

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 15, de 2014, da Senadora Gleisi Hoffmann, que *estabelece alíquotas máximas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias incidentes sobre a prestação de serviço de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga.*

SF/14143.82081-00

RELATOR: Senador **LINDBERGH FARIAS**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 15, de 2014, de autoria da Senhora Senadora GLEISI HOFFMANN, cujo objetivo é o descrito em epígrafe.

A matéria se apresenta em dois artigos.

O art. 1º estabelece, em seu *caput*, alíquota máxima de 10% (dez por cento) para o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga, conhecido também como Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

No mesmo artigo, dois incisos impõem condições para aplicação da referida alíquota máxima, quais sejam: que a oferta de serviço possua velocidade nominal igual ou superior a 5 megabits por segundo (Mbps) e o preço referente à prestação do serviço seja inferior ao valor mensal de R\$

40,00 (quarenta reais); ou que a oferta de serviço possua velocidade nominal igual ou superior a 10 Mbps, independentemente do valor mensal cobrado.

O art. 2º é cláusula de vigência, a dar-se a partir da publicação da resolução.

Ao justificar sua iniciativa, a Autora lembra que diferentes alíquotas do ICMS que incidem sobre os serviços de internet em banda larga em cada Estado têm estabelecido vantagens competitivas e benefícios exclusivos para empresas e cidadãos de algumas regiões do País, em detrimento de outros residentes em localidades diversas. Invoca ainda, para amparar a presente iniciativa legislativa, a alínea “b” do inciso V do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, segundo a qual resolução do Senado Federal poderá estabelecer alíquotas máximas para resolver conflito de interesse específico dos Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros. Por fim, projeta que a adoção da alíquota máxima em questão reduziria o preço dos serviços de banda larga em dez reais, em média, o que poderia aumentar o acesso em até dois milhões de assinaturas de banda larga fixa, representando uma adição de nove e meio por cento em relação aos patamares atuais.

Apresentada em maio de 2014, a proposição foi distribuída unicamente à CAE.

Findo o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

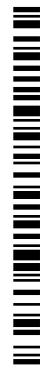
CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, REGIMENTALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto constitucional, cabe à União legislar sobre direito tributário e sistema tributário, conforme o disposto nos arts. 24, I, e 48, I, da Constituição Federal (CF).

A mesma Carta faculta ao Senado Federal, em seu art. 155, § 2º, V, “b”, a prerrogativa de fixar alíquotas máximas de ICMS nas operações mercantis internas aos Estados, no intuito resolver conflito específico que envolva interesse desses entes federativos, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.



SF/14143.82081-00


SF/14143.82081-00

A iniciativa parlamentar é amparada pelo art. 61, *caput*, da CF.

A competência da Comissão de Assuntos Econômicos para deliberar sobre a proposição decorre do art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal.

MÉRITO

A Autora, na justificação do PRS nº 15, de 2014, chama a atenção para a necessidade de harmonização nacional da alíquota que incide sobre o serviço de banda larga, no patamar de 10%.

De fato, como prossegue a justificação, o impacto fiscal se limitaria a 0,46% (no máximo) da arrecadação anual do ICMS, o que equivale a 0,24% das receitas totais. Contudo, caso seja considerado o crescimento econômico derivado da expansão da banda larga ensejada pela proposta, a arrecadação de ICMS pode, no médio prazo, aumentar 1,4%.

A iniciativa parte da premissa, que julgamos acertada, de que a desoneração tributária de determinados setores da atividade econômica não traz necessariamente uma perda de arrecadação para os Estados, embora alguma redução possa ser observada no início da aplicação da medida. Ao contrário, ao se estimular os agentes econômicos a praticar preços menores, amplia-se o mercado consumidor e proporciona-se, no médio e no longo prazos, um incremento significativo nas receitas de ICMS.

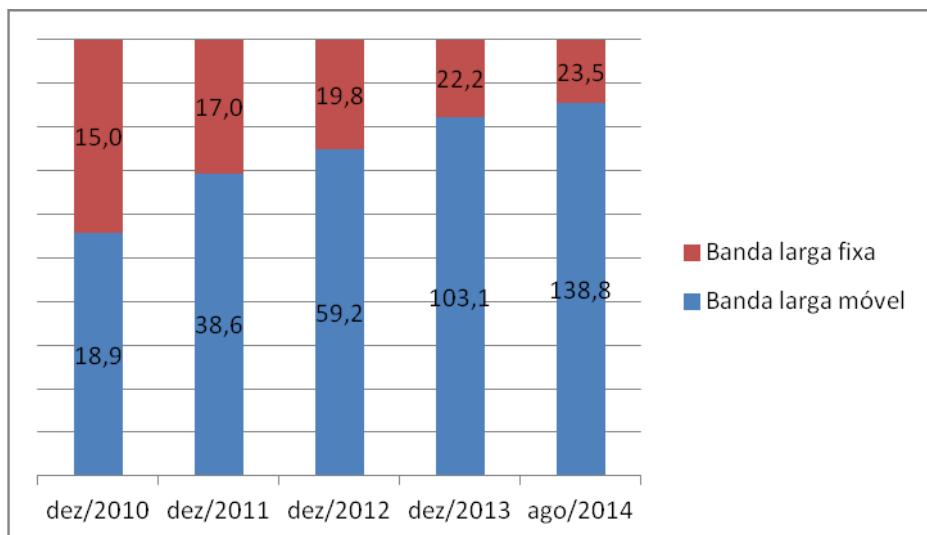
O acesso à Internet banda larga é a base de avanços educacionais, geração de conhecimento e inovações tecnológicas, ganhos de produtividade, acesso a serviços públicos mais eficientes e a instrumentos mais efetivos de participação popular. Assim, a difusão do acesso à Internet em banda larga na sociedade é fundamental para o desenvolvimento social e econômico do País. Especialmente importante é a popularização do acesso à Internet banda larga fixa, que é a modalidade de conexão que geralmente atende a múltiplos usuários em domicílios, empresas, escolas, bibliotecas, centros de inclusão digital e outras organizações públicas e privadas.

Nos últimos anos, o acesso da população à Internet em banda larga registrou um crescimento expressivo. Contudo, a parte mais relevante do crescimento esteve associada à dinâmica do mercado de acesso móvel celular, ou seja, à banda larga móvel 3G e 4G. O mercado de banda larga fixa experimentou um desenvolvimento mais tímido.

Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, entre dezembro de 2010 e agosto de 2014, os acessos de banda larga fixa aumentaram 57%, passando de 15,0 milhões para 23,5 milhões. No mesmo período, a quantidade de acessos móveis cresceu 634%, passando de 18,9 milhões para 138,8 milhões.

SF/14143.82081-00

Milhões de acesso de banda larga por tipo de conexão



Fonte: Anatel.

A expansão da banda larga móvel é em parte explicada pela política do Governo Federal de privilegiar a imposição de obrigações de investimentos em infraestrutura às operadoras de telecomunicações vencedoras de editais de licitação do direito de exploração de faixas de frequência do espectro radioelétrico.

Esse instrumento de política pública, porém, não se aplica à ampliação banda larga fixa, que tem sido estimulada pelo Governo Federal por meio de outras iniciativas do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, entre as quais:

- Expansão da rede terrestre da Telebras;
- Implantação de Cidades Digitais;
- Fornecimento gratuito de acesso à Internet em banda larga fixa, por meio do programa Gesac, para a Telecentros, escolas, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira e quilombos;
- Desoneração da implantação de redes de banda larga por meio do Regime Especial de Tributação do PNBL – REPNBL-Redes;
- Desoneração de equipamentos de acesso à Internet em banda larga fixa, como modems e roteadores digitais;
- Negociação com as operadoras de telecomunicações para a oferta, em todo o País, da banda larga popular do PNBL (acesso de 1 Mbps por até R\$ 35,00).

Todas essas iniciativas são importantes, mas, **para aumentar a presença da Internet banda larga fixa nos domicílios e empresas do País é imprescindível reduzir o preço do serviço.**

A pesquisa “TIC Domicílios e Usuários 2013”¹ indica que o principal motivo para a falta de Internet nos domicílios brasileiros é o custo elevado do serviço. Além disso, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em pesquisa coordenada por Hildebrando Rodrigues Macedo e Alexandre Xavier Ywata de Carvalho², de 2010, evidencia que a demanda por internet banda larga fixa é muito sensível ao preço, sendo este o fator mais importante para explicar a difusão do serviço.

No Brasil, segundo estimativas do Ministério das Comunicações, **o preço médio da mensalidade do serviço de internet banda larga fixa é de R\$ 76,81 – variando de R\$ 63,00 em São Paulo a R\$ 287,00 no Amapá – e pelo menos um terço desse valor corresponde a tributos.** Assim, qualquer política pública voltada à redução do preço da banda larga fixa deve, necessariamente, contemplar medidas de desoneração tributária.

¹ Disponível em: <http://cetic.br/tics/usuarios/2013/total-brasil/A10A/>.

² MACEDO, Hildebrando Rodrigues; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de Carvalho. *Aumento da penetração do serviço de acesso à internet em banda larga e seu possível impacto econômico: análise através de sistemas de equações simultâneas de oferta e demanda*, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1495.pdf.

SF/14143.82081-00

Contudo, nesse aspecto, a margem de intervenção do Governo Federal é bastante limitada, pois o tributo que mais onera o usuário do serviço de acesso à Internet em banda larga é o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – ICMS, de competência dos Estados e do Distrito Federal.

Os tributos federais (PIS, Cofins, Fust e Funttel) respondem por 4,68% do valor da fatura mensal do serviço, ao passo que o ICMS corresponde, em média, a 26,71% desse valor, com alíquotas variando de 25% a 35%, dependendo da Unidade da Federação considerada.

O preço da banda larga fixa e o peso relativo dos tributos – situação atual

Rubricas	Valor	Proporção do preço
(a)	(b)	(c) = (b)/Preço
Preço	R\$ 76,81	100,00%
Tributos	R\$ 24,11	31,39%
PIS/Cofins	R\$ 2,80	3,65%
Fust/Funttel	R\$ 0,79	1,03%
ICMS	R\$ 20,52	26,71%

Nesse sentido, a proposta de harmonização das alíquotas de ICMS sobre o serviço em 10% é essencial para a massificação da Internet em banda larga no Brasil. Se implantada, as prestadoras de banda larga fixa poderiam reduzir os preços dos acessos desonerados em aproximadamente 20%. Como o mercado de banda larga fixa é competitivo – 99,8% dos municípios brasileiros contam com pelo menos 2 empresas prestadoras e 88% têm pelo menos 3 –, a população seria beneficiada por uma queda significativa do preço de acesso.

SF/14143.82081-00

O preço da banda larga fixa e o peso relativo dos tributos – proposta implantada e desoneração integralmente repassada aos usuários:

Rubricas	Valor	Proporção do preço
(a)	(b)	(c) = (b)/Preço
Preço	R\$ 61,95	100,00%
Tributos	R\$ 9,25	14,94%
PIS/Cofins	R\$ 2,26	3,65%
Fust/Funttel	R\$ 0,79	1,29%
ICMS	R\$ 6,19	10,00%

A proposta ainda contribui para aumentar a qualidade da Internet brasileira, uma vez que condiciona o benefício tributário a acessos com velocidade de transmissão de pelo menos 5 Mbps, superior à dos acessos móveis celulares e compatível com aplicações mais avançadas.

Por fim, cumpre destacar que há evidências de que **o potencial benefício ensejado pela implantação da proposta supera o eventual custo fiscal a ela associado**, conforme apresentado na Justificativa que acompanha a proposta legislativa.

Do ponto de vista do benefício, diferentes estudos nacionais indicam que a elasticidade-preço da demanda da banda larga fixa é no mínimo igual -1,0. Logo, uma redução de 20% do preço do serviço estaria associada a um aumento de pelo menos 20% do número de assinantes do serviço³. Além disso, pesquisas internacionais sugerem que a difusão do acesso à Internet em banda larga é fortemente correlacionada com crescimento econômico⁴. Segundo Qiang, Rossotto e Kimura (2009), em estudo para o Banco Mundial, um aumento de 10 pontos percentuais na densidade de banda larga gera um impacto de 1,38 pontos percentuais na taxa de crescimento do PIB *per capita*

³ MACEDO, Hildebrando Rodrigues; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de Carvalho. *Aumento da penetração do serviço de acesso à internet em banda larga e seu possível impacto econômico: análise através de sistema de equações simultâneas de oferta e demanda*, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1495.pdf.

⁴ Vide, por exemplo, Crandall, Lehr e Litan (2007), Qiang, Rossotto e Kimura (2009), Zaballos e López-Rivas (2012) e os relatórios de pesquisa da Eriksson, “*Socioeconomic Impact of Broadband Network Investments*” (2010) e “*Socioeconomic Effects of Broadband Speed*” (2013).

SF/14143.82081-00

em países em desenvolvimento. No Brasil, Macedo e Carvalho (2010) estimam que esse aumento de densidade estaria associado a um crescimento do PIB *per capita* de 1,96 a 3,59 pontos percentuais.

No caso do custo, esses mesmos estudos implicam que a perda de arrecadação tributária, se houver, não será expressiva. Isso porque a desoneração tributária tende a ser mais do que compensada pela ampliação da base tributária das Unidades da Federação, seja pelo aumento do número de assinaturas do serviço de banda larga fixa ou pela dinamização de outras atividades econômicas.

Acrescentem-se a esses argumentos que a chamada “nova classe média”, alçada a esta condição após anos de implementação de políticas públicas de redistribuição de renda e inserção de mais e mais brasileiros no mercado de trabalho e de consumo, está ávida por novos serviços com qualidade e preços módicos, a exemplo da internet em banda larga. A função do legislador, em mais esse esforço de inclusão social, é abrir caminho para que a carga tributária não impeça o crescimento da oferta de serviços, ao mesmo tempo preservando a arrecadação dos Estados em níveis satisfatórios.

O PRS nº 15, de 2014, cumpre bem tal propósito, estabelecendo uma equilibrada alíquota máxima de ICMS para serviços de banda larga.

III – VOTO

Pelas razões apresentadas, votamos pela aprovação do PRS nº 15, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14143.82081-00