

Livro Azul das Telecomunicações

Análise setorial e sugestões do setor privado para o Programa de Telecomunicações do próximo Governo

ABRAFIX

Associação Brasileira de Prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado

ACEL

Associação Nacional dos Prestadores do Serviço Móvel Celular

TELEBRASIL

Associação Brasileira de Telecomunicações

CNT - Conselho Nacional de Telecomunicações:

ABECORTEL

Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Engenharia de Telecomunicações
Presidente: Gilberto Justen

ABEPREST

Associação Brasileira de Empresas de Serviços em Telecomunicações
Presidente: Herold Walter Weiss

ABERIMEST

Associação Brasileira das Empresas e Profissionais das Telecomunicações
Presidente: Flávio Castelli Chuery

ABINEE

Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
Presidente: Carlos de Paiva Lopes

ABL

Associação Brasileira das Editoras de Listas Telefônicas e Guias Informativos
Presidente: Roberto Ronaldo Pinheiro

ABRAC

Associação Brasileira de Radiochamada
Presidente: Sergio Rutowitsch

ABRAFIX

Associação Brasileira de Prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado
Presidente: Jonas de Oliveira Junior

ABRAFORTE

Associação Brasileira para Fomento de Negócios em Redes de Telecomunicações
Presidente: Foad Shaikzadeh

ABRANET

Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet
Presidente: Roque Abdo

ABT

Associação Brasileira de Telemarketing
Presidente: Pedro Renato Eckersdorff

ABTA

Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura
Presidente: José Augusto Pinto Moreira

ABTM

Associação Brasileira das Empresas Operadoras de Telecomunicações
Presidente: Roberto Taylor

ACEL

Associação Nacional dos Prestadores de Serviço Móvel Celular
Presidente: Luiz Alberto Garcia

APTEL

Associação de Empresas Proprietárias de Infra-Estrutura e de Sistemas Privados de Telecomunicações
Presidente: Pedro Luiz de Oliveira Jatobá

BRISA

Sociedade para o Desenvolvimento da Tecnologia da Informação
Presidente: Paulo Toledo

SITEL

Sociedade Brasileira de Prestadores de Serviços de Telecomunicações
Presidente: Nelson Carvalho

TELEBRASIL

Associação Brasileira de Telecomunicações
Presidente do C.A.: Verner Dittmer
Presidente Executivo: Cleofas Uchôa

TELECOM

Associação Brasileira de Telecomunicações

Presidente: Salomão Wajnberg

TELCOMP

Associação Brasileira das Empresas Prestadoras de Serviços Especializados de Telecomunicações

Presidente: Luis John Cuza

Coordenação Executiva

Cleofas Uchôa

TELEBRASIL

Associação Brasileira de Telecomunicações

Comitê Governamental TELEBRASIL

Coordenadores

Raul Antonio Del Fiol

Consultoria Especial

Alejandra Herrera

Membros do Comitê

Alain Riviere

Dílson Dalpiaz Dias

José Expedicto Prata

Luiz Di Sessa Neto

Márcio Wohlers de Almeida

Mário Dias Ripper

Paulo Roberto Costa Lima

Purificación Carpinteyro

Introdução

- I Por que um Livro Azul das Telecomunicações?**
- II O setor das telecomunicações antes da privatização**
- III As principais reformas trazidas pela privatização**
- IV Os fundos setoriais (Fust e Funttel)**
- V Os tributos e as taxas no setor das telecomunicações**
- VI Conquistas recentes do setor das telecomunicações**
- VII Dificuldades recentes do setor das telecomunicações**
- VIII Propostas para a continuidade do sucesso do setor das telecomunicações**
- IX Apêndice - Dados representativos da evolução das telecomunicações**

Introdução

O objetivo central do Livro Azul das Telecomunicações 2002 é identificar os principais ajustes que devem ser feitos no modelo brasileiro das telecomunicações em seu estágio atual, visando consolidar e ampliar os avanços obtidos e permitir que as empresas do setor contribuam ainda mais para o desenvolvimento social, econômico e tecnológico do País.

Em sua organização este livro inicia explicando o porquê de tal iniciativa. A fim de prover para o leitor o necessário quadro institucional, seguem-se os capítulos introdutórios "O setor das telecomunicações antes da privatização" e "As principais reformas trazidas pela privatização", que sintetizam a história da privatização do setor.

Os capítulos "Os fundos setoriais (Fust e Funttel)" e "Os tributos e as taxas no setor das telecomunicações" tratam de dois importantes aspectos que afetam o setor. O atual modelo das telecomunicações no Brasil recebe uma ampla análise - repartida entre conquistas e dificuldades - em "Conquistas recentes do setor das telecomunicações" e "Dificuldades recentes do setor das telecomunicações".

Como coroamento dos capítulos anteriores, e constituindo o núcleo essencial do presente trabalho, há o importante capítulo "Propostas para a continuidade do sucesso do setor das telecomunicações", com proposições concretas do segmento privado das telecomunicações brasileiras.

Caso o leitor esteja familiarizado com o histórico da privatização do setor de telecomunicações, poderá iniciar a leitura a partir do Capítulo VI (página 43).

Por que um Livro Azul das Telecomunicações?

A importância deste Livro Azul 2002 deriva do papel central ocupado pelas telecomunicações, na sua contribuição para a sustentação do sistema econômico e na consecução dos objetivos de justiça social e de consolidação da democracia.

Em um mundo onde a informação transformou-se num insumo vital para quase toda atividade social e econômica relevante, uma moderna infra-estrutura de telecomunicações constitui um requisito sine qua non para a existência de sistemas produtivos e financeiros competitivos.

Em contrapartida, a "exclusão digital" – na qual segmentos menos favorecidos ficam à margem do acesso às telecomunicações – converteu-se em mecanismo adicional de aprofundamento das injustiças sociais e que pode colocar em perigo o próprio processo de consolidação da democracia.

No terreno social, a utilização apropriada dos serviços de telecomunicações ajuda, por exemplo, a reduzir os custos e a ampliar o alcance de programas de saúde e de educação, outorga maior transparência aos atos do Governo, contribui para um controle social mais efetivo e facilita a expressão democrática da pluralidade cultural que caracteriza o Brasil.

No terreno econômico, sempre a título de exemplo, assinala-se que serviços de telecomunicações adequados podem ser instrumento importante para viabilizar a articulação de cadeias produtivas complexas, que integram não só pequenas e médias companhias - muitas delas intensivas em mão de obra ou tecnologia - como também grandes empresas (relativamente mais intensivas em capital).

Assim, as empresas podem usufruir de sinergias trazidas pelo compartilhamento de informações, do qual decorrem benefícios múltiplos e positivos não só sobre os níveis de produto e de emprego alcançados, como também sobre os mecanismos de geração e de difusão de novas tecnologias.

Frente a tal motivação e perante a iminência do processo de sucessão governamental, a Associação Brasileira de Prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado - **ABRAFIX**, a Associação Nacional dos Prestadores do Serviço Móvel Celular - **ACEL** e a Associação Brasileira de Telecomunicações - **TELEBRASIL**, a quem coube a coordenação executiva deste trabalho – com o apoio do Conselho Nacional de Telecomunicações - **CNT**, que congrega organizações não-governamentais ligadas à atividade das telecomunicações, consideraram importante explicitar perante a sociedade sua opinião e apresentar suas propostas para o desenvolvimento das telecomunicações.

As medidas, contidas neste "**Livro Azul**", caso sejam incorporadas ao Plano de Governo durante a próxima etapa governamental, permitirão consolidar as conquistas já alcançadas no setor das telecomunicações, superar suas atuais dificuldades e realizar plenamente o potencial do setor como instrumento para a conquista de um Brasil mais justo e desenvolvido.

O **Livro Azul das Telecomunicações 2002** faz parte do projeto "Fórum Sucessão Governamental", que, adicionalmente, se propõe a facilitar o conhecimento, por parte do público em geral, das propostas político-partidárias dos candidatos à Presidência da República em matéria de telecomunicações.

Este conhecimento permitirá que os cidadãos, antes de emitirem seu voto, avaliem, comparativamente, a política de telecomunicações que os diversos partidos pretendem implementar, contribuindo assim para o aprimoramento do exercício consciente dos direitos democráticos.

O setor das telecomunicações antes da privatização

No início de 1995, os serviços de telecomunicações regiam-se no País pelo Código Brasileiro das Telecomunicações (aprovado pela Lei 4.117/62) e – exceto os de radiodifusão – eram prestados em regime de monopólio, dentro da respectiva área de concessão, pelas empresas estatais integrantes do Sistema Telebrás (STB) e por quatro empresas "independentes"¹. No mesmo ano, os investimentos setoriais foram de, aproximadamente, R\$ 4,3 bilhões². Encontravam-se em serviço cerca de 13 milhões de linhas do serviço telefônico fixo comutado e 1,4 milhão de linhas do serviço móvel celular - 95% das quais operadas por empresas do Sistema Telebrás.

O quadro anteriormente descrito refletia, sem dúvida, um imenso avanço, se referido à situação prévia à criação, em 1972, do Sistema Telebrás. Na ocasião, o País contava com apenas dois milhões de linhas fixas. Era, no entanto, um fato que o Brasil - tal como o resto da América Latina - caracterizava-se pela insuficiência na oferta de serviços e pela existência de um fosso imenso entre o atendimento dado aos grandes centros urbanos e ao restante do País.

O quadro se completava pela marginalização do acesso aos serviços para os setores de menor renda e pela existência de importantes subsídios cruzados entre serviços e entre tipos de usuários que favoreciam - quase que exclusivamente - as camadas mais abastadas da população.

Um exemplo claro das desigualdades antes mencionadas, acontecia na área hoje conhecida como Região II, onde, em 1998, 93% dos domicílios da classe A e 83% dos da classe B tinham telefone fixo, ao passo que nos domicílios da classe C o índice caía para 52% e nos de classe D para apenas 5%. Em termos mais gerais, é ilustrativo o dado que grande parte das linhas fixas residenciais do Brasil tinham sido instaladas em domicílios de famílias pertencentes às classes A e B.

Quanto aos serviços de radiodifusão, a predominância era do capital privado nacional. Um dispositivo constitucional estabelecia que a propriedade de empresas de radiodifusão somente poderia ser detida por brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos; que as únicas pessoas jurídicas que podiam ser acionistas da concessionária eram os partidos políticos e as sociedades cujo capital pertencesse exclusiva e

¹ As chamadas empresas "independentes" eram a Ceterp, controlada pelo município de Ribeirão Preto; Sercomtel, controlado pelo município de Londrina; CRT, controlada pelo governo do estado de Rio Grande do Sul; e a empresa privada CTBC Telecom, controlada pelo Grupo Algar.

² Inclui serviços de telecomunicações e postais. A média de investimentos no setor das telecomunicações no Brasil foi, entre 1992 e 1997, de R\$ 6,5 bilhões (a preços de 2001, atualizados pelo IGP-DI - Fonte: Capex).

nominalmente a brasileiros; que esta participação estava restrita às ações sem direito a voto e não poderia ser superior ao 30% do capital total³.

Do ponto de vista geográfico, a oferta dos serviços de radiodifusão estava concentrada nos grandes centros urbanos, enquanto em centenas de municípios sequer operava uma emissora local de rádio. Ao início de 1998, o mercado de radiodifusão comercial era integrado por 258 emissoras de TV, 7.945 retransmissoras de televisão e por 3.011 emissoras de rádio⁴. O mercado de serviços por assinatura era constituído por 86 operadoras de TV a cabo e por 12 prestadoras de serviços de distribuição de sinais multiponto multicanal (MMDS)⁵.

Finalmente, cabe fazer menção em separado à absoluta insuficiência do desenvolvimento do mercado de serviços de TV por assinatura que, em 1994, apresentava uma densidade de apenas 0,1 assinatura por cada 100 domicílios, sendo que mais de 50% dos contratos de autorização eram detidos por apenas três grupos empresariais.

Sobre o contexto legal, é importante ainda destacar que os serviços de TV a cabo regiam-se (e continuam a reger-se) pela Lei nº 8.977, aprovada em janeiro de 1995. Esta lei exige que pelo menos 51% do capital social da concessionária de TV a cabo pertençam a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos e estabelece obrigações específicas relativas aos conteúdos da programação⁶.

³ As correspondentes outorgas somente podem ser emitidas pelo Poder Executivo, com prévia aprovação do Congresso Nacional; nos casos dos serviços de TV e de rádio de onda tropical nacional e regional, a prerrogativa da outorga é do Presidente da República; e no caso dos serviços de caráter local, é do Ministro das Comunicações.

⁴ Em 1976, o Decreto-Lei nº 236 estabeleceu uma série de limites para a obtenção, por uma mesma entidade, de licenças de rádio ou TV; entretanto, não existem limites ao número de retransmissoras.

⁵ Lia Ribeiro, Miriam Aquino e outros. A radiodifusão no Brasil, Plano Editorial, 03.1998.

⁶ Entre estas obrigações constam as de: a) disponibilizar canais para a transmissão gratuita da programação das radiodifusoras locais e de um conjunto de entidades públicas e entidades não-governamentais sem fins de lucro; b) permitir o uso, a título oneroso, de dois canais para transmissão de congressos, conferências etc. por terceiras pessoas jurídicas; e c) destinar 30% dos canais tecnicamente disponíveis para transmitir programação de pessoas jurídicas independentes da prestadora.

As principais reformas trazidas pela privatização

Em agosto de 1995, uma emenda à Constituição Federal permitiu a exploração pelo capital privado de todos os serviços de telecomunicações, o que, por sua vez, levou à aprovação de diversas leis disciplinando esta matéria, a começar pela Lei 9.295, aprovada em julho de 1996. Este dispositivo legal teve grande impacto sobre a trajetória e estrutura do mercado de telefonia móvel entre outras razões porque: a) permitiu a entrada de empresas privadas com participação majoritária do capital nacional⁷ para oferecer o serviço usando a banda B; b) ordenou a separação estrutural entre a telefonia fixa e móvel, obrigando à Telebrás a criar 16 subsidiárias para continuar prestando o serviço usando a banda A; c) viabilizou o estabelecimento de uma série de restrições relativas à propriedade cruzada de empresas de telefonia móvel celular⁸.

Cabe destacar que a licitação das outorgas correspondentes ao serviço móvel celular em banda B, por ter ocorrido em um momento de auge do setor em nível mundial – previamente ao "estouro da bolha" da Internet e à presente crise do sistema financeiro internacional –, rendeu R\$ 7,5 bilhões ao Tesouro Nacional, o que representou um ágio substancial sobre o preço mínimo estabelecido pelo Poder Público.

Precedendo a privatização do Sistema Telebrás, foram explicitados os principais objetivos da reforma – universalização dos serviços e introdução de ampla e efetiva competição. Foi aprovada, em julho de 1997, a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), que passou a reger a prestação de todos os serviços, exceto os de radiodifusão, que continuaram a reger-se pela Lei 4.117/62, e os de TV a cabo, que continuaram a reger-se pela Lei 8.977/95.

A LGT criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como agência estatal autárquica com amplos poderes de regulação e fiscalização setorial e ainda determinou que a Lei 8.884/94, de defesa da concorrência, fosse aplicada plenamente ao setor das

⁷ As concessões para o serviço móvel celular e para os serviços de transporte de sinais de telecomunicações por satélite somente poderiam ser outorgadas a empresas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País. Durante os três anos seguintes à aprovação da lei, o Poder Executivo poderia adotar, nos casos em que assim o exigisse o interesse nacional, limites à participação do capital estrangeiro nas empresas concessionárias, assegurando que pelo menos 51% do capital votante pertencessem direta ou indiretamente a brasileiros.

⁸ Foram definidas 10 áreas para prestação do serviço móvel e estabeleceu-se que ninguém poderia controlar direta ou indiretamente mais de uma das empresas atuando nas áreas numeradas de 1 até 6, ou mais de uma das empresas atuando nas áreas numeradas de 7 até 10, ao menos que uma delas operasse na banda A e a outra na banda B, sem nenhuma superposição geográfica da área de prestação do serviço. As áreas definidas foram as seguintes. Região I: Região metropolitana de São Paulo. Região II: Municípios do interior de São Paulo. Região III: Rio de Janeiro e Espírito Santo. Região IV: Minas Gerais. Região V: Paraná e Santa Catarina. Região VI: Rio Grande do Sul. Região VII: Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Acre e Distrito Federal. Região VIII: Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima. Região IX: Bahia e Sergipe. Região X: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas.

telecomunicações, atribuindo à Anatel uma série de competências legais, que são complementares às aquelas que são atribuídas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em relação ao controle, prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica⁹.

A delimitação de competências estabelecida na LGT visava criar sinergias importantes ao permitir que o sistema de defesa da concorrência incorporasse conhecimentos que somente os técnicos da Anatel detêm - sobre a dinâmica setorial e as características da regulação que podem afetar esta dinâmica -, facultando que a inter-relação constante dos funcionários da Anatel com o Cade lhes outorgasse uma melhor compreensão de aspectos econômicos e legais da defesa da concorrência que são relevantes para uma correta definição do marco regulatório setorial.

Perante o novo contexto legal, a assimetria regulatória foi considerada como um instrumento muito importante para atingir os objetivos da reforma. Sua principal manifestação foi a instauração de dois regimes jurídicos diferentes para a prestação dos serviços de telecomunicações, a saber: o regime jurídico público, ao qual atualmente se submetem as empresas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC); e o regime jurídico privado, que rege a prestação deste e outros serviços por empresas autorizadas¹⁰.

Em particular, duas diferenças importantes residem em que somente as concessionárias estão obrigadas a cumprir metas de universalização e continuidade, e em que elas devem respeitar limites tarifários estabelecidos contratualmente e que não são impostos às autorizadas¹¹.

Cabe destacar que, ao ser encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de LGT, o ministro das Comunicações anunciou que o Poder Executivo pretendia elaborar outro projeto, cuja aprovação permitiria que a mesma agência regulasse não somente serviços

⁹ Mais concretamente: no caso particular em que o processo envolver empresas do setor de telecomunicações, a LGT determinou que a Anatel deve assumir as funções outorgadas anteriormente à Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério de Justiça e à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério de Fazenda (SEAE) em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações à ordem econômica (tanto no caso de atos de mercado bem como quando for necessário para defender a competição).

¹⁰ Em termos gerais, estes regimes diferem entre si em relação aos deveres de universalização e de continuidade, à regulação de preços e tarifas, às condições de acesso ao mercado, às possibilidades de adoção de estratégias de diversificação ou de ampliação da área geográfica de atuação da empresa, ao grau de regulação e fiscalização e aos prazos de vigência das respectivas licenças, dentre outros aspectos.

¹¹ O único caso em que uma empresa autorizada deve respeitar um teto tarifário é quando o número de autorizações tiver sido limitado pela Anatel e um dos critérios para selecionar a prestadora do serviço tiver sido a menor tarifa proposta.

de telecomunicações "tradicionais" - como telefonia e transmissão de dados¹² -, como também a prestação dos serviços eletrônicos de comunicação de massa.

Em abril de 1998, foi aprovado, por decreto, o Plano Geral de Outorgas (PGO). Tal plano definiu "regiões"¹³ e "setores"¹⁴ que servem de referência para delimitar a área de prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC; estabeleceu o cronograma e as condições para a entrada de novos prestadores; e autorizou a diversificação das atividades das empresas de STFC e de suas controladas, condicionando esta possibilidade ao cumprimento de obrigações de universalização ou, no caso das autorizadas, de metas de abrangência.

A nova regulação implicava que no primeiro momento, pelo menos até 2002, os serviços locais e os de longa distância nacional e internacional deviam ser prestados em regime de duopólio, enquanto que os de longa distância intra-regional admitiriam a prestação por quatro concorrentes.

Em maio do mesmo ano, também por decreto, foi aprovado o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (PGMU), que definiu as obrigações das concessionárias do STFC em relação à expansão da oferta e dos prazos de atendimento da demanda de acessos individuais e da disponibilidade de acessos coletivos. Em ambos os casos, o PGMU definiu alguns objetivos específicos de atendimento à demanda de pessoas deficientes, estabelecimentos educacionais e instituições de saúde.

A privatização do Sistema Telebrás foi implementada em 1998, isto é, antes da crise financeira que atingiu o setor. O respectivo processo de licitação rendeu a cifra recorde de US\$ 19 bilhões ao Tesouro. Em 1999 foram licitadas as autorizações que permitiriam às chamadas empresas "espelho" iniciar suas operações, como concorrentes das concessionárias, nas quatro Regiões do PGO.

Em julho de 2000, foi aprovada a Lei 9.986, que estabeleceu um novo regime para a gestão dos recursos humanos das agências reguladoras. Entretanto, contra esta lei pesa uma ação direta de inconstitucionalidade, a ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A Anatel, em decorrência de liminar deferida pelo próprio STF, foi obrigada a

¹² Paralelamente, com o objetivo de terminar imediatamente com a discricionariedade que caracterizava a outorga de concessões para radiodifusão, o Poder Executivo, em dezembro de 1996, tinha definido que as outorgas fossem emitidas exclusivamente a título oneroso e mediante um processo de licitação no qual consideraria como critério decisório não somente o maior preço oferecido pela outorga, porém também a disposição a assumir compromissos de interesse público relativos aos conteúdos da programação.

¹³ A Região I abrange Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima. A Região II alcança Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Goiás, Distrito Federal, Rondônia, Acre e Rio Grande do Sul. A Região III compreende o território do Estado de São Paulo. A Região IV abrange todo o território nacional. A Região V abarca todo o território nacional.

¹⁴ Na maior parte dos casos, coincidem com o território de uma unidade da Federação.

suspender, por tempo indeterminado, as inscrições para o concurso que permitiria preencher cargos vagos em seu quadro de pessoal.

Em junho de 2000, o Conselho Diretor da Anatel determinou que o Serviço Móvel Pessoal (SMP) utilizaria a banda de 1,8 GHz. Foi definido o modelo de exploração do serviço permitindo a entrada de três empresas em cada área de prestação, operando, respectivamente, nas bandas C, D e E. A respectiva licitação indicou quanto tinha mudado a conjuntura econômica nacional e internacional desde a privatização do Sistema Telebrás - duas tentativas de licitar a banda C fracassaram e a demanda pela banda D foi menor que a esperada, deixando alguns lotes vagos.

Em novembro do mesmo ano, foram definidas as regras para a abertura total a novos competidores na prestação do STFC, incluindo os condicionamentos que regerão a diversificação das atividades das atuais operadoras ou das empresas a elas vinculadas. Em termos gerais, essas regras implicam que, embora não havendo condicionamentos para os novos entrantes no STFC local, as novas autorizações para prestar o STFC de longa distância nacional ou internacional serão expedidas concomitantemente com autorizações na modalidade local. As respectivas empresas autorizadas devem cumprir as metas de teledensidade determinadas pela Anatel.

Quanto aos serviços de radiodifusão, cabe destacar que, em 22 de maio de 2002, o Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda Constitucional que permitirá que empresas de radiodifusão sejam controladas por pessoas jurídicas, inclusive estrangeiras, estas tendo sua participação restrita (o teto para a participação do capital estrangeiro é de 30%).

Os fundos setoriais (Fust e Funttel)

No Brasil, existem dois fundos setoriais legalmente constituídos e destinados à implementação de objetivos sociais, tecnológicos e econômicos específicos. O primeiro deles é o Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que foi criado em agosto de 2000 pela Lei 9.998. Este fundo é constituído, entre outras fontes de recursos, pela contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação de serviços de telecomunicações¹⁵ e, nos termos da lei, deve ser utilizado para cobrir parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento de obrigações de universalização de serviços de telecomunicações que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

O segundo é o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), ao qual as empresas devem recolher 0,5% de sua receita bruta¹⁵. O Funttel foi instituído em novembro de 2000 pela Lei 10.052 e suas finalidades são estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital.

Concernente a estes fundos, merece ser destacado que, por razões diversas, a maior parte dos seus recursos ainda não foi utilizada e que parte importante dos mesmos corre efetivo perigo de não ser destinada ao desenvolvimento do próprio setor ou a uma maior utilização dos serviços de telecomunicações como originalmente previsto, sendo desviada para subsidiar outras atividades.

Uma tal situação pode ter, entre outras, as seguintes conseqüências indesejáveis: a) a redução desnecessária da rentabilidade dos investimentos no setor de telecomunicações, trazendo prejuízo para os atuais acionistas; b) a redução da rentabilidade dos investimentos, diminuindo os incentivos à entrada de novos concorrentes, fato este que, por sua vez, afeta negativamente o ritmo de introdução de ampla e efetiva competição; c) o desvio de recursos do setor para outras atividades econômicas, gerando distorções dos incentivos inter-setoriais.

Adicionalmente, as empresas que prestam serviços no País, ao não contarem com os recursos imobilizados no Fust ou no Funttel, deixam de implementar projetos que poderiam ser de interesse da comunidade, como a expansão da rede ou a melhoria e diversificação dos serviços oferecidos.

¹⁵ Excluindo-se vendas canceladas, descontos concedidos, ICMS, PIS e Cofins.

Os tributos e as taxas no setor das telecomunicações

No atual contexto legal e regulatório, o setor das telecomunicações gera importantes transferências de recursos para o setor público, tanto por sua qualidade de arrecadador de tributos incidentes sobre os serviços de telecomunicações quanto pelo pagamento de diversas taxas.

Quanto aos tributos incidentes sobre os serviços de telecomunicações, um recente estudo da Fundação Getúlio Vargas demonstra que a única constante na sua atribulada história é a elevadíssima carga que os tributos representam para os usuários destes serviços. Atualmente, no Brasil, a carga tributária sobre o setor das telecomunicações ultrapassa 40%, enquanto que em países desenvolvidos as alíquotas variam de 20% a 25%.

Adicionalmente, a análise da estrutura tributária nacional permite constatar que no setor das telecomunicações são ignorados os preceitos constitucionais de essencialidade e seletividade. O primeiro requer que se estabeleçam as alíquotas em razão inversa da imprescindibilidade das mercadorias de consumo generalizado. O segundo define que as maiores alíquotas devem ser reservadas aos produtos de consumo restrito, isto é, supérfluo nas classes de maior poder aquisitivo¹⁶.

O valor nominal da alíquota do ICMS, aqui cobrado nos casos da telefonia fixa e da móvel, é de, aproximadamente, 25%, o que equivale à tributação de bens de luxo e bebidas, embarcações de esporte e de recreio, cigarros, charutos e cigarrilhas, e armas e munições. E é muito superior à tributação de bens duráveis (18%) ou à de outros serviços básicos, como o de energia elétrica (12%). Note-se que o impacto deste imposto é caracterizado como "Imposto por Dentro" - uma técnica tributária - que resulta numa alíquota de 33% sobre os serviços efetivamente prestados. É conveniente esclarecer o que se denomina de "Imposto Calculado por Dentro". A fórmula de cálculo a ser aplicada, no caso, é a seguinte:

$$I_e = \left\{ \frac{1}{1 - I_n} \right\} - 1$$

Em que:

$$I_e = \text{Imposto efetivo} \quad I_n = \text{Imposto nominal}$$

A título de exemplo, atribuindo a I_n (Imposto nominal) o valor de 0,25 (que corresponde a uma alíquota do ICMS de 25%) e, utilizando a fórmula já referida, obtém-se para I_e

¹⁶ Aliomar Baleeiro, Direito Tributário Brasileiro, São Paulo, Ed. Forense, 1999, citado em parecer jurídico da Fundação Getúlio Vargas.

(Imposto efetivo) o valor numérico de 0,33 (33%), percentual esse que é aplicado sobre os serviços efetivamente praticados.

No caso de incluírem-se no exemplo anterior os valores do Cofins (0,03) e do PIS (0,0065), o In (imposto nominal) resultaria em 28,65 (28,65%). Ao introduzir esse valor na fórmula, resulta para Ie (imposto efetivo) o valor numérico de 0,4015 (40,15%) ou seja, acrescenta-se quarenta vírgula quinze por cento aplicados efetivamente sobre os serviços praticados.

Em relação à cobrança de direitos de passagem ou de taxas pelo uso do solo, observa-se que ela não somente difere entre municípios, como também dentro do próprio município - na mesma cidade as empresas pagam preços diferentes por instalações localizadas a poucos metros umas de outras - e entre operadoras, criando um diferencial competitivo entre estas totalmente arbitrário. Trata-se de um sistema que coloca óbices ao desenvolvimento do setor e que, do ponto de vista das empresas afetadas, pode ser classificado como complexo, pouco transparente e discriminatório, afetando negativamente o desenvolvimento do setor de telecomunicações.

Um dos efeitos mais perversos dessa elevada carga tributária é o fato de que ela impossibilita uma maior penetração dos serviços nas classes de menor poder aquisitivo.

Por outro lado, também contribui para o aumento – em níveis muito elevados – da inadimplência do pagamento das contas dos serviços de telecomunicações.

Um dos fortes motivos para a redução da carga tributária é analisado em parecer técnico pela FGV-SP¹⁷, no qual se argumenta que, reduzindo-se os impostos, surgiria uma elasticidade de demanda para os serviços de telecomunicações, resultando num crescimento de tráfego, que por sua vez tende a compensar uma eventual perda na arrecadação dos tributos pelos Estados.

¹⁷ Para mais esclarecimentos, consultar parecer técnico da FGV-SP, de 13.01.99, disponível na Telebrasil.

Conquistas recentes do setor das telecomunicações

A reforma regulatória e a privatização do setor das telecomunicações do Brasil apresentaram resultados positivos realmente notáveis, inclusive quando avaliados tendo como referencial o desenvolvimento do setor no resto do mundo.

Do ponto de vista empresarial, a confiança no modelo proposto para a reforma das telecomunicações no Brasil manifestou-se não somente na decisão, por parte de um grande número de empresários, de iniciar a prestação de serviços de telecomunicações no País, porém, mais concretamente, no aumento significativo do nível de investimentos nacionais e estrangeiros daí decorrentes.

Após a privatização do Sistema Telebrás, os investimentos no setor de telecomunicações passaram de um patamar de pouco mais de R\$ 7 bilhões anuais para R\$ 12,3 bilhões em 1998, R\$ 12,2 bilhões em 1999, R\$ 16,2 bilhões em 2000 e R\$ 21,4 bilhões em 2001. Fruto desses investimentos, a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB) nacional passou dos 2%, no momento da privatização, para mais de 3% em 2001¹⁸.

Em termos dos principais objetivos da Reforma, explicitados pelo Governo, os resultados devem ser avaliados considerando tanto o grau de cumprimento das metas de qualidade e universalização propostas para o serviço telefônico fixo comutado quanto a evolução da oferta e demanda dos outros serviços, como também, em ambos os casos, o nível de competição alcançado nos respectivos mercados.

Em relação à universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), cumpre assinalar a execução - inclusive antecipada, no caso de algumas empresas - das obrigações constantes dos respectivos contratos de concessão.

Entre 1994 e 2001, o número de acessos telefônicos fixos instalados evoluiu de 13,3 milhões para 47,8 milhões; e a teledensidade, de 8,6 acessos por 100 habitantes para 28,2 acessos por 100 habitantes. A expansão do número de acessos fixos fez com que a participação do País no número de acessos fixos em serviço na América Latina evoluísse de 26% em 1994 para 42% em 2000, e que a teledensidade registrada no Brasil em 2001 fosse superior à média que, no resto do mundo, corresponde a países com PIB *per capita* semelhante.

Mais importante ainda é a diminuição - em relação ao período anterior à privatização - das desigualdades entre as diversas classes sociais e as diversas regiões geográficas, no tocante à difusão do STFC.

¹⁸ Desde o começo da Reforma o capital estrangeiro respondeu por investimentos de, aproximadamente, US\$ 30 bilhões.

Tomando como referência o período 1997-2001, um exemplo ilustrativo é o do STFC na Região II, onde, apesar das respectivas concessionárias não terem optado pela antecipação do cumprimento das metas de universalização, a percentagem de domicílios da classe C atendidos com STFC passou de 25% para 87% e, no caso de domicílios da classe D, evoluiu de menos de 5% para 51%.

Um grande esforço foi feito em termos de telefonia pública: de 300 mil telefones públicos em 1994 passou-se para um total de 1,4 milhão de unidades em 2001, fato que se refletiu na teledensidade de telefones públicos, que entre 1994 e 2001 passou de 2,2 para 8 telefones por 1.000 habitantes.

A expansão da rede deu-se no contexto de um processo de incorporação de modernas tecnologias - a tecnologia digital alcança 97% dos telefones - e da necessidade de cumprir o plano de metas de qualidade, estabelecido pela Anatel, considerando como referência patamares internacionais.

É conveniente ressaltar que houve apreciável melhoria nos indicadores de qualidade dos serviços prestados pelos operadores e que são objeto de monitoramento por parte da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.

Exemplificando: em julho de 1998, o índice de "Erros em Conta", medido por "erros por 1.000 contas emitidas", à exceção de duas operadoras, ficou abaixo da meta especificada para 2001. Em dezembro de 2001, todas as operadoras monitoradas pela Anatel já tinham suplantado a meta de "erros por 1.000 contas emitidas". Para mais esclarecimentos, referir-se ao documento "Balanço 2001", da Anatel, 3ª edição (págs. 29 e 30).

Os resultados positivos da Reforma em termos de expansão da oferta de serviços estiveram longe de se manifestar apenas na prestação do STFC. Muito pelo contrário, pois também o mercado de outros serviços foi notavelmente ampliado.

Caso de especial destaque é o do serviço de telefonia móvel celular, já que, entre o ano 1994 e o ano 2001, o número de acessos móveis passou de 0,8 milhão para 28,7 milhões, permitindo ao País passar de uma teledensidade de 0,5 acesso móvel por 100 habitantes, em 1994, para uma teledensidade de 17 acessos móveis por 100 habitantes, em 2001. O País ocupa a 9ª posição mundial em tamanho da planta de telefonia móvel.

Vale ainda destacar que a expansão da oferta da telefonia móvel celular foi acompanhada da expressiva melhoria dos indicadores de qualidade quanto à sua prestação. Paralelamente à expansão do serviço móvel celular, ocorreu a expansão, junto com a entrada de novos concorrentes, de outros serviços móveis.

Dentre eles destacam-se o Serviço Móvel Global por Satélite, que teve início em 1998 e hoje conta com mais de 20 mil acessos em serviço; o Serviço Móvel Especializado,

conhecido como trunking (que passou de aproximadamente 89 mil assinantes em 1997 para mais de 590 mil em 2001); e o Serviço Limitado Móvel, cujo número de assinantes evoluiu, entre 1997 e 2001, de aproximadamente 14 mil para mais de 29 mil.

Não se pode ignorar que os resultados não têm sido empolgantes para o conjunto de serviços denominados de comunicação de massa - entre os quais os serviços de TV a cabo e os de radiodifusão - que não são regidos pela Lei Geral das Telecomunicações. No setor de radiodifusão não houve mudanças significativas, apesar da aprovação pela Anatel de Planos Básicos de Canais. As empresas aguardam que as autoridades governamentais definam que modelo o País adotará para a transição e implantação da TV digital.

No segmento de TV por assinatura, o número de assinantes passou de 0,4 milhão em 1994 para 3,6 milhões em 2001 - sendo 2,1 milhões de assinantes de TV a cabo, 1,2 milhão de serviços satelitais e 0,3 milhão de serviços prestados pelo Sistema de Distribuição Multiponto, Multicanal (MMDS) -, constituindo uma evolução bem aquém da esperada.

Quanto ao objetivo de introduzir ampla e efetiva competição, os resultados foram muito significativos em um conjunto de mercados. Destacam-se os casos dos mercados do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para longa distância - onde a competição foi dinamizada pela implementação do código de seleção de prestadora -, do serviço móvel (onde as novas operadoras entrantes ocuparam, em média, um terço do mercado), e dos serviços multimídia, para os quais a Anatel emitiu mais de 330 autorizações.

Para os serviços de TV por assinatura ocorreu uma grande diversificação na propriedade das empresas. Chegou-se a outorgar até quatro licenças de TV a cabo para uma mesma localidade. Tais operadoras, por sua vez, concorrem diretamente com os serviços prestados utilizando satélite ou MMDS (Multichannel Multipoint Distribution Service ou Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal).

Vale destacar a ampliação da competição no que se refere à disponibilização de sistemas de satélites. Em 1994, estavam autorizados a operar no Brasil três satélites brasileiros e seis estrangeiros. Ao finalizar o ano de 2001, contavam-se oito satélites brasileiros e 31 estrangeiros.

Entretanto, é inegável que, na telefonia fixa comutada local, a ocupação do mercado por novos competidores mostrou-se aquém das expectativas geradas pela Reforma. As novas operadoras, também chamadas de empresas "espelho", responderam, em 2001, por apenas 5,4 milhões dos acessos fixos instalados, isto é, por 11% do total existente.

A expansão extraordinária da oferta tornou disponível uma série de serviços de telecomunicações em quase todo o território nacional, e a introdução de competição deu origem a uma evolução dos preços que foi abertamente favorável aos usuários.

Mais uma vez, um exemplo demonstrativo da evolução positiva pela qual passou o setor de telecomunicações nos é dado pelo Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Em 1994, previamente à privatização do Sistema Telebrás, era necessário aguardar até dois anos para obter uma linha telefônica, mesmo nas grandes cidades.

Os elementos de composição de preços e de tarifas no setor das telecomunicações são formados por uma cesta de serviços. Os itens que a compõem são: a habilitação, a assinatura mensal, os pulsos, uma determinada quantidade de minutos de chamadas de longa distância nacional e uma determinada quantidade de minutos de chamadas de longa distância internacional.

A Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel para mostrar como os valores de preços e tarifas têm evoluído ao longo dos anos, tomou como base uma cesta de referência de um assinante residencial.

Em 1990, os valores eram fortemente afetados pelo custo do acesso, a “habilitação”. Ao longo dos últimos anos, eles têm se mantido estáveis.

Em 1994, o preço médio da cesta de referência para um assinante residencial era de R\$ 59,80. Em contrapartida, em 2001, o serviço residencial esteve disponível em quase toda localidade com mais de 1.000 habitantes, com o tempo de espera para sua obtenção medido em semanas. O preço médio da cesta de referência acima mencionada caiu, em termos reais, para R\$ 35,30, a valores de dezembro de 1994.

Entre os itens que compõem a cesta básica de serviços, merecem destaque o valor da habilitação, que passou de R\$ 1.118,00, em 1994, para R\$ 38,00, em 2001, e a tarifa de longa distância nacional, que, no mesmo período, passou de R\$ 0,25 para R\$ 0,12. Tais valores referem-se apenas aos preços máximos autorizados pela Anatel, e, portanto, não refletem quedas mais acentuadas nos preços devidas a descontos ou promoções.

Finalmente, vale salientar que os usuários do STFC não foram os únicos favorecidos pela expansão da oferta dos serviços de telecomunicações e pela introdução da competição. Mencionaremos, dentre outros exemplos: a) os serviços de transmissão de dados, cujos preços caíram 60% ou mais entre 1997 e 2001; b) os pacotes básicos da TV por assinatura, cujo preço médio passou de R\$ 68,00, em 1998, para R\$ 34,00, em 2001; c) os serviços telefônicos, com uma notável queda nos preços de habilitação e nas tarifas médias por minuto, que são em geral inferiores àquelas vigentes no resto do continente americano.

Dificuldades recentes do setor das telecomunicações

O quadro até aqui descrito mostra como a trajetória do setor das telecomunicações, ao longo dos últimos anos, resultou numa série de conquistas de inegável importância econômica e social que é necessário não somente preservar mas sobretudo aprofundar.

Contudo, não se deve ignorar o outro lado da moeda referente aos dados já apresentados neste trabalho. Entre outros aspectos, caracterizam a atual conjuntura: a) o altíssimo nível de endividamento de muitas empresas - a dívida líquida total do setor chegou aos R\$ 46 bilhões em 2001; b) a deterioração dos resultados das concessionárias, com retorno de apenas 1% sobre o capital investido em 2001; c) o fracasso parcial das licitações para utilização do espectro para prestação de novos serviços móveis; d) a previsível queda dos investimentos - os R\$ 18 bilhões investidos em 2001 devem cair para menos de R\$ 9 bilhões, previstos para 2002.

A situação das prestadoras de serviços está afetando severamente os produtores de equipamentos e de software para telecomunicações, refletindo-se numa queda significativa das encomendas. Estes resultados são produto da convergência de múltiplos fatores, de âmbito nacional e internacional, afetando todo o setor. Entre esses fatores cabe destacar as condições específicas, definidas em regulamentação, para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) pelas concessionárias.

Dentre os fatores conjunturais que afetaram negativamente todo o setor está o fato de o Brasil ter atravessado duas crises cambiais importantes com as desvalorizações de 1999 e 2001 e, no mercado internacional, e a ocorrência do estouro da "bolha Internet", com sua subsequente crise financeira. Estes fatores geraram perdas trilhonárias, levaram à concordata dezenas de empresas e resultaram em demissões em massa (estima-se a demissão de 400 mil funcionários em 2001 e mais de 60 mil no decorrer deste ano). O crédito para as empresas do setor se tornou particularmente escasso e caro, tirando o fôlego das políticas de investimentos.

Quanto às condições definidas para a prestação do STFC, o cumprimento das metas de universalização pelas operadoras implicou em expandir a oferta de serviços além da demanda objetivamente existente, se consideradas as tarifas vigentes.

Assim, o nível de capacidade ociosa nas redes não tem precedentes. São quase 9 milhões de linhas - ou seja, 20% do total instalado - chegando a regiões remotas ou de baixa densidade populacional. Para as operadoras, tal fato resultou numa elevação dos custos médios associados à prestação dos serviços, que teve que conviver com os tetos tarifários estabelecidos pela Anatel.

Foram incorporados como usuários segmentos da população pertencentes às classes sociais de menos recursos econômicos. Tais usuários geram, para a prestadora dos serviços, baixo tráfego e receitas que, em mais de 50% dos casos, são inferiores aos respectivos custos operacionais. Também apresentam um alto índice de inadimplência, visto que estes usuários nem sempre têm condições de pagar pelo serviço usufruído. A operadora é, então, pressionada triplamente: não recebe pelo serviço prestado, tem gastos adicionais associados às atividades de suspensão do serviço ou de sua desconexão e ainda paga os tributos sobre os serviços prestados e faturados.

A respeito da situação descrita no parágrafo anterior, é necessário destacar que a elevada capacidade ociosa implica para a operadora na realização de investimentos ineficientes, tanto do ponto de vista social quanto do econômico. Aprofundando a análise, verifica-se também que existem casos de utilização de serviços a preços inferiores a seus respectivos custos operacionais.

Por outro lado, a inadimplência e a capacidade ociosa existentes colocam um limite objetivo para aprofundar o processo de universalização dos serviços sem operar previamente modificações também pelo lado da demanda. Isso porque os preços praticados pelas concessionárias já se ajustaram na média aos custos associados a uma prestação eficiente dos serviços.

É importante colocar entre parênteses, para avaliar à luz da experiência dos últimos anos, alguns aspectos institucionais relevantes para a implementação do novo modelo.

Em primeiro lugar, é preciso assinalar que no Brasil, tal como no resto do mundo, o modelo de agências independentes demonstrou ser fundamental para a transparência no estabelecimento e aplicação de regras nos mercados em que empresas privadas prestam serviços públicos. Tal modelo traz maior garantia de justiça e estabilidade para as regras dos negócios e redundante em condições mais atraentes para a realização de investimentos privados.

Em particular, preservar a independência da Anatel é imprescindível para que ela possa implementar adequadamente as políticas setoriais - definidas pelo Poder Executivo ou Legislativo - sem ceder à pressão de interesses particulares resultante de agentes atuando na esfera pública ou privada. Por outro lado, tal independência pressupõe contar a agência com recursos humanos adequadamente capacitados para fazer uma avaliação técnica e objetiva dos problemas.

Neste contexto, gera particular preocupação o registro de uma persistente corrente de "migração" de alguns dos melhores quadros da Anatel para trabalhar no setor privado. Tal migração é facilitada pela relativa escassez – em nível nacional - de profissionais especializados e pela remuneração relativamente pouco estimulante paga aos funcionários da agência. O fato é especialmente grave porque, em virtude de liminar

deferida pelo STF, a Anatel suspendeu por tempo indeterminado o concurso público que lhe permitiria incorporar novos profissionais a seus quadros.

Em segundo lugar, deve ser abordada a questão das dificuldades encontradas pelo atual sistema de defesa da concorrência para lidar - com a agilidade necessária - com o processo realmente complexo de fusões, aquisições e acordos tecnológicos entre empresas que, cada vez mais, caracteriza o setor das telecomunicações.

A necessidade de dotar o sistema de maior agilidade para cumprir com suas funções e de outorgar-lhe um grau maior de independência foi reconhecida pelo próprio Poder Executivo, que, recentemente, colocou para consulta pública proposta para a criação de uma Agência de Defesa da Concorrência.

Trata-se de uma iniciativa importante porque dificilmente poderão ser considerados apropriados para enfrentar os desafios atuais a estrutura e o orçamento característicos da etapa prévia à privatização da prestação de serviços públicos.

Em terceiro lugar, em matéria de política de telecomunicações, foi assumida pelo País - ou está em fase de negociação - uma série de compromissos decorrentes de negociações e diálogo com entidades internacionais, dentre as quais a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União Européia (UE), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os acordos alcançados nestas instâncias - que ainda não foram avaliados com a profundidade que merecem - têm ou terão impacto decisivo sobre o setor de telecomunicações no Brasil, tanto para as prestadoras de serviços quanto para a indústria que as abastece, bem como para seus usuários.

Em quarto lugar, cabe uma reflexão sobre a adequação do sistema educacional à nova realidade do setor. É um fato, ainda hoje freqüente, que os currículos universitários de carreiras como direito, economia ou de algumas engenharias não incluem uma capacitação em áreas de conhecimento que atualmente são importantes para que os profissionais tenham um desempenho satisfatório quando inseridos no respectivo mercado de trabalho.

A situação é preocupante porque lidar com temas complexos, como a prestação de serviços públicos pelo setor privado ou a defesa da concorrência em setores regulados, requer tanto da Anatel quanto do Cade uma adequação do perfil dos seus profissionais. Entretanto, esta necessidade não é privativa dos órgãos da administração pública. Pelo contrário, também é freqüente entre empresas privadas prestadoras de serviços, produtoras de equipamentos ou desenvolvedoras de software, e outras mais.

A necessidade de realizar uma adequação dos perfis profissionais tem tripla origem. Uma é a inovação tecnológica quase permanente, que coloca novos desafios em todo o mundo. Outra é a transformação de monopólios estatais em sistemas concorrenciais, que exige dos prestadores de serviços capacidades gerenciais e de marketing distintas daquelas que eram adequadas à etapa anterior. Outra ainda é a modificação, decorrente da privatização, do vínculo entre prestadores de serviços e fornecedores de equipamentos, que exige novas capacidades gerenciais e de marketing.

Propostas para a continuidade do sucesso do setor das telecomunicações

Universalização e competição: consolidar os avanços obtidos

Diferentemente da situação enfrentada em 1995, quando foi iniciado o processo de reforma e privatização das telecomunicações no Brasil, e como historiado neste documento, a próxima etapa para o desenvolvimento do setor das telecomunicações não irá requerer uma revolução no modelo de prestação de serviços. Este foi viabilizado pela transformação radical ocorrida no marco jurídico vigente antes da privatização. Pelo contrário, o diagnóstico feito da situação atual permite afirmar que o grande desafio das políticas públicas relativas aos serviços de telecomunicações consistirá em implementar, no modelo atual, ajustes visando consolidar e ampliar os avanços já obtidos. O que se vislumbra é criar condições para que as empresas do setor das telecomunicações possam continuar a contribuir, de forma positiva, para o cumprimento das metas de desenvolvimento social, econômico e tecnológico do País.

É imperativo que sejam conciliados, de um lado, o objetivo de ampliar a oferta e utilização dos serviços de telecomunicações - assegurando uma efetiva, ampla e justa competição entre seus prestadores – e, de outro, a evolução para uma situação onde empresas extremamente eficientes (usufruindo de economias de escala e escopo comparáveis aos existentes no resto do mundo), atuando em regime concorrencial, obtenham uma razoável remuneração de seus investimentos.

Política Industrial: Substituição seletiva de Importações e crescimento das exportações setoriais

Na próxima etapa, será indispensável considerar, de forma mais cuidadosa, a maneira como evolui a relação entre os serviços de telecomunicações e a indústria fornecedora de equipamentos e de software, de modo a promover um processo seletivo de substituição competitiva de importações e, ao mesmo tempo, viabilizar o crescimento das exportações setoriais. Com este objetivo, será necessário estabelecer uma política industrial para o setor das telecomunicações que, de forma articulada, inclua toda a cadeia produtiva, desde a pesquisa e desenvolvimento de produtos até a produção de insumos, formação de pessoal, produção e comercialização de equipamentos e sistemas, exportação de produtos e serviços e as estruturas de financiamento de todas as etapas; como também orientar essa política para o aumento da competitividade da indústria nacional, a ampliação do valor agregado à produção, a melhoria da balança comercial da indústria de telecomunicações e a ampliação do mercado de trabalho.

Radiodifusão: Aprovação da lei dos serviços de comunicação de massa

Para o caso específico dos serviços de comunicação eletrônica de massa e para completar o processo de reforma das telecomunicações, será preciso aprovar uma nova

lei, coerente com o modelo adotado para os demais serviços. Tal legislação deverá levar em conta o fenômeno da convergência econômica e tecnológica, o pleno exercício do direito à liberdade de expressão e ao acesso a fontes diversificadas de informação. Contar com um marco regulatório adequado para os serviços de comunicação eletrônica de massa adquirirá particular relevância quando for adotado um padrão digital para a radiodifusão de sinais de TV que propiciará a integração entre os serviços de radiodifusão e de telecomunicações.

Fortalecimento Institucional: Consolidar a capacidade regulatória e de articulação entre as distintas áreas do governo

Igualmente importante é haver um esforço visando o fortalecimento institucional da Anatel. Parte deste esforço deve concentrar-se em consolidar a capacidade regulatória e a independência da Anatel e em adequar o sistema de defesa da concorrência para estar à altura do desafio colocado pela privatização de serviços de interesse público. Ainda visando o fortalecimento institucional, é desejável obter uma melhor articulação entre as diferentes áreas do Governo, especialmente entre a Anatel e os vários ministérios, notadamente os atuantes nos campos da saúde, educação, ciência e tecnologia, indústria, relações internacionais e justiça. Tal articulação entre diversas áreas governamentais permitirá uma maior sinergia na utilização dos recursos estatais e uma maior eficiência na consecução dos objetivos gerais do Governo.

Fundos Específicos como Fust e Funttel: Garantir a aplicação dos Recursos no setor das Telecomunicações

A respeito da arrecadação e utilização dos recursos de fundos específicos, como Fust e Funttel, as ações do Governo devem visar o equilíbrio entre os valores arrecadados e a necessidade de recursos para implementar projetos de expansão da rede ou a maior utilização dos serviços que são do interesse da comunidade, nos termos previstos em lei. É importante evitar o desvio de recursos do setor para outras atividades econômicas, gerando distorções dos incentivos intersetoriais ao investimento ou a redução desnecessária da rentabilidade dos investimentos das empresas de telecomunicações.

Taxas e Tributações: Racionalizar a Cobrança

Quanto às transferências de recursos feitas pelo setor das telecomunicações para o setor público, tanto na sua qualidade de arrecadador de tributos incidentes sobre os serviços de telecomunicações quanto como pelo pagamento de diversas taxas, é importante que sejam preservados os preceitos institucionais de essencialidade e seletividade, o que, por sua vez, certamente terá efeitos positivos sobre o processo de universalização que é um dos eixos da atual reforma.

Adicionalmente, é importante a racionalização da cobrança de direitos de passagem ou de taxas pelo uso do solo, de forma a estabelecer critérios nacionais e compatíveis com a necessidade de preservar condições de ampla e justa competição entre prestadores de serviços.

Comentário: Há um razoável consenso no setor privado

Finalmente, cabe comentar que existem múltiplas opções para a implementação de políticas públicas nas questões colocadas neste trabalho. Cada opção afetaria diferentemente os vários segmentos do mercado de telecomunicações e os usuários dos respectivos serviços. É possível visualizar que as opiniões ou análises dos diversos membros do segmento empresarial - em torno de alternativas complexas e específicas - não são necessariamente convergentes.

É possível assumir, no entanto, que as ações propostas neste documento contam com um razoável consenso entre os empresários como uma contribuição para consolidar as conquistas já alcançadas pelo setor das telecomunicações, bem como para uma utilização mais efetiva de seu potencial visando ao desenvolvimento social, econômico e tecnológico.

Ações

No Âmbito do Governo:

01 - Criar uma agência de defesa da concorrência

Criar uma Agência de Defesa da Concorrência independente e com capacidade técnica para intervir na prevenção e repressão de infrações da ordem econômica nos setores regulados, conservando as características essenciais da atual delimitação de funções entre Anatel e outras entidades, com aplicação da Lei 8.884/94.

02 - Criar mecanismos para uma ação articulada

Criar mecanismos para uma ação melhor articulada entre as diferentes áreas do Governo, especialmente no que tange à interação entre a Anatel e os vários ministérios, respeitada a delimitação das correspondentes competências, como definidas em lei, bem como a independência da agência.

03 - Reestruturar o quadro profissional da Anatel

Fortalecimento da Agência Nacional das Telecomunicações - Anatel criando um plano de cargos e salários adequado às suas funções, reestruturando o perfil de seu quadro profissional e, adicionalmente, reverter os efeitos da liminar que obrigou a agência a suspender o concurso para preenchimento de vagas.

04 - Criar um foro especial para as agências reguladoras

Criar foro especial, na Justiça, para julgar questionamentos sobre as decisões da Anatel, assim como das outras agências reguladoras.

No Âmbito do Legislativo:

05 - Aprovar uma lei de serviços de comunicação eletrônica de massa

Aprovar uma Lei de Serviços de Comunicação Eletrônica de Massa que: a) garanta o pleno exercício dos direitos à liberdade de expressão e ao acesso a fontes diversificadas de informação; b) determine que a atividade regulatória sobre tais serviços seja responsabilidade da Anatel; c) assegure que a regulamentação e fiscalização dos serviços sejam efetuadas avaliando apropriadamente as implicações da convergência tecnológica e considerando seus efeitos sobre a competição em todos os mercados; d) defina que o estabelecimento de políticas para os serviços de comunicação eletrônica de massa seja da competência dos Poderes Executivo e Legislativo; e) assegure que tais definições sejam objeto de um amplo debate democrático; f) explicita que não é

competência da Anatel tomar decisões relativas aos conteúdos a serem veiculados pelas emissoras.

06 - Implementar uma reforma tributária

Implementar uma reforma tributária que leve à racionalização, simplificação e aumento da transparência do sistema tributário. Enfocar, dentre outros, os seguintes objetivos: estímulo à universalização do acesso aos serviços de telecomunicações - respeitando os princípios constitucionais de essencialidade e seletividade - ao redefinir a carga tributária que pesará sobre o setor; e aumento da competitividade da indústria nacional, em particular dando tratamento tributário adequado e específico para as atividades de investimento e de exportação e acabando com o efeito "cascata" de alguns impostos.

07 - Estabelecer um teto de cobrança do ICMS

Estabelecer, de imediato, um teto para a cobrança do ICMS sobre os serviços de telecomunicações.

08 - Racionalizar e unificar, em âmbito nacional, os critérios de direito de passagem e de taxas pelo uso do solo

Racionalizar e unificar os critérios utilizados na cobrança de direitos de passagem ou de taxas pelo uso do solo, considerando, em particular, seus impactos sobre as condições de justa competição entre empresas e sobre os custos de prestação de serviços de interesse coletivo

No Âmbito Regulatório:

09 - Atentar para a renovação dos contratos de concessão

Assegurar - por ocasião da definição das condições que regerão a renovação, em 2005, dos atuais contratos de concessão das prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) - o pleno atendimento do interesse público em matéria de acesso aos serviços de telecomunicações por parte da população. Não perder de vista que esta meta somente será alcançada caso as condições para a prorrogação dos contratos permitam uma remuneração dos investimentos adequada, além de preservar condições de justa competição entre empresas.

10 - Avaliar o impacto da regulamentação sobre o setor industrial

É preciso avaliar e levar em conta o impacto da regulamentação sobre o setor industrial, incluindo indústria fornecedora de equipamentos e de software, de modo a dinamizar o desenvolvimento deste setor em consonância com os demais objetivos definidos na Lei Geral das Telecomunicações - LGT.

11 - Utilizar adequadamente os recursos do FUST

Empregar os recursos do Fust para promover o desenvolvimento do setor das telecomunicações e, em particular, para pagar parte da dívida social disponibilizando serviços para instituições ou segmentos específicos da população que - pela impossibilidade de pagar os custos decorrentes de uma prestação eficiente - nunca acessaram o serviço ou puderam manter sua condição como usuários. Tal objetivo requer o aperfeiçoamento da Lei do Fust para que os recursos possam ser efetivamente utilizados nessa direção por todas as operadoras que para ele contribuam.

12- Limitar as contribuições do setor privado

Determinar, mediante aperfeiçoamento da legislação, que, de forma periódica e antes de definir o valor das contribuições do setor privado, o Poder Público calcule quais são as necessidades reais de subsídios gerados pelos programas ou atividades que pretende implementar utilizando fundos específicos. Respeitar um teto às contribuições - que seria estabelecido na própria lei - de modo a não retirar das empresas mais recursos do que os necessários para atender objetivos socialmente válidos que a legislação determinar.

No Âmbito da Tecnologia:

13 - Incentivar a inovação tecnológica

Outorgar incentivos fiscais à inovação tecnológica para processos ou produtos que sejam ao menos equivalentes aos que são recebidos, em seus países de origem, pelos principais concorrentes das empresas brasileiras.

14 - Modificar o acesso aos créditos para a inovação tecnológica

Modificar o sistema de acesso ao crédito considerando-se as peculiaridades dos processos de inovação tecnológica; particularmente os tempos e riscos envolvidos tanto nas atividades de criação quanto na incorporação à cadeia produtiva das novidades tecnológicas.

15 - Adotar medidas para as pequenas e médias empresas

Adotar, tanto no sistema de acesso ao crédito como no de incentivos fiscais, medidas para viabilizar as fases iniciais da implementação de projetos industriais e para superar os problemas específicos que são enfrentados pelas pequenas ou médias empresas, tais como insuficiência no acesso às informações ou indisponibilidade das denominadas "garantias reais".

No Âmbito do Comércio Exterior:

16 - Garantir crédito de longo prazo para a exportação

Garantir o acesso - para as empresas sediadas no Brasil - de crédito de longo prazo com custos e condições equiparáveis aos que são outorgados no mercado internacional a seus principais concorrentes.

17- Redefinir a estrutura tarifária para a importação de insumos

Redefinir a estrutura tarifária de modo a permitir que o sistema de taxas e alíquotas de importação seja coerente com os objetivos das políticas de insumos a serem implementadas. Identificar que produtos constituem insumos para o setor das telecomunicações e que - pelas características da sua cadeia produtiva - devem ser objeto de políticas específicas de substituição competitiva de importações ou de promoção das exportações.

18 - Manter sintonia dos interesses das empresas brasileiras nos foros internacionais

Manter como pólo de negociação e de compromissos frente a diversas entidades internacionais - OMC, Mercosul, ALCA e similares - uma sintonia com os objetivos e políticas setoriais e, em especial, oferecendo oportunidades para um crescimento competitivo das empresas sediadas no Brasil e para viabilizar uma maior participação das empresas brasileiras nos mercados externos.

No Âmbito do relacionamento Governo-Empresa:

19- Assegurar um canal de diálogo entre o governo e o empresariado

Assegurar para os representantes brasileiros, nos foros e negociações internacionais - OMC, Mercosul, Alça, e similares - um canal eficaz e permanente de diálogo com o setor empresarial, a fim de avaliar, com maior precisão, os potenciais impactos das alternativas em jogo e, adicionalmente, dar a máxima transparência às negociações, em particular difundindo amplamente as informações relativas aos acordos alcançados ou em fase de discussão.

20 - Ampliar a cooperação tecnológica entre os setores público e privado

Ampliar o apoio econômico e legal para o desenvolvimento de atividades de cooperação tecnológica entre o setor público e o privado, organizando, quando necessário, instâncias formais adicionais de intercâmbio de opiniões e informação.

21- Reavaliar o sistema de ensino para a capacitação profissional

Reavaliar o sistema de ensino para identificar em que casos será necessário implementar - em nível de graduação ou de pós-graduação - uma transformação curricular que permita ao País contar com a vantagem competitiva de recursos humanos capacitados para se adaptar ao dinamismo das mudanças que ocorrem nos mercados nacional e mundial de serviços, equipamentos e software para telecomunicações.

Bibliografia:

Fonte de imagens: *international telecommunication union.*
From Semaphore to Satellite. Geneva: ITU, 1965.

Data de publicação da Legislação citada:

Lei nº 4117/62 – PUB DOFC 05/10/1962 PÁG 010413 COL 1 DOU

Lei nº 8884/94 - PUB DOFC 13/06/1994 PÁG 008437 COL 1 DOU

Lei nº 8977/95 – PUB DOFC 09/01/1995 PÁG 000417 COL 2 DOU

Lei nº 9295/96 – PUB DOFC 20/07/1996 PÁG 013478 COL 1 DOU

RET DOFC 06/08/1996 PÁG 014681 COL 1 DOU

Lei nº 9986/00 – PUB DOFC 19/07/2000 PÁG 000006 COL 1 DOU

Lei nº 9998/00 – PUB DOFC 18/08/2000 PÁG 000001 COL 1 DOU

Lei nº 10052/00 - PUB DOFC 29/11/2000 PÁG 000001 COL 1 DOU