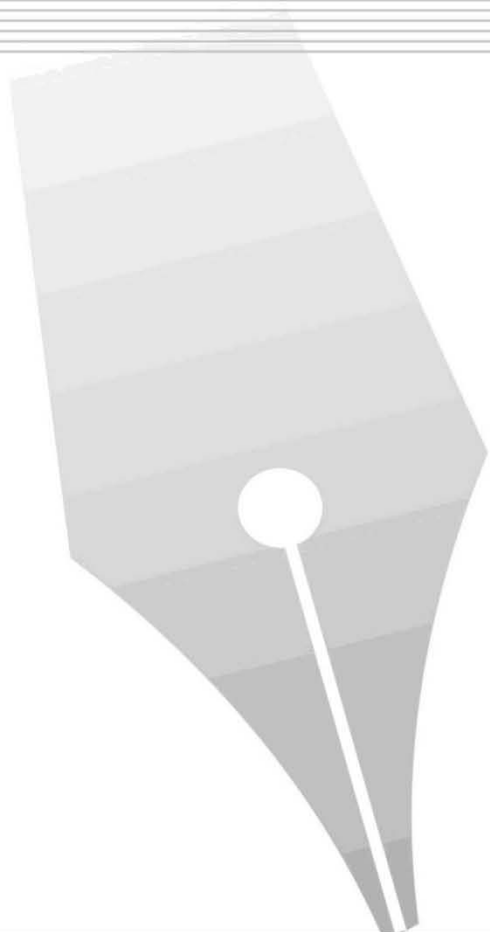


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**AUMENTO DO FISTEL:
impactos e alternativas**

Frederico Quadros D'Almeida

Textos para Discussão

180

Agosto/2015

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

D'ALMEIDA, F. Q. **Aumento do Fistel: impactos e alternativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Agosto/2015 (Texto para Discussão nº 180). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 3 de agosto de 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

AUMENTO DO FISTEL: IMPACTOS E ALTERNATIVAS

RESUMO

Foi noticiado recentemente um estudo do governo para aumentar as taxas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) como parte do esforço para reequilibrar as contas públicas. Aponta-se a possibilidade de o reajuste alcançar 189%, percentual que corresponderia à variação do IPCA desde 1998, quando teria ocorrido sua última revisão.

Com base nessa motivação, este texto analisa a composição da arrecadação das taxas do Fistel, suas características e os impactos da eventual concretização do aumento da tributação pretendido para a arrecadação fiscal, para o desenvolvimento do setor de telecomunicações – particularmente para o Serviço Móvel Pessoal (SMP) – e para a sociedade. Também são apresentadas algumas sugestões de modificação na proposta do governo que, sem alterar o montante adicional a ser arrecadado, distribuem de forma socialmente mais justa seu custo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO (TFI).....	10
3 TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO (TFF)	15
4 IMPACTO GERAL.....	19
5 RISCOS LEGAIS	20
6 ALTERNATIVAS PARA MINIMIZAR IMPACTOS.....	21

AUMENTO DO FISTEL: IMPACTOS E ALTERNATIVAS

Frederico Quadros D'Almeida¹

APRESENTAÇÃO

O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) foi criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966 (Lei do Fistel), com o objetivo de “prover recursos para cobrir despesas [...] na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações”. A Lei do Fistel foi substancialmente alterada em 1997 pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT)², para se ajustar à nova realidade do setor, principalmente à criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Entretanto, o fundo manteve sua característica essencial de financiador das atividades de fiscalização das telecomunicações.

O Fistel tem duas principais fontes de receitas: as taxas de fiscalização cobradas das estações de telecomunicações³ e os valores pagos pelas outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e de uso do espectro de radiofrequências. O aumento proposto pelo governo recai exclusivamente sobre as taxas de fiscalização, denominadas de Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF). O argumento utilizado é que a última revisão dos valores dessas taxas teria ocorrido em 1998.⁴ Por esse motivo, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período, chegou-se à proposta de elevação de 189% no valor das taxas.

¹ Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal da Bahia e Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal, do Núcleo Social, na área de Comunicações e Tecnologia da Informação. E-mail: fredfqd@senado.leg.br

² Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

³ Nos termos do § 2º, do art. 60, da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), “estação de telecomunicações é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis.”

⁴ Por meio da Lei nº 9.691, de 22 de julho de 1998.

A lógica utilizada pelo governo para definir o índice de reajuste proposto para as taxas do Fistel é questionável. Considerar que, nos dezessete últimos anos, não houve alterações estruturais no setor de telecomunicações que tornam inadequado um reajuste linear elevado para as taxas do Fistel é simplificar demasiadamente a questão.

Para se constatar isso, basta observar que, em 1998, o Serviço Móvel Pessoal (SMP) – a telefonia celular – ainda era um serviço em surgimento, com apenas 7 milhões de assinantes concentrados nas classes de renda mais elevadas e nos grandes centros urbanos. Atualmente, o SMP responde por aproximadamente 95% da arrecadação das taxas do Fistel, tem mais 280 milhões de linhas em serviço⁵, está presente em 90% dos domicílios e é o serviço de telecomunicações⁶ mais amplamente difundido entre a população brasileira.⁷

Ademais, deve-se ponderar que, nos últimos anos, apenas cerca de 5% da arrecadação do Fistel vem sendo aplicada para o propósito do fundo: custear a fiscalização de serviços de telecomunicações. Assim, não haveria propriamente a necessidade de incrementar a arrecadação do fundo. Ao contrário, seria mais plausível justificar a conveniência e a oportunidade de reduzi-la.

Todavia, a discussão aprofundada sobre as razões que tornam inadequado o reajuste das taxas do Fistel com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) dos últimos dezessete anos não é o objetivo deste trabalho. Também extrapola o propósito deste texto a avaliação geral da economia brasileira a fim de verificar se a contribuição extra que se pretende extrair do setor de telecomunicações para o ajuste fiscal – R\$ 5,5 bilhões – é proporcional ao esforço dos demais setores produtivos. Sabe-se que o setor de telecomunicações é razoavelmente competitivo e que já responde por uma expressiva parcela da arrecadação tributária do país. Por essa razão, preferimos acreditar que esse valor não tenha sido acidentalmente estabelecido, mas que tenha se originado em estudos detalhados e cuidadosos de todo o panorama nacional.

⁵ Fonte: Anatel Dados.

⁶ O Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens – a televisão – está presente em 97% dos domicílios e, portanto, alcança uma parcela ainda maior da população. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 separou os conceitos de radiodifusão e de telecomunicações, ainda que, tecnicamente, a radiodifusão seja uma modalidade de telecomunicações. Nesse sentido, deve-se observar, por exemplo, que os serviços de radiodifusão contribuem para o Fistel.

⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal*, 2013.

Este texto se concentra na avaliação dos impactos a serem causados pela eventual elevação das taxas do Fistel nos termos do estudo realizado pelo governo, especialmente no tocante aos reflexos dessa medida para o SMP e para seus usuários.

1 INTRODUÇÃO

Há muitos anos, o Serviço Móvel Pessoal (SMP) – a telefonia celular – se tornou o maior contribuinte das taxas de fiscalização do Fistel, tanto da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI), cobrada no licenciamento da estação, quanto da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), cobrada anualmente. Isso ocorreu não apenas porque o SMP, por sua rápida expansão, se tornou o serviço com a maior base de assinantes⁸, mas também porque as taxas de fiscalização incidentes sobre esse serviço são elevadas, quando comparadas com as dos demais serviços⁹, como se verá a seguir.

A estrutura heterogênea de incidência das taxas do Fistel causa dificuldades para a comparação direta dos valores pagos por cada serviço. Apenas para citar alguns casos, tem-se que o SMP é cobrado diretamente por cada estação central e por cada terminal; o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – telefonia fixa – incide apenas sobre as centrais, mas varia em faixas de acordo com o número de terminais atendidos pela central; e Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens – televisão – depende da população da cidade em que se situa a estação.

Apesar disso, realizadas as devidas adequações, torna-se possível confrontar, ainda que de forma aproximada, os valores cobrados a título de TFI por usuário de cada um desses serviços¹⁰, como observado na Tabela 1, a seguir.

⁸ De acordo com números da Anatel Dados, o SMP tem atualmente 283 milhões de acessos, contra 45 milhões do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), 24 milhões do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e 20 milhões do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC).

⁹ Considerando-se o valor total das taxas com relação ao número de usuários atendidos ou de terminais instalados.

¹⁰ Tabela semelhante pode ser construída para comparar os valores relativos à TFF, que equivale a 33% da TFI.

Tabela 1: Valores médios de TFI por usuário de diferentes serviços¹¹

Serviço	Taxa (R\$)
Telefonia Móvel ¹²	27,17
Telefonia Fixa ¹³	1,11 a 14,77
TV por Assinatura ¹⁴	0,01 a 0,05
Banda Larga Fixa ¹⁵	1,63
TV ¹⁶	0,01 a 0,03

Observa-se da tabela 1 que os valores da TFI variam de forma substancial entre os diversos serviços de telecomunicações e de radiodifusão¹⁷, e as taxas cobradas do SMP são expressivamente superiores às dos demais serviços.¹⁸

Como resultado da combinação de taxas unitárias mais elevadas e maior número de assinantes, o SMP tem sido, sistematicamente, o maior arrecadador de taxas do Fistel. Mais do que isso, a participação do SMP nas receitas dessas taxas tem aumentado, saindo de um patamar de 70% a 80%, no início dos anos 2000, para uma faixa de 85% a 95%, a partir de 2010.

A fim de demonstrar essa evolução, a Figura 1 exibe um gráfico contendo a estimativa da participação do SMP no recolhimento total das taxas de fiscalização das telecomunicações entre os anos de 2001 e 2014.¹⁹

¹¹ Valores relativos à Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) considerando taxas incidentes diretamente sobre os terminais dos usuários e taxas incidentes sobre estações centrais.

¹² Considerando a taxa de R\$ 26,83 incidente diretamente sobre cada terminal e a razão entre o valor total pago pelas 72.149 estações de base e o número total de assinantes.

¹³ Considerando todas as faixas de quantidades de terminais das centrais. Não foi possível estimar apropriadamente um valor médio, pois seria necessário ter informações sobre todas as centrais instaladas.

¹⁴ Considerando as diferentes tecnologias (TVA, Cabo, MMDS e DTH).

¹⁵ Valor médio considerando a existência de 29.226 estações SCM atendendo a 24,1 milhões de assinantes, com informações de Anatel Dados.

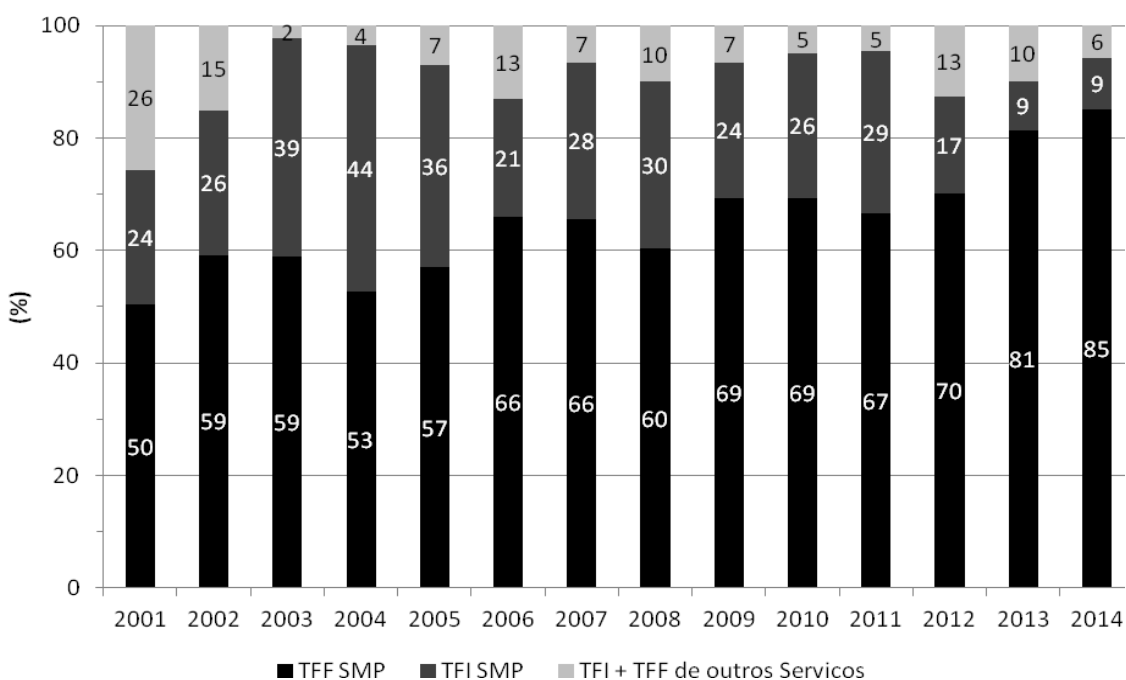
¹⁶ Considerando todas as faixas de população das cidades.

¹⁷ Existe também um desequilíbrio entre as taxas cobradas de um mesmo serviço. Na telefonia fixa, por exemplo, o valor da taxa por assinante pode ser de R\$ 1,11, para centrais com 20 mil terminais, ou de R\$ 14,77, para centrais com 501 terminais, uma variação de mais de dez vezes. Na banda larga fixa, também, existem estações com menos de 10 terminais conectados, nas quais o custo das taxas é superior a R\$ 134 por assinante, enquanto que em outras, com dezenas de milhares de terminais, o custo por usuário é inferior a R\$ 0,13, uma variação ainda mais ampla.

¹⁸ Existem outros serviços de telecomunicações que são taxados em valores semelhantes aos do SMP. Entretanto, esses serviços são pouco difundidos e não são utilizados pela população em geral.

¹⁹ A projeção foi elaborada com base nos valores totais arrecadados pelas taxas e no número de assinantes do SMP a cada ano, com informações da Anatel (Relatórios de Gestão do Fistel e nos Relatórios de Gestão da Anatel) e da Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) em *O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil Séries Temporais*, 2015.

Figura 1: Estimativa de participação da TFI e da TFF recolhidas pelo SMP no recolhimento total das taxas de fiscalização das telecomunicações entre os anos de 2001 e 2014.



É fato que a atual estrutura de cobrança das taxas do Fistel tem recaído desproporcionalmente sobre o SMP. Em 2014, esse serviço teve uma receita operacional bruta de R\$ 25,5 bilhões²⁰ e contribuiu com aproximadamente R\$ 2,7 bilhões para as taxas do Fistel, mais de 10% de sua receita bruta. Por outro lado, a telefonia fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado [STFC]), a TV por assinatura (Serviço de Acesso Condicionado [SeAC]) e a banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia [SCM]) que, juntas, tiveram em 2014 um faturamento bruto de R\$ 25,4 bilhões²¹ – praticamente igual ao do SMP – contribuíram com apenas R\$ 160 milhões – menos de 1% da receita bruta.

É por essa nítida predominância do SMP na arrecadação das taxas do Fistel que se torna particularmente relevante avaliar os impactos da proposta de reajuste das taxas sobre esse serviço.

²⁰ Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) em *O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil Séries Temporais*, 2015.

²¹ Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) em *O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil Séries Temporais*, 2015.

2 TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO (TFI)

A primeira taxa a ser examinada é a TFI, que deve ser recolhida no momento da emissão da licença para funcionamento das estações de telecomunicações e de radiodifusão. Trata-se, dessa forma, de uma taxa paga uma única vez para cada estação.

Os valores da TFI são definidos na Lei do Fistel e dependem do serviço prestado. Em alguns casos, as taxas variam também em função da potência do transmissor, da quantidade de terminais ligados à estação central e da população atendida. Por exemplo, uma estação de base do SMP deve desembolsar R\$ 1.340,00 para licenciar sua instalação, uma estação de telefonia fixa deve pagar entre R\$ 740,00 e R\$ 29.497,00, dependendo do número de terminais, e uma estação de geradora de televisão paga entre R\$ 12.200,00 e R\$ 34.065,00, dependendo da população da cidade em que for instalada.

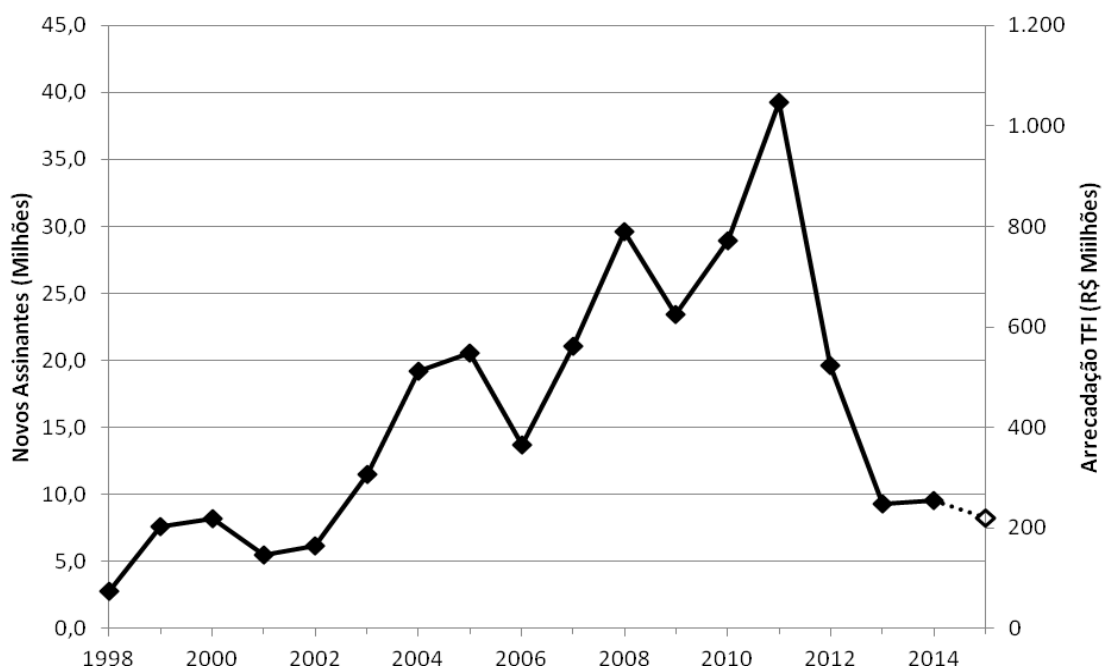
No caso do SMP, também recolhem a TFI cada um dos *chips* (cartões SIM²²) utilizados pela população em geral para telefonia celular e para acesso à internet móvel pela rede celular. Esses equipamentos, no momento de sua habilitação, são taxados no valor de R\$ 26,83. Deve-se apontar que essa cobrança direta de TFI sobre a habilitação de terminais do SMP é uma das diferenças significativas entre a tributação desse serviço e a dos demais serviços de telecomunicações de grande utilização pela população. A telefonia fixa, a banda larga fixa, a televisão e o rádio pagam a TFI apenas no momento da instalação da estação central ou da estação transmissora, não havendo cobrança pela ativação dos terminais.

A combinação dessa cobrança direta sobre os terminais com a rápida expansão do SMP potencializou o efeito da arrecadação da TFI sobre esse serviço, principalmente até 2011. Para demonstrar isso, a Figura 2 ilustra a quantidade de novos assinantes do SMP entre os anos de 1998 e 2015, bem como uma estimativa do valor total de TFI pago.²³

²² Em inglês, *Subscriber Identity Module*.

²³ A estimativa foi realizada com base na quantidade de novos assinantes do SMP e no valor da TFI de R\$ 26,83. Não foi considerado o efeito da arrecadação da TFI na habilitação de novos *SIM cards* que não representavam efetivamente acréscimo ao número de assinantes do serviço, como ocorre, por exemplo, na portabilidade.

Figura 2: Quantidade de novos assinantes do SMP entre os anos de 1998 e 2015²⁴, e estimativa da arrecadação com a TFI.



Como se observa da Figura 2, a quantidade de novas assinaturas e, conseqüentemente, o valor arrecadado pela TFI apresentaram tendência de crescimento até 2011. A partir de 2012, o número de novos assinantes do SMP caiu de forma apreciável, levando para baixo o recolhimento da TFI.

Em parte, a recente estabilização do número de assinantes do SMP ocorre pela aproximação do ponto de saturação do mercado. Desde o final de 2010, a quantidade de linhas do serviço ultrapassa o número de habitantes no Brasil.²⁵ Mesmo assim, como muitas pessoas tinham mais de uma assinatura de SMP, ainda havia potencial para crescimento e o serviço manteve o ritmo de expansão em 2011. A partir de 2012 e, sobretudo, em 2013, quando se atingiu a densidade de 1,35 assinaturas do SMP por habitante²⁶ e quando o telefone celular já estava presente em 90% dos domicílios do Brasil²⁷, é que começou a se observar a desaceleração da expansão do serviço, indicando a aproximação de seu limite.

²⁴ Fonte: Anatel Dados. Os dados de 2015 foram projetados com base nos resultados até maio.

²⁵ Fonte: Anatel Dados.

²⁶ Fonte: Anatel.

²⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal*, 2013; e Comitê Gestor da Internet no Brasil, *TIC Domicílios e Empresas*, 2013.

A tendência à estabilização da base de assinantes do SMP não deve se reverter. Os dados parciais de 2015²⁸ permitem prever um crescimento ainda menor que o verificado em 2013 e 2014: apenas 3%, equivalentes a 8 milhões de novos assinantes. Conseqüentemente, sem o reajuste, projeta-se uma arrecadação de R\$ 222 milhões para a TFI no SMP, queda de 14% com relação a 2014.

Na realidade, com a política de queda progressiva do Valor de Remuneração de Uso de Rede (VU-M) que vem sendo adotada pela Anatel, espera-se maior equilíbrio entre o custo das ligações para usuários da mesma operadora (*on net*) e para aqueles de outras operadoras (*off net*). Com isso, haverá menores incentivos à manutenção de múltiplas assinaturas de telefonia móvel por um único usuário, desacelerando ainda mais o ritmo de crescimento no número de linhas em serviço.²⁹ Esse quadro aponta, portanto, para uma perspectiva de redução na arrecadação da TFI.

Atualmente, um dos maiores potenciais de crescimento do serviço SMP está nas aplicações de comunicação de máquina a máquina (M2M). Entre 2013 e 2014, o número total dessas conexões no Brasil passou de 8,3 para 9,9 milhões, o que representa um crescimento anual de 16% – contra 3,5% de crescimento geral do SMP.³⁰ Projeções realizadas em 2013 estimavam que em 2018 haveria 36 milhões de conexões M2M, o que representaria um crescimento anual médio de aproximadamente 5 milhões de equipamentos no período.³¹ Outras análises apontavam que esse crescimento poderia ser ainda mais acentuado, alcançando o total de 36 milhões de acessos ainda no final de 2016.³² Dados mais recentes, entretanto, forçam uma revisão desses valores para baixo, indicando um crescimento anual médio de aproximadamente 2,5 milhões de dispositivos nesse período.

Do ponto de vista de arrecadação da TFI, entretanto, esse crescimento do M2M não se mostra relevante, especialmente depois da redução no valor da taxa recolhida por esses equipamentos, que passou para R\$ 5,68.³³ Com isso, a arrecadação média relativa

²⁸ Fonte: Anatel, dados de maio de 2015.

²⁹ Em 2013, 23% dos usuários do SMP tinham duas ou mais linhas ativas, o que correspondia a aproximadamente 62 milhões de usuários.

³⁰ Fonte: Convergência Research/Qualcomm.

³¹ Analysys Mason, disponível em <http://www.analysismason.com/About-Us/News/Insight/M2M-Brazil-Oct2013/>

³² TechPolis, de acordo com notícia publicada por Teletime, disponível em <http://www.teletime.com.br/23/07/2013/acessos-m2m-no-brasil-devem-quadruplicar-ate-2016/tt/348338/news.aspx>.

³³ Conforme art. 38 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, regulamentado pelo Decreto nº 8.234, de 2 de maio de 2014.

ao M2M prevista para os próximos anos é de R\$ 14 milhões. Nesses termos, o aumento proposto de 189% no valor dessa taxa promoveria um incremento estimado de R\$ 27 milhões anuais.

Deve-se novamente destacar que, por incidir apenas no início da operação da estação, a TFI capta recursos somente nos momentos de expansão dos serviços. Assim, serviços que se encontram estabilizados praticamente não arrecadam essa taxa.

Dessa maneira, ainda que o governo reajuste a TFI no elevado percentual de 189%, essa medida terá impacto limitado tanto na arrecadação da TFI da telefonia celular – que já demonstra sinais de estabilização progressiva – quanto na arrecadação da TFI em geral.

Considerando um cenário otimista de manutenção do ritmo de novas habilitações observado em 2013 e 2014 no SMP, o aumento da TFI acrescentaria para a arrecadação anual do Fistel, na melhor das hipóteses, R\$ 500 milhões – o que representa apenas 10% do incremento esperado pelo aumento da TFF, como se verá a seguir.

Os dados parciais de 2015, entretanto, apontam para um resultado ainda menor. Mesmo com o aumento da taxa, a arrecadação da TFI deve subir apenas R\$ 385 milhões em relação ao apurado em 2014, totalizando R\$ 643 milhões.

Entretanto, esse próprio aumento da TFI influenciará negativamente o número de novas habilitações do SMP. O aumento proposto elevaria a TFI para R\$ 77,54, a ser pago imediatamente, no momento da habilitação de cada telefone celular. Convém ressaltar que a receita média mensal por usuário – *average revenue per user* [ARPU] – do SMP vem caindo consistentemente e se aproxima de R\$ 18,00.³⁴ Após o pagamento dos impostos, as prestadoras ficam com R\$ 12,40 do valor pago pelos consumidores. Neste cenário, a TFI reajustada comprometeria a receita líquida de mais de seis meses do serviço, o que afetaria de forma expressiva a rentabilidade do negócio em seu primeiro ano.

Deve-se destacar que a ARPU de R\$ 18,00 é uma média entre contratos pré-pagos e pós-pagos. A partir de dados históricos, pode-se estimar que a ARPU média dos contratos pré-pagos seja de aproximadamente R\$ 12,00, o que representa uma receita

³⁴ Telebrasil, *O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil Séries Temporais*, 2015.

líquida por usuário de aproximadamente R\$ 8,30.³⁵ Assim, apenas para cobrir os impostos e o custo da TFI reajustada, seriam necessários mais de nove meses de serviço. Nas regiões em que a ARPU seja inferior à média – regiões de população de renda mais baixa – esse prazo será ainda mais alongado.

Nesse cenário, acreditamos que o modelo de plano pré-pago, que hoje corresponde a 75% da base de telefonia celular do Brasil, será fortemente atingido. Como forma de recuperar o custo inicial da habilitação das linhas, as empresas de telefonia podem tentar modificar o tipo de contrato para poderem garantir a fidelização dos novos usuários por tempo suficiente para garantir sua lucratividade.³⁶ Podem também passar a cobrar pela habilitação das linhas, de forma a transferirem diretamente aos usuários o custo inicial provocado pelo aumento da TFI. Essas medidas se somariam ao provável aumento dos valores mínimos das recargas de créditos e à redução do prazo de sua validade – na medida do permitido pela regulamentação.

Em qualquer dos casos, a tendência de queda da participação dos celulares pré-pagos no SMP que se observa desde 2011 deve se acentuar. Consequentemente, o número de novas habilitações seria reduzido, o que reduziria a receita esperada para a TFI.

O impacto social no SMP do desejado reajuste da TFI merece também uma avaliação mais detalhada. Por ter valor fixo, essa taxa tem um impacto distinto para diferentes tipos de usuários.

Para usuários de baixa renda, que adquirem aparelhos básicos – com valores entre R\$ 60,00 e R\$ 80,00 – o valor da TFI, se repassado integralmente, dobraria o custo inicial de acesso ao serviço. Para usuários de renda elevada, que adquirem aparelhos mais sofisticados – com valores superiores a R\$ 1.000,00 – a TFI representaria menos de 10% desse custo inicial.

Igual resultado se obtém se for considerado que o custo da TFI seria repassado aos usuários por meio dos pagamentos mensais pelo uso do serviço nos primeiros doze meses. Usuários com consumo mensal de R\$ 20 comprometeriam mais de 30% dos seus pagamentos apenas para saldar o valor da TFI. Para usuários com consumo mensal de R\$ 200, a TFI representaria pouco mais de 3% desses pagamentos.

³⁵ Historicamente, a ARPU dos contratos pós-pagos é aproximadamente três vezes superior à dos pré-pagos.

³⁶ Um contrato com fidelização seria essencialmente distinto dos atuais contratos pré-pagos.

Além desse impacto sobre os usuários individualmente, a majoração da TFI exerce ainda um efeito sistemático. Nas localidades de população de baixa renda, onde mais de 90% dos assinantes têm contratos pré-pagos³⁷, a prestação do SMP pode se tornar economicamente inviável. Com isso, áreas atualmente atendidas pelo serviço, mas onde a margem de rentabilidade é baixa, podem se tornar deficitárias. Eventualmente, se não houver reversão do quadro, a prestação do serviço nessas áreas pode ser descontinuada, prejudicando até mesmo os usuários superavitários, que deixariam de ter acesso ao serviço. Caso a suspensão do serviço seja impossibilitada por exigências regulatórias, a prestadora pode ainda optar por reduzir o padrão de qualidade de serviço e de cobertura de sinal exigidos em determinada localidade, prejudicando os residentes daquela região.

Outro potencial efeito sistêmico seria a substancial alteração dos atuais modelos de contratos pré-pagos. Esse modelo de contratação, que não implica pagamentos fixos mensais, permitiu o amplo acesso da população de baixa renda a um serviço de telefonia, o que lhes permite, inclusive, condições para obter melhorias em seus rendimentos. Uma eventual restrição a esse tipo de contrato pode inviabilizar a entrada e a permanência de um grande número de pessoas na telefonia móvel.

Portanto, percebe-se que a majoração da TFI tem um impacto social marcadamente negativo, prejudicando sobremaneira os usuários e as localidades de baixa renda.

3 TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO (TFF)

Além da TFI, paga no momento da habilitação, é anualmente cobrada das estações de telecomunicações a Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF). A TFF deve ser paga até 31 de março de cada ano³⁸ e incide sobre as estações licenciadas até o final do ano anterior.³⁹

³⁷ Comitê Gestor da Internet no Brasil, *TIC Domicílios e Empresas*, 2013.

³⁸ Conforme art. 8º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966.

³⁹ Conforme art. 12 da Resolução nº 255, de 29 de março de 2001, da Anatel.

Até o ano de 2008, a TFF tinha o valor definido em 50% do valor da TFI – o que correspondia, para o caso dos aparelhos celulares, a R\$ 13,41. Em 2009, a alíquota foi reduzida para 45% do valor da TFI, sendo a diferença direcionada para a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP).⁴⁰ A partir de 2012, o valor da TFF foi reduzido para 33% do valor da TFI, passando a custar R\$ 8,94 para os telefones móveis.⁴¹ Dessa vez, a diferença que deixou de ser arrecadada pelo Fistel foi direcionada para a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). Assim, embora tenha havido queda na alíquota da TFF, não houve efetiva desoneração do setor de telecomunicações.

Embora o valor da TFF para um único aparelho seja inferior ao da TFI, a TFF é cobrada a cada ano, diferentemente da TFI, que tem cobrança única. Com isso, o valor arrecadado pela TFF tende a ser superior ao recolhido pela TFI, especialmente em momentos de baixo ritmo de expansão dos serviços, como o que ocorre atualmente.

A Figura 1, anteriormente apresentada, permite constatar que, sistematicamente, a arrecadação da TFF relativa ao SMP tem sido superior à da TFI. Em 2014, o valor da arrecadação da TFF foi quase 10 vezes superior ao da TFI para esse serviço.

A TFF, por incidir sobre toda a base ativa de equipamentos, e não apenas sobre as novas estações, também apresenta uma receita mais estável que aquela obtida pela TFI. Essa estabilidade pode ser observada na Figura 3, que retrata a estimativa de arrecadação da TFF do SMP. Verifica-se que as receitas da TFF do SMP cresceram de modo consistente e gradual até 2011, acompanhando a expansão do serviço.⁴² Mesmo a redução⁴³ de 10% no valor da taxa – de 50% para 45% do valor da TFI –, realizada em 2009, não causou reversão na tendência de crescimento do valor arrecadado.

Em 2012, a TFF sofreu nova redução⁴⁴, dessa vez de 27% – de 45% para 33% do valor da TFI. A diminuição expressiva no valor da taxa provocou queda na arrecadação. Como se observa na Figura 3 – especialmente pela evolução da

⁴⁰ A alteração ocorreu por meio da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que *institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública [...]* e *autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC.*

⁴¹ A alteração ocorreu por meio da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que *dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.*

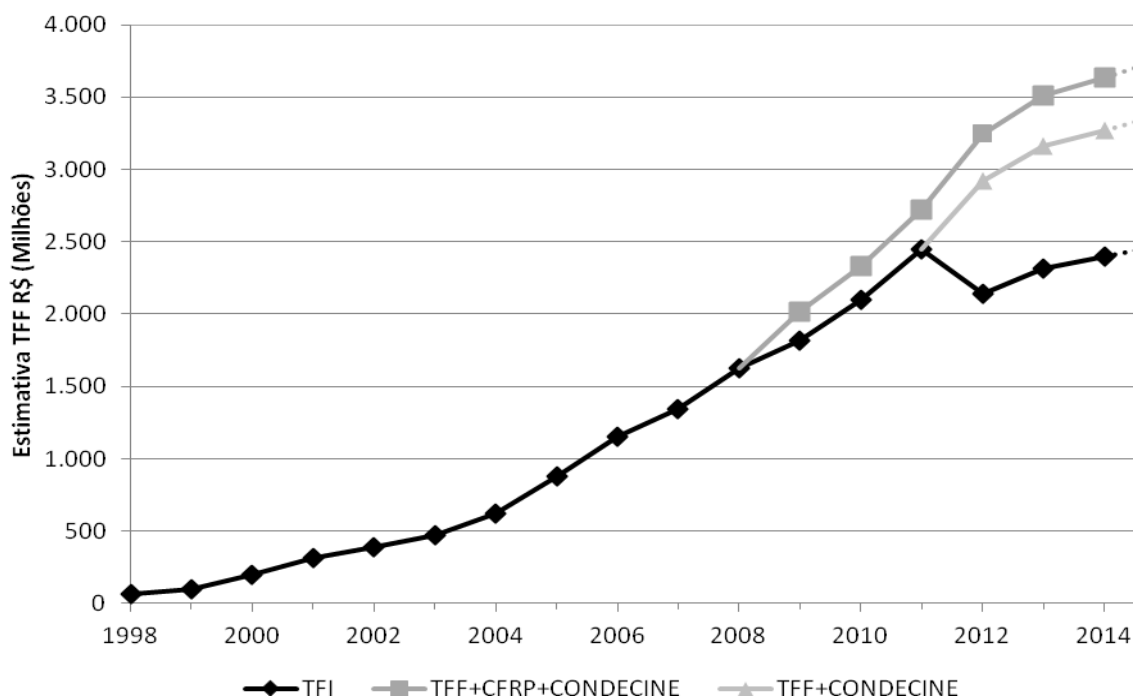
⁴² A redução de alíquota ocorrida em 2009 não provocou efeitos apreciáveis na arrecadação da taxa.

⁴³ Como mencionado anteriormente, houve, de fato, transferência de parte da arrecadação da TFF para a CFRP.

⁴⁴ Como mencionado anteriormente, houve, de fato, transferência de parte da arrecadação da TFF para a Condecine.

arrecadação agregada TFF+CFRP+Condecine –, essa queda foi exclusivamente causada pela alteração da taxa. Cabe frisar que o total arrecadado por todas as taxas incidentes sobre o funcionamento das linhas do SMP manteve-se crescente em todo o período analisado.

Figura 3: Estimativa da arrecadação com TFF, CFRP e Condecine do SMP entre os anos de 1998 e 2015.⁴⁵



A elevação de 189% proposta pelo governo para o valor da TFF corresponde, para o SMP, a um incremento de R\$ 16,90 anuais por terminal. Diferentemente do que ocorre com o reajuste da TFI, a alteração da TFF atingiria igualmente todos os usuários do SMP, novos ou antigos.

Considerando-se que a ARPU do SMP está em aproximadamente R\$ 18,00 e que a ARPU dos contratos pré-pagos é estimada em cerca de R\$ 12,00, parece improvável que o aumento proposto para a TFF possa ser absorvido integralmente pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, principalmente para os novos contratos, que também deverão pagar a TFI majorada. Dessa maneira, esse custo adicional seria transferido, ainda que parcialmente, aos usuários.

⁴⁵ Os dados de 2015 foram projetados com base nos resultados até maio.

No caso dos usuários com contratos pós-pagos, o repasse do aumento pode ser operacionalizado de forma relativamente simples pela majoração dos preços dos serviços. Ainda que venha a ocorrer a transferência integral desse custo extra aos clientes, o aumento de R\$ 1,41 mensais relativo à TFF não deve provocar, por si só, evasão significativa de assinantes. Isso porque, em média, esse valor representaria apenas 4% do valor pago pelos usuários.⁴⁶ Apesar disso, o atual quadro econômico nacional, que já provoca crescimento da inadimplência no setor de telecomunicações, pode dificultar o efetivo aumento da receita das operadoras.⁴⁷

Para os contratos pré-pagos, o repasse do aumento aos usuários apresenta dificuldades adicionais. Primeiramente porque, em média, o aumento da TFF representaria uma elevação de 12% no custo do serviço.⁴⁸ Além disso, mesmo que as empresas elevem os valores mínimos das recargas de créditos, não é possível garantir que os usuários mantenham a periodicidade dessas operações de forma a proporcionar incremento efetivo da receita.

No que tange ao aumento de arrecadação da TFF promovido pelo incremento proposto de 189% para essa taxa, a citada estabilidade da base de incidência torna mais previsível o acréscimo a ser obtido. O acréscimo de arrecadação da TFF do SMP no primeiro ano deve ser de, aproximadamente, R\$ 4,8 bilhões.

É importante destacar que o aumento da TFF somente produzirá arrecadação em 2017. Ainda que a majoração seja instituída este ano, ela incidirá apenas sobre as estações em funcionamento em 2016, devido ao princípio da anterioridade tributária.⁴⁹ Entretanto, a estrutura de cobrança anual da TFF toma por base os fatos geradores ocorridos no ano anterior, de modo que só em 2017 haverá o reflexo da nova taxa.

Assim como se observou com a TFI, também o impacto social do aumento da TFF é notadamente negativo. O fato de se tratar de taxa fixa significa que usuários com baixo perfil de consumo são proporcionalmente mais afetados que usuários de alto consumo. Em média, para os usuários de planos pré-pagos, o aumento da TFF – se integralmente transferido aos assinantes – representaria uma elevação de quase 12% no custo mensal. Para os usuários de contratos pós-pagos, o aumento corresponderia a menos de 4%.

⁴⁶ Considerando-se uma ARPU média estimada em R\$ 36 para os contratos pós-pagos.

⁴⁷ Serasa, *Inadimplência dos setores de telecomunicação e varejo sobe quase 40% e requer mudanças nos hábitos do consumidor*, 07/07/2015, disponível em <http://noticias.serasaexperian.com.br/44472/>

⁴⁸ Considerando-se uma ARPU média estimada em R\$ 12 para os contratos pré-pagos.

⁴⁹ Constituição Federal, Art. 150, II, b.

4 IMPACTO GERAL

No cômputo geral, o aumento de 189% proposto para as taxas do Fistel (TFI e TFF) deve promover, no curto prazo, um incremento de arrecadação anual de R\$ 5,5 bilhões, sendo R\$ 5,2 bilhões apenas relativos ao recolhimento do SMP. Contudo, o benefício esperado pode ser revertido, ao menos parcialmente.

De forma direta, essa redução pode acarretar a diminuição dos valores ofertados nos próximos leilões de radiofrequências. Diante da menor rentabilidade do setor, causada pela majoração dos custos; e da insegurança, provocada pela alteração inesperada na tributação dos serviços, é natural que o valor a ser pago pelo uso do espectro seja menor.⁵⁰

Além disso, a menor disponibilidade de capital e a redução da atratividade para realização de investimentos – especialmente se considerada a tendência de elevação dos juros – deve provocar uma redução no ritmo de expansão das redes. Com isso, seria também desacelerado o crescimento do número de assinantes, levando à consequente redução da arrecadação que, em outro cenário, poderia ser alcançada.

Nesse ponto, vale destacar que as operadoras de telefonia celular estimaram uma queda de até 40% na base de clientes do serviço como consequência do aumento proposto para as taxas do Fistel.⁵¹ Essa perspectiva poderia praticamente cancelar todo o aumento na arrecadação previsto pela majoração das taxas.

Em nossa opinião, um cenário tão desfavorável parece ser improvável no curto ou médio prazos. A perda de um número tão acentuado de linhas em serviço, se viesse a ocorrer de forma abrupta, poderia inviabilizar o serviço em seus moldes atuais, pois todos os custos fixos e investimentos realizados teriam que ser mantidos apenas pelos usuários remanescentes. Isso provocaria uma nova elevação substancial de preços, que realimentaria a perda de assinantes e agravaria ainda mais o quadro. Ao final, somente

⁵⁰ Deve ser destacado o fato de o aumento proposto representar uma contradição às recentes medidas de redução das taxas do Fistel adotadas pelo governo. Em 2012, foi concedida redução de quase 80% TFI e da TFF dos dispositivos M2M. Já 2015, as pequenas estações rádio-base (small cells) de potência até 5W ficaram isentas da cobrança do Fistel (redução de 100%), enquanto que aquelas de potência até 10W tiveram redução de 90% nas taxas. Todas essas medidas, que pretendiam estimular o setor, podem ter seus impactos positivos cancelados pela atual proposta.

⁵¹ Entre outros: <http://www.telesintese.com.br/aumento-de-20-nos-precos-e-reducao-de-40-numero-de-clientes-de-celular-com-aumento-de-fistel-dizem-teles/>; <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=39885&sid=8>; e <http://www.teletime.com.br/17/06/2015/operadoras-apresentam-cenario-devastador-com-aumento-de-189-do-fistel/tt/414303/news.aspx>

uma pequena parcela dos usuários, de alta renda, poderia permanecer utilizando o serviço a um custo muito superior ao atual.

Entendemos que o cenário mais provável é o de diminuição no ritmo de expansão do serviço, principalmente no que tange ao atendimento a novas localidades. Deve se observar um esforço das prestadoras para aumentar a captação de assinantes – e para manter os assinantes atuais – nos locais em que a estrutura já está disponível, de modo a incrementar receitas que não demandam investimentos. Entretanto, a ampliação da rede para novos locais ou a atualização de equipamentos para levar novas funcionalidades a localidades já atendidas deve ser comprometida.

Dessa maneira, ainda que o setor passe por um momento deficitário, se houver perspectiva de recuperação futura, espera-se que a operação atual seja mantida sem grandes alterações.

Também parece ser possível uma revisão das condições dos contratos pré-pagos para novos assinantes, com a instituição de cobrança de habilitação (ou elevação do valor cobrado pelo cartão SIM) ou com a alteração do modelo para permitir alguma forma de fidelização; além de aumento dos valores dos cartões de recarga e de majoração dos preços de serviços.

5 RISCOS LEGAIS

Há ainda uma questão que não tem recebido a devida atenção durante as discussões da proposta governamental: a possibilidade de questionamento judicial do aumento das taxas do Fistel. As taxas do Fistel são cobradas com o propósito de custear a fiscalização dos serviços de telecomunicações.⁵² Apesar disso, historicamente, a maior parte desses recursos não tem sido destinada a essa finalidade.

Em 2014, por exemplo, as taxas de fiscalização arrecadaram R\$ 2,8 bilhões. Esse valor não é a arrecadação total do Fistel – que foi de R\$ 8,8 bilhões –, mas apenas a arrecadação da TFI e da TFF. Por outro lado, as despesas relacionadas com as atividades de fiscalização totalizaram R\$ 487 milhões, o que corresponde a apenas 16% do valor arrecadado pelas taxas.⁵³ Em média, de 2009 a 2014, o custo das despesas de fiscalização correspondeu a 14% da arrecadação das taxas.

⁵² Conforme art. 1º da Lei do Fistel.

⁵³ Anatel, Relatório Anual 2014.

Com o aumento proposto, essa desproporção irá se acentuar. A despesa passará a representar aproximadamente apenas 5% da arrecadação das taxas de fiscalização. Diante disso, e considerando a magnitude dos recursos envolvidos, parece provável que haja questionamentos judiciais à medida.

Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça considerou ilegal a cobrança de taxa por considerar seu valor aleatório e elevadíssimo: “Foge, em absoluto, do próprio conceito de taxa, haja vista que o valor estipulado não possui correlação com o custo da atividade estatal correspondente”.⁵⁴

Também o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre a necessidade de haver razoabilidade entre o valor da taxa e o custo da atividade estatal:

A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte [...]. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos [...], configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF.⁵⁵

Assim, não se pode ignorar o risco de sucesso de eventuais demandas judiciais contra uma majoração expressiva do valor das taxas do Fistel.

6 ALTERNATIVAS PARA MINIMIZAR IMPACTOS

Diante de toda a análise realizada, entendemos ser oportuno apresentar algumas contribuições no sentido do aperfeiçoamento da proposta governamental e da minimização de seus impactos. Essas sugestões poderiam ser adotadas sem comprometer o incremento pretendido para a arrecadação. Pelo contrário, em nossa avaliação, a adoção das medidas sugeridas permitiria, se não um incremento na arrecadação inicialmente prevista, ao menos a redução das perdas previstas pelo aumento do custo do serviço.

Em nossa percepção, a melhor opção para aumentar a arrecadação relativa ao setor de telecomunicações seria **reduzir** as taxas do Fistel e **eleva**r a alíquota do Fundo

⁵⁴ RMS 41885, relator ministro Benedito Gonçalves, conforme notícia disponível em http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/Estado-n%C3%A3o-pode-cobrar-taxa-pela-instala%C3%A7%C3%A3o-de-cabos-telef%C3%B4nicos-ao-longo-de-rodovias#

⁵⁵ ADI 2551, relator ministro Celso de Mello, julgamento em 02/04/2003, Plenário, DJ de 20/04/2006.

de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). A estrutura de cobrança do Fust é socialmente mais adequada, pois as contribuições dos usuários são proporcionais a seu consumo – e não taxas fixas, como ocorre no Fistel – de modo a distribuir uniformemente o impacto.

Mais que isso, ao se reduzir o custo fixo associado à prestação do serviço e se adotar um modelo de tributação preponderantemente proporcional ao consumo dos usuários, seria reduzido o custo operacional em localidades de baixa densidade populacional e, principalmente, em localidades de população de baixa renda.⁵⁶ Essas áreas, que hoje não são economicamente viáveis, poderiam ganhar atratividade e, em algumas delas, a prestação do serviço poderia se tornar rentável. A expansão das áreas potencialmente exploráveis pelo mercado proporcionaria a ampliação da prestação do serviço. Consequentemente, seria incrementado o número de usuários e o consumo o que, finalmente, possibilitaria o aumento na arrecadação.

Além disso, os recursos adicionais direcionados ao Fust poderiam ser utilizados – ainda que parcialmente, tendo em vista o objetivo fiscal da medida – como indutores de investimentos na ampliação das redes e dos serviços. Conforme determina a Lei do Fust⁵⁷, esse fundo se destina a:

[...] cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço [...].

Portanto, o objetivo básico do Fust é viabilizar a prestação de serviços de telecomunicações que não seriam economicamente atrativos, aumentando a penetração desses serviços na população.

Deve-se destacar, inicialmente, que esse tipo de subsídio ao desenvolvimento das telecomunicações traz comprovados retornos econômicos para o país.⁵⁸ Assim, mais que um fundo de característica social, o Fust é um indutor do desenvolvimento nacional. Portanto, uma ferramenta que, indiretamente, possibilita melhoria da situação fiscal do país.

⁵⁶ Em contrapartida, certamente, haveria uma elevação do custo nas regiões densamente habitadas e naquelas de população de alta renda.

⁵⁷ Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

⁵⁸ Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información, *Broadband and development: Evidence and new research directions from Latin America*, 2013.

Ainda, diferentemente do que se pode imaginar, mesmo numa perspectiva mais direta do ponto de vista das contas públicas, o Fust não é destinado apenas a operações deficitárias. Considerando-se a elevada carga tributária a que está submetido o setor de telecomunicações no Brasil – mais de 40% da receita líquida – e as experiências com fundos semelhantes na Colômbia e no Chile, que demonstram que a média de participação dos recursos públicos nos investimentos é de 25%⁵⁹, não seria difícil identificar aplicações em que utilização de recursos do fundo seria inferior à arrecadação a ser posteriormente obtida com a operação do serviço: ou seja, operações diretamente superavitárias para o erário.

Para simplificar essa questão, pode-se pensar que o Fust, nesse caso, seria apenas um veículo de desoneração tributária utilizado para estimular a expansão dos serviços de telecomunicações. Nesse sentido, o uso do Fust permitiria ainda direcionar os investimentos para as regiões efetivamente carentes de serviços e sem atratividade econômica, evitando situações como a verificada com o Regime Especial de Tributação do PNBL (REPNBL), que teve mais de 50% dos recursos dirigidos para a região Sudeste e apenas 5% para o Norte, acentuando a desigualdade existente.⁶⁰

A utilização dos recursos do Fust, em princípio, poderia ocorrer também para levar serviços de telecomunicações a áreas potencialmente rentáveis, mas nas quais o risco do investimento é superior àquele tolerado pelo mercado.⁶¹ O Fust absorveria parte de um eventual prejuízo, mas também poderia receber parte dos lucros além dos previstos.

Outra vantagem de direcionar a arrecadação para o Fust é o seu inerente equilíbrio de incidência entre os diferentes serviços de telecomunicações. Por se tratar de uma tributação proporcional à receita bruta das empresas, e não em valores fixos arbitrados, não ocorreriam as distorções que hoje se verificam na arrecadação do Fust – que sobrecarrega o SMP, o serviço mais utilizado pela população de baixa renda.

⁵⁹ Participação de 16,67% no Chile e de 33% na Colômbia, respectivamente conforme Caio Mario da Silva Pereira Neto (FGV/SP), *Instrumentos Jurídicos de Oferta Universal de Serviços Essenciais no Período Pós-Convergência*, disponível em http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/18-6-2015--10h36min40s-Prof._Caio_20150617- Políticas de universalização de acesso à comunicação.pdf e conforme notícia publicada por Tele Síntese, disponível em <http://www.telesintese.com.br/colombia-monta-ppp-para-universalizar-banda-larga/>

⁶⁰ Conforme dados do Ministério das Comunicações disponíveis em http://www.comunicacoes.gov.br/documentos/imagens/noticias/2015/Dados_finais_do_REPNBL.pdf.

⁶¹ O art. 8º da Lei do Fust fornece mecanismo apropriado para esse tipo de aplicação, prevendo a restituição ao fundo dos valores que excederem a receita estimada.

A forma de tributação adotada pelo Fust é também praticamente imune à evolução tecnológica, que pode alterar substancialmente a rentabilidade dos serviços, ou aos ganhos de escala, que podem ocorrer pela sua popularização.

Portanto, em nossa opinião, reduzir as taxas do Fustel e elevar a alíquota do Fust de modo a manter o aumento previsto para a arrecadação permitiria ao governo realizar o necessário ajuste fiscal atingindo o setor de telecomunicações de forma mais equilibrada e mais justa socialmente. Deve-se destacar que já tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 430, de 2014, de autoria do Senador Aníbal Diniz, que objetiva exatamente reduzir as taxas do Fustel e elevar a alíquota do Fust.

Outra contribuição que avaliamos pertinente para o aperfeiçoamento da proposta do governo é a limitação temporal da pretendida elevação da carga tributária. É sabido que tanto o Fustel quanto o Fust têm arrecadações superiores às suas atuais necessidades e que o aumento que se propõe visa basicamente ao equilíbrio das contas governamentais. Por esse motivo, é interessante que o instrumento legal utilizado para reajustar os tributos estabeleça também o prazo para seu retorno aos patamares “normais”. Essa medida permitiria minimizar os efeitos sobre os investimentos no setor, pois garantiria que a perda de rentabilidade a ser enfrentada seria transitória.

Com isso, tanto a perda de arrecadação prevista para os leilões de radiofrequências, quanto a redução na perspectiva de crescimento das receitas pela menor expansão das redes seriam mitigadas. Por se tratar de investimentos de longo prazo, uma eventual perda de retorno por um prazo relativamente curto e bem definido pode ser absorvida.

Assim, sugerimos que, após avaliação cuidadosa do prazo necessário para manutenção do esforço fiscal, seja limitado o tempo de vigência da majoração dos tributos ao mínimo necessário.

Caso não se entendam apropriadas as sugestões elaboradas e se prefira manter a estrutura básica de cobrança do Fustel por meio de taxas fixas, avaliamos que seria interessante realizar uma revisão não linear da tabela, para adequar os valores à atual realidade dos diferentes serviços e de seus respectivos usuários.

Ainda nesse caso, sugerimos que os incrementos de receita sejam concentrados na majoração da TFF, não da TFI. Primeiramente porque a TFF já tem participação preponderante na composição das taxas, de modo que incrementos na TFI trarão poucos

resultados práticos, especialmente considerando a tendência de estabilização na expansão serviços. Também porque são interessantes a maior estabilidade de arrecadação e, principalmente, a maior amplitude da base de contribuição da TFF, o que evita a concentração de custos nos locais que ainda carecem de implantação de serviços – geralmente as áreas de população de menor renda.