

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 5.107, DE 2013

Altera as Leis nº 10.865, de 30 de abril de 2004; nº 9.998, de 17 de agosto de 2000; nº 10.052, de 28 de novembro de 2000; nº 5.070, de 7 de julho de 1966; nº 11.652, de 7 de abril de 2008; e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, reduzindo a zero as alíquotas de Pis/Pasep e Cofins incidentes sobre a comercialização dos serviços de telefonia móvel pessoal na modalidade pré-paga e isentando o pagamento de FUST, Funttel, Fistel, Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e Condecine sobre a prestação desses serviços.

Autor: Deputado AUREO

Autor: Deputado AUREO

Relator: Deputado BILAC PINTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.107, de 2013, de autoria do nobre Deputado Aureo, tem por objetivo reduzir os tributos incidentes sobre a prestação do serviço de telefonia móvel na modalidade pré-paga. Nesse sentido, reduz a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda dos serviços pré-pagos de telefonia celular no mercado interno. Além disso, isenta o recolhimento do FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de

Telecomunicações, FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – e FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – incidentes sobre a comercialização desses serviços. O projeto também zera a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e a Condecine incidentes sobre a mesma modalidade de serviço.

A proposição, que tramita em regime conclusivo, foi encaminhada inicialmente para a análise de mérito desta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, órgão no qual, decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Posteriormente, o texto será analisado quanto ao mérito e à adequação financeira e orçamentária pela Comissão de Finanças e Tributação, e, relativamente aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Por oportuno, cumpre-nos assinalar que o presente relatório foi elaborado parcialmente com base no parecer apresentado em 2014 pelo relator do projeto nesta Comissão de Ciência e Tecnologia, o ilustre Deputado Paulo Abi-Ackel, que não foi apreciado em tempo hábil por este colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A carga tributária praticada no Brasil representa hoje um dos principais entraves ao desenvolvimento econômico do País. De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, em média, o brasileiro trabalha cinco meses por ano só para pagar tributos ao Erário, comprometendo mais de quarenta por cento da renda das famílias.

Os serviços de telefonia móvel, em especial, encontram-se entre os mais tributados do País, superando até mesmo produtos como cigarros, bebidas e cosméticos. Sobre esses serviços incidem diretamente uma enormidade de tributos, entre os quais o FUST (1,0% sobre a receita bruta advinda da comercialização dos serviços), o FUNTTEL (0,5%), a Cofins (3,0%),

o PIS/PASEP (0,65%) e o ICMS, cuja alíquota pode variar entre 25% e 35%, dependendo da unidade da Federação onde o serviço é prestado.

De forma indireta, incidem ainda sobre a receita das empresas o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas, a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, o Imposto sobre Operações Financeiras, além de outras Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e encargos trabalhistas. Por derradeiro, sobre cada aparelho de telefonia celular também incidem as Taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Funcionamento (TFF), recolhidas junto ao Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.

Não obstante os indiscutíveis argumentos elencados pelo autor da proposição em exame, julgamos pertinente tecer comentários sobre algumas dificuldades práticas relativas à implementação do projeto, na forma em que foi proposto. O primeiro óbice diz respeito ao fato de que o objetivo principal da iniciativa é permitir que os instrumentos de desoneração estabelecidos pelo projeto proporcionem uma redução significativa no valor médio pago pelos usuários dos serviços pré-pagos de telefonia móvel.

No entanto, do ponto de vista operacional, há enorme dificuldade prática em assegurar que uma parcela expressiva dos valores dessa renúncia fiscal seja efetivamente repassada para os consumidores. Isso ocorre porque o serviço de telefonia celular é prestado no regime jurídico privado, estando sujeito, portanto, às regras de mercado, de modo que o estabelecimento de restrições à livre fixação de preços pelas operadoras é incompatível com a natureza desse serviço. Por conseguinte, há risco considerável de que o valor correspondente à desoneração proposta pelo projeto seja apropriado pelas empresas, desvirtuando-se, assim, o intento original da proposição.

Ainda que se admita a adoção de medidas complementares para tentar assegurar o repasse do montante total da renúncia fiscal para as contas dos usuários, tais instrumentos certamente ensejariam aumento do custo regulatório para a União, tornando ainda mais onerosa a implementação prática do projeto. Além disso, mesmo que se opte por essa solução, restaria ainda a questão da assimetria de informações entre regulador e regulados, pois o Poder Público, por mais que aperfeiçoe seu poder de fiscalização, dificilmente será capaz de aferir se as operadoras estarão ou não transferindo os ganhos de que trata o projeto para os consumidores.

Por fim, entendemos que o enfrentamento da questão da elevada carga tributária incidente sobre o setor de telecomunicações no País não deve se restringir à desoneração de apenas um serviço, mas de todo o ecossistema produtivo. Do contrário, incorreremos no risco de adotar uma solução meramente paliativa, em que alguns setores serão privilegiados em detrimento de outros. Tais medidas provocam distorções que, no longo prazo, causam prejuízos inestimáveis para a economia como um todo, apenas adiando a necessidade da adoção de uma solução estrutural para o nosso complexo sistema tributário.

Por esse motivo, entendemos pela necessidade de encontrar uma solução que verdadeiramente assegure que os recursos recolhidos pelas operadoras a título de tributos se revertam em benefícios para o próprio setor de telecomunicações – mais especificamente, para os usuários dos serviços. Mais do que isso, é necessário assegurar que esses recursos sejam destinados não somente para a telefonia pré-paga, mas para um serviço com potencial muito mais transformador para a vida dos cidadãos, que é a banda larga – ou seja, o serviço de conexão de dados, nas modalidades fixa e móvel.

Uma das formas de alcançar esse objetivo consiste na realização dos chamados leilões reversos de créditos tributários. O funcionamento dessa sistemática se dá da seguinte forma: em primeiro lugar, o Poder Executivo identifica as áreas geográficas onde o atendimento dos serviços de telecomunicações é precário ou até mesmo inexistente. É o caso, por exemplo, do imenso contingente de distritos brasileiros que ainda não dispõe dos serviços de telefonia móvel e banda larga.

Uma vez identificadas essas localidades, o próximo passo é o lançamento de um edital de licitação para a construção de redes de dados de alta capacidade nessas regiões. O vencedor do certame será a empresa que se comprometer a instalar e operar a infraestrutura pelo menor lance. O pagamento, porém, dar-se-á não na forma do desembolso direto de recursos públicos, mas mediante isenção temporária do pagamento do Fistel, em montante correspondente ao valor do lance apresentado.

Essa medida, ao mesmo tempo em que contribui para a democratização do acesso aos serviços de telecomunicações, sobretudo nas regiões de menor desenvolvimento econômico e social do País, também

assegura que os recursos do Fistel – principal tributo federal incidente sobre o setor de telecomunicações – se convertam em benefícios para o consumidor.

Nesse contexto, cabe a lembrança de que, em 2014, dos R\$ 8,7 bilhões arrecadados pelo fundo, apenas R\$ 448 milhões – o que representa 5,1% do total – foram efetivamente revertidos para o setor, na forma do financiamento das atividades do órgão regulador e fiscalizador dos serviços de telecomunicações – a Anatel. A solução mencionada, portanto, propõe-se a eliminar esse enorme descompasso entre a arrecadação e o uso dos recursos do Fistel. Cabe ressaltar ainda que a medida beneficiará não somente os usuários, que passarão a dispor dos serviços em localidades que hoje se encontram à margem dos recursos de telecomunicações, mas também as operadoras, que terão a oportunidade de aumentar ainda mais a capilaridade das suas redes.

Cumpre-nos assinalar que medida semelhante foi adotada recentemente no estado de Rondônia. Naquela unidade federativa, a Lei nº 3.263, de 2013, autorizou o Poder Executivo local a conceder incentivo fiscal, mediante crédito presumido de ICMS, para aplicação em obras de infraestrutura de telecomunicações em áreas não atendidas pelo serviço de telefonia celular.

Na solução aqui proposta, a rede instalada será de propriedade da operadora que a implantar, porém seu uso deverá ser compartilhado com os demais interessados em prestar serviços de telecomunicações na localidade. Essa estratégia possui diversos aspectos positivos. Em primeiro lugar, o compartilhamento da infraestrutura criará as condições necessárias para o estabelecimento da competição na região, permitindo a redução dos preços e a melhoria da qualidade dos serviços, além de desestimular a duplicação de investimentos em rede, com todos os seus efeitos socioeconômicos e ambientais adversos. Ademais, a opção por desincumbir o Poder Público de deter a propriedade e operar a rede instalada tornará a prestação do serviço mais eficiente, haja vista que as operadoras já dispõem de todo o *expertise* necessário para lidar com o serviço.

Além disso, a exemplo de outras iniciativas, como a Lei de Informática¹ e o REPNBL-Redes², nossa proposta determina que os

¹ Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

² Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 (regime extinto em 2015).

equipamentos e componentes utilizados nas redes sejam produzidos no Brasil e desenvolvidos com tecnologia nacional em percentuais mínimos definidos na regulamentação, de sorte a estimular a indústria brasileira e fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológicos no País.

Importante salientar, outrossim, que a proposta elaborada não representa aumento da carga tributária, pois se utiliza apenas de recursos que já são recolhidos pelas operadoras. Em adição, as prestadoras só farão jus aos incentivos fiscais quando a rede já estiver implantada e em funcionamento, facilitando, assim, a fiscalização do cumprimento do disposto na proposta.

Considerando, pois, que as medidas propostas serão fundamentais para promover a redução das desigualdades regionais no acesso aos serviços de telecomunicações, em novembro de 2015 optamos pela apresentação de um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.107, de 2013, cuja redação foi inspirada na lei que se encontra em vigência no estado de Rondônia.

Ocorre que, por nossa iniciativa, a proposta constante do Substitutivo foi apresentada posteriormente à Subcomissão Especial de Telefonia Móvel e TV por Assinatura, que a acolheu em seu relatório na forma de projeto de lei de autoria da Comissão de Ciência e Tecnologia. Em dezembro de 2015, com a aprovação do relatório da Subcomissão, a proposta foi automaticamente aprovada pela CCTCI e transformada no Projeto de Lei nº 3.864, de 2015, e hoje tramita na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.

Em conclusão, considerando que o tratamento mais adequado para a destinação dos recursos excedentes do FISTEL consiste na sua aplicação na construção de redes de banda larga, e que essa proposta já foi acolhida pela Comissão de Ciência e Tecnologia quando da aprovação do Projeto de Lei nº 3.864, de 2015, entendemos que o objeto do Projeto de Lei nº 5.107, de 2013, encontra-se prejudicado. Por esse motivo, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 5.107, de 2013.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado BILAC PINTO
Relator

2016-403.docx