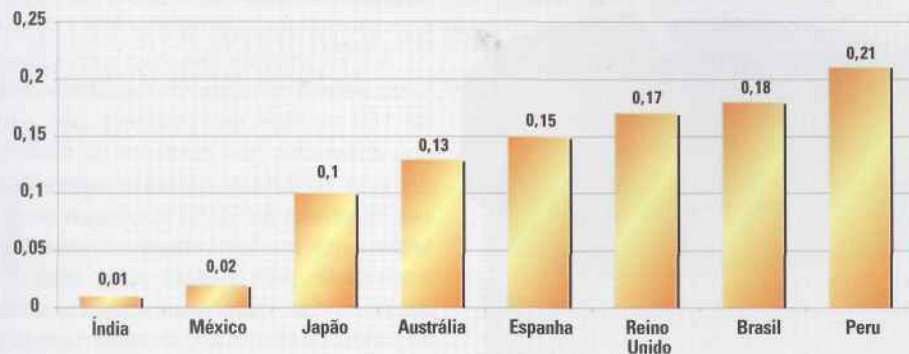
#### Gasto com TU-RL sobre a receita líquida



Nota: TIM inclui a TIM Nordeste e TIM Celular. Claro inclui as seis subsidiárias BCP e Americal. Valores referentes a 2007.  
Fonte: Guerreiro Consult, base de dados Anatel.



## Tarifas de terminação móvel Em US\$/minuto. Valores de 2006.



Fonte: OECD, Livemint, Switzzernet, Teleco, Gobierno del Peru, UIT, EU Business, Ministério da Justiça, AT Kearney e Guerreiro Consult.

encontra planos e preços promocionais e bem mais em conta do que uma chamada fixo-móvel. Uma operadora móvel ouvida por este noticiário contesta: "o crescimento do custo das chamadas locais das fixas, mesmo para telefones móveis, se deu por conta da ampliação da margem, não por conta da VU-M. É só olhar a margem EBITDA das fixas, em torno de 40%, e das móveis, na casa dos 23%".

### Anatel vs. Anatel

Nesse ponto, entra uma outra variável importante no já tumultuado cenário da interconexão: a Anatel está absolutamente dividida sobre o tema. De um lado, a Superintendência de Serviços Públicos, que cuida das operadoras fixas. De outro, a Superintendência de Serviços Privados, que regula entre outros o Serviço Móvel Pessoal. Em síntese, a Superintendência de Serviços Públicos diz que a telefonia fixa está sendo ameaçada pela VU-M, dado o crescimento vertiginoso da base de telefones móveis. E a Superintendência de Serviços Privados diz que é a interconexão que garante a expansão dos serviços móveis, a competitividade delas no mercado de telefonia e o investimento em redes mais modernas. As duas têm razão. O problema é que, sem posição fechada, as mensagens que a Anatel f

passa confundem a Justiça e o próprio mercado. Um exemplo é a própria liminar conseguida pela GVT. O juiz teve que decidir com base em duas posições diametralmente opostas da Anatel: de um lado, a Superintendência de Serviços Privados, em um dos vários documentos anexados



**"QUEM VAI DECIDIR É ALGUÉM QUE ESTÁ OLHANDO A LEI (A JUSTIÇA), MAS NÃO ACOMPANHA O MERCADO"**

Gustavo Gachineiro, da GVT

aos autos, dizia: "na telefonia móvel, onde 80% de sua operação é pré-paga e, por conseguinte, não há a cobrança de um pagamento fixo mínimo mensal, a VU-M representa importante papel para o equilíbrio econômico-financeiro das operadoras". De outro lado, a Superintendência de Serviços Públicos afirma, também em documentos oficiais: "As concessionárias estão trabalhando com margem operacional líquida negativa para o item VC-1".

Os informes técnicos da Superintendência de Serviços Públicos que embasam os reajustes de tarifas trazem alertas ainda mais contundentes para os riscos que a atual estrutura tarifária apresenta às concessionárias de telefonia fixa. Para os técnicos dessa ala da Anatel, seria necessário o estabelecimento de regras para pacificar as transferências de recursos entre os serviços STFC e SMP. Segundo estas análises, as distorções entre as tarifas de interconexão não se presta mais ao estímulo da competição.

Por outro lado, os argumentos da Superintendência de Serviços Privados são igualmente convincentes: o Brasil é um país de mais 150 milhões de linhas celulares, das quais mais de 80% são pré-pagas, com pouquíssimo uso. Da mesma forma, as operadoras de telefonia celular estão investindo continuamente na modernização das redes (basta lembrar que há dois anos não havia redes 3G no Brasil), e assumi-

ram o compromisso de cobrir 100% dos municípios brasileiros até 2010. Essa rede tem um custo, que precisa ser remunerado pela VU-M. E, de fato, desde que se tornou livremente pactuada, em 2004, o ritmo de aumento da VU-M tem sido bem mais lento, praticamente inalterado em termos reais nos últimos quatro anos. Informalmente, esses técnicos da ala da Anatel alinhada às móveis alertam que qualquer mudança nas regras de VU-M precisa ser feita aos poucos, a partir de um modelo de custos que está sendo preparado para 2010 pela agência, e com a rediscussão de outros aspectos, como a equalização entre as mais de cinco mil áreas locais, que hoje são o parâmetro para definir o que é uma chamada VC1 para as fixas, e as cerca de 80 áreas de registro, que definem a abrangência da chamada local das móveis. Como as fixas têm áreas locais menores, ganham mais com longa distância. Já as móveis precisam fazer ligações para cidades distantes às vezes centenas de quilômetros como se fosse ligação local. Além disso, as móveis alegam que pagam R\$ 2 bilhões de Fistel ao ano, e as fixas não.

Mesmo que as operadoras de telefonia celular preferam não falar abertamente sobre o assunto, é fácil saber o que elas pensam. Basta ver as respostas que foram dadas à Secretaria de Defesa Econômica do Ministério da Justiça (SDE) no ano passado, quando o órgão sugeriu ao Cade a abertura de processo administrativo, também baseado em denúncia da GVT, para apurar supostas práticas decorrentes da defasagem de tarifas de interconexão. A Vivo, na ocasião, argumentou, por exemplo, que "as redes móveis demandam significativos aportes de capital a título de investimento e possuem um ciclo de maturação inferior ao das redes STFC. Isso tornaria a rede móvel mais cara que a rede fixa e, conseqüentemente, o preço cobrado ao consumidor final seria maior".

### Guerra de preços

Outro argumento colocado contra a redução da VU-M é que, se isso acontecer, as operadoras móveis terão que ser mais agressivas para compensar a perda de receita, levando a uma guerra de preço

com as fixas que poderá ser prejudicial para os dois mercados. É uma tese a ser testada: de fato, diante da redução de margem (e a redução da VU-M derrubaria a margem das móveis), a solução é apelar para o ganho de escala.

A investigação aberta por recomendação da SDE tem dois focos principais. O primeiro é apurar se há prática concorrencial irregular na oferta, por parte das operadoras móveis, de pacotes e planos promocionais que incluem um valor cobrado do assinante por minuto inferior ao próprio valor da VU-M. As próprias operadoras reconhecem que em alguns casos isso acontece, mas dizem que esta é uma prática permitida pela legislação, e que a VU-M não se aplica em ligações intra-rede. A SDE também pediu uma investigação sobre eventuais práticas anticoncorrenciais no fato de as operadoras móveis se negarem a pactuar as tarifas de interconexão individualmente.

Vale lembrar que todo esse impasse já havia sido enfrentado no processo de arbitragem da VU-M em 2006. Na ocasião, a Anatel determinou a contratação de uma auditoria independente para determinar os valores razoáveis em função da estrutura de custos das operadoras. Foi contratado, então, um estudo da PriceWaterhouseCoopers (PWC), realizado em conjunto com a Spectrum e concluído em julho de 2006. Este estudo, contudo, não pôde contar com os dados detalhados da TIM, Vivo, Claro e Oi, pois as operadoras alegaram que a PWC teria conflitos de interesse por já ter prestado consultoria sobre o tema à Brasil Telecom.

**"SE A REDUÇÃO DE TARIFAS ACONTECER, DETONARÁ UM PROCESSO INTERESSANTE"**

*Hélio Costa, ministro das Comunicações*



OTO: ROOSEVELT PINHEIRO/ABR

De qualquer maneira, o levantamento trouxe uma conclusão importante: a de que a VU-M deveria ser de no máximo R\$ 0,33. Do ponto de vista da mera remuneração pelo uso da rede (que é a definição legal para a VU-M), o valor deveria ser de R\$ 0,19, ou seja, R\$ 0,20 a menos do que o praticado pelas empresas na média.

As teles móveis rebateram com outro estudo, este elaborado pela consultoria ValuePartners, que indicava resultado oposto: as tarifas de interconexão não só deveriam ser mantidas como deveriam sofrer reajuste de pelo menos 11% (isso em 2007) para compensar as perdas de inflação ocorridas a partir do momento em que passou a vigorar a regra de livre pactuação dos valores.

Existe uma tendência adotada por diferentes países de reduzir as diferenças entre as tarifas de interconexão fixo-móvel e móvel-fixo, sobretudo em função do vigoroso crescimento das plantas de telefonia celular. Nesse contexto, o valor de uso da rede móvel no Brasil, segundo estudo da Guerreiro Consult e da AT Kearney, é alto em relação a outros países.

Esta é uma das razões que tem levado

o Ministério das Comunicações a estudar o assunto, indicando que pode haver uma determinação política para a questão da interconexão. O ministro Hélio Costa, questionado por TELETIME, confirmou que recebeu uma "sinalização" de uma operadora de telefonia fixa (sem citar a Oi) sobre a redução de tarifas de público, e disse que "se isso acontecer, detonará um processo interes-

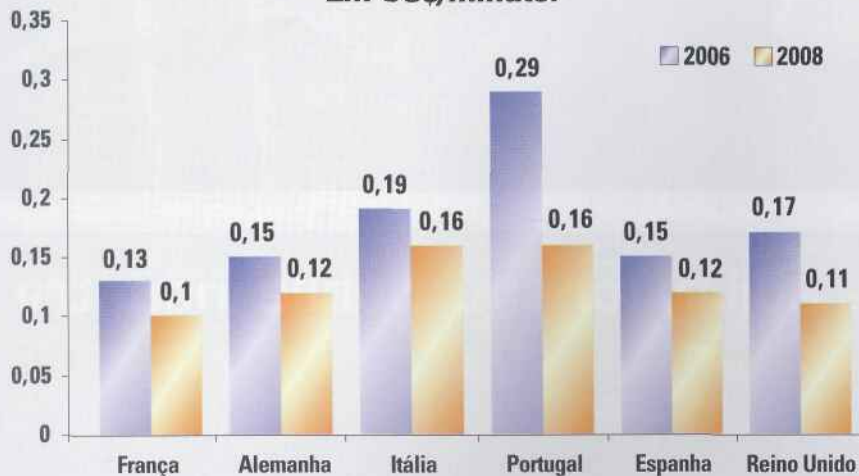
sante", referindo-se aos possíveis impactos em interconexão. O Minicom também está preparando um estudo sobre a questão para definir a partir daí uma política de redução de preços e tarifas.

O problema para o Ministério das Comunicações é que interconexão e valores do pré-pago são coisas que se comportam de maneiras opostas. Uma VU-M menor deve sem dúvida baratear e estimular o uso dos terminais fixos. Por outro lado, as operadoras móveis, para compensar a perda de receita, podem optar por aumentar o valor do minuto cobrado de seus assinantes, inclusive pré-pagos. A questão é: será que o aumento de escala que pode ser criado caso se reduza a tarifa VCI das teles fixas para telefones móveis compensará, do ponto de vista das móveis, uma redução de VU-M? Não existem estudos nesse sentido. Para um operador de celular ouvido por este noticiário, "se as operadoras fixas querem reduzir suas tarifas, elas devem é reduzir a assinatura básica, e não deixar de remunerar a rede de telefonia móvel que não é delas". As fixas contestam: "assinatura básica é para manter a rede disponível. Não tem nada a ver com interconexão", diz uma fonte.

E como se não bastassem as dificuldades que hoje já tornam o imbróglio da interconexão uma bomba relógio, existe ainda a evolução tecnológica. Hoje, operadoras móveis, como a TIM, oferecem um serviço de telefonia fixa, prestado com licença de STFC, mas que utiliza a rede móvel como forma de acesso. As tarifas de uso de rede são, contudo, as de redes fixas. Chamadas feitas pela Internet (VoIP) não geram custos de interconexão, assim como mensagens instantâneas, SMS e trocas de arquivos multimídia. Tudo isso reforça a percepção de que uma mudança no modelo de interconexão é inevitável. O difícil é interconectar as diferentes posições.

## Europa reduz tarifas de terminação móvel

Em US\$/minuto.



Fonte: OECD, Comissão Europeia e Guerreiro Consult.