

PARECER N° , DE 2022

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 125, de 2017, do Senador Otto Alencar, que *altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, e nº 10.052, de 28 de novembro de 2000 para estabelecer os fundamentos de aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e vedar contingenciamento desse fundo e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações a partir do ano de 2020.*

SF/22544.93380-58

Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 125, de 2017, de autoria do Senador Otto Alencar, que propõe alterar a legislação de telecomunicações com dois propósitos: ampliar as possibilidades de aplicação dos recursos arrecadados pelo Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), e vedar o contingenciamento do recursos do FUST e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL).

Com tais propósitos, o PLS nº 125, de 2017, propõe alterações em três diplomas legais. Primeiramente, insere o art. 81-A na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações - LGT), para permitir que os recursos do FUST passem a ser aplicados para cobrir custos não recuperáveis incorridos na prestação de serviços de telecomunicações em regime privado. Nesse mesmo dispositivo, veda-se o contingenciamento de recursos do FUST a partir de 1º de janeiro de 2020.

A proposição também altera a redação do art. 1º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para torná-la compatível com o disposto no art. 81-

A que propõe inserir na LGT, reiterando a possibilidade de aplicar recursos do FUST em serviços prestados em regime privado.

Por fim, o PLS nº 125, de 2017, insere parágrafo único no art. 7º da Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000, com o objetivo de vedar o contingenciamento de recursos do FUNTTEL a partir de 1º de janeiro de 2020.

A matéria foi apreciada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal (CCT), que aprovou, em 23 de agosto de 2017, parecer favorável ao projeto.

II – ANÁLISE

Desde que a matéria foi analisada pela CCT, em agosto de 2017, o debate legislativo em torno de alternativas que pudessem tornar efetiva a aplicação dos recursos arrecadados pelo FUST conseguiu promover duas alterações relevantes nos mencionados diplomas legais.

A Lei nº 14.109, de 16 de dezembro de 2020, e a Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021, transformaram profundamente a finalidade, a forma e os critérios para aplicação da arrecadação do FUST. Tais alterações foram recentemente regulamentadas pelo Decreto nº 11.004, de 21 de março de 2022, que criou as condições necessárias para aplicação dos recursos.

Até o final de 2020, o FUST destinava-se exclusivamente a cobrir a parcela do custo decorrente do cumprimento de obrigações de universalização associadas a serviço prestado em regime público, que comprovadamente não pudesse ser recuperada com a exploração eficiente desse serviço. Vale lembrar que o único serviço de telecomunicações prestado em regime público no Brasil é a telefonia fixa.

Uma primeira inconveniência da regra originalmente estabelecida para emprego do FUST é sua complexidade técnica. O FUST não podia cobrir, por exemplo, todo o custo de um projeto de expansão da cobertura de um serviço de telecomunicações, mas apenas a parcela do custo total que não pudesse ser amortizada com uma exploração comercial eficiente desse projeto. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) tinha que estimar esse diferencial de custo, o que só conseguiu ser desenvolvido depois de muitos anos de sua constituição, com a implantação de modelos de custos setoriais.

SF/22544.93380-58

Quando a Agência Reguladora finalmente se capacitou a desenvolver esses sofisticados modelos de custos, o cenário tecnológico e a demanda haviam mudado drasticamente em relação a 1997, quando a regra de uso do FUST fora concebida. A telefonia fixa havia deixado de ser prioridade, dando lugar aos serviços de acesso à internet em banda larga. E para esses serviços, prestados em regime privado, a aplicação dos recursos do FUST era vedada. Essa restrição foi enfim derrubada pela Lei nº 14.109, de 2020.

De acordo com a regra atualmente vigente, o FUST pode ser aplicado a cobrir, no todo ou em parte, investimentos e custos de (i) programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações para serviços de telecomunicações; (ii) políticas para inovação tecnológica de serviços de telecomunicações no meio rural, coordenadas pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), e (iii) programas, projetos e atividades governamentais voltados a ampliar o acesso da sociedade a serviços de telecomunicações prestados em regime público ou privado e suas utilidades.

Com esse conjunto ampliado de aplicações, foram eliminados os óbices legais e a complexidade técnica que explicaram, ao menos em parte, a não aplicação dos recursos do FUST no passado. Nesse aspecto, nota-se que a redação proposta pelo PLS nº 125, de 2017, para o art. 81-A da LGT não eliminaria a complexidade técnica associada à necessidade de se estimar os custos não recuperáveis de um projeto.

Em relação à nova legislação do FUST, vale destacar ainda a possibilidade de aplicação de seus recursos nas modalidades de garantia e de apoio reembolsável, não previstas na regra anterior e tampouco na proposição em análise. A modalidade de garantia habilita o uso do FUST como uma espécie de fundo garantidor de empréstimos e financiamentos de projetos de universalização, o que viabiliza a concessão de crédito para operadores de menor porte e com atuações regionais, em locais de menor atratividade. A modalidade de apoio reembolsável, por sua vez, supera as restrições fiscais vividas pelo País, tornando-se um canal mais fluido de aplicação de parte dos recursos do FUST.

Além disso, as alterações legislativas recém-aprovadas sobre as regras de uso do FUST também aprimoraram o aspecto institucional e o sistema de governança do Fundo. Na medida em que passa a ser gerido por um Conselho Gestor, já regulamentado e cujos membros encontram-se nomeados, o FUST poderá ter seus recursos direcionados segundo políticas



SF/22544.93380-58

públicas bem definidas e relevantes para o desenvolvimento socioeconômico do País nas áreas de educação e saúde, bem como no agronegócio.

Para finalizar a análise das alterações legislativas que prometem dar efetividade à aplicação do FUST, é preciso destacar o disposto no § 1º do art. 6º-A da Lei nº 9.998, de 2000, com redação dada pela Lei nº 14.173, de 2021:

Art. 6º-A. As prestadoras de serviços de telecomunicações que executarem programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações aprovados pelo Conselho Gestor, mediante utilização de recursos próprios, farão jus à redução da contribuição de que trata o inciso IV do caput do art. 6º desta Lei em valor equivalente ao aprovado, limitado a 50% (cinquenta por cento) do montante a ser recolhido, exclusivamente na modalidade prevista no inciso I do § 3º do art. 1º desta Lei.

§ 1º O limite definido no caput deste artigo será de:

I - 10% (dez por cento), no ano de início de vigência deste parágrafo;

II - 25% (vinte e cinco por cento), a partir de 1º de janeiro do segundo ano de vigência deste parágrafo;

III - 40% (quarenta por cento), a partir de 1º de janeiro do terceiro ano de vigência deste parágrafo;

IV - 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de janeiro do quarto ano de vigência deste parágrafo.

§ 2º O § 1º deste artigo entra em vigor em 1º de janeiro de 2022, e os benefícios tributários nele estabelecidos terão vigência até 31 de dezembro de 2026, nos termos do inciso I do caput do art. 137 da Lei nº 14.116 de 31 de dezembro de 2020.

Os benefícios tributários concedidos no transcrito dispositivo já estão em vigor, e certamente constituem forte incentivo para as operadoras de telecomunicações deixarem de recolher aos cofres públicos parte do valor devido ao FUST para aplicarem em projetos aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo e que tenham alguma sinergia com suas respectivas operações.

Por cinco anos, de 2022 a 2026, o mecanismo previsto no art. 6º-A da Lei nº 9.998, de 2000, poderá representar um descontingenciamento dos recursos do FUST, fazendo com que parte da arrecadação chegue efetivamente à infraestrutura de telecomunicações, na forma da regulamentação.

SF/22544.93380-58

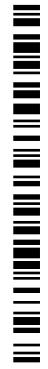
No atual contexto, portanto, consideramos as alterações propostas pelo PLS nº 125, de 2017, às regras de uso do FUST prejudicadas pela implementação de uma alternativa bem estruturada e que tende a ser mais efetiva no uso dos recursos arrecadados.

No que se refere ao FUNTTEL, por outro lado, as alterações legislativas descritas para o FUST não se aplicam. De fato, a Lei nº 10.052, de 2000, foi alterada uma única vez desde sua promulgação, e essa inovação não tratou de aprimorar o emprego dos recursos arrecadados em prol do desenvolvimento tecnológico das telecomunicações, finalidade precípua do FUNTTEL.

A bem da verdade, os recursos do FUNTTEL vêm sendo aplicados, ainda que parcialmente, de forma regular, tendo sido fundamentais como solução de continuidade para o antigo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (atual Fundação CPqD), assim como para inúmeros projetos relativamente bem-sucedidos no campo das telecomunicações e que resultaram em autonomia tecnológica e colocação de produtos no mercado nacional e internacional. Entre tais projetos, destacam-se aqueles que deram suporte ao desenvolvimento de soluções em fibra ótica, inclusive subaquática; o Projeto Trópico, que responde por grande parte dos acessos telefônicos instalados e em serviço no Brasil há quatro décadas; e o Sistema Brasileiro de Televisão Digital.

O PLS nº 125, de 2017, propôs o pleno descontingenciamento dos recursos do FUNTTEL a partir de determinada data, independentemente da situação fiscal vigente e do impacto causado pela realocação, em curto prazo, de recursos de outros programas e ações do Orçamento Geral da União, em atendimento às regras de responsabilidade fiscal. Para superar as limitações no processo político de gestão orçamentária, o Congresso Nacional encontrou solução distinta para o FUST, já comentada anteriormente, permitindo, durante tempo determinado, que seus contribuintes redirecionassem até 50% do tributo devido para projetos de interesse público.

Ocorre que a aplicação de recursos do FUNTTEL não pode ser feita diretamente na infraestrutura de telecomunicações. Dado que o Fundo se destina ao desenvolvimento tecnológico do setor, seus beneficiários diretos não são – como no caso do FUST – seus próprios contribuintes, ou seja, as prestadoras de serviços. Os destinatários dos recursos do FUNTTEL são centros de pesquisa e empresas industriais, cujos projetos que buscam



SF/22544.93380-58

recursos têm prazos de maturidade e retorno bem maiores do que os de projetos de infraestrutura que venham a ser apoiados pelo FUST.

O convencimento das operadoras de telecomunicações, contribuintes de ambos os Fundos, para que redirecionem recursos do FUNTTEL é relativamente mais difícil, exatamente pelo fato de essas empresas não se beneficiarem imediata e diretamente dessas aplicações. Além disso, projetos de desenvolvimento tecnológico são mais difíceis de conceber e arriscados em sua execução. Frequentemente podem não resultar em produtos e serviços úteis à sociedade e aos seus patrocinadores. Vale destacar ainda que projetos de pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico requerem regularidade de inversões por alguns anos, até sua maturidade, o que exige que os benefícios fiscais sejam mais duradouros do que os que foram aplicados ao FUST nas mencionadas alterações legislativas.

Trata-se de um conjunto de características típico da área de Ciência, Tecnologia e Inovação, que não pode ser contornado pela solução proposta ao FUST. Nesse sentido, recomenda-se a rejeição do dispositivo do PLS nº 125, de 2017, que determinaria o descontingenciamento total e imediato dos recursos do FUNTTEL.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pelo **arquivamento** do Projeto de Lei do Senado nº 125, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/22544.93380-58