

PROJETO DE LEI Nº , DE 2013

(Do Dep. João Arruda)

Proíbe a diferenciação de preços na telefonia móvel de acordo com a rede terminadora da chamada.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei proíbe as operadoras dos serviços de comunicação móvel terrestre de interesse coletivo de cobrar preços diferenciados pelas ligações realizadas pelos usuários em função da operadora terminadora da chamada.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica para todas as chamadas originadas e terminadas na mesma modalidade de serviço.

Art. 2º O não cumprimento do disposto nesta Lei ensejará aos infratores as penalidades constantes na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Quando o Serviço Móvel Pessoal sucedeu o Serviço Móvel Celular, em 2000, a agência reguladora constatou a prática comum de que o aparelho celular era de uso pessoal. De fato, com o barateamento das ligações e dos aparelhos a telefonia móvel começou a substituir a telefonia fixa. A substituição chegou a tal ponto que, enquanto existem aproximadamente 56 milhões de domicílios no País de acordo com o IBGE, o número de linhas fixas estacionou em aproximadamente 40 milhões e o número de linhas móveis já

ultrapassou o número de habitantes. Atualmente, há mais de 260 milhões de acessos de telefonia celular em funcionamento.

Provavelmente um dos motivos que proporcionou o aumento da adesão ao serviço é a simplicidade na contratação dos serviços, haja vista a modalidade pré-paga. Outra funcionalidade que propiciou o aumento da concorrência e queda nos preços foi a possibilidade de se trocar de operadora mantendo o número antigo. Com o início da chamada portabilidade, em 2009, os usuários podem se beneficiar de ofertas dos concorrentes e mudar de operadora rapidamente sem, no entanto, perder o seu número anterior, seu número pessoal.

Em termos de números de assinantes, o sucesso da medida é relativo. A média de novos usuários portados por ano na telefonia celular se encontra na faixa de 3 milhões, segundo o site especializado *Teleco*. Da entrada em vigor dessa regulamentação até o início de 2013, um total de quase 12 milhões de linhas foram portadas, de um universo de mais de 260 milhões.

Ocorre, no entanto, que essa facilidade encerra uma armadilha tarifária para os demais usuários. Enquanto os 12 milhões de usuários portados podem contar, em tese, com pacotes mais vantajosos, o restante dos assinantes poderá pagar mais caro quando ligar para aqueles números portados. Essa possibilidade é decorrente da tarifa de interconexão que é gerada quando é realizada uma ligação entre dois números de operadoras distintas. Pelo modelo de tarifação adotado no país, caso o número chamado seja de outra operadora, a companhia terminadora da ligação cobrará da operadora originadora uma tarifa de interconexão para completar a chamada em sua rede.

Essa sistemática tarifária não foi mudada com a portabilidade. Porém, com a nova regulamentação, o usuário chamador não sabe mais, de antemão, qual é a operadora do assinante que está sendo chamado. Anteriormente ao ano de 2009, os usuários sabiam por experiência própria que certos prefixos eram vinculados à determinada operadora e, portanto, sabiam de antemão se aquela chamada seria mais cara ou se seria mais conveniente chamar a partir de outra operadora, caso possível. Com a portabilidade, o usuário não tem mais a garantia de que aquele número chamado pertença a uma determinada operadora.

Pode-se argumentar que essa falta de identificação prévia é passível de ser contornada. Existem aplicativos para telefones inteligentes e sítios de internet que possibilitam verificar a operadora de um determinado número telefônico. Ocorre, no entanto, que nem todos os usuários possuem *smartphones* e nem todas as ligações são realizadas tendo um computador com conexão à internet disponível para consulta prévia. Assim, é razoável concluir que a quantidade de usuários que realizam esse tipo de consulta, chamada a chamada, é mínima. Assim, as operadoras, principalmente as que recebem os números antigos, aumentam duplamente a sua receita. Primeiramente, ao trazer novos usuários, e, em segundo lugar, ao faturar de outras operadoras para completar essas ligações. No entanto, como é bem sabido, quem acaba pagando por esse custo adicional é o consumidor chamador, o desprotegido assinante.

Essa mesma lógica comercial de gerar tráfego de interconexão é utilizada pelas operadoras entrantes da telefonia fixa. Como forma de conquistar mercado, as novas operadoras oferecem planos mais vantajosos a assinantes comerciais que são grandes geradores de tráfego, tais como *Serviços de Atendimento a Usuários*. Como resultado dessa prática, as incumbentes (as concessionárias da telefonia fixa) passaram a pagar um alto volume de recursos em decorrência do grande volume de ligações que tiveram que ser interconectadas. O desbalanceamento ocorre, pois esses assinantes recebem muitas ligações mas não geram ligações em número necessário para compensar esse tráfego.

Para corrigir essa distorção, que gera importante perda de receita para as operadoras de maior porte, principalmente as concessionárias de telefonia fixa, houve intervenção por parte da Anatel. Os valores envolvidos foram recalibrados em 2011. Atualmente, as tarifas foram reduzidas e se encontram abaixo de R\$ 0,05 por minuto na telefonia fixa. Na telefonia móvel, esses valores são muito maiores e se situam entre R\$ 0,30 e R\$ 0,40 por minuto. Como o custo dessa taxa é repassado para o usuário chamador e acrescido de impostos, o problema da tarifa de interconexão é muito mais relevante na telefonia móvel.

Pelos valores envolvidos, pode-se concluir que, se a tarifa de interconexão pode impactar consideravelmente o faturamento das concessionárias da telefonia fixa quando grandes assinantes mudam de provedores, a portabilidade tem o potencial de impactar os usuários menores,

principalmente os assinantes pessoas físicas. Como a portabilidade não possibilita a identificação prévia da operadora, a imensa maioria – a não portada – pagará, desavisadamente, maiores preços pelas ligações que terminem em outra operadora e nas quais incidirá a tarifa de interconexão.

É por causa dessa perda para o consumidor que propomos o presente projeto de lei, impedindo as operadoras de praticarem diferenciação de preços entre ligações terminadas na mesma rede e em redes de terceiros. Pela proposta, os usuários que desejarem poderão continuar mudando de operadora sem, no entanto, que essa mudança gere maiores custos para a maioria dos usuários.

Cabe lembrar que a padronização de preços aqui proposta vale somente para as ligações que sejam iniciadas e terminadas na telefonia móvel. Para não alterar de forma unilateral contratos já assinados com as concessionárias de telefonia fixa que se encontram sob outro regime jurídico de contratação, o projeto não contempla as ligações fixo-móvel e fixo-fixo. Tampouco, o projeto altera as regras das ligações realizadas entre distintas modalidades de serviço móvel, tal como entre Serviço Móvel Pessoal e Serviço Móvel Especializado.

Passando à justificativa quanto à adequação legislativa da medida, salientamos que esta medida já foi proposta pelo Dep. Antonio Carlos Chamariz na forma do PL 5.301/2009. O projeto foi rejeitado na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) no mesmo ano e, antes de ser analisado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática (CCTCI), foi arquivado nos termos regimentais. Na justificativa apresentada na CDC para a sua rejeição, o Deputado relator argumentou que o projeto violava os arts. 126 e 129 da LGT (Lei Geral das Telecomunicações, Lei nº 9.472/97) e o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90. No entanto, gostaríamos de expor as razões que nos levam a crer que esse entendimento é equivocado.

O art. 126 da LGT estabelece que “[a] exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica”. Uma análise ao texto constitucional indica, no seu art. 170, que esses princípios deverão ser guiados pela “livre concorrência” (inciso IV), mas também pela “defesa do consumidor” (inciso V). Ora, o projeto em questão não limita a livre concorrência. As operadoras

podem praticar o patamar de preços que lhes for conveniente e podem comercializar pacotes de forma que melhor atender o seu modelo de negócios. Assim, o art. 126 da LGT é respeitado. O que as operadoras não podem fazer é aplicar os princípios constitucionais da atividade econômica apenas parcialmente. Os direitos do consumidor devem ser igualmente resguardados. Nesse sentido, e detalhando o princípio constitucional, o Código de Defesa do Consumidor estabelece no seu art. 6º:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

.....

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

.....”

A leitura dos dispositivos acima nos indica que a padronização nos preços exigida por este projeto é perfeitamente compatível com direitos básicos do consumidor. A medida representa apenas uma proteção contra as práticas abusivas impostas no fornecimento dos serviços decorrentes da falta de informação adequada e clara sobre os preços praticados. As operadoras poderão estabelecer seus preços livremente de acordo com os princípios constitucionais da atividade econômica, mas não o poderão fazer desprotegendo os consumidores, o que também é preconizado pela Carta Magna.

Já o art. 129 da LGT, ao qual o relator também se refere como sendo violado pela medida, determina que “[o] preço dos serviços será livre..., reprimindo-se toda prática prejudicial à competição”. A atual padronização imposta não impossibilita a livre fixação de preços. A operadora pode livremente estabelecer os níveis de preços que considerar adequados para a prestação dos serviços nos seus diversos pacotes. Apenas os terá que praticar de maneira isonômica. Ademais, ao mesmo tempo em que o projeto permite a livre fixação de preços, ele também favorece a competição. Entendemos que a atual diferenciação de tarifas é prejudicial à competição pois inibe a concorrência. Pelas regras atuais, operadoras com maior número de assinantes, e, portanto, com maiores economias de escala, podem dar

descontos maiores. Assim, as empresas dominantes podem praticar um nível de preço inalcançável por operadoras de menor porte. Portanto, ao ampliar a competição nos serviços móveis, a proposta obedece ao art. 129 da LGT.

Ainda com relação aos argumentos apresentados pelo relator da matéria na dita Comissão, discordamos quando o nobre Deputado afirma que o projeto vai de encontro aos princípios previstos na Política Nacional de Relações de Consumo, tal como previsto no art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, em especial o inciso III, que preconiza a “harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo”. O Deputado, na sua argumentação, afirma que o dispositivo busca “sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores”.

Certamente o relator tem razão quando afirma que a harmonia e o equilíbrio nas relações de consumo devem ser preservados. No entanto, a prática de diferenciação de preços por parte das operadoras, sem nenhum aviso prévio para o consumidor, resulta na aplicação não transparente e não equilibrada do poder econômico das empresas sobre os consumidores. Princípios esses também presentes no referido inciso. Ao consumidor não resta alternativa a não ser pagar a diferenciação tarifária da qual não detém conhecimento prévio.

A análise do nobre Deputado sobre a aplicação do art. 4º do referido Código também é inconsistente ao não mencionar que a aludida relação de consumo também deve ser pautada pelo inciso I, que determina que as relações de consumo devem igualmente reconhecer a “vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”. Pela sistemática atual, a operadora decide pelo preço da ligação e o usuário, sem poder antever quanto custará a chamada, é cobrado de maneira desavisada, injusta e não transparente. Esta proposta visa exatamente proteger o consumidor nessa sua vulnerabilidade.

Assim, pelos argumentos aqui apresentados, a proposta de uniformização de preços se coaduna perfeitamente com os arts. 126 e 129 da LGT e com o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, ao contrário da opinião expressa pelo relator da CDC.

Gostaríamos ainda de tecer algumas considerações adicionais de apoio à presente iniciativa. A temática dos preços das ligações dos serviços de telefonia móvel é uma constante preocupação dos parlamentares desta casa. Nesse sentido, e com especial relação com a

problemática instaurada pela portabilidade, encontram-se em tramitação nesta casa os PLs 275 e 1081, ambos de 2011. O PL 275/2011, e apenso, de autoria do Dep. Chico Lopes, impede que as operadoras cobrem roaming ou adicional de deslocamento quando os usuários em trânsito forem atendidos pela mesma operadora da qual são assinantes em sua área de origem. Já o PL 1081/2011, e apensos, de autoria do parlamentar Romero Rodrigues, determina que as operadoras identifiquem mediante sinal telefônico diferenciado quando as chamadas estiverem sendo finalizadas em outra rede.

Esses dois projetos que se encontram em tramitação nesta Casa indicam como os parlamentares estão sensibilizados com a problemática da diferenciação de tarifas. Em ambos os casos há uma clara preocupação legiferante em proteger os consumidores. No entanto, entendemos que a medida aqui proposta é mais abrangente que as já apresentadas e aqui mencionadas, e poderá solucionar todos os problemas tarifários colaterais trazidos para o usuário de telefonia pela portabilidade.

Por fim, desejamos salientar que, mediante a aprovação desta proposição, a grande maioria dos usuários da telefonia móvel passará a pagar pelas suas ligações preços transparentes e justos e saberá de antemão o custo de suas chamadas. Os possíveis descontos oferecidos àquela relativamente pequena parcela de usuários que realizaram a mudança de operadora mantendo o número antigo será aplicado de maneira isonômica a todos os assinantes dos serviços móveis. As operadoras, por sua vez, não terão cerceamento à competição nem tampouco à livre fixação de preços. A competição será, pelo contrário, incentivada, uma vez que os usuários saberão de antemão os preços praticados, o que premiará as empresas com melhores planos de negócios e produtividade.

Pelos fatos aqui elencados, solicitamos o apoio dos nobres pares para a APROVAÇÃO deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado JOÃO ARRUDA