

PARECER Nº 178, DE 2025-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.635, de 2024, do Deputado Vitor Lippi, que *altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021, para prorrogar até 31 de dezembro de 2030 os benefícios tributários relativos às taxas de fiscalização de instalação e de funcionamento, à Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) incidentes sobre estações de telecomunicações integrantes de sistemas de comunicação máquina a máquina e estações satelitais de pequeno porte.*

Relator: Senador **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Casa Legislativa o Projeto de Lei (PL) nº 4.635, de 2024, que *altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021, para prorrogar até 31 de dezembro de 2030 os benefícios tributários relativos às taxas de fiscalização de instalação e de funcionamento, à Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) incidentes sobre estações de telecomunicações integrantes de sistemas de comunicação máquina a máquina e estações satelitais de pequeno porte.*

De autoria do deputado federal Vitor Lippi, a proposição busca prorrogar a vigência de incentivos tributários sobre estações de telecomunicações utilizadas em aplicações de internet das coisas e sobre estações satelitais de pequeno porte.

Nesse esforço, o projeto encontra-se estruturado em sete artigos. O art. 1º descreve o objeto da proposição. Já os arts. 2º a 4º, alteram anexos das Leis nº 5.070, de 7 de julho de 1966, e nº 11.652, de 7 de abril de 2008, e da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para tratar da incidência, respectivamente, da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI), da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP) e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) sobre estações móveis que integrem sistemas de comunicação máquina a máquina, conforme regulamentação.

Adiante, o art. 5º altera o art. 13 da Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021, para prorrogar, até 31 de dezembro de 2030, a redução dos valores de TFI, CFRP e Condecine sobre estações satelitais de pequeno porte.

O art. 6º, por sua vez, designa o Ministério das Comunicações como órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios tributários estabelecidos, em conformidade com a exigência prevista no inciso III do art. 139 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025).

Por fim, o art. 7º estabelece que a lei que decorrer da aprovação do projeto entrará em vigor em 1º de janeiro de 2026 e que os benefícios tributários nela estabelecidos terão vigência até 31 de dezembro de 2030, nos termos do art. 139, inciso I, da LDO 2025.

A proposição ainda dispõe de três anexos, que correspondem às alterações a que se referem seus arts. 2º, 3º e 4º.

Na justificação inicial da matéria, o autor destaca a importância do desenvolvimento de aplicações de internet das coisas para a economia e a necessidade de prorrogação dos benefícios tributários previstos na Lei nº 14.108, de 16 de dezembro de 2020, para conferir maior previsibilidade aos investimentos realizados no setor.

Não foram oferecidas emendas à matéria no Senado Federal.

II – ANÁLISE

II.1. Admissibilidade

Nos termos do art. 336 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, cumpre a este Plenário pronunciar-se sobre a matéria.

Quanto à **constitucionalidade formal**, observa-se que a matéria não se insere no rol de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Além disso, o Congresso Nacional detém competência para legislar sobre tributos, o que inclui taxas de poder de polícia e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), conforme previsto no art. 48, inciso I, combinado com o art. 145, inciso II, e art. 149, *caput*, todos da Constituição Federal. Ademais, também cabe à União legislar sobre aspectos relacionados a telecomunicações, nos termos dos arts. 22, inciso IV, e 48, inciso XII, também da Constituição.

Outrossim, a escolha da espécie normativa — lei ordinária específica — revela-se adequada, em consonância com o art. 150, inciso I, que exige legalidade para a instituição e arrecadação de tributos, bem como diante da inexistência de exigência de edição de lei complementar para tratar da matéria.

Já do ponto de vista da **constitucionalidade material**, o projeto tem a evidente intenção de reduzir desigualdades sociais e regionais, em consonância com o disposto nos arts. 3º, inciso III, e 170, inciso VII, da Lei Maior.

Em relação à **juridicidade**, a proposição possui os atributos de novidade, generalidade, abstração, imperatividade e coercibilidade, não afronta princípios jurídicos e observa a organicidade do ordenamento jurídico. Encontram-se igualmente atendidos os pressupostos de **técnica legislativa** estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que tange à **regimentalidade**, não se verifica qualquer óbice à tramitação da proposição, uma vez que foram observadas integralmente as disposições do Regimento Interno do Senado Federal, não havendo vícios formais que impeçam seu regular processamento.

No que se refere à **adequação orçamentária e financeira**, verifica-se que o Projeto de Lei poderia configurar, em tese, hipótese de renúncia de receita, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, uma vez que propõe instituição de benefício tributário.

Contudo, considerando-se o **caso específico**, entende-se que **se trata de mera renovação de benefício tributário**, razão pela qual **não havia expectativa de retorno da arrecadação** aos níveis anteriores à sua instituição. Dessa forma, não se caracteriza **efetiva renúncia/perda** de receita em relação ao cenário fiscal já incorporado às projeções orçamentárias vigentes, o que afasta os efeitos típicos de uma renúncia fiscal.

Ainda que, em uma análise bastante restritiva, se entenda haver renúncia de receita, tal impacto seria **diminuto**, dada a baixa materialidade fiscal da proposição. Assim, incide o disposto no art. 129, § 10, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024), que estabelece que “ficam dispensadas das medidas de compensação as proposições legislativas que impliquem renúncia de receita ou aumento da despesa obrigatória de caráter continuado cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2024” Desse modo, o PL é constitucional, obediente à forma regimental e à técnica legislativa, apto juridicamente e adequado em termos orçamentários-fiscais, de modo que é admissível.

II.2. Mérito

A matéria sob análise versa sobre a prorrogação de benefícios tributários incidentes sobre a Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI), a Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP) e a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), aplicáveis às estações de telecomunicações utilizadas em sistemas de comunicação máquina a máquina (M2M) e às estações satelitais de pequeno porte.

A Constituição atribui à União a competência para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV) e confere ao Estado o dever de assegurar infraestrutura adequada para o desenvolvimento nacional. Nessa lógica, a tributação incidente deve evitar a criação de barreiras artificiais ao ingresso de novas tecnologias, especialmente quando o próprio texto constitucional orienta a promoção da inovação, da expansão tecnológica e da eficiência econômica (arts. 170, IV e IX; art. 219-A).

Ao examinar o PL nº 4.635, de 2024, observa-se que a prorrogação das desonerações de TFI e TFF busca estimular a expansão de aplicações de internet das coisas (IoT) e de redes satelitais de pequeno porte, setores estratégicos para o desenvolvimento da economia digital. A Constituição

admite a concessão de incentivos tributários sobre taxas, desde que respeitados os princípios da legalidade, da isonomia e da transparência fiscal, bem como as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não há impedimento jurídico para a modulação ou redução de valores de taxas, desde que preservada a capacidade do Estado de exercer, de forma adequada, o poder de polícia.

Passo ao exame das Contribuições para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP) e para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), ambas incidentes sobre estações de telecomunicações que integrem sistemas de comunicação máquina a máquina e, em certos casos, equipamentos satelitais de pequeno porte. Diferentemente das taxas, essas exações possuem natureza jurídica de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDEs), enquadradas no art. 149 da Constituição Federal, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Suspensão de Segurança nº 5.116.

A CFRP e a Condecine, têm em comum o fato de serem instrumentos de política pública destinados ao desenvolvimento de setores estratégicos da economia brasileira: o sistema público de radiodifusão e a indústria audiovisual, respectivamente. Ambas caracterizam formas legítimas de atuação estatal no domínio econômico, nos termos do art. 174 da Constituição, por meio de mecanismos tributários que viabilizam o fomento, a regulação e a estabilização desses mercados.

Essas contribuições possuem relevância constitucional expressa. A Carta Magna reconhece, entre os princípios da ordem econômica, o desenvolvimento tecnológico, a inovação e a promoção da cultura nacional. A Condecine, em particular, conecta-se diretamente às finalidades culturais e tecnológicas previstas nos arts. 215 e 216-A, pois financia políticas públicas de apoio à produção audiovisual brasileira. A CFRP, por sua vez, fortalece a radiodifusão pública, essencial à finalidade constitucional de garantir informação plural e acessível.

Ao examinar o mérito do PL nº 4.635, de 2024, verifico que a prorrogação dos benefícios tributários relativos às taxas de fiscalização e às contribuições de intervenção no domínio econômico não compromete a finalidade regulatória das respectivas exações, tampouco descaracteriza o exercício do poder de polícia ou a intervenção estatal nos setores regulados.

No tocante às taxas de fiscalização — TFI e TFF — a redução dos valores não elimina nem restringe a atuação estatal de controle e supervisão das

estações de telecomunicações. O poder de polícia permanece íntegro, e a atividade fiscalizatória não depende, para sua existência, da imposição de custos elevados sobre agentes econômicos que operam com grande número de dispositivos. A adequação dos valores visa apenas impedir que a natureza multiplicativa das atividades M2M produza barreiras artificiais ao desenvolvimento tecnológico e à ampliação da infraestrutura digital.

No que se refere às CIDEs, a redução temporária também não descaracteriza sua finalidade de intervenção no domínio econômico. Continua preservada a atuação estatal voltada ao fomento da radiodifusão pública, ao fortalecimento da indústria audiovisual e ao desenvolvimento da inovação tecnológica. O ajuste dos valores para certos equipamentos e estações satelitais de pequeno porte impede que custos desproporcionais inviabilizem modelos de negócio que dependem de grande volume de dispositivos conectados, o que geraria efeitos antieconômicos contrários aos próprios objetivos das políticas de fomento.

Os benefícios tributários relativos às estações de telecomunicações integrantes de sistemas de comunicação máquina a máquina foram instituídos pela Lei nº 14.108, de 16 de dezembro de 2020, que alterou a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, e dispensou o recolhimento da TFI, da TFF, da CFRP e da Condecine incidentes sobre esses equipamentos. O escopo do benefício, por sua vez, encontra-se limitado pelo disposto no Decreto nº 9.854, de 25 de junho de 2019, que define os sistemas de comunicação máquina a máquina como *as redes de telecomunicações, incluídos os dispositivos de acesso, para transmitir dados a aplicações remotas com o objetivo de monitorar, de medir e de controlar o próprio dispositivo, o ambiente ao seu redor ou sistemas de dados a ele conectados por meio dessas redes*.

Trata-se, portanto, de incentivo tributário voltado especificamente aos equipamentos utilizados na chamada internet das coisas. Essa tecnologia encontra-se em franca expansão no mundo e no Brasil, abarcando um amplo espectro de aplicações. Para o nosso país, são especialmente relevantes as possibilidades de seu uso na área da agricultura. Nesse setor, sistemas de monitoramento da umidade e da fertilidade do solo, da presença de pragas, entre outras variáveis, permitem uma utilização mais racional de insumos como irrigação, fertilizantes e defensivos agrícolas. Na indústria, esses equipamentos também podem ser amplamente utilizados para acompanhamento e otimização de processos e utilização de matérias-primas, com efeitos positivos sobre a produtividade.

São igualmente amplas as possibilidades de emprego de tecnologias de internet das coisas no provimento de serviços de utilidade pública. Os projetos de cidades inteligentes podem ser beneficiados com sensores para a otimização do tráfego de veículos, para a gestão do transporte coletivo e para monitoramento de equipamentos públicos. Na área ambiental, esses equipamentos podem ser utilizados para monitoramento da qualidade do ar e da água, além de variáveis climáticas. Diversas aplicações também são possíveis na área da saúde, como monitoramento remoto de pacientes e otimização do fluxo de atendimento em unidades de saúde.

Todas essas aplicações podem ser seriamente comprometidas caso os benefícios tributários previstos na Lei nº 14.108, de 2020, não sejam prorrogados. Com efeito, caso fossem tratadas como estações móveis do SMP, cada estação de telecomunicações de um sistema de internet das coisas estaria sujeita a uma TFI de R\$ 26,83 no momento da ativação, além de recolhimentos anuais de R\$ 8,85 a título de TFF, R\$ 1,34 de CFRP, e R\$ 4,14 de Condecine. Tais valores certamente inviabilizariam a adoção de sistemas de internet das coisas em larga escala.

Paralelamente, o acerto da política pública em questão pode ser evidenciado pelo crescimento do uso de sistemas de internet das coisas no Brasil. De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa para Economia Digital (IPE Digital), o benefício tributário instituído pela Lei nº 14.108, de 2020, foi responsável por 43,75% da demanda por equipamentos de internet das coisas no Brasil entre 2021 e 2025. Isso significa cerca de nove milhões de dispositivos adicionais. De acordo com o mesmo estudo, as projeções de crescimento desse mercado apontam que, mantidos os benefícios tributários, o número total desses dispositivos pode chegar a 60,5 milhões em 2030, em um cenário base, mantidas as variáveis macroeconômicas atuais. Caso o benefício seja descontinuado, esse número ficaria entre 42,04 e 44,72 milhões de dispositivos. Tais projeções destacam a importância de manutenção da medida para assegurar o crescimento da adoção de sistemas de internet das coisas no Brasil.

Além dos benefícios diretos aos setores em que são implementados, os sistemas de internet das coisas também impactam positivamente a arrecadação de tributos. Com efeito, a operação dessas aplicações requer a utilização de serviços de telecomunicações, além dos próprios equipamentos, que se sujeitam a diversas incidências tributárias. **Nesse sentido, ainda de acordo com o citado estudo, no período de 2021 a 2025, o incremento no número de dispositivos decorrente dos benefícios**

instituídos pela Lei nº 14.108, de 2020, resultou em uma arrecadação adicional acumulada de R\$ 2,58 bilhões, considerando todos os tributos incidentes na cadeia de valor da internet das coisas. Para o período de 2026 a 2030, o estudo estima uma arrecadação adicional líquida de cerca de R\$ 1,35 bilhão decorrente do acréscimo de dispositivos caso os benefícios sejam mantidos.

Diante desse cenário, conclui-se que os benefícios tributários estabelecidos pela Lei nº 14.108, de 2020, para os sistemas de comunicação máquina a máquina revelam-se uma política pública plenamente exitosa. Sua manutenção, portanto, constitui providência essencial para assegurar a continuidade de seus impactos positivos não só no setor de telecomunicações, mas também em todos os demais setores beneficiados pela ampliação do uso de aplicações de internet das coisas.

Já os benefícios tributários para as estações satelitais de pequeno porte foram instituídos pela Lei nº 14.173, de 2021, decorrente da Medida Provisória (MPV) nº 1.018, de 18 de dezembro de 2020. A desoneração concedeu tratamento isonômico às estações satelitais de pequeno porte utilizadas para acesso à internet em relação a outros serviços, ao determinar o recolhimento de TFI, TFF, CFRP e Condecine em termos equivalentes aos das estações móveis do SMP. Em síntese, os valores foram reduzidos significativamente.

O Brasil ainda enfrenta desafios no que se refere à plena universalização do acesso à internet de qualidade. Com efeito, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 93,6% dos domicílios brasileiros contam com acesso à internet. Nas áreas rurais, no entanto, a internet somente está presente em 84,8% dos domicílios, dado que aponta para uma relevante lacuna a ser preenchida.

A tecnologia de internet via satélite pode ser um importante instrumento para reversão desse cenário. Ela atua, predominantemente, como complemento à cobertura dos demais serviços de telecomunicações fixos ou móveis, de forma a tornar o acesso à internet disponível em regiões fora da cobertura das demais operadoras ou ainda em áreas de pouca concorrência. Trata-se, portanto, de serviço de importância estratégica para assegurar a conectividade em todo o território nacional.

De acordo com dados da Anatel, existem hoje 640.500 acessos à internet com tecnologia de estações satelitais de pequeno porte no Brasil. As maiores densidades em termos de acessos por 100 mil habitantes estão nas regiões Norte e Centro-Oeste, especialmente nos estados de Roraima, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Amapá e Tocantins, o que reforça a importância dessa tecnologia para conectar vastas extensões do território brasileiro.

Em estudo sobre a tributação desses equipamentos, o Ipe Digital estima que, com a manutenção dos benefícios, é possível que o número de acessos com essa tecnologia chegue a 1,4 milhão em 2030, em um cenário de manutenção de variáveis macroeconômicas. Caso a desoneração seja descontinuada e o custo adicional repassado ao preço final do serviço, a estimativa é de 1 milhão de estações em 2030. **Em termos de arrecadação de tributos, o mesmo estudo estima que a manutenção da desoneração poderá gerar uma arrecadação adicional de R\$ 936 milhões, diante de uma renúncia fiscal de R\$ 570 milhões, no período de 2026 a 2030.**

Diante dessas considerações, conclui-se que a proposição em análise atende aos requisitos formais aplicáveis e, no mérito, apresenta impactos socioeconômicos positivos, que recomendam sua aprovação.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade formal e material, juridicidade, adequação orçamentária e financeira e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.635, de 2024, e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator