

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 2.342, DE 2003

Dispõe sobre telefones de baixa renda, na forma que menciona.

Autor: Deputado ANDRÉ LUIZ

Relatora: Deputada LUIZA ERUNDINA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.342, de 2003, de autoria do ilustre Deputado André Luiz, propõe a redução do valor da assinatura do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC – para pessoas com baixa renda.

Em sua justificação, o autor salienta o relevante alcance social do mecanismo proposto, que facilitará o acesso de significativa parcela da população ao serviço de telefonia residencial. Assinala ainda que o direito estabelecido na medida em exame se assemelha aos benefícios conferidos às camadas de baixo poder aquisitivo por outras concessionárias de serviços públicos, tais como as fornecedoras de energia elétrica.

A proposição determina, em seu art. 2º, que a assinatura básica do STFC prestado à população carente seja reduzida em cinqüenta por cento do seu valor. De forma similar, o art. 3º estabelece que a quantidade de pulsos gratuitos concedidos ao usuário de baixa renda também seja limitada à metade. Ademais, o art. 4º dispõe que farão jus ao benefício de que trata o Projeto de Lei em apreço as pessoas com rendimento mensal igual ou inferior a dois salários mínimos.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei em tela deverá ser apreciado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No decorrer do prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão, emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O modelo de exploração dos serviços de telecomunicações adotado pelo Brasil a partir da década passada tinha como pilares o estímulo à competição e a universalização dos serviços. Passados cerca de sete anos da promulgação da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – a Lei Geral de Telecomunicações –, a realidade que observamos hoje demonstra que há sensíveis deficiências no cumprimento das metas do programa que reestruturou o setor.

Embora mereçam nosso reconhecimento os benefícios proporcionados à população pelo incremento na oferta de linhas telefônicas promovido após a privatização do segmento, alguns dos objetivos primordiais que nortearam a construção do modelo ainda estão longe de serem atingidos. A existência de cerca de 5 milhões de linhas de telefonia fixa ociosas evidencia que a universalização dos serviços não se cumpriu da forma que foi originalmente idealizada. A análise dessa situação revela que as classes de baixa renda não mais são tolhidas do direito de acesso ao telefone em razão da carência de infra-estrutura, mas em virtude do custo proibitivo do serviço provido pelas operadoras.

Considerando o cenário descrito e a gigantesca capacidade de expansão do mercado brasileiro de telefonia, constatamos que o insucesso na universalização dos serviços decorre diretamente da falta de modicidade das

tarifas praticadas, em flagrante descumprimento a outro princípio fundamental do modelo implantado.

Com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de universalização do serviço de telefonia fixa e instituir instrumento de inclusão social dos indivíduos de baixo poder aquisitivo, o Poder Público deve promover ações que viabilizem economicamente o acesso da população carente ao telefone.

Diante desse quadro, julgamos meritória a iniciativa do autor da proposição no intuito de proporcionar tratamento diferenciado às camadas de baixa renda no que diz respeito ao pagamento da assinatura básica do serviço de telefonia fixo.

Ao mesmo tempo em que se faz necessário introduzir novos instrumentos que estimulem a utilização dos recursos de telecomunicações pelas classes menos favorecidas, há que se adotar medidas práticas que respeitem a ordem econômica vigente, assegurando a perfeita harmonia entre os agentes envolvidos. Dessa forma, entendemos não haver argumentos razoáveis que justifiquem que o ônus financeiro pelo cumprimento da obrigação de que trata o Projeto de Lei em avaliação seja imputado exclusivamente às operadoras de telefonia. Por esse motivo, recomendamos algumas alterações no texto da proposição com o objetivo de aperfeiçoá-la.

No que tange aos aspectos formais, verificamos que o art. 1º apresenta pequena imperfeição de ordem semântica. Textualmente, o dispositivo “*obriga as operadoras de telefonia fixa a oferecer telefones para pessoas com baixa renda*”. A rigor, as prestadoras do STFC já oferecem linhas a usuários de todas as classes. Na realidade, o intento do autor do Projeto consiste em prover tratamento *diferenciado* aos cidadãos de baixo poder aquisitivo, o que não se depreende da interpretação literal do referido artigo. No intuito de conferir precisão à peça legislativa em análise, recomendamos a alteração do texto original elaborado pelo autor.

Em relação aos aspectos financeiros e orçamentários, o Projeto de Lei ora apreciado não define a origem dos recursos necessários para financiar o subsídio em exame. Nesse sentido, entendemos que o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST – revela-se como a fonte de receitas mais adequada para custear a iniciativa legislativa em questão.

Nesse contexto, cumpre-nos relembrar a polêmica suscitada no ano de 2002, quando o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 26, de 2002. Segundo a proposta, mais de 371 milhões de reais seriam destinados à *“promoção da implantação de acessos aos serviços de telecomunicações, por meio de ressarcimento de parcela de custo não recuperável, para atendimento a comunidades de baixo poder aquisitivo”*, em consonância com o disposto no inciso III do art. 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 – a Lei do FUST.

A referida iniciativa – que não foi aprovada pelo Congresso Nacional – foi duramente criticada por parlamentares desta Casa e pela mídia. Argumentou-se à época que o governo federal estaria desviando grande parcela das verbas destinadas à informatização das escolas públicas para atender a uma reivindicação das concessionárias do setor, que estariam alegando prejuízos na operação de linhas telefônicas para os consumidores de baixa renda, áreas rurais e localidades com menos de cem habitantes.

A análise do mencionado acontecimento nos motivou a propor modificações ao texto em exame no sentido de destinar recursos do FUST para financiar *parcialmente* a redução de cinqüenta por cento no valor da assinatura básica do serviço de telefonia fixa prestado às pessoas carentes.

Em nossa proposta, consolidada na forma de um Substitutivo, mantivemos o dispositivo previsto no Projeto de Lei original que determina a diminuição pela metade do valor da assinatura ofertada às classes de baixo poder aquisitivo. Em complemento, estabelecemos que as operadoras de telefonia recebam do FUST o valor mensal equivalente a trinta por cento da assinatura básica regularmente praticada por elas para cada linha em operação destinada à população de baixa renda.

Além de propor que uma parcela das verbas do Fundo seja utilizada para custear a implementação do mecanismo em debate, somos da opinião de que o Poder Executivo se constitui na esfera mais adequada para estabelecer com exatidão os critérios de enquadramento dos usuários que poderão usufruir do direito constante na proposição em apreço. Em última instância, essa definição determinará o volume de recursos do FUST a ser alocado para subsidiar as contas telefônicas da população de baixo poder aquisitivo. Ao Congresso Nacional caberá apreciar tal montante quando da discussão das leis orçamentárias. Por esse motivo, excluímos do Projeto original

o dispositivo que definia como dois salários mínimos o limite de renda que habilitaria o cidadão a pleitear a redução no valor da assinatura básica.

Uma análise superficial do disposto no Substitutivo poderia indicar que as operadoras dos serviços de telefonia estariam sendo prejudicadas com a norma proposta, uma vez que os recursos provenientes do FUST não estariam cobrindo a totalidade do subsídio concedido ao cidadão de baixo poder aquisitivo. Entretanto, um exame mais aprofundado da matéria nos conduz à conclusão de que, do ponto de vista das prestadoras, o instrumento se revela praticamente neutro em relação ao cenário que é observado atualmente.

Em primeiro lugar, há que se considerar que a oferta de planos de serviço com valor de assinatura básica em condições diferenciadas gerará uma significativa demanda pela ativação das linhas atualmente ociosas, bem como estimulará a procura pela instalação de novas linhas. O incremento de pontos de acesso em operação causará substancial expansão do tráfego telefônico, inclusive com maior volume de interconexão com aparelhos de telefonia móvel, que hoje se constitui em expressiva fonte de receitas para as operadoras.

Além disso, como o Substitutivo prevê que os planos de serviço oferecidos à população de baixa renda também reduzam em cinqüenta por cento o quantitativo de ligações franqueadas, o custo do serviço proposto também sofrerá decréscimo em relação aos planos regularmente praticados pela prestadora.

Em contraste, caso o instrumento em apreço estabelecesse o repasse integral às operadoras do subsídio concedido à população carente, as empresas estariam auferindo lucros indevidos com verbas orçamentárias oriundas do FUST, o que afrontaria de forma cabal o interesse público. Estamos convencidas de que a contrapartida constante no Substitutivo beneficia as prestadoras à medida em que proporciona um evidente ganho de escala nos serviços ofertados, pois permite a elas expandir sua base de clientes e dar vazão a grande parte das milhões de linhas desativadas no País.

No que concerne à participação financeira do Poder Público no subsídio de que trata o Substitutivo, a viabilidade econômica da medida pode ser ilustrada por meio dos seguintes números: levando em consideração que o valor da assinatura básica praticado atualmente pelas empresas é, em média, de trinta e três reais, e estimando que o número de beneficiados seria inicialmente

de dois milhões de usuários, a contribuição dos cofres públicos para a implementação da proposição seria de duzentos e quarenta milhões de reais por ano.

Tendo em vista o profundo alcance social da norma proposta, e levando em conta que a arrecadação anual do FUST é de cerca de quatrocentos milhões de reais – tomando-se como base o valor previsto para o ano de 2004 –, concluímos que o volume de recursos federais necessários para a implantação do dispositivo se situa dentro do potencial orçamentário do Fundo disponível para a execução de projetos de universalização dos serviços de telefonia.

Em relação à matéria em exame, cumpre-nos ainda salientar que tramita nesta Casa o Projeto de Lei nº 5.055, de 2001, de autoria do Deputado Gilberto Kassab, que *“Institui a tarifa social de telefonia para consumidores residenciais de baixa renda”*. A essa proposição, está apensado o Projeto de Lei nº 5.058, de 2001, também do Deputado Gilberto Kassab, que *“Institui a tarifa social do Serviço Telefônico Fixo Comutado”*. Os projetos encontram-se aguardando parecer do Deputado José Rocha nesta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e determinam o desconto de cinqüenta por cento no valor da assinatura mensal cobrada de usuários de baixa renda, de maneira similar ao estabelecido no Projeto de Lei nº 2.342, de 2003.

Os Projetos de Lei nº 5.055, de 2001, nº 5.058, de 2001, e nº 2.342, de 2003, não especificam as origens dos recursos necessários para financiar a redução no valor da assinatura básica da população de baixo poder aquisitivo. Por esse motivo, entendemos que o texto apresentado por esta Relatora se revela mais completo do que as referidas proposições. Ademais, o Substitutivo, ao mesmo tempo em que onera os cofres públicos apenas com uma parcela do subsídio proposto, também oferece compensação financeira às operadoras em função do potencial incremento do número de assinantes e do volume do tráfego. Em complemento, se aprovado, o dispositivo causará significativo impacto à economia e ao mercado de trabalho no segmento das telecomunicações, visto que estimulará o consumo e criará condições para a geração de novas oportunidades de emprego.

Por fim, julgamos oportuno ressaltar que o instrumento previsto no Substitutivo não se confunde com o serviço de Acesso Individual Classe Especial – AICE –, constante do Plano Geral de Metas para a

Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado, objeto da Consulta Pública nº 457, de 6 de junho de 2003, da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Segundo o que propõe o texto da Consulta, o valor da assinatura básica do AICE – que deverá se tornar obrigatório para as concessionárias de telefonia fixa somente a partir de 1º de janeiro de 2006 – será de, no máximo, trinta e cinco por cento do valor correspondente à assinatura residencial da concessionária. No entanto, as suas ligações deverão ser do tipo pré-pagas, que normalmente são mais onerosas do que as chamadas pós-pagas. Além disso, o regulamento em consulta determina que o AICE seja oferecido de forma obrigatória apenas a domicílios não atendidos por acesso individualizado do serviço de telefonia fixa, distintamente do que dispõe o Substitutivo.

Considerando o teor da proposição original e as contribuições recomendadas por esta Relatora, optamos por apresentar Substitutivo ao Projeto. Por esse motivo, nosso voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.342 de 2003, na forma do SUBSTITUTIVO em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

Deputada LUIZA ERUNDINA
Relatora

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.342, DE 2003

Modifica a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que “*Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações*”, obrigando as prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público a cobrar, da população de baixa renda, valor da assinatura básica mensal em condições diferenciadas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei modifica a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que “*Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações*”, obrigando as prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público a cobrar, da população de baixa renda, valor da assinatura básica mensal em condições diferenciadas, nos termos que especifica.

Art. 2º Acrescente-se à Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, o art. 5º-A com a seguinte redação:

“Art.5º-A Para efeito do cumprimento do objetivo de que trata o inciso III do art. 5º, as prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público ficarão

obrigadas a oferecer ao usuário de baixa renda, assim definido em regulamentação específica, acesso individual cujo valor de assinatura básica mensal deverá ser correspondente à cinqüenta por cento do valor da assinatura residencial regularmente praticado pela prestadora.

§ 1º Para cada acesso individual em operação destinado a usuário de baixa renda, a prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público receberá mensalmente trinta por cento do valor correspondente à assinatura residencial regularmente praticado por ela.

§ 2º O financiamento de que trata o § 1º deste artigo deverá ser custeado com recursos oriundos do Fust.

§ 3º A quantidade de pulsos telefônicos gratuitos referente aos acessos individuais fornecidos aos usuários de baixa renda que usufruírem do benefício de que trata o caput deste artigo será reduzida a cinqüenta por cento do quantitativo estabelecido para os acessos individuais regularmente oferecidos pela prestadora.

§ 4º Em caso de não cumprimento do disposto no caput deste artigo, a prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público estará sujeita às sanções previstas no art. 173 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.” (NR)

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

Deputada LUIZA ERUNDINA

Relatora