

# 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

**Relator:** Deputado PAULO ABI-ACKEL

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame, de autoria do 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.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A carga tributária praticada no Brasil representa hoje um dos principais entraves ao crescimento 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, o que, na prática, compromete mais de quarenta por cento da renda das famílias.

Essa situação, causada principalmente pela gestão ineficiente dos recursos públicos, sobretudo em nível federal, representa um obstáculo praticamente intransponível à aceleração do desenvolvimento do País, pois desestimula investimentos e inibe a criação de novas empresas, com impacto direto sobre a produtividade da nossa economia. Nesse sentido, consideramos plenamente meritória a iniciativa do autor do projeto de lei em exame de propor novas soluções para enfrentar a questão da elevada carga tributária incidente sobre os serviços de telecomunicações.

De fato, os serviços de telefonia móvel 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 desses 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 venda dos serviços de telecomunicações 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.

É necessário compreender que valores correspondentes a esses tributos estão embutidos nos custos dos serviços de telefonia e são pagos, na verdade, pelo usuário tanto na habilitação dos aparelhos quanto nos planos de serviços, seja por meio da aquisição de créditos pré-pagos, seja por meio do pagamento de assinaturas mensais. Além disso, envolvem somas que, em conjunto, representam volumes consideráveis de recursos, tornando ainda mais complexa a análise das medidas propostas pelo projeto, sobretudo se considerarmos seus efeitos sobre os cofres públicos, as contas pagas pelos consumidores e as receitas das operadoras.

Por esse motivo, julgamos importante avaliar o impacto econômico da desoneração tributária proposta pela proposição em tela. Para tanto, consideraremos as seguintes informações:

- Número de acessos ativos de telefonia celular no País: 278,5 milhões, 76,49% dos quais na modalidade pré-paga;<sup>1</sup>
- Market share das principais prestadoras do serviço de telefonia celular: Vivo - 28,66%; TIM - 26,89%; Claro - 25,01%; e Oi - 18,47%, perfazendo o total de 99,03% do mercado;<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.teleco.com.br/ncel.asp>, com dados referentes a setembro de 2014.

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.teleco.com.br/mshare.asp>, com dados referentes a setembro de 2014.

- Percentual de acessos pré-pagos das principais prestadoras: Vivo - 69,3%; TIM - 83,3%; Claro - 79,20%; e Oi - 85,95;<sup>3</sup>
- Estimativa da receita bruta referente à prestação dos serviços de telefonia móvel pelas principais operadoras, em bilhões de reais: Vivo - 34,43; TIM - 23,99; Claro - 20,30; e Oi - 14,79;<sup>4</sup>
- ARPU (Average Revenue Per User, ou Receita Média Mensal por Usuário) das principais prestadoras: Vivo - R\$ 23,60; TIM - R\$ 18,60; Claro - R\$ 15,20; e Oi - R\$ 19,90;<sup>5</sup>
- Relação entre ARPU pré-pago e ARPU pós-pago: estima-se que esse índice seja da ordem de 5.<sup>6</sup>

Consideremos ainda as seguintes estimativas, referentes a cada acesso individual de telefonia móvel na modalidade pré-paga:

- Incidência anual média agregada da Taxa de Fiscalização de Funcionamento – TFF, Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e Condecine: R\$ 13,42;<sup>7</sup>
- Contribuição anual média para o FUST incidente por acesso de telefonia móvel: R\$ 1,27;<sup>8</sup>
- Contribuição anual média para o Funntel incidente por acesso de telefonia móvel: R\$ 0,63;<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Fontes: <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Vivo.asp>, <http://www.teleco.com.br/Operadoras/TAmericas.asp>, <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Tim.asp> e <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Oi.asp>, com dados referentes a 2013.

<sup>4</sup> Fontes: <http://www.teleco.com.br/Operadoras/TAmericas.asp>, <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Telefonica.asp>, <http://www.teleco.com.br/Operadoras/oibr.asp>, [http://www.teleco.com.br/Operadoras/oibr\\_tri.asp](http://www.teleco.com.br/Operadoras/oibr_tri.asp) e <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Tim.asp>, com dados referentes a 2013.

<sup>5</sup> Fontes: <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Vivo.asp>, <http://www.teleco.com.br/Operadoras/TAmericas.asp>, <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Tim.asp> e <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Oi.asp>, com dados referentes a 2013.

<sup>6</sup> <http://www.teleco.com.br/comentario/com160.asp> e [http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialrop/pagina\\_3.asp](http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialrop/pagina_3.asp).

<sup>7</sup> A incidência anual conjunta desses três tributos corresponde a 50% do valor da TFF (art. 8º e Anexo I da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; inciso III do art. 33 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; e art. 32 e Anexo da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008).

<sup>8</sup> O FUST é tributado sobre a receita bruta com alíquota de 1,0% (inciso IV do art. 6º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000).

- Contribuição anual média para o PIS/PASEP incidente por acesso de telefonia móvel: R\$ 0,82;<sup>10</sup>
- Contribuição anual média para a Cofins incidente por acesso de telefonia móvel: R\$ 3,80;<sup>11</sup>
- ARPU médio<sup>12</sup>: R\$ 10,56.

Feitas essas considerações, é possível estimar o impacto econômico da adoção das medidas estabelecidas no projeto sobre as contas do Tesouro (expressa na forma de renúncia de receitas tributárias federais), as contas pagas pelos assinantes dos serviços pré-pagos de telefonia celular (considerando-se a hipótese de repasse integral dos ganhos de desoneração em favor dos usuários) e as receitas das empresas de telecomunicações (levando-se em conta a hipótese de absorção completa dos ganhos pelas operadoras).

Em síntese, a redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins e a isenção do pagamento do FUST, Funttel, Fistel, TFF, Contribuição para o fomento da Radiodifusão Pública e Condecine para os acessos pré-pagos de telefonia móvel implicaria uma renúncia fiscal da ordem de **4,2 bilhões de reais por ano**. Se esse montante fosse integralmente repassado para o consumidor, haveria uma redução na conta anual média de R\$ 19,94, ou **R\$ 1,66 mensais por linha**, o que corresponde a 15,7% do valor médio pago hoje pelo usuário. Por outro lado, se os valores da renúncia fiscal proposta pelo projeto fossem integralmente apropriados pelas empresas, haveria um aumento de 4,5% na receita bruta das operadoras. Um cenário mais realista, porém, indicaria que os ganhos advindos das medidas de desoneração seriam repartidos entre usuários e empresas, em proporção de difícil mensuração.

Apresentadas essas estimativas, julgamos pertinente tecer alguns comentários sobre as dificuldades relativas à implementação prática do projeto. O primeiro óbice diz respeito ao fato de a proposição implicar renúncia de um montante significativo de receitas sem apontar uma

---

<sup>9</sup> O Funttel é tributado sobre a receita bruta com alíquota de 0,5% (inciso III do art. 4º da Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000).

<sup>10</sup> O Pis/Pasep é tributado sobre a receita bruta com alíquota de 0,65% (art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002).

<sup>11</sup> A Cofins é tributada sobre a receita bruta com alíquota de 3,0% (art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003).

<sup>12</sup> Considerando-se as quatro maiores operadoras do serviço móvel no País: Vivo, TIM, Claro e Oi.

fonte de receitas para custeá-la – ou, em alternativa, o cancelamento de despesas que, em seu conjunto, representem o mesmo valor. Trata-se, porém, de matéria cuja análise diz respeito à área de competência da Comissão de Finanças e Tributação, a quem caberá se pronunciar sobre a adequação financeira e orçamentária da proposta, posteriormente ao exame deste colegiado.

Ademais, cabe salientar que o objetivo principal do projeto é permitir que os instrumentos de desoneração por ele estabelecidos proporcionem uma redução expressiva 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 importante dos valores dessa renúncia fiscal seja efetivamente repassada aos consumidores. Isso ocorre porque o serviço de telefonia celular é prestado no regime jurídico privado, sujeito 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. Diante desse cenário, portanto, há risco considerável de que o valor correspondente à desoneração seja apropriado pelas empresas, desvirtuando-se, assim, o intento original da proposta.

Além disso, ainda que se admita a adoção de medidas complementares para assegurar o repasse do montante 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.

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 setorial. Do contrário, incorreremos no risco de adotar uma solução meramente paliativa, semelhante às políticas mal sucedidas que vêm sendo empreendidas pelo Governo Federal ao longo os últimos anos, em que alguns setores são 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 verdadeiramente estrutural para o nosso complexo sistema tributário.

Em suma, não obstante a meritória preocupação do autor da proposição em examinar de desonerar a prestação dos serviços pré-pagos de telefonia móvel, identificamos a existência de óbices de ordem econômica, operacional e política que causam sérios embaraços à sua implementação prática.

Diante do exposto, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 5.107, de 2013.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputado PAULO ABI-ACKEL  
Relator