



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

PARECER Nº 162, DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às COMISSÕES DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA; DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE e DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 6.549, de 2019 (nº 7.656, de 2017, na Câmara dos Deputados), do Deputado Vitor Lippi, que *altera as Leis nºs 12.715, de 17 de setembro de 2012, e 9.472, de 16 de julho de 1997, para dispor sobre os valores da Taxa de Fiscalização de Instalação, da Taxa de Fiscalização de Funcionamento, da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional das estações de telecomunicações que integrem sistemas de comunicação máquina a máquina, e sobre a dispensa de licenciamento de funcionamento prévio dessas estações.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao Plenário do Senado Federal para apreciação, nos termos regimentais, o Projeto de Lei nº 6.549, de 2019 (nº 7.656, de 2017, na Câmara dos Deputados), de autoria do Deputado Vitor Lippi. A proposição visa a desonerar e a simplificar a implantação e o funcionamento de sistemas de comunicação máquina a máquina.

Em seu art. 2º, o projeto modifica o *caput* do art. 38 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para reduzir a zero as Taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Fiscalização de Funcionamento (TFF) dos sistemas de comunicação máquina a máquina (M2M).



SF/20231.12535-08

No art. 3º são acrescentados dois novos artigos à citada lei 12.715, de 2012, desonerando ainda mais os sistemas M2M: o art. 38-A, que zera o valor da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), e o art. 38-B, que elimina o recolhimento da Condecine para esses equipamentos.

O art. 4º altera o art. 162 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), para eliminar a necessidade de licenciamento prévio de estações de telecomunicações que integrem sistemas M2M.

No art. 5º é revogado o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 12.715, de 2012, que define o valor e a data de pagamento da TFF dos sistemas M2M.

Finalmente, o art. 6º estabelece que a lei decorrente da proposição entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação.

Foram apresentadas cinco emendas à proposição.

A Emenda nº 1, de autoria da Senadora Rose de Freitas, propõe adequar a proposição às novas regras tributárias estabelecidas pela Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Para isso, propõe estabelecer limitação temporal à vigência dos benefícios concedidos.

A Emenda nº 2, também da Senadora Rose de Freitas, e a Emenda nº 4, do Senador Randolfe Rodrigues, pretendem alterar o art. 3º da proposição para suprimir o art. 38-B a ser adicionado à Lei nº 12.715, de 2012. Argumenta que a manutenção do dispositivo poderia prejudicar a arrecadação da Condecine.

A Emenda nº 3, do Senador Rodrigo Cunha, propõe alterar a redação do § 4º do art. 162 da LGT, de modo a deixar a critério da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) a possibilidade de operação dos sistemas M2M sem licenciamento.

Na Emenda nº 5, do Senador Alvaro Dias, de forma semelhante ao verificado na Emenda nº 1, é proposta a limitação temporal dos benefícios concedidos. Nesse caso, contudo, a justificativa se concentra nas perdas de arrecadação para a Condecine.



II – ANÁLISE

A proposição atende aos requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União, conforme o art. 22, inciso IV, da Constituição Federal, e às atribuições do Congresso Nacional, de acordo com o art. 48, inciso XII. O projeto em exame não contraria preceitos ou princípios da Lei Maior, não havendo objeções a respeito de sua constitucionalidade material.

No que tange à juridicidade, de igual modo, a proposição se mostra adequada.

Quanto ao mérito, destaco inicialmente que a citada Lei nº 12.715, de 2012, já estabelece a redução no valor da TFI e da TFF para sistemas M2M. A proposição em exame busca avançar ainda mais nessa direção, anulando a TFI e a TFF e ainda eliminando duas contribuições associadas ao mesmo fato gerador: a CFRP e a Condecine. Ao justificar o projeto submetido à Câmara dos Deputados em maio de 2017, seu autor argumenta que, a despeito da redução nas taxas anteriormente aprovada, a carga tributária incidente sobre aplicações para a Internet das Coisas (*Internet of Things* – IoT) ainda seria excessiva.

Entendo que o diagnóstico feito pelo autor do projeto está correto.

Os sistemas M2M caracterizam-se pela troca de dados entre dispositivos (sensores, medidores, atuadores e processadores em geral) de forma automatizada. Para conectar esses dispositivos são empregados “SIM Cards” (*chips*) – transmissores e receptores de radiofrequência – das prestadoras de serviços móveis de telecomunicações, cujas redes servem de suporte às aplicações IoT de interesse dos usuários finais.

Cada dispositivo conectado, por mais simples que seja, por exemplo, um mero medidor de consumo de água ou de energia elétrica, é considerado, pela lei vigente, como uma estação de telecomunicações. Dessa maneira, sua ativação e funcionamento são fatos geradores das mencionadas taxas e contribuições. Entretanto, exatamente pela simplicidade dos dispositivos M2M, a tendência é de que, em cada residência, haja diversos desses equipamentos: dezenas, talvez centenas deles. Por essa razão, manter o atual modelo de tributação para os sistemas M2M torna-se extremamente oneroso e inviabiliza o desenvolvimento dessa tecnologia.



Ademais, historicamente, apenas cerca de 10% da arrecadação das taxas de fiscalização das telecomunicações (TFI e TFF) tem sido efetivamente aplicada em sua finalidade específica. O restante, cerca de 90%, transformou-se em fonte para pagamento do serviço da dívida ou foi redirecionada para outras aplicações. Assim, há indiscutível superávit arrecadatário.

Com relação à suposta perda de arrecadação da Condecine, questão suscitada em algumas das emendas apresentadas, deve-se ressaltar que, nos termos do art. 32 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001 (com a redação dada pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011), o fato gerador da referida contribuição é “a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais”. Ocorre que **os dispositivos M2M não são capazes de distribuir conteúdo audiovisual**. Logo, não se configura o fato gerador para a cobrança da Condecine, não sendo possível se alegar eventual perda de arrecadação.

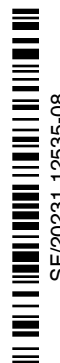
Ainda sobre essa questão, deve-se apontar que os dispositivos M2M representam, hoje, uma pequena fração do total dos terminais móveis celulares. Consequentemente, ainda que houvesse redução na arrecadação da Condecine, ela não seria significativa e não provocaria impacto no desenvolvimento do setor audiovisual.

A par de todas essas questões, destaca-se que a desoneração proposta pelo PL nº 6.459, de 2019, pode ser conveniente para a União. Ao fomentar o desenvolvimento de aplicações IoT, ela gera ganhos de produtividade e acelera o crescimento do Produto Interno Bruto, o que pode produzir um efeito líquido positivo na arrecadação tributária federal.

Em relação ao licenciamento prévio de estações M2M, cuja exigibilidade a proposição extingue, há que se analisar sua conveniência como instrumento a assegurar a eficiência da fiscalização técnica e tributária.

No campo técnico, a fiscalização de estações emissoras de radiofrequência se justifica para evitar o aparecimento de interferências prejudiciais. O cadastro com finalidade técnica para dispositivos M2M, contudo, não se mostra necessário, pois essas estações utilizam frequências e serviços de telecomunicações existentes, para os quais o órgão regulador já expediu regulamentação.

No que se refere à fiscalização tributária, o próprio projeto propõe desonerar integralmente os dispositivos M2M, de forma que a



formação de cadastro proporcionada pelo licenciamento prévio das estações perde o propósito.

Diante do exposto, julgo inadequado que se exija o licenciamento prévio e que se tribute essa tecnologia da mesma forma que se fez com os tradicionais serviços de telecomunicações. A Internet das Coisas deverá ser ainda mais impactante para a economia do que foi a introdução da telefonia móvel celular, que transformou a maneira como as pessoas se comunicam diariamente. É preferível que sigamos na linha sugerida pelo PL nº 6.459, de 2019, que, ao instrumentalizar o crescimento da produtividade e do próprio produto nacional, propõe uma solução efetiva para a questão tributária.

Por fim, destaco que o projeto, por ter sido apreciado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara em julho de 2018, e por ter sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados ainda em outubro de 2019, demanda algumas adequações redacionais que não alteram seu mérito, mas que apenas alinham o texto às normas legais aprovadas após a sua apreciação por aquela Casa.

Nesse sentido, inicialmente, verifica-se que a Lei nº 13.898, de 2019, em seu art. 116, estabeleceu que projetos de lei que concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária devem ter cláusula vigência de, no máximo, cinco anos. Portanto, para que a proposição cumpra essa recente determinação legal, é necessário esse ajuste relativo à vigência das medidas.

Também se observa que a proposição, na forma aprovada pela Câmara, indica que a definição do conceito de “sistemas de comunicação máquina a máquina” seria objeto de futura regulamentação da Anatel. Entretanto, o Decreto nº 9.854, de 25 de junho de 2019, em seu art. 8º, passou a estabelecer essa definição exatamente para fins de concessão dos benefícios tributários do art. 38 da Lei nº 17.715, de 2012, que o projeto pretende ampliar. Consequentemente, diante dessa norma superveniente, é preciso ajuste redacional contemplar o dispositivo regulamentador já existente.

Ainda, a cláusula de vigência original estabelecia prazo de 90 (noventa) dias para a entrada em vigor da nova lei. Esse intervalo seria necessário para a realização das adaptações necessárias, especialmente para a regulamentação do conceito de “sistemas de comunicação máquina a máquina”. Contudo, como anteriormente apontado, tal regulamentação já se



encontra publicada, de forma que nada impede a antecipação dos efeitos da lei. Ademais, considerando-se que já nos encontramos em novembro, mostra-se apropriado, para simplificar a operacionalização da medida, que o início da vigência dos benefícios coincida com novo ano civil.

Novamente deve-se destacar que os ajustes propostos em nada alteram o mérito da proposição aprovada pela Câmara dos Deputados, apenas promovem as necessárias adaptações em face das novas normas legais publicadas após a aprovação do texto por aquela Casa.

No que tange às emendas apresentadas, esclareço que as Emendas nºs 1 e 5, que pretendem estabelecer limitação temporal da vigência dos benefícios concedidos, foram contempladas por meio dos ajustes redacionais realizados para atender aos dispositivos da Lei nº 13.898, de 2019. Consequentemente, mostra-se desnecessária a inclusão de dispositivo específico com essa finalidade.

A respeito das Emendas nºs 2 e 4, que pretendem manter a cobrança da Condecine sobre os dispositivos M2M, relembro inicialmente que os dispositivos M2M não têm a capacidade efetiva ou potencial de distribuir conteúdo audiovisual. Dessa maneira, sua utilização não configura o fato gerador da referida contribuição. Ademais, por se tratar de tecnologia ainda em desenvolvimento, a base instalada desses dispositivos é muito pequena quando comparada à quantidade de terminais móveis celulares em uso, o que demonstra que não haverá impacto significativo na arrecadação total.

Acerca da Emenda nº 3, do Senador Rodrigo Cunha, que pretende deixar a critério da Anatel a possibilidade de operação dos sistemas M2M sem licenciamento, entendo que a alteração legal, nesses termos, perderia sua relevância e não garantiria aos dispositivos M2M a simplificação regulatória necessária ao seu desenvolvimento.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6.549, de 2019, na forma como encaminhado pela Câmara dos Deputados,



com as adequações redacionais indicadas nas emendas a seguir, e pela rejeição das Emendas nºs 1 a 5.

EMENDA Nº 6 – PLEN (de redação)
(ao PL nº 6.549, de 2019)

Substitua-se, nos arts. 38, 38-A e 38-B da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, de que tratam os arts. 2º e 3º do Projeto de Lei nº 6.549, de 2019, a expressão “regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações” por “regulamentação”, e substitua-se, no § 4º do art. 162 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, de que trata o art. 4º do Projeto de Lei nº 6.549, de 2019, a expressão “definição da Agência Nacional de Telecomunicações” por “regulamentação”.

EMENDA Nº 7 – PLEN (de redação)
(ao PL nº 6.549, de 2019)

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei nº 6.549, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2021, e os benefícios tributários nela estabelecidos terão vigência até 31 de dezembro de 2025, em obediência ao disposto no art. 116 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro 2019.”

Sala das Sessões,

Senador IZALCI LUCAS,
Relator

