

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 352, de 2016, do Senador Dalirio Beber, que altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências; a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações; e a Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000, que institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, e dá outras providências, para determinar a redução das alíquotas do Fistel, do Fust e do Funttel, no exercício fiscal subsequente, em caso de não aplicação dos recursos dos fundos no setor de telecomunicações.

RELATOR: Senador **HÉLIO JOSÉ**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 352, de 2016, de autoria do Senador Dalirio Beber, que altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que *cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel e dá outras providências*; a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que *institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust*; e a Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000, que *institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, e dá outras providências*.

A proposta contém apenas quatro artigos. O primeiro inclui o seguinte parágrafo único no art. 5º da Lei nº 5.070, de 1966:



SF/17979.54335-90

Art.

5º.....

Parágrafo único. Os valores constantes da Tabela de que trata o Anexo I desta Lei serão reduzidos, no exercício fiscal subsequente, na mesma proporção da relação entre o volume de recursos não aplicados no setor de telecomunicações e o total arrecadado pelo Fistel em determinado exercício fiscal.

O referido Anexo I, com a redação dada pelas Leis nº 9.472, de 1977, e nº 9.691, de 1998, contém a Tabela de Valores, em reais, da Taxa de Fiscalização da Instalação por Estação. A Taxa de Fiscalização é uma das 11 receitas do Fistel relacionadas no art. 2º da Lei nº 5.070, de 1966. Observa-se, porém, que a referência ao Anexo I está no art. 7º da Lei nº 5.070, de 1966, e não no art. 5º.

O art. 2º do PLS inclui o seguinte § 2º no art. 6º da Lei nº 9.998, de 2000, renumerando o atual parágrafo único para § 1º:

Art. 6º.....

.....
§ 2º O percentual de contribuição de que trata o inciso IV será reduzido, no exercício fiscal subsequente, na mesma proporção da relação entre o volume de recursos não aplicados no setor de telecomunicações e o total arrecadado pelo Fust em determinado exercício fiscal.

O referido art. 6º enumera as seis fontes de receitas do Fust, entre elas, o inciso IV: a contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins.

O art. 3º inclui o seguinte § 2º no art. 4º da Lei nº 10.052, de 2000, renumerando, de igual forma, o parágrafo único existente

Art. 4º.....

.....



SF/17979.54335-90

§ 2º O percentual de contribuição de que trata o inciso IV será reduzido, no exercício fiscal subsequente, na mesma proporção da relação entre o volume de recursos não aplicados no setor de telecomunicações e o total arrecadado pelo Funttel em determinado exercício fiscal.

O art. 4º da Lei nº 10.052, de 2000, de igual forma, enumera as 7 fontes de receitas do Funttel. O inciso IV prevê a contribuição de um por cento devida pelas instituições autorizadas na forma da lei, sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas.

O art. 4º constitui a cláusula de vigência da lei.

Em sua justificação, o autor argumenta que Relatório de Auditoria recente do TCU, Processo nº 008.293/2015-5, que culminou no Acórdão nº 28/2016-TCU, apontou que a aplicação dos recursos desses fundos não tem ocorrido de forma a cumprir o seu objetivo legal que é o de financiar a expansão e o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações no País, de forma a promover um fluxo financeiro contínuo para a promoção da pesquisa, do desenvolvimento, da inovação e da universalização dos serviços.

Há divergência nas informações enviadas, a pedido do TCU, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) quanto aos valores arrecadados, empenhados e executados desses fundos.

No caso do Fistel, enquanto a STN informou uma arrecadação bruta de R\$ 82 bilhões entre 1997 e 2015, a Anatel informou uma arrecadação de R\$ 67 bilhões, uma diferença de R\$ 15 bilhões. No caso do Fust, a STN informou uma arrecadação bruta no período 2001-2015 de R\$ 16 bilhões, enquanto a Anatel informou um valor de R\$ 19,4 bilhões para o mesmo período, uma diferença de mais de R\$ 3 bilhões.

Quanto à aplicação dos recursos do Fistel, a auditoria do TCU apontou que apenas 5% dos recursos arrecadados naquele período (1997-2015) foram aplicados nas atividades-fim. Do restante, 14% foram



transferidos ao Fust, por força da legislação, e 19% consta como saldo. Outros 62% foram aplicados em outros usos, dos quais 14% identificados e 48% não identificados, ou seja, *o Governo Federal não sabe identificar onde foram gastos quase 50% dos recursos do Fistel.*

No caso do Fust, o TCU apontou que apenas 1,2% da arrecadação, o que corresponde a apenas R\$ 190 mil no período 2001-2015, foi aplicado na universalização dos serviços de telecomunicações, objetivo para o qual foi constituído. Do restante, 29% constam como saldo do Fust e 69% dos recursos foram aplicados em atividades não relacionados à universalização dos serviços, sendo 14% identificados e 55% não identificados. Neste caso, *o Governo Federal não consegue especificar onde foram gastos quase 55% dos recursos do Fust.*

Ainda segundo o autor, o mesmo ocorre com o Funttel. No período 2010-2015 o fundo apresentou um baixíssimo índice de aplicação de recursos. Sua arrecadação média anual foi da ordem de R\$ 550 milhões, enquanto a aplicação de recursos foi de apenas 10% dessa arrecadação. Portanto, *os recursos arrecadados não se transformam em investimentos no setor.*

O autor lembrou, ainda, o fato de que a arrecadação desses fundos é parte da elevada carga tributária do setor, que é uma das maiores do mundo. Em média, representa de 30,15% a 40,15% da conta telefônica, a depender da alíquota do ICMS.

O PLS nº 352, de 2016, foi distribuído às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, cabendo à última a decisão terminativa.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A iniciativa parlamentar é legítima para o projeto em análise, uma vez que, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, a União detém a competência concorrente com os Estados e com o Distrito Federal para legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico. A deliberação



sobre a matéria por esta Comissão também é legítima, nos termos do art. 99, I e IV, e 99-A do Regimento Interno do Senado Federal.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, exceção feita quanto à alteração proposta pelo art. 1º. A referência ao Anexo I da Lei nº 5.070, de 1966, está no art. 7º e não no art. 5º; portanto, é no art. 7º que deve ser incluído o parágrafo pretendido.

Quanto ao mérito, há de se concordar com os argumentos do autor da proposta. De fato, há um grande descompasso entre o volume de recursos arrecadados e o volume de recursos aplicados por esses fundos, e isso foi, de fato, apontado no Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), consubstanciado no TC nº 008.293/2015-5, que avaliou, dentre outras ações, a arrecadação e utilização dos recursos do Fistel e do Fust no setor de telecomunicações.

Nesse Relatório, o TCU apontou que o montante de recursos do Fistel destinado a cobrir as despesas realizadas na fiscalização dos serviços de telecomunicações foi de R\$ 4,09 bilhões entre 1997 e 2015, e que o montante de recursos utilizados para outros fins foi de R\$ 51,5 bilhões. Em relação ao Fust, apontou o baixo valor dos recursos destinados a cobrir as despesas realizadas na universalização dos serviços de telecomunicações, R\$ 192 mil entre 2001 e 2015, e a utilização de recursos para outros fins de R\$ 10,14 bilhões no mesmo período.

Considerando a tendência de crescimento das receitas e do número de usuários do setor, o TCU entende ser necessário rediscutir esses fundos, tanto do ponto de vista da arrecadação como da destinação dos seus recursos.

No item 9.2 do Acórdão nº 28/2016, o TCU se limitou a recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações que *analisem a oportunidade e a conveniência de avaliar o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos nos objetivos que motivaram a criação do Fistel e do Fust, em vista do baixo valor das despesas destinadas aos fins para os quais foram constituídos.*



O assunto também já é objeto de disputa judicial. Conforme matéria veiculada pela Revista IstoÉ Dinheiro¹, em 24/01/2017, em ação civil pública proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), envolvendo recursos do Fistel, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) determinou que os recursos sejam utilizados pelo governo exclusivamente na fiscalização do setor. O Conselho Federal da OAB também entrou, no ano passado, com ação civil pública para obrigar o governo a aplicar corretamente os recursos dos três fundos de telecomunicações, incluindo o Fust e o Funttel.

Nesse contexto, nosso entendimento é o de que as alterações propostas pelo PLS ora sob análise são pertinentes e oportunas, necessitando, porém, de alguns ajustes.

O texto dos dispositivos que a proposição pretende acrescentar nas Leis nº 5.070, de 1966, nº 9.998, de 2000, e nº 10.052, de 2000, estabelece uma regra de proporcionalidade para fins de redução das alíquotas, envolvendo o volume de recursos não aplicados no setor de telecomunicações e o volume total arrecadado pelo fundo, conceitos que, no nosso entendimento, precisam estar bem definidos, a fim de evitar interpretações errôneas quando de sua aplicação. Esses conceitos são assim definidos, por intermédio de emenda:

1. recursos não aplicados no setor de telecomunicações: a diferença entre a arrecadação total e a despesa empenhada do fundo exclusivamente em decorrência de investimentos no setor de telecomunicações no exercício de referência;

2. arrecadação total: arrecadação do fundo oriunda das fontes de recursos previstas nas respectivas leis.

Além disso, o texto, na forma como apresentado, é inexecutável, pois não é possível aplicar a redução pretendida nos primeiros meses do exercício seguinte, quando as contas do exercício anterior sequer foram apuradas. Por isso, apresentamos emenda a fim de alterar a vigência da alteração nas alíquotas.

¹ <http://www.istoedinheiro.com.br/justica-manda-governo-aplicar-recursos-do-fistel-na-fiscalizacao-das-telecomunicacoes/> acesso em 26/01/2017 10:34

Pelo exposto, consideramos a proposta meritória e que merece ser acolhida por esta Comissão com emendas.

III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLS nº 352, de 2016, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CAE (Ao PLS nº 352, de 2016)

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do PLS nº 352, de 2016:

“Art. 1º O art. 7º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

‘Art. 7º.....

.....

§ 1º Os valores constantes da Tabela de que trata o Anexo I desta Lei serão reduzidos, a partir do quinto mês do exercício fiscal subsequente, na mesma proporção da relação entre o montante de recursos não aplicados no setor de telecomunicações e a arrecadação total no exercício fiscal de referência.

§ 2º Para efeito de cálculo da proporção de que trata o § 1º serão consideradas as seguintes definições:

I – arrecadação total: arrecadação do fundo oriunda das fontes de recursos previstas no art. 2º desta Lei;

II – recursos não aplicados no setor de telecomunicações: a diferença entre a arrecadação total e a despesa empenhada do fundo exclusivamente em decorrência de investimentos no setor de telecomunicações no exercício de referência.’ (NR)”

EMENDA Nº 2 – CAE (Ao PLS nº 352, de 2016)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS nº 352, de 2016:



“Art. 2º O art. 6º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, passa a vigorar acrescido dos §§ 2º e 3º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

‘Art.
6º.....

..
§ 2º O percentual de contribuição de que trata o inciso IV será reduzido, a partir do quinto mês do exercício fiscal subsequente, na mesma proporção da relação entre o montante de recursos não aplicados no setor de telecomunicações e a arrecadação total no exercício fiscal de referência.

§ 3º Para efeito de cálculo da proporção de que trata o § 2º serão consideradas as seguintes definições:

I – arrecadação total: arrecadação do fundo oriunda das fontes de recursos previstas no *caput*;

II – recursos não aplicados no setor de telecomunicações’: a diferença entre a arrecadação total e a despesa empenhada do fundo exclusivamente em decorrência de investimentos no setor de telecomunicações no exercício de referência.’ (NR)”

EMENDA Nº 3 – CAE
(Ao PLS nº 352, de 2016)

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do PLS nº 352, de 2016:

“Art. 3º O art. 4º da Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000, passa a vigorar acrescido dos §§ 2º e 3º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

‘Art.
4º.....

....
§ 2º O percentual de contribuição de que trata o inciso IV será reduzido, a partir do quinto mês do exercício fiscal subsequente, na mesma proporção da relação entre o montante de recursos não

aplicados no setor de telecomunicações e a arrecadação total no exercício fiscal de referência.

§ 3º Para efeito de cálculo da proporção de que trata o § 2º serão consideradas as seguintes definições:

I – arrecadação total: arrecadação do fundo oriunda das fontes de recursos previstas no *caput*;

II – recursos não aplicados no setor de telecomunicações: a diferença entre a arrecadação total e a despesa empenhada do fundo exclusivamente em decorrência de investimentos no setor de telecomunicações no exercício de referência.” (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

