

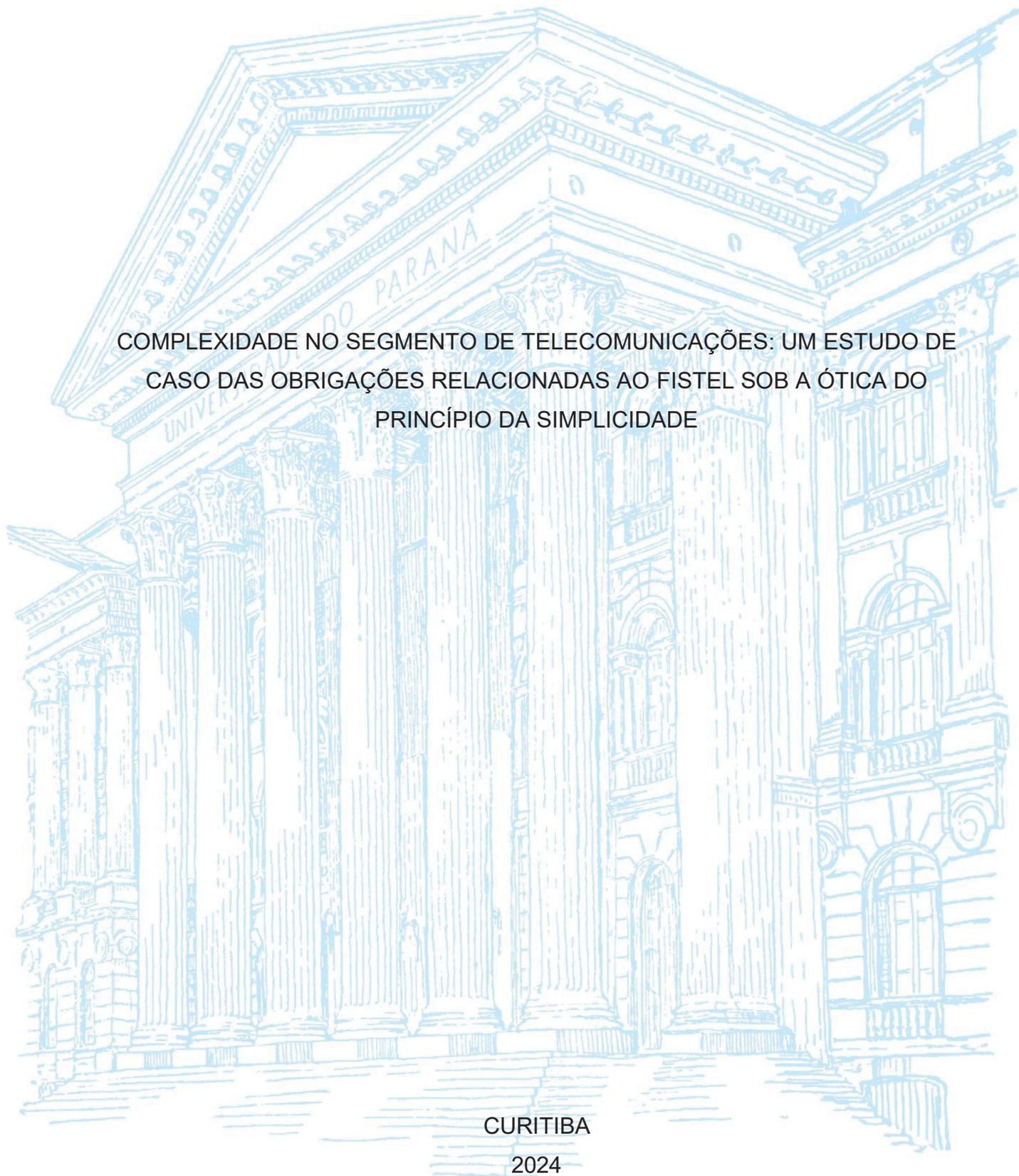
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PAULO RODOLFO GARDINI

COMPLEXIDADE NO SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES: UM ESTUDO DE
CASO DAS OBRIGAÇÕES RELACIONADAS AO FISTEL SOB A ÓTICA DO
PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE

CURITIBA

2024



PAULO RODOLFO GARDINI

COMPLEXIDADE NO SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES: UM ESTUDO DE
CASO DAS OBRIGAÇÕES RELACIONADAS AO FISTEL SOB A ÓTICA DO
PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Klein

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Gardini, Paulo Rodolfo

Complexidade no segmento de telecomunicações: um estudo de caso das obrigações relacionadas ao Fistel sob a ótica do princípio da simplicidade / Paulo Rodolfo Gardini. – 2024.

1 recurso on-line: PDF.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Economia.
Orientador: Vinicius Klein.

1. Economia. 2. Telecomunicações. 3. Obrigação tributária. 4. Simplicidade. I. Klein, Vinicius. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

Bibliotecária Lívia Rezende Ladeira – CRB – 9/2199



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ECONOMIA -
40001016051P7

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ECONOMIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de PAULO RODOLFO GARDINI intitulada: **COMPLEXIDADE NO SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES: UM ESTUDO DE CASO DAS OBRIGAÇÕES RELACIONADAS AO FISTEL SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE**, sob orientação do Prof. Dr. VINICIUS KLEIN, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Abril de 2024.

Assinatura Eletrônica

12/06/2024 11:42:29.0

VINICIUS KLEIN

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

16/07/2024 15:30:36.0

EDUARDO MOREIRA LIMA RODRIGUES DE CASTRO

Avallador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/07/2024 17:05:14.0

ADALTO ACIR ALTHAUS JUNIOR

Avallador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AV. PREFEITO LOTHARIO MEISSNER, 632 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80210-170 - Tel: (41) 3360-4464 - E-mail: ppgecon@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 372244

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 372244

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha mãe, minha esposa e minha filha, cujo amor e apoio incondicionais foram fundamentais em minha trajetória acadêmica. Dedico-o também à memória do meu querido pai, cuja lembrança permanece viva.

AGRADECIMENTOS

Aos contribuintes brasileiros, cujo esforço e contribuição financeira tornam possível a existência desta Universidade, registro meu sincero agradecimento. Que este trabalho aprofunde o debate sobre a simplificação das obrigações e contribua para uma administração pública mais simples e eficiente.

Manifesto minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Vinicius Klein, ao Professor Dr. Adalto Acir Althaus Junior e ao Dr. Eduardo Moreira Limar Rodrigues de Castro. Expresso, também, meus agradecimentos a todos os demais professores, servidores e membros do colegiado do curso.

Agradeço a Deus e aos meus santos de devoção.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram ou apoiaram de alguma forma este trabalho ou compartilharam seus conhecimentos, especialmente ao Sr. Clinton Carmo Oliveira, à Sra. Angela Beatriz Cardoso de Oliveira e ao Dr. Fernando de Faria Siqueira.

Quanto mais complexo o sistema tributário, menos eficiente é, pois exige gastos maiores da Administração Pública para gerá-lo e torna, para os contribuintes, muito mais custoso o cumprimento das obrigações e sua administração. (MARTINS, 2007, p. 657)

RESUMO

Com o objetivo de prover o estado com recursos, a Administração Pública almeja arrecadações crescentes. Nesse sentido, foram instituídas diversas obrigações, resultando em uma progressiva complexidade no sistema tributário brasileiro, cuja evolução se estende por séculos. Este desenvolvimento histórico revela uma trajetória rumo a uma complexidade considerável no sistema tributário nacional. De forma semelhante, se observa também que forma mais específica, no segmento das telecomunicações, ocorreu um aumento da complexidade das obrigações tributárias e não tributárias sendo implantadas diversas cobranças ao longo de décadas, provendo recursos para várias finalidades e repassando recursos para o Tesouro Nacional. Destacam-se a Anatel, o Ministério das comunicações e a Ancine como principais atores no processo arrecadatário das obrigações específicas de telecomunicações. Além dos valores monetários presentes nas guias de arrecadação, a cobrança de tributos acarreta custos indiretos, os quais são parcialmente absorvidos pelo órgão arrecadador e parcialmente pelos contribuintes. A existência de uma excessiva complexidade do sistema tributário tem efeitos econômicos negativos, pois exige gastos maiores da Administração pública para gerá-lo e torna, para os contribuintes mais custoso o cumprimento das obrigações e sua administração. No segmento específico existem vários Fundos Setoriais como Fistel, Funttel, FUST e Condecine. Existem várias obrigações, obtidas através de vários instrumentos de arrecadação como PPDESS, PPDUR, TFI, TFF, Condecine-Teles, além das obrigações relacionadas a arrecadação do FUST, FUNTTEL e a CFRP. Assim, se constitui um uma significativa complexidade do sistema arrecadatário. Nesse estudo será analisado especificamente o Fistel Destaca-se que no Fistel além dos tributos específicos também existem obrigações não tributárias como cobrança de preços públicos e outorgas. Assim, buscamos entender como esse sistema arrecadatário chegou a elevado grau de complexidade, gerando um sistema composto por obrigações específicas bastante complexo.

Palavras-chave: 1. Obrigações 2. Tributação 3. Telecomunicações 4. FISTEL 5. CFRP
6. FUST 7. FUNTTEL. 8. CONDECINE. 9. ANATEL. 10. ANCINE.

ABSTRACT

To provide the state with resources, the Public Administration aims for increasing revenues. In this sense, several obligations were established, resulting in a progressive complexity in the Brazilian tax system, whose evolution spans centuries. This historical development reveals a trajectory towards considerable complexity in the national tax system. In a comparable way, it is also observed that in a more specific way, in the telecommunications segment, there was an increase in the complexity of tax and non-tax obligations, with various charges being implemented over decades, providing resources for various purposes and transferring resources to the National Treasury. Anatel, the Ministry of Communications and Ancine stand out as the main actors in the collection process for specific telecommunications obligations. In addition to the monetary values present in the collection guides, the collection of taxes entails indirect costs, which are partially absorbed by the collecting body and partially by taxpayers. The existence of excessive complexity in the tax system has negative economic effects, as it requires greater expenditure from the Public Administration to generate it and makes it more costly for taxpayers to comply with obligations and administer them. In the specific segment there are several Sector Funds such as Fistel, Funttel, FUST and Condecine. There are several obligations, obtained through various collection instruments such as PPDESS, PPDUR, TFI, TFF, Condecine-Teles, in addition to obligations related to the collection of FUST, Funttel and CFRP. This constitutes a significant complexity of the collection system. In this study, Fistel will be specifically analyzed. It is noteworthy that in Fistel, in addition to specific taxes, there are also non-tax obligations such as charging public fees and granting concessions. Therefore, we seek to understand how this collection system reached a high level of complexity, generating a system composed of specific, very complex obligations.

Keywords: 1. Obligations 2. Taxation 3. Telecommunications 4. FISTEL 5. CFRP 6. FUST 7. FUNTTEL. 8. CONDECINE. 9. ANATEL. 10. ANCINE.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tempo (horas gastas com pagamento de impostos)	38
Gráfico 2 - Municípios Atendidos (Brasil)	48
Gráfico 3 - Terminais Fixos Instalados (milhões).....	48
Gráfico 4 - Investimentos e Lucro Líquido - Telebrás	49
Gráfico 5 - Destinação do Fistel de 1997 à 2016.....	67
Gráfico 6 - Serviços que mais geram mais receitas ao FISTEL (2014-2021)	79
Gráfico 7 - Serviços que mais geram receitas ao FISTEL (valores percentuais em proporção ao total arrecadado (2014-2021)	80
Gráfico 8 - Quantitativo de Licenças / autorizações por serviço (total 194.807)	92

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Custo dos tributos.....	35
QUADRO 2 – Resumo do Projeto de Proposta interna de consolidação da anatel	120

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Telefonia em vários países (1960-1961).....	43
TABELA 2 – Receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL)...	65
TABELA 3 – Destinação do Fistel	67
.TABELA 4 – Histórico de arrecadação do FUNTTEL desde a sua criação.....	70
TABELA 5 – Receita do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (em milhões de reais)	73
TABELA 6 – Arrecadação da CFRP (em milhões de reais).....	75
TABELA 7 – Valor arrecadado CONDENCINE TELES em 2021	76
TABELA 8 – Geração de Receitas: Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviço de Telecomunicações (PPDESS)	81
TABELA 9 – Geração de Receitas referente ao Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências (PPDUR) (código 7242)	83
TABELA 10 – Arrecadação de outorgas de autorização para uso de blocos de radiofrequência e dos serviços de radiodifusão de sons e imagens em 2021	84
TABELA 11 – Preço Público Pela Transferência de Concessão, Permissão ou de Autorização de Serviços de Telecomunicações	85
TABELA 12 – Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração	86
TABELA 13 – Decomposição da taxa de Fiscalização e Instalação - Satélites	87
TABELA 14 – Decomposição da Taxa de Fiscalização de funcionamento	87
TABELA 15 – Decomposição da Taxa de Fiscalização de Instalação de Funcionamento - Satélites.....	89
TABELA 16 – Decomposição da Taxa de Fiscalização e Instalação	90
TABELA 17 – Decomposição da Taxa de Fiscalização e Instalação - Satélites.	91
TABELA 18 – Arrecadação de Taxas de Fiscalização e Outorgas – Taxas Mais Comuns – Ano 2021	95
TABELA 19 - Valores de Arrecadação de alguns serviços e Número Estimado de Autorizações	97
TABELA 20 – Receitas Geradas da CFRP (código da receita 4200)	98
TABELA 21 –: Exemplo de taxas cobradas de alguns serviços de interesse Restrito – Valores em reais.	101

TABELA 22 – Proporção de Devedores do CFRP – Serviço Radioamador.....	102
TABELA 23 – Proporção de devedores do CFRP – Serviço Rádio do Cidadão	103
TABELA 24 – Proporção de devedores do CFRP – Serviço Móvel Aeronáutico	103
TABELA 25 – Proporção de Devedores – Serviço Móvel Marítimo	104
TABELA 26 – Aliquotas propostas para COFIT.....	122
TABELA 27 – Direcionamento dos Recursos da COFIT	122

LISTA DE ABREVIATURAS

ERBs	Estações Rádio-Base
IED	Investimento Estrangeiro Direto
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
SeAC	Serviço de Acesso Condicionado

LISTA DE SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABRINT	Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações
ACERP	Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINAV	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCiF	Centro de Cidadania Fiscal
CFRP	Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIDES	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CNC	Conselho Nacional de Comunicações
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COER	Certificado de Operador de Estação de Radioamador
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COFIT	Contribuição para o Financiamento das Telecomunicações
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
CT Espacial	Fundo Setorial Espacial
CT-INFRA	Programa de Infraestrutura Científica e Tecnológica
DRU	Desvinculação das Receitas da União
DSTI	Diretoria de Ciência Tecnologia e Inovação
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
FDTT	Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FICARTS	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

Fistel:	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FNC	Fundo Nacional de Comunicações
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDTC	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNT	Fundo Nacional de Telecomunicações
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
FUNTEL	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GEDIC	Grupo executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema
GSM	Global System for Mobile Communications
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICMS:	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMF	International Monetary Fund (Fundo Monetário Internacional)
INTELSAT	International Telecommunications Satellite Organization
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITA	Acordo sobre Tecnologia da Informação
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Adicionado
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MCTIC	Ministério das Comunicações, Ciência, Tecnologia e Inovações
MP	Ministério Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEX	Plano de expansão da Telebrás
PIS	Programa de Integração Social
PIS/Cofins	Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PIS/Pasep:	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL	Projeto de Lei
PPDESS	Preço Público pelo direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e de Satélite
PPDUR	Programa Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência
PPODECINE-	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro
PRODAV	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
PRÓ-INFRA	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual
Prodecine	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro
Pró-Infra	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual
PRONAC	- Programa Nacional de Apoio a Cultura
ROB	- Receita Operacional Bruta
SCM	- Serviço de Comunicação Multimídia
Simple Nacional	- Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições
SMP	- Serviço Móvel Pessoal
SNT	- Sistema Nacional de Telecomunicações
STF	- Supremo Tribunal Federal
STFC	- Serviço Telefônico Fixo Comutado
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	- Tribunal de Contas da União
TFF	- Taxa de Fiscalização de Funcionamento
TFI	- Taxa de Fiscalização de Instalação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 JUSTIFICATIVA.....	16
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.2.1 Objetivo geral.....	17
1.2.2 Objetivos específicos.....	18
1.3 METODOLOGIA.....	18
2 O SISTEMA ARRECADATÓRIO BRASILEIRO	19
2.1 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	19
2.2 TRIBUTOS, ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS E OBRIGAÇÃO NÃO TRIBUTÁRIA (PREÇO PÚBLICO).....	20
2.2.1 Tributo.....	21
2.2.2 Tipologia Tributária no Brasil.....	21
2.2.2.1 Conceito de Tributos não Vinculados e Vinculados.....	22
2.2.2.2 Impostos.....	22
2.2.2.3 Contribuições.....	23
2.2.2.4 Taxas cobradas pela prestação de serviços públicos e pelo exercício regular do poder de polícia.....	23
2.2.3 Obrigação não tributária (Preço público).....	25
2.3 CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS DE QUALQUER SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	26
2.3.1 Simplicidade.....	31
2.4 POR QUE A COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA É UM PROBLEMA.....	34
2.5 REFORMAS DE SIMPLIFICAÇÃO DE TRIBUTOS NO BRASIL.....	39
3 DISCUSSÕES SOBRE AS OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS DAS TELECOMUNICAÇÕES	41
3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES.....	41
3.1.1 Histórico do período até 1960.....	41
3.1.2 Período de 1960 à metade da década de 1990. Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei 4.117/62 e Criação da Holding Telebrás.....	43
3.1.2.1 Radiodifusão sonora, televisão e o CBT.....	43
3.1.2.2 Telefonia e o CBT.....	45
3.1.3 Criação das Taxas de Fiscalização.....	50

3.1.4 Período de 1995 até a atualidade – Ruptura parcial do velho modelo Privatização do Sistema Telebrás	51
3.1.5 Preços públicos na LGT, PPDESS e PPDUR	54
3.1.6 Universalização e a concepção do FUST	54
3.1.7 Questão da inovação tecnológica no Brasil antes e depois da privatização e a criação do FUNTTEL	55
3.1.8 FNDTC	56
3.1.9 Fundo Nacional de Cultura	57
3.1.10 Criação da EBC e concepção da CFRP	57
3.1.11 Criação da Ancine e a CONDECINE-Teles	58
4 OBRIGAÇÕES RELACIONADAS AOS FUNDOS ARRECADADOS SOBRE TELECOMUNICAÇÕES PELA ANATEL, MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E ANCINE E COMENTÁRIO SOBRE TRIBUTOS ARRECADADOS PELOS MUNICÍPIOS.....	61
4.1 FISTEL - (ANATEL)	61
4.1.1 Taxas de polícia cobradas pela Anatel TFI e TFF	61
4.1.2 Preços Públicos e Outorgas	62
4.1.2.1 PPDUR – Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências / Leilões de Espectro.....	63
4.1.3 . PPDESS – Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e de Satélite.....	64
4.1.3.1 Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite	65
4.1.4 Histórico de arrecadação dos recursos do FISTEL:	65
4.1.5 Distribuição dos recursos do Fistel ao longo dos anos	67
4.2 CIDES COM ARRECADAÇÕES REALIZADAS PELA ANATEL E MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	68
4.2.1 FUNTTEL: Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	68
4.2.2 FUST: Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	71
4.2.3 CFRP - Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública	74
4.3 CIDE COBRADAS PELA ANCINE (CONDECINE-TELES):	75
4.4 OUTRAS TAXAS INSTITUÍDAS PELOS MUNICÍPIOS: TAXAS DE USO DE SOLO E ALVARÁS DE LICENCIAMENTO DAS ERBS (ESTAÇÕES RÁDIO-BASE)	

5 ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO FISTEL E PROBLEMAS RELACIONADOS A COMPLEXIDADE	78
5.1 SERVIÇOS QUE MAIS GERAM ARRECADAÇÃO (OBRIGAÇÕES QUE MAIS GERAM RECEITAS AO FISTEL).....	78
5.2 DECOMPOSIÇÃO DOS VALORES GERADOS NOS PREÇOS PÚBLICOS /OUTORGAS	81
5.2.1 Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviço de Telecomunicações – PPDESS	81
5.2.2 Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências.....	82
5.2.3 Outorga dos Serviços de Radiodifusão Sonora e de Sons e Imagem e Outorga de Autorização para Uso de Blocos de Radiofrequências – EDITAL 5G	84
5.2.4 Outros Preços Públicos	85
5.3 DECOMPOSIÇÃO DAS TAXAS DAS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO	87
5.3.1 Decomposição da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF)	87
5.3.2 Decomposição da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI).....	89
5.4 QUANTITATIVO DE USUÁRIOS POR SERVIÇO	91
5.5 COMPARATIVO DE GERAÇÃO DE RECEITAS DAS TAXAS MAIS COMUNS	93
5.6 RECEITAS GERADAS DA CFRP	97
5.7 COMO A COMPLEXIDADE NO SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES É UM PROBLEMA	99
5.7.1 Como a Complexidade é um Problema Para a Administração Pública.....	99
5.8 COMO A COMPLEXIDADE É UM PROBLEMA PARA OS CONTRIBUINTES	105
6 COMPARAÇÃO COM PADRÕES INTERNACIONAIS E ANÁLISE SOBRE REFORMAS	109
6.1 RECOMENDAÇÕES DA OCDE.....	109
6.1.1 Melhorar o marco institucional e regulatório: Adaptar o marco regulatório a um ambiente convergente.....	110
6.1.2 Melhorar as condições de mercado.....	112
6.1.3 Promover a Concorrência nos mercados de comunicações e radiodifusão...	113
6.1.4 Fortalecer as políticas nacionais e a formulação de políticas baseadas em evidências.....	114
6.1.5 Reformar a estrutura de tributos, taxas e tarifas	115
6.2 PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO DE TRIBUTOS, SIMPLIFICAÇÃO DO SERVIÇO RADIO DO CIDADÃO E REFORMA TRIBUTÁRIA	117

6.2.1 Projeto de Consolidação de Obrigações Interna da Anatel	118
6.2.2 Simplificação do Serviço Rádio do Cidadão	123
6.2.3 Reforma Tributária – Propostas de Simplificação dos Sistemas Arrecadatório em Alguns dos Atuais Projetos de Reforma Tributária.	124
7 CONCLUSÃO	127
8 REFERÊNCIAS	136
ANEXO 1 – CÁLCULO DO VALOR DO DIRETO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS	146

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, há várias décadas a Administração Pública Brasileira almeja arrecadações crescentes. Na tentativa de buscar recursos, novas leis são criadas o que acaba por aumentar a complexidade do sistema arrecadatário e gerando custos indiretos aos contribuintes além do valor financeiro cobrado na guia de recolhimento, majorando os custos da administração pública na gestão de vários tributos cobrados em paralelo. Estatísticas de comparação internacional, realizadas pelo Banco Mundial (2020) em inglês *The World Bank* sobre ambiente de negócios apontam o Brasil como o 184º lugar entre 190 países como um dos piores países do mundo para pagar impostos. No contexto do segmento de telecomunicações a Anatel e outros órgãos como Ministério das Comunicações e a Ancine participam da arrecadação de grande parte dessas obrigações cobrados do segmento.

Neste trabalho iremos abordar as obrigações específicas do segmento de telecomunicações com especial destaque as obrigações tributárias ou não tributárias, relacionadas ao FISTEL, ficando excluídos da análise tributos de base de cobrança mais ampla como ICMS, PIS/Cofins e IRPJ.

1.1 JUSTIFICATIVA

Estatísticas de comparação internacional sobre ambiente de negócios apontam o Brasil como o 184º lugar entre 190 países como um dos piores países do mundo para pagar impostos. No quesito tempo gasto para pagamento de tributos, uma empresa de porte médio gasta cerca de 1500 horas anuais para atender aos encargos tributários. (Tempo gasto para preparar, arquivar e pagar, ou reter, o imposto de renda das empresas, o imposto sobre o valor agregado e as contribuições de previdência social) (BANCO MUNDIAL, 2020).

Segundo ANATEL (2021), as administrações tributárias – sobretudo em países em desenvolvimento – consideram as prestadoras de serviços de telecomunicações como uma significativa fonte de receitas. Dado seu status formal e vasto volume de negócios, a taxação dos serviços prestados por essas empresas cumpre o objetivo de arrecadação com relativa eficiência. O acréscimo de obrigações impostas pelo estado sobre esses serviços age, até certo ponto, como uma política que vai ao encontro desse objetivo.

O Brasil, é um dos países do mundo com elevada carga tributária sobre os serviços de telecomunicações, como exemplo, segundo comparativo elaborado pela

GSM Association utilizando dados fornecidos pela Consultoria Deloitte, examinando custos entre 50 países em desenvolvimento, o Brasil com cerca de 30% de impostos estava classificado com o terceiro 3º lugar entre os mais altos tributos cobrados sobre serviços de telecomunicações móveis, perdendo apenas para a Turquia com cerca de 40% e perdendo por pouco de Uganda que também tinha pouco mais de 30% de impostos (GSM ASSOCIATION, 2007, p. 112). Além da alta carga tributária incidente sobre o segmento, pesa também o fato do elevado número de tributos incidentes sobre esses serviços. Como exemplo de tributos de repercussão mais ampla citamos: Cofins, PIS/PASEP, ICMS, existem fundos de repercussão restrita ao segmento entre esses destacamos FUST, FUNTTEL, CONDECINE, CFRP e FISTEL.

Como exemplo, pode-se destacar enorme complexidade para a coleta destas obrigações: no caso do Fistel, o anexo I da Lei de criação do Fundo apresenta mais de 120 diferentes modalidades de taxas de fiscalização, cada qual com seu respectivo valor, além das exceções previstas em lei. O valor estabelecido depende da modalidade do serviço, das características técnicas e do porte dos equipamentos utilizados, da aplicação e da população atendida, entre outras variações (ANATEL, 2021). Além das taxas de fiscalização, contribuem com o FISTEL outras receitas como preços públicos para exploração de radiofrequência e para exploração de serviços.

Este ambiente de complexidade tributária explica o baixo desempenho em ranking dessa natureza e se configura um problema específico do segmento de telecomunicações com suas próprias taxas e contribuições (ANATEL, 2021).

1.2 OBJETIVOS

O Objetivo deste trabalho é entender como o sistema arrecadatário aplicado ao segmento das telecomunicações evoluiu para um elevado grau de complexidade, com vários tributos sobre o mesmo serviço.

1.2.1 Objetivo geral

Entender como o sistema arrecadatário sobre as Telecomunicações no Brasil se tornou bastante complexo, especialmente os microtributos e obrigações não tributárias cobradas pela Anatel.

1.2.2 Objetivos específicos

- a. Realizar uma pesquisa bibliográfica sobre o tema proposto, buscando base econômica teórica para melhor desenvolver o estudo.
- b. Entender o microssistema arrecadatório das telecomunicações no Brasil. No caso do FISTEL, compreender quais serviços geram mais fontes de receitas.
- c. Realizar pesquisa sobre propostas de reforma tributária referente a simplificação dos tributos e obrigações específicas.

1.3 METODOLOGIA

Será realizada uma revisão bibliográfica sobre estudos anteriores do assunto, no endereço eletrônico da Anatel e em diversos sites especializados.

Através de pesquisa na legislação, envolveremos estudar a base legal de cada obrigação, aplicando especial atenção ao FISTEL.

Quanto a taxas da Anatel, buscaremos dados primários, obtidos em sistemas interativos presentes na página da Internet.

Através de minuciosa pesquisa na legislação, bem como dados obtidos em páginas de Internet governamentais como o Portal da Transparência, buscaremos entender as obrigações arrecadatórias específicas impostas pelo Estado sobre os serviços de telecomunicações.

2 O SISTEMA ARRECADATÓRIO BRASILEIRO

Nesta seção, iremos buscar entender como evoluiu o sistema arrecadatório brasileiro, revisar os tipos de tributos existentes no Brasil e entender quais características são desejáveis em qualquer sistema tributário. Também será abordado o Conceito de Preço Público que não é classificado tributo, mas que contribui com a arrecadação dos Fundos Setoriais.

Dentro desse universo o microsistema arrecadatório das telecomunicações está inserido. Assim, com a apresentação desse ambiente mais amplo será possível melhor compreender os microtributos e obrigações específicas que serão abordados nos capítulos seguintes.

2.1 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Como será demonstrado nessa seção, o Sistema Tributário Brasileiro foi evoluindo lentamente, com a criação de vários tributos e chegando um sistema bastante complexo atualmente.

No Império e nos primeiros anos da República, os impostos eram predominantes incidentes sobre comércio exterior, coadjuvados por imposto sobre imóveis e um conjunto de tributos, de pouca importância, incidentes sobre bens, alguns rendimentos e serviços prestados pelo governo. (VARSANO, 1996, p. 19)

O ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural) foi criado na Constituição de 1891, tendo como fato gerador, de acordo com o Código Tributário Nacional, as propriedades Rurais (LEÃO e FRIAS, 2016, p. 111).

O IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana) é um dos mais antigos, criado no fim do século XVIII e continua sendo competência dos municípios, sendo todos os que possuem bens imóveis são tributados. (FERREIRA, 2012),

No final do século XIX estabeleceu-se um imposto de consumo que, modificando-se ao longo do tempo, transformou-se na década de 60 no IPI que vigora ainda hoje. Quanto ao ICMS, ele tem origem no imposto sobre vendas mercantis criado em 1922. Foi somente em 1924 que os impostos sobre rendimentos que foram sendo criados ao longo do tempo foram agrupados, formando o imposto de renda, que foi semicircular durante 40 anos até tomar forma semelhante à que tem hoje. (VARSANO, 1996, p. 19).

Até a década de 1940 havia predominância dos impostos sobre o comércio exterior sobre os domésticos como fonte de receita. A partir daí foram necessários

mais 25 anos até que se tratasse o sistema tributário como instrumento econômico. (VARSANO, 1996, p. 19).

Segundo Varsano (2002, p. 231) o sistema tributário brasileiro passou por uma profunda reforma na década de 1960. Desde então, ressalvada a reforma realizada através da Assembleia Nacional Constituinte em 1987/88, o sistema evolui continuamente, sem alterações na sua estrutura básica. A reforma teve como principal motivação a desconcentração dos recursos públicos, privilegiando os municípios. No entanto apesar da Constituição de 1988 ter eliminado alguns tributos e introduzido modificações nas características de outros, notadamente do principal tributo estadual, a estrutura básica da tributação brasileira vigente é em essência aquela construída em 1964/67.

Como aponta Varsano (2002, p. 232, 237), o Sistema Brasileiro já foi considerado moderno. O Brasil foi um dos primeiros países na adoção da tributação do valor adicionado, técnica em vigor somente na França, mas posteriormente utilizada em mais de 120 países no mundo. O Sistema Tributário Brasileiro foi o primeiro a ter o imposto sobre valor adicionado como fonte de financiamento de governos subnacionais.

O pioneirismo traz a desvantagem de não ter exemplo de experiência prévia. Os impostos sobre valor adicionado em nosso país nasceram com imperfeições, algumas corrigidas ao longo do tempo e outras ainda existentes. Além disso, ao mesmo tempo em que a tributação sobre valor agregado em outros países evoluiu para uma simplificação, no caso brasileiro foi se tornando cada vez mais complexa. (VARSANO, 2002, p. 232)

Após uma breve análise da evolução do sistema tributário brasileiro, será realizada uma revisão sobre tributos e espécies tributárias.

2.2 TRIBUTOS, ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS E OBRIGAÇÃO NÃO TRIBUTÁRIA (PREÇO PÚBLICO)

Nessa seção será realizada uma abordagem sobre espécies tributárias. Essas descrições são muito importantes para um melhor entendimento das características dos tributos específicos que incidem sobre o segmento das telecomunicações: Será realizada uma definição geral sobre conceito de sistema impositivo e posteriormente uma delimitação específica de cada espécie de tributo. Também será realizada uma

revisão do conceito de preço público. Assim, a revisão desses conceitos permitirá uma melhor compreensão acerca dos tributos e obrigações estudados no capítulo 4.

2.2.1 Tributo

O Sistema impositivo é um conjunto de tributos existentes no país e das normas e princípios que os regem para regulamentar a arrecadação e a distribuição das rendas provenientes, objetivando prover recursos para a estrutura e o financiamento estatal (TÁMEZ e MORAES JÚNIOR, 2007 apud REGIANI, 2009).

Segundo o Código tributário Nacional a definição de tributo é:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, 1966)

Assim, o Código Tributário Nacional conceitua tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor total nela se possa exprimir, que não constitua sanção ou ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”¹ (BRASIL, 1966)

2.2.2 Tipologia Tributária no Brasil

Segundo a Constituição Federal de 1988, podem existir três tipos de tributos: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, conforme descrito no artigo 145, descrito abaixo:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

¹ A lei nº 5.172/66 foi denominada Código Tributário Nacional pelo Ato Complementar nº 36/67, baixado pelo Presidente da República no uso das atribuições que lhe confere o art. 30 do Ato Institucional nº 2.

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (BRASIL, 1988)

Destacamos que também existe, segundo a Constituição Federal de 1988, a previsão de Empréstimos Compulsórios e Contribuições Especiais:

...Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: (BRASIL, 1988)

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo... (BRASIL, 1988)

Assim, após realizada revisão dos três tipos de tributos será visto o conceito de tributos vinculados e não vinculados:

2.2.2.1 Conceito de Tributos não Vinculados e Vinculados

Os tributos podem ser vinculados: a uma atuação do estado – taxas e contribuições de melhoria – ou não vinculados – Impostos. As outras contribuições, ora se revestem com o caráter de tributos vinculados, ora de impostos. (CARVALHO, 2019, p. 76).

Uma vez revisitado o conceito de tributos vinculados e não vinculados, será realizado a seguir um breve estudo sobre a definição de impostos.

2.2.2.2 Impostos

Pode-se definir imposto como tributo que tem por hipótese de incidência um fato alheio a qualquer atuação do poder público. (CARVALHO, 2019, p. 76).

Vejamos a definição de imposto segundo o Art. 16 do Código Tributário Nacional: “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.” (BRASIL, 1966).

Desta forma, procuraremos na hipótese de incidência dos impostos uma participação do Estado dirigida ao contribuinte. São fatos quaisquer – uma pessoa física auferir renda líquida; industrializar produtos, praticar operações financeiras, ser

proprietária de um imóvel, realizar operações relativas à circulação de mercadorias, prestar serviços etc. É da índole do imposto, no nosso direito positivo, a inexistência de participação do Estado. (CARVALHO, 2019, p. 76)

Assim, após revisitado o conceito de imposto, será visto o conceito de contribuições.

2.2.2.3 Contribuições

O Legislador constituinte prescreveu as contribuições como entidades tributárias, subordinando-se em tudo e por tudo às linhas definitórias do regime constitucional peculiar aos tributos (CARVALHO, 2019, p. 82).

Assim a redação do Art. 149, caput está assim escrita:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

O art. 149, caput do texto constitucional prescreve a possibilidade de a União instituir contribuições como instrumento de atuação no âmbito social, na intervenção do domínio econômico e no interesse de categorias profissionais ou econômicas. Três, portanto, são as espécies de contribuição: (i) social, (ii) interventiva e (iii) corporativa, tendo o constituinte empregado, como critério classificatório, a finalidade de cada uma delas, representada pela destinação legal do produto arrecadado. As contribuições sociais, por sua vez, são subdivididas em três categorias: (i) genéricas, voltadas a setores compreendidos no conjunto da ordem social, como educação; e (ii) destinadas ao custeio da seguridade social, compreendendo a saúde, previdência e assistência social. (CARVALHO, 2019, p. 84).

Como exemplo de Contribuições presentes no microssistema arrecadatário das Telecomunicações podemos citar a CFRP, e as contribuições presentes no FUNTTEL, o FUST e a CONDECINE-Teles, conforme será abordado no capítulo 4.

2.2.2.4 Taxas cobradas pela prestação de serviços públicos e pelo exercício regular do poder de polícia

Segundo Carvalho (2019, p. 79), taxas são tributos que se caracterizam por apresentar, a descrição de fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificamente dirigida ao contribuinte. Assim, diferem-se dos impostos e a análise de suas bases de cálculo deverá exibir, forçosamente, a medida de intensidade da participação do Estado. Caso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do poder público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto.

O direito positivo prevê dois tipos de taxas: a) taxas cobradas pela prestação de serviços públicos e b) taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia.

- a) Taxas cobradas pela prestação de serviços públicos: estes serviços podem ser efetiva ou posteriormente prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, conforme anuncia o Art. 77 do Código tributário Nacional.
- b) Taxas cobradas em razão do poder de polícia: As taxas podem ser cobradas sempre que o Estado exercitar o poder de polícia.

Conforme o Art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78 do Código Tributário Nacional considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

E segundo o parágrafo único acrescenta:

“Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”

E ainda, segundo CARVALHO (2019, p. 79), que o Art. 79 do Código Tributário Nacional, explica quais hipóteses habilitam a instituição de taxas:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Como será abordado na seção 3.1.3, são exemplos de taxas de polícia a TFF (Taxa de Fiscalização de Funcionamento) e TFI (Taxa de Fiscalização de Instalação).

2.2.3 Obrigação não tributária (Preço público)

Segundo Rosa (2019) o conceito de Preço Público é em sentido amplo o valor cobrado pela prestação de uma atividade de interesse público qualquer, privativa ou não do Estado, desde que prestada diretamente por uma pessoa jurídica de direito privado, estando sujeita a restrições na livre fixação do seu valor. Assim, ocorre quando o Estado transfere a prestação de serviços (obras) públicas a terceiros, por meio de concessão, permissão ou autorização, ou quando ainda o Estado cria uma pessoa jurídica de direito privado para prestar serviço público ou explorar a atividade econômica de seu interesse. Somente os casos de concessão e permissão referem-se a serviços (obras) públicos privativos do Estado, ocorrendo, portanto, delegação, já a autorização dá-se em relação a serviços de interesse público, que podem ser concorrentemente prestados pela iniciativa privada.

Segundo jurisprudência firmada pelo STF, o elemento nuclear para identificar e distinguir a taxa e preço público é a compulsoriedade, presente na primeira e ausente na segunda espécie

Segundo a Súmula 545 do STF

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu (BRASIL, 1969).

Conforme demonstrado nessa seção, existem diversos conceitos envolvidos na definição do sistema arrecadatório. Essa diversidade de espécies leva a uma construção de um sistema bastante complexo.

2.3 CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS DE QUALQUER SISTEMA TRIBUTÁRIO

Nessa seção, será realizada uma abordagem básica sobre as características desejáveis de qualquer sistema tributário, iniciaremos com os conceitos gerais de Adam Smith e posteriormente de Joseph Stiglitz e Eleanor Brown. Posteriormente serão destacadas contribuições sobre simplicidade de Cass Sunstein:

Ainda no século XVIII, Adam Smith enumerava quatro máximas no que se refere aos impostos em Geral:

Equidade: Os súditos de todos os Estados devem contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades, isto é, em proporção do rendimento que cada um desfruta, sob proteção do Estado. É na observância ou não-observância desse princípio que consiste no que se denomina de equidade ou falta de equidade da tributação. (SMITH, 1776/1996)

O Imposto deve ser claro e não arbitrário: O imposto que todo o indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário. O tempo de pagamento, o modo de pagamento, o valor a ser pago, tudo deve ser claro e simples para o contribuinte e para todas as outras pessoas. (SMITH, 1776/1996)

O Imposto deve ser lançado no tempo ou modo que, com maior probabilidade, for conveniente para o contribuinte pagar: Todo o imposto deve ser lançado no tempo ou do modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte o pagar. Um imposto sobre o arrendamento da terra ou sobre o aluguel de casas, se cobrado no mesmo período em que se costuma pagar tais arrendamentos ou aluguéis, é recolhido da forma em que, com maior probabilidade, o contribuinte terá facilidade em pagar, ou seja, quando é mais provável que ele tenha com que pagar o imposto (SMITH, 1776/1996)

Imposto Eficiente: De acordo com Smith (1776/1996, p. 282-284) Todo o imposto deve ser pensado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para os cofres públicos. Um imposto pode tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público das quatro maneiras descritas a seguir:

- a) Em primeiro lugar, o seu lançamento poderá requerer muitos oficiais cujos salários podem consumir a maior parte do produto do imposto e cujos emolumentos podem impor outra taxa adicional sobre o povo.
- b) Em segundo lugar, pode prejudicar a iniciativa das pessoas e desencorajá-las a investirem em certos ramos de negócio que poderiam garantir sustento e emprego a grande número de pessoas. Enquanto obriga as pessoas a pagar, pode deste modo diminuir alguns dos fundos que poderiam proporcionar-lhes a fazer tais investimentos.
- c) Em terceiro lugar, devido aos confiscos e outras penalidades em que incorrem aqueles infelizes indivíduos que tentam, sem êxito, sonegar o imposto, este pode muitas vezes arruiná-los e com isto pôr fim ao benefício que a comunidade poderia ter auferido do emprego de seus capitais.
- d) Em quarto lugar, ao sujeitar o povo a frequentes inspeções com o exame odioso dos cobradores de impostos, pode expô-lo a desnecessárias dificuldades, vexames e opressões. Apesar que o vexame não seja, uma despesa, é certamente equivalente ao custo pelo qual todo o homem estaria disposto a redimir-se dele.

Assim, é devido a um ou outro desses quatro modos inadequados de recolher tributos, que estes muitas vezes acarretam mais incômodos para as pessoas do que benefícios para o soberano. (SMITH, 1776/1996, p. 284)

Mais recentemente, Joseph Stiglitz e Eleanor Brown, (1988) demonstraram preceitos básicos, que são as “características desejáveis de qualquer sistema tributário Ideal”. Os princípios fundamentais são: Eficiência Econômica; Flexibilidade; Responsabilidade Política; Justiça e; Simplicidade administrativa:

Eficiência econômica: O sistema tributário deve ser neutro, não pode interferir na alocação eficiente de recursos: Como exemplo, impostos sobre janelas, cobrado na Grã-Bretanha teve como consequência a construção de casas sem janelas, ou ainda neste mesmo país, se tributava de forma diferente os veículos de três ou quatro rodas, assim, apesar dos veículos de três rodas, serem um pouco menos seguros e não muito menos caros que os veículos de quatro rodas, eram tributados de forma mais leve. Como consequência, muitos indivíduos os escolheram o veículo de três rodas em detrimento de veículos de quatro rodas, mais tradicional. Desta forma, o sistema tributário não deve distorcer os preços relativos dos produtos. (STIGLITZ e BROWN, 1988, p. 390).

Flexibilidade: O sistema tributário deve ser capaz de responder facilmente (em alguns casos automaticamente) às mudanças nas circunstâncias econômicas. Assim, mudanças nas circunstâncias econômicas levam a alterações nas taxas dos impostos. Para algumas estruturas tributárias, esses ajustes são fáceis, para outros eles exigem amplo debate político, para outros ainda podem ser feitos automaticamente. Por exemplo, a possibilidade de reduzir impostos à medida que a economia entra em recessão. (STIGLITZ e BROWN, 1988, p. 395).

Responsabilidade política: o sistema tributário deve ser elaborado de modo que os indivíduos possam verificar o que estão pagando, para que o sistema político possa refletir com mais precisão as preferências dos indivíduos.

Em alguns casos, há uma tentativa de persuadir os indivíduos que o custo do governo é menor do que realmente é. Os governos por vezes mostram uma preferência por sistemas tributários nos quais os indivíduos nunca contabilizem totalmente o custo do governo. (STIGLITZ e BROWN, 1988, p. 396).

Uma estrutura política tributária politicamente responsável é aquela em que as mudanças legisladas, onde o governo deve repetidamente voltar aos cidadãos para uma avaliação sobre se o governo está gastando muito ou pouco.

Equidade: o sistema tributário deve ser justo em seu tratamento relativo aos diferentes indivíduos.

Segundo Stiglitz e Brown (1988, p. 399), existem dois conceitos distintos de justiça: equidade horizontal e equidade vertical.:

Equidade Horizontal: um sistema tributário é considerado horizontalmente equitativo quando os indivíduos que são iguais em todos os aspectos relevantes são tratados da mesma forma. (STIGLITZ e BROWN, 1988, p. 399).

Equidade Vertical: enquanto o princípio da equidade horizontal diz que indivíduos essencialmente idênticos devem ser tratados da mesma forma, o princípio da equidade vertical diz que alguns indivíduos estão em posição de pagar impostos mais altos do que outros, e que estes indivíduos devem fazê-lo. Assim, alguns indivíduos podem ser julgados como tendo maior capacidade de pagamento, outros podem ser julgados como tendo um nível mais alto de bem-estar econômico e alguns podem receber mais benefícios dos gastos do governo. (STIGLITZ e BROWN, 1988, p. 399).

Simplicidade administrativa: o sistema tributário deve ser fácil e relativamente barato de administrar.

Segundo Stiglitz e Brown, (1988, p. 393), existem custos associados à administração do sistema tributário. Custos diretos – os custos de funcionamento administrativos de arrecadação do estado - custos Indiretos, que os contribuintes devem suportar. Os custos indiretos assumem várias formas: os custos de tempo gasto no preenchimento dos formulários de impostos, os custos de manutenção de registros e os custos de contadores e legislação tributária. Joel Slemrod da Universidade de Michigan tinha estimado, que os custos indiretos são ao menos cinco vezes maiores que os custos diretos. Os custos administrativos e de funcionamento de um sistema tributário dependem de vários fatores. Assim, os custos da manutenção de registros possuem carga adicional proporcionalmente menor a grandes empresas, que mantêm registros em sistemas de informatizados, quando comparadas a indivíduos que precisam manter registros relacionados a contratação de uma empregada doméstica, por exemplo. Um outro fator que determina os custos administrativos de um sistema tributário é a sua complexidade. Grande parte do custo de administração do sistema de imposto de renda provém de disposições especiais, como a dedutibilidade de certas despesas (gastos médicos, doações) exige que sejam mantidos registros destas despesas. Um terceiro fator é a diferenciação de taxas entre os indivíduos (com alguns indivíduos pagando alíquotas maiores que outros), dá origem a tentativas de “transferir” a renda para membros da família com taxas de impostos mais baixas ou para categorias de renda que são menos tributadas. Um quarto fator, tributar algumas características de renda pode ser mais caro que tributar outras. Há uma crença generalizada de que os custos administrativos associados à imposição de impostos sobre o capital são muito maiores do que aqueles associados à tributação sobre trabalho.

Ainda, de acordo com Musgrave, P e Musgrave, R. (1989), existem outras características de um bom sistema tributário, como:

Adequação de receitas: O sistema tributário deve ser estruturado de forma com que a arrecadação das receitas seja adequada à necessidade de gastos.

Princípio da aplicação do benefício: De acordo com esta teoria, que remonta a Adam Smith e autores anteriores, um sistema fiscal equitativo é aquele em que cada contribuinte contribui de acordo com os benefícios que recebe dos serviços públicos. De acordo com este princípio, o sistema fiscal verdadeiramente equitativo

diferirá dependendo da estrutura de despesas. O critério do benefício, portanto, não é apenas o da política fiscal, mas também o da política de despesas fiscais. A abordagem dos benefícios alocará idealmente a parte da fatura fiscal que cobre o custo dos serviços públicos, mas não pode lidar com os impostos necessários para financiar os pagamentos de transferências e servir os objetivos de redistribuição.

Custos Administrativos Baixos: Os custos administrativos e de conformidade deverão ser tão baixos quanto compatíveis com os outros objetivos.

Administração Justa e não arbitrária e ser compreensível: O sistema fiscal deverá permitir uma administração justa e não arbitrária e deverá ser compreensível para o contribuinte.

Existem críticas que o Sistema Tributário Brasileiro não atende a todas as características de um bom sistema tributário, a seguir serão descritas algumas críticas.

Para Frias e Leão (2016), a arrecadação do sistema brasileiro é baseada em consumo, de acordo com dados da Receita Federal, de 2015, quase 50% do total foi arrecadado sobre o consumo, cerca de 26% sobre folha de salários, 18% sobre renda e apenas cerca de 4% sobre propriedade. Essa elevada tributação sobre o consumo é injusta porque essa tributação é regressiva e indireta. Em relação ao primeiro aspecto, o problema é que pessoas mais pobres tendem a gastar uma maior parte de sua renda em consumo de produtos e serviços de primeira necessidade pelo motivo da sua renda ser mais baixa.

Em alguns casos, há uma tentativa de persuadir os indivíduos que o custo do governo é menor do que realmente é. Os governos por vezes mostram uma preferência por sistemas tributários nos quais os indivíduos nunca contabilizem totalmente o custo do governo. (STIGLITZ e BROWN, 1988, p. 396).

Conforme revisitado, Smith (1776/1996) afirmava que quanto aos impostos o valor a ser pago, deve ser claro e simples para o contribuinte e para todas as outras pessoas. Para Frias e Leão (2016) no caso brasileiro, o sistema tributário que tem a tributação indireta gera um problema relevante é que os impostos indiretos tendem a ser injustos porque são pouco transparentes, pois os valores dos impostos se confundem com o valor dos produtos. Desta forma, tributos como imposto de renda, IPTU e IPVA acabam sendo mais criticados do que o ICMS, o ISS e o IPI porque eles são mais explícitos, são pagos separadamente, não estão diluídos no preço de algum

produto. Por isso, os políticos tendem a preferir continuar a concentrar aumentos de arrecadação em impostos indiretos.

Conforme visto, para Stiglitz e Brown, (1988, p. 399) a equidade vertical diz que alguns indivíduos estão em posição de pagar impostos mais altos do que outros, e que estes indivíduos devem fazê-lo. Não obstante no caso do Brasil, conforme Appy (2015), embora não exista sistema tributário perfeito, o Brasil possui uma das piores legislações tributárias do mundo. O Sistema Tributário Brasileiro gera grandes distorções distributivas, ao abrir brechas que permitem que pessoas de alta renda sejam muito pouco tributadas.

Conforme foi descrito nessa seção, foram enumeradas diversas características de um bom sistema tributário. Não obstante, foi demonstrado que existem autores que apontam que o Sistema Tributário Brasileiro não atende a todas essas características desejáveis. Na próxima seção será realizado um aprofundamento sobre a simplicidade.

2.3.1 Simplicidade

Como visto na seção 2.1, a preocupação da eficiência do sistema tributário é tema de estudos há muito tempo. Adam Smith já apontava que todo o imposto deveria ser pensado para que tirasse o mínimo possível do bolso das pessoas além do que traz para os cofres públicos. Mais recentemente Stiglitz e Brown (1988, p. 399) mostrava que o sistema tributário deveria ser fácil e relativamente barato de administrar.

Atualmente, uma questão muito relevante é o debate acerca do custo-benefício da adoção de políticas públicas. Segundo Martinez (2009, p. 29), A ideia que dá suporte à análise de custo-benefício é simples: a sociedade tem recursos limitados para serem alocados em políticas públicas. Todo projeto envolve custos e benefícios, que devem ser mensurados para que não se continuem com projetos cujos custos superem os benefícios. O objetivo é maximizar o ganho líquido das políticas públicas e, em princípio, deve-se adotar a possibilidade que tenha a maior relação benefício/custo (ao menos igual a 1).

Sendo assim, para a análise de custo-benefício, geralmente toma-se como ponto de partida a comparação a situação da sociedade sem a existência do projeto em debate, todo o restante permanecendo inalterado. Todos os custos e benefícios devem ser considerados na análise, mesmo aqueles que não podem ser traduzidos

em pecúnia (devem ser considerados os benefícios que podem ser quantificáveis, mas não monetizados, e aqueles medidos em termos de qualidade). (MARTINEZ, 2009, p. 29-30)

Segundo Cass Sunstein² (2013) A administração pública deve buscar a simplicidade. Para isso sempre se deve analisar a questão do custo-benefício da regulação. Não se trata em discutir se o estado deve ser maior ou menor, apesar de essa discussão ser importante, não é esse o foco que é abordado.

Os reguladores devem focar nos benefícios líquidos, ou seja, benefícios subtraídos os custos. Se uma regra de eficiência energética custa \$ 50 milhões, mas tem benefícios de \$ 150 milhões, provavelmente é uma boa ideia implementar, pelo menos se pudermos confiar nestes números. O referido autor defende que as políticas públicas sejam realizadas através de um novo enfoque, a ação do governo deve corresponder com geração de automatismos com foco na simplicidade. O governo, independente do seu tamanho, deverá ser mais simples na atividade normativa.

Daniel Kahnemann explica uma teoria que a mente humana contém não apenas um, mais dois “sistemas cognitivos”, o Sistema 1 e o Sistema 2, esses nomes são amplamente utilizados em psicologia, seguem as definições:

O Sistema 1 opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário. (KAHNEMAN, 2012, p. 29)

O Sistema 2 aloca atenção às atividades mentais laboriosas que o requisitam, incluindo cálculos complexos. As operações do sistema 2 são muitas vezes associadas com a experiência subjetiva de atividade, escolha e concentração. (KAHNEMAN, 2012, p. 29)

Conforme aponta Kahneman (2012, p.30) entre os exemplos de atividades automáticas realizadas pelo Sistema 1 estão:

Detectar se um objeto está mais distante que outro;

Detectar hostilidade em uma voz;

² Cass R. Sunstein entre os anos de 2009 e 2012, foi diretor do Office of Information and Regulator Affairs – OIRA, o Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios da Casa Branca.

Responder 2 + 2;

Ler palavras em grandes cartazes;

Compreender sentenças simples;

O mesmo Kahneman (2012, p.30) demonstra que as operações do Sistema 2 têm uma característica: exigem atenção e são interrompidas quando a atenção é desviada. Alguns exemplos:

Concentrar-se na voz de determinada pessoa em uma sala cheia e barulhenta;

Sondar a memória para identificar um som surpreendente;

Contar as ocorrências da letra "a" numa página de texto;

Preencher um formulário de imposto.

Verificar a validade de um argumento lógico complexo.

Assim, conforme explica Sunstein (2013, p. 42) o Sistema 1 é o sistema automático, enquanto o Sistema 2 é deliberativo e reflexivo. O Sistema 1 funciona rápido. É emocional e intuitivo. Quando tende a ouvir um barulho alto, tende a correr, quando fica ofendido, tende a revidar. Na maior parte do tempo está no piloto automático. É movido por hábitos, ele pode procrastinar, pode ser impulsivo, pode ser excessivamente amedrontador e complacente. É um fazedor, não um planejador. Ele quer o que quiser, quando quiser. Tem muitos problemas com a complexidade.

Já o sistema 2 é um pouco como um computador ou o sr. Spock de Star Trek. É deliberativo. Ele é matemático. Ele ouve um ruído alto e avalia se o ruído é motivo de preocupação. Ele pensa sobre a probabilidade, com cuidado e às vezes lentamente. Não se ofende. Se perceber motivos para ofensa, faz uma avaliação cuidadosa do que, considerando todas as coisas, deve ser feito. (Ele acredita, mais na dissuasão do que na retaliação.) Ele vê um brownie delicioso e faz um julgamento sobre se, considerando todas as coisas, deve comê-lo. Insiste na importância do autocontrole. É mais um planejador do que um executor. Ele pode lidar com a complexidade. (SUNSTEIN, 2013, p. 42).

Assim, conforme Sunstein (2013, p. 44) sabendo destas características, as políticas públicas devem ser direcionadas para a simplificação, de forma que os cidadãos façam escolhas certas, mas para isso se faz necessário que as informações sejam passadas de uma forma amigável que os cidadãos, mesmo quando utilizarem o sistema 1 para decidir, façam as melhores escolhas.

Segundo OCDE (2014), as regras fiscais devem ser claras e simples de compreender, para que os contribuintes saibam a sua situação. Um sistema fiscal simples torna mais fácil para indivíduos e empresas compreenderem as suas obrigações e direitos. Como resultado, é mais provável que as empresas tomem decisões ótimas e respondam às escolhas políticas pretendidas.

O Fundo Monetário Internacional publicou, recomendações relevantes acerca de sistemas tributário, no documento “Mobilização de Receitas Nos Países em Desenvolvimento”, em inglês *Revenue Mobilization in Developing Countries*. Neste sentido destacamos duas contribuições:

A primeira é garantir que as leis e regulamentos sejam razoavelmente simples, prontamente disponíveis, coerentes entre impostos e proporcionem uma boa proteção aos contribuintes (incluindo procedimentos de recurso eficazes).

A segunda recomendação cita que se faz necessário remover as pequenas taxas e impostos e taxas que são excessivamente caras e difíceis de administrar. (FMI, 2011).

Desta forma, a questão da simplicidade tributária é uma questão extremamente importante no debate dos sistemas tributários.

2.4 POR QUE A COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA É UM PROBLEMA

A seguir, será demonstrado como um sistema tributário excessivamente complexo pode gerar problemas.

Conforme Appy, (2015, p. 1) a complexidade do sistema tributário brasileiro faz com que o custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) seja extremamente elevado.

Segundo Martins, (2007, p. 657), “quanto mais complexo o sistema tributário, menos eficiente é, pois exige gastos maiores da Administração Pública para gerá-lo e torna, para os contribuintes, muito mais custoso o cumprimento das obrigações e sua administração.”

Quando da arrecadação de tributos. O ente público pode provocar vários custos indiretos ao contribuinte, além dos valores monetários cobrados no momento do pagamento do imposto. Existem estudos que abordam como impostos geram custos indiretos aos contribuintes, além dos custos financeiros do próprio valor dos impostos:

QUADRO 1 – Custo dos tributos



FONTE: BERTOLUCCI E NASCIMENTO (2002)

Os Custos de Conformidade à tributação (*Compliance Costs of Taxation*, em inglês) correspondem ao custo dos recursos necessários ao cumprimento das determinações legais tributárias pelos contribuintes. (BERTOLUCCI e NASCIMENTO, 2002)

Segundo Cedric Sandford, os Custos de Conformidade podem ser classificados em três categorias: (i) os próprios tributos, que representam sacrifícios da renda em troca das despesas que o poder público faz com essa arrecadação. (ii) os custos de distorção, que são as mudanças do comportamento na economia em virtude da existência de tributos, alterando preços de produtos e dos fatores de produção. (iii) Os Custos Operacionais tributários, ou seja, os custos dos recursos empregados para operar o sistema tributário ou um tributo individual, que poderiam ser poupados se os tributos não existissem. Denominam-se custos operacionais tributários. (SANDFORD 1989, Apud BERTOLUCCI, NASCIMENTO, 2002)

Entre os custos operacionais tributários, existem os custos administrativos, que representam os recursos dos poderes públicos destinados a legislar (Poder Legislativo, arrecadar e controlar (poder executivo) e julgar (poder judiciário) as questões relativas a tributos.

Ainda Sandford aponta que, entre os custos operacionais tributários, existem aqueles que são suportados pelos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas os quais se subdividem em três categorias: (i) Custos monetários diretos, que podem corresponder, para pessoas físicas, à contratação de profissionais que as apoiem no preenchimento de declarações tributárias ou, para pessoas jurídicas, aos recursos internos ou externos necessários à realização das atividades exigidas pelo Fisco. (ii) Custos temporais, que correspondem ao tempo necessário, para as pessoas físicas, ao preenchimento de suas declarações de imposto de renda e aos cálculos necessários para essa finalidade. Nas pequenas empresas, corresponde ao tempo que seu dono dedica aos impostos. (iii) Custos psicológicos, que correspondem ao stress existente em certas situações nas quais o contribuinte honesto e cumpridor é intimado pelo Poder Público e, mesmo tendo cumprido as disposições tributárias, pode ficar em estado de ansiedade sem saber se, sem perceber, poderia ter errado em alguma das declarações feitas. Cada um destes custos corresponderia aos Custos totais de Conformidade, que são absorvidos pelo contribuinte. (BERTOLUCCI, NASCIMENTO, 2002).

Ainda segundo Sandford, existem custos temporários, que decorrem de alterações da legislação e que incluem a análise de mudanças, o treinamento de pessoal, a compra de ativos e softwares necessários ao cumprimento das novas atividades e a fase de treinamento, com níveis de produtividade inferiores aos que serão atingidos quando uma nova rotina tiver sido implementada. Existem ainda custos permanentes, são aqueles que permanecem mesmo depois que as rotinas foram incorporadas à cultura da entidade e se atingiu o nível de eficiência adequado. (BERTOLUCCI, NASCIMENTO, 2002).

Se observa que a discussão sobre os requisitos de um sistema tributário ideal ocorre, desde pelo menos o século XVIII, uma vez que já Adam Smith indicava requisitos sobre como deveria ser um sistema tributário ideal, tais como equidade, clareza, conveniência de pagamento para o contribuinte, eficiência na cobrança. (SMITH, 1776/1996).

Destaca-se ainda que Smith destacava preocupação que um imposto poderia tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público.

Já Stiglitz e Brown, (1988, p. 393) apontaram que existem custos associados à administração do sistema tributário. Custos diretos – os custos de funcionamento administrativos de arrecadação do estado – e, custos indiretos, que os contribuintes devem suportar.

Segundo Cedric Sandford, os Custos de Conformidade podem ser classificados em três categorias: (i) os próprios tributos, que representam sacrifícios da renda em troca das despesas que o poder público faz com essa arrecadação. (ii) os custos de distorção, que são as mudanças do comportamento na economia em virtude da existência de tributos, alterando preços de produtos e dos fatores de produção. (iii) Os Custos Operacionais tributários, ou seja, os custos dos recursos empregados para operar o sistema tributário ou um tributo individual, que poderiam ser poupados se os tributos não existissem. Denominam-se custos operacionais tributários. (SANDFORD 1989, Apud BERTOLUCCI, NASCIMENTO, 2002)

Cass Sunstein³ (2013) demonstra que a administração pública deve buscar a simplicidade. Para isso sempre se deve analisar a questão do custo-benefício da regulação. Os reguladores devem focar nos benefícios líquidos, ou seja, benefícios subtraídos os custos.

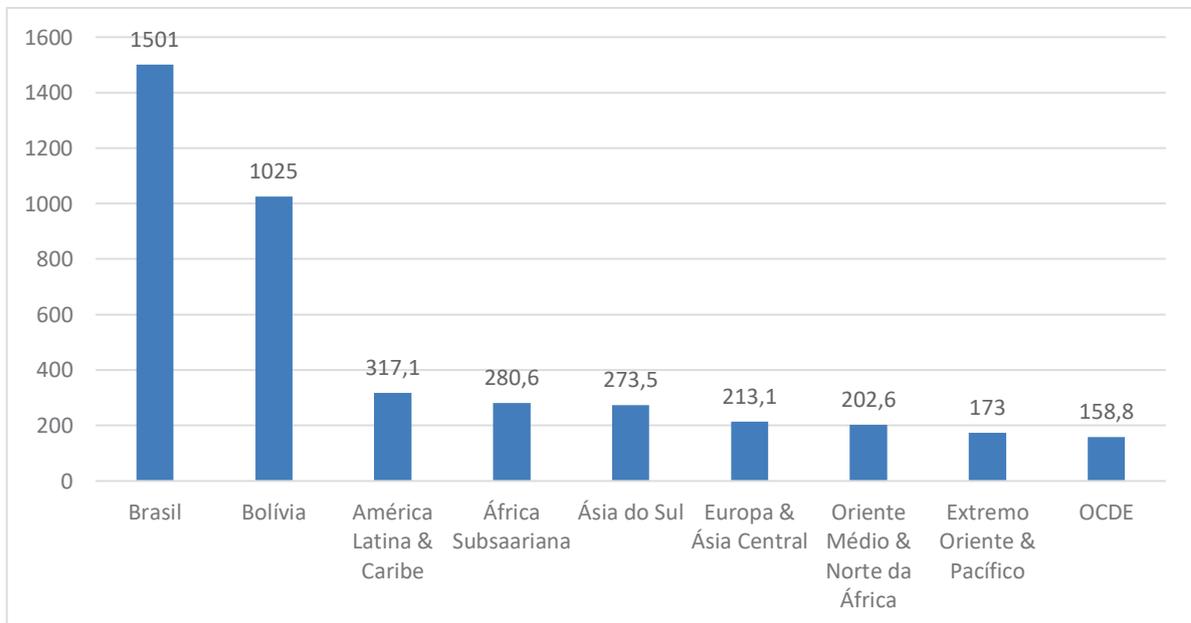
No caso do Brasil, conforme aponta Varsano, (2002, p. 247): a tributação brasileira se tornou mais complexa ao longo do tempo. Em parte, isso se deve a maior complexidade que a própria economia brasileira adquiriu ao longo do processo de desenvolvimento. No entanto, parte da complexidade da tributação, que cria custos para a administração tributária e para o contribuinte, é desnecessária, podendo ser eliminada. Como exemplo dessa realidade é a existência de 28 diferentes conjuntos de normas legais e administrativas regendo impostos sobre o valor adicionado (o IPI, federal, e o ICMS de 26 estados e do Distrito Federal) outros exemplos são o IRPF e a CSLL, que exploram bases semelhantes com metodologias diferentes.

³ Cass R. Sustein entre os anos de 2009 e 2012, foi diretor do Office of Information and Regulator Affairs – OIRA, o Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios da Casa Branca..

Conforme Appy, (2015, p. 1): A complexidade do sistema tributário brasileiro faz com que o custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) seja extremamente elevado.

Conforme revisitado nessa seção, existem diversos parâmetros relacionados à um bom sistema tributário, não obstante o sistema tributário brasileiro promove de forma excessiva um elevado custo administrativo às empresas para preparar, declarar e pagar os três principais tipos de imposto e contribuição. Em relação a dificuldade em apurar impostos, o Brasil possui um sistema tributário excessivamente complexo. Em comparativo com 190 países, segundo estudo do Banco Mundial, uma empresa no Brasil leva cerca de 1500 horas para preparar, declarar e pagar os três principais tipos de imposto e contribuição, bem à frente da Bolívia que fica em segundo lugar com 1025 horas. Da mesma forma, se comparado com parâmetros internacionais nos países da OCDE se gastam em média cerca de 159 horas, nos países da América Latina e Caribe, 317 horas, e na América do Sul, 273,5 horas, conforme a tabela a seguir: (BANCO MUNDIAL, 2020)

Gráfico 1 - Tempo (horas gastas com pagamento de impostos)



FONTE: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2020)

Posto isso, se verifica que o Brasil penaliza, de forma excessiva as empresas, gerando um elevado custo administrativo para preparar, declarar e pagar os três principais tipos de imposto e contribuição.

A seguir será revisitado algumas tentativas de simplificação de tributos no Brasil.

2.5 REFORMAS DE SIMPLIFICAÇÃO DE TRIBUTOS NO BRASIL

Segundo Araújo e Correia, (2019), várias tentativas de simplificação ou modernização tem como objeto reduzir o número de tributos cobrados no Brasil, principalmente incidentes sobre bens e serviços. As principais propostas de reforma tributária se concentram na modificação da tributação de consumo no Brasil, dispersa nos três níveis da federação, na forma de cinco tributos diferentes, sendo três federais: (IPI, PIS e Cofins), um estadual (ICMS) e um municipal (ISS). A reformulação da tributação incidente sobre o consumo passaria, portanto, pela alteração de competências tributárias, redução do número de tributos, unificação de exações (sobre bens e serviços), eliminação de dupla incidência e cumulatividade e desfazimento das causas jurídicas da guerra fiscal (LUKIC, 2014)

Segundo informações obtidas no sítio portal da indústria (CNI, 2023), recentemente existiram ao menos três propostas para a reforma tributária no Brasil, uma do governo federal (PL 3887/2020), outra do Senado Federal (PEC 110/2019) e a terceira da Câmara dos deputados (PEC 45/2019), descritos a seguir:

PL 3887/2020: Segundo o sítio Portal da Indústria, o projeto de Lei 3887/2020 cria a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), em substituição ao PIS/Pasep e à Cofins, que deverão ser extintos. Segundo a proposta a Alíquota da CBS seria de 12% para empresas em geral e 5,9% para entidades financeiras como bancos e seguradoras. Quanto ao Simples Nacional, as empresas optantes pelo regime seguirão com o tratamento tributário favorecido. Contudo, o crédito transferido será baseado no valor efetivamente pago pelas empresas do Simples.

PEC 110/2019: Segundo o Portal da Indústria, o Projeto de Emenda Constitucional 110/2019, do Senado Federal, substituiria nove tributos já existentes (IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), nos moldes dos impostos sobre valor agregado (IVA) cobrados na maioria dos países desenvolvidos. Assim, a alíquota do IBS poderia variar de acordo com cada produto e cada serviço, mas deve ser a mesma

em todo o território nacional. Uma informação importante: devido à aprovação de Substitutivo à PEC nº 45/2019, a aquela matéria fica prejudicada (PEC 110/2019), com a qual tramitava em conjunto. (BRASIL, 2019).

PEC 45/2019: Segundo o sítio do Portal da indústria, baseada no projeto idealizado pelo economista Bernard Appy, a Proposta de Emenda Constitucional, da Câmara dos Deputados propõe a substituição de cinco tributos já existentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), nos moldes dos impostos sobre valor agregado (IVA) cobrados na maioria dos países desenvolvidos.

Segundo o sítio da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal, A PEC 45/2019 substituirá cinco tributos extremamente disfuncionais – PIS, Cofins, ICMS, ISS e IPI – por um IVA Dual de padrão internacional, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional (de estados e municípios). Desta forma, o sistema tributário vai ficar mais simples, porque a reforma diminui a quantidade de tributos e determina que a CBS e o IBS terão regras harmônicas aplicáveis em todo o território nacional. Entretanto existirá um período de transição de 2026 a 2024. A partir de 2033 os impostos atuais serão extintos e passará a valer a unificação.

Desta forma, a aprovação da PEC 45/2019 foi transformada na Emenda Constitucional nº 132, de 20/12/2023. (BRASIL, 2023).

Neste capítulo foram revisitados diversos conceitos acerca do sistema arrecadatório brasileiro, fazendo uma breve revisão sobre o histórico da criação dos principais tributos. Foi revisitado conceito de tributo, tipologias tributárias e conceito de preço público como obrigação não tributária. Também foram abordadas características desejáveis de qualquer sistema tributário, com destaque com a simplicidade. Foi destacado problemas relacionados à complexidade tributária e revisitadas algumas tentativas de reformas tributárias que visavam simplificação tributária.

3 DISCUSSÕES SOBRE AS OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS DAS TELECOMUNICAÇÕES

A complexidade do conjunto das obrigações e tributos incidentes sobre o segmento de telecomunicações possui um caráter histórico. Assim, neste capítulo será abordada a evolução da regulação do segmento nos últimos sessenta anos, buscando entender como esse grupo de tributos e obrigações específicas do sistema de telecomunicações brasileiro, se tornaram excessivamente complexos.

Será realizado um breve histórico da evolução do sistema de telecomunicações Brasileiro, dando destaque do período de 1962 até o período após a privatização do sistema Telebrás. Buscaremos entender os motivos pelos quais o microsistema foi se tornando progressivamente mais complexo.

3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES

Nesta seção iremos tratar como o segmento evoluiu, dando maior destaque para as últimas seis décadas:

O objetivo desse subitem é demonstrar o contexto nos quais os tributos e obrigações específicas foram criados.

3.1.1 Histórico do período até 1960

Foi em 1855 que aconteceu a instalação da primeira linha telegráfica, entre as cidades do Rio de Janeiro e Petrópolis, assim, Dom Pedro II deu início ao desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, tendo o constituinte de 1934 e 1937 concedido à União Federal a competência exclusiva para sua exploração e outorga dos particulares. (GUERRA, FALCÃO e ALMEIDA, 2018)

Importante destacar que as cartas constitucionais acima referidas não fizeram menção ao já existente serviço de telefonia, o que só veio a ocorrer na Constituição de 1946⁴ através do seu Inciso XII, do Art. 5º, o Poder Constituinte manteve a competência exclusiva da União Federal para explorar (diretamente ou mediante outorga) os serviços telegráficos e, em paralelo, atribui ao referido ente a competência

⁴ Segundo a CF de 1946, “Art. 5º - Compete à União:... ..XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado;”

para explorar os serviços telefônicos em caráter interestadual e internacional. Assim, a Constituição de 1946 não centralizou a competência sobre os serviços telefônicos na figura da União, que ficou restrita às modalidades acima indicadas, tendo-se atribuído a competência sobre os serviços telefônicos de natureza Intermunicipal e Intramunicipal aos estados e municípios, respectivamente. (GUERRA, FALCÃO e ALMEIDA, 2018).

Esta descentralização trouxe problemas para o desenvolvimento do setor de telecomunicações no país, pois como todos os entes estavam livres para conceder o direito de exploração dentro do âmbito das competências, não havia padronização tecnológica e estrutural entre as redes instaladas, o que dificultava a realização de ligações de longas distâncias. (GUERRA, FALCÃO e ALMEIDA, 2018).

Até o início da década de 1960 os serviços de telecomunicações eram implantados no Brasil sob regime de concessões, contando com a participação predominante de empresas privadas. A regulação ficava sob responsabilidade da União, Estados e Municípios, cabendo ao Governo Federal à competência de explorar diretamente ou mediante outorga os serviços telegráficos, de radiocomunicação e de telefones interestaduais e internacionais. A exploração dos serviços telefônicos locais era objeto de concessões estaduais e municipais, sendo também descentralizado o poder de fixação de tarifas (ARAÚJO e BRANDI, 2009).

Rubya dos Anjos corrobora com a ideia de que as normas aplicáveis às telecomunicações no Brasil, especialmente no tocante à competência para regulamentação do setor, no período de 1883 a 1962 eram bastante conflituosas. (ANJOS, 2013, p. 111).

Assim, ANJOS (2013, p. 112) aponta que não havia até o início da década de 1960 um Sistema de Telecomunicações propriamente dito, neste período chegaram a existir cerca de 800 (oitocentas) empresas de telefonia públicas e privadas, locais e regionais, atuando sem coordenação no território nacional.

Desta forma, o atraso das telecomunicações Brasileiras era grande, conforme explica PEREIRA (2002), o Brasil se encontrava entre as nações capitalistas com menor densidade telefônica (1,4 por 100 habitantes). O país ficava atrás de vários países latino-americanos como Argentina (5,99 por 100) habitantes, Uruguai, (5,01 por 100) e do Chile (2,25 por 100), conforme tabela 1:

TABELA 1 – TELEFONIA EM VÁRIOS PAÍSES (1960-1961)

PAÍS	TELEFONES POR 100 HABITANTES	PAÍS	TELEFONES POR 100 HABITANTES
EUA	38	ALEMANHA OCIDENTAL	9,6
SUÉCIA	35	ÁUSTRIA	8,2
CANADÁ	29	FRANÇA	8,2
SUIÇA	28,2	ITÁLIA	7
NOVAZELÂNDIA	27,4	ARGENTINA	5,99
DINAMARCA	22	URUGUAI	5,01
AUSTRÁLIA	20	ESPANHA	4
GRÃ-BRETANHA	14,5	JAPÃO	4
PAÍSES BAIXOS	12	CHILE	2,25
FINLÂNDIA	12	UNIÃO SOVIÉTICA	1,6
BÉLGICA	11,2	BRASIL	1,4

FONTE: TELEBRASIL (1961), DIÁRIO DE NOTÍCIAS (1960) APUD PEREIRA (2002).

3.1.2 Período de 1960 à metade da década de 1990. Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei 4.117/62 e Criação da Holding Telebrás

No quesito às alterações implementadas através do código Brasileiro de Telecomunicações em 1962, devemos destacar dois universos diferentes: o primeiro quanto aos aspectos na radiodifusão sonora e de televisão e o segundo com aspecto aos serviços de telefonia. Neste sentido, quanto à radiodifusão de sons e imagens o sistema regulatório evoluiu de forma a permitir um maior espaço para atuação do setor privado, enquanto à questão da telefonia o sistema regulatório evoluiu para uma maior concentração das atividades em torno de uma centralização coordenada pelo Governo Federal.

3.1.2.1 Radiodifusão sonora, televisão e o CBT

Segundo Bolaño (2007, p. 11) A instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), pela lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, representa a culminância de um complexo de lutas e negociações, remontando a embates que,

separam os defensores de uma função eminentemente educativa e cultural, de um lado ou comercial, de outro, para o rádio desde os anos 1920. Segundo Caparelli (1982, p. 174) o decreto 20.047, de 1931 que substituiu o primeiro decreto, de 1924 já havia estabelecido que a radiodifusão era de interesse nacional, com fins educativos. Assim, o governo promoveria a unificação desses serviços numa rede nacional e definiria as concessões de emissoras, renováveis a cada dez anos, a organismos sociais ou privados. Com a televisão se iniciando a partir de 1950, persistiu a figura da concessão, possibilitando sua exploração pela iniciativa privada. Em 1951, Getúlio Vargas baixou o Decreto 29.783, reduzindo para três anos o período de concessão, mas este decreto caiu em 1954. Segundo Caparelli (1982, p. 175-176) foram os empresários do setor que pressionaram, desde ao menos o I Congresso Brasileiro de Radiodifusão em 1946 pelo estabelecimento do Código de Radiodifusão. Mesmo Jânio Quadros chegou a assinar o Decreto 50.840, de 1961, reduzindo para três anos o período de concessão, mas mais uma vez, a medida acabou não vigorando após a renúncia do presidente no ano seguinte.

Caparelli (1982, p. 176) aponta que em 1962, aproveitando a situação instável criada pela renúncia de Jânio e as dificuldades de seu vice-presidente em ocupar seu cargo, os detentores da indústria da informação manobram no sentido de criar, finalmente um código de telecomunicações de acordo com seus interesses, principalmente reconhecendo a atuação da iniciativa privada. O presidente João Goulart, deposto dois anos depois pelos militares, vetou 52 itens do código, porém, teve todos os vetos derrubados pelo Congresso, reunido sob o olhar vigilante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão” (ABERT), criada naquele mesmo ano.

Desta forma, foi aberto, para consolidação no país, diferentemente do que ocorrera em larga escala na Europa, por exemplo, de um sistema comercial privado de rádio e televisão, com modelo no sistema de concessões públicas – para 10 e 15 anos respectivamente, renováveis por períodos idênticos e sucessivos – ainda que preservando o direito à União de executar serviço idêntico e dando preferência, no processo de outorgas, às pessoas jurídicas de direito público. (BOLAÑO, 2006, p. 12).

Ainda pode-se verificar que entre as partes vetadas pelo Presidente da República e mantidas pelo Congresso Nacional, estava justamente o parágrafo terceiro do Art. 33 no qual institui os prazos de concessão por dez anos para radiodifusão e quinze anos para a televisão e também o parágrafo quarto do mesmo

artigo que quando da concessão requerida em tempo hábil, seria concedida de forma automática, caso o órgão competente não se decidisse em até 120 dias:

"Art. 33...

§ 3º Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais, se os concessionários houverem cumprido tôdas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público (art. 29 X). (BRASIL, 1962).

§ 4º Havendo a concessionária requerido, em tempo hábil, a prorrogação da respectiva concessão ter-se-á a mesma como deferida se o órgão competente não decidir dentro de 120 (cento e vinte) dias" (BRASIL, 1962).

Também, entre outros aspectos mantidos pelo congresso nacional é o parágrafo segundo do Art. 4º no que toca a manutenção das definições vigentes na época em que eles tenham sido celebrados ou expedidos. O que traz maior segurança jurídica para o setor privado.

§ 2º Os contratos de concessão, as autorizações e permissões serão interpretados e executados de acordo com as definições vigentes na época em que os mesmos tenham sido celebrados ou expedidos. (BRASIL, 1962).

A Lei 4.117 de 1962 continua em vigor para alguns assuntos até o presente momento, dentre eles os relativos à radiodifusão sonora e televisão.

3.1.2.2 Telefonia e o CBT

A edição do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) foi um grande marco para as telecomunicações no Brasil. O referido código determinou a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações – SNT – composto por troncos e redes de telefonia com o objetivo de integração nacional, e o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) com a finalidade de captar recursos para serem aplicados no desenvolvimento do setor. ANJOS, (2013, p. 112). Também foi através do CBT que foram ampliadas as competências do Conselho Nacional de Telecomunicações - CONTEL - anteriormente criado pelo decreto 50666/1961 (LUCENA, 2022).

Conforme afirma Pereira (2002, p. 36), o Código Brasileiro de Telecomunicações foi o primeiro passo rumo à centralização e a estatização da telefonia brasileira. Por meio desse diploma normativo foi centralizada a competência de explorar diretamente os serviços dos troncos que integrariam o Sistema Nacional de Telecomunicações, inclusive suas conexões internacionais. Os estados e territórios mantiveram, segundo o artigo 13 da mesma lei 4.117, a competência de organizar, regular e executar serviços de telefones, diretamente ou mediante concessão, obedecidas as normas gerais fixadas pelo Conselho Nacional de Telecomunicações.

O Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), criado em 30 de maio de 1961, organizou o tumulto até então existente nas telecomunicações brasileiras, com competências e atribuições disseminadas entre vários órgãos públicos federais, estaduais e até municipais. Durante os cinco anos subsequentes o CONTEL deu corpo e forma à Embratel, fez surgir o Fundo Nacional de Telecomunicações⁵, elaborou o Regulamento dos serviços de Radiodifusão, o Regulamento dos Serviços de Telefonia, o Plano Nacional de Telecomunicações, promoveu o ingresso do Brasil no Intelsat, regulamentou o sistema de autofinanciamento em telefonia e adotou inúmeras outras medidas importantes para as telecomunicações. O Contel foi transformado no CNC – Conselho Nacional de Comunicações. (TELEBRÁS, 1973)

Neste período foi criado o Fundo de Fiscalização de Telecomunicações, destinado a prover recursos para cobrir as despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver meios e aperfeiçoar a técnica necessária para esta execução, através da Lei 5070, de 7 de julho de 1966.

Conforme Guerra, Falcão e Almeida, (2018) O Constituinte de 1967, influenciado pela tendência centralizadora do CBT, delegou à União, a competência exclusiva para a exploração dos serviços de telecomunicações:

Art. 8º - Compete à União:

⁵ O referido fundo era financiado com uma sobretaxa de 30% nas contas telefônicas, se configurando como um precursor da alta tributação do setor no Brasil. Ele teve seus recursos desviados ao FND (Fundo Nacional de Desenvolvimento) em 1974, e sua natureza jurídica foi desconfigurada. Com isso, em 1984 ele foi substituído pelo então ISCC – Imposto sobre serviços de comunicação de competência da União – e, posteriormente, pelo ICMS – Comunicação de competência dos Estados. (ANJOS, 2013, p. 112)

XV - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão:

a) os serviços de telecomunicações;

O novo marco jurídico autorizou o poder executivo a criar uma empresa pública autônoma para explorar os serviços interestaduais e internacionais, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). O Sistema Nacional de Telecomunicações deveria formar um complexo de troncos e redes através dos quais se operariam os serviços de: telefonia, telegrafia, difusão de sons e imagens, transmissão de dados, fac-símile, telecomando e radiodeterminação. (PEREIRA, 2002, p. 36)

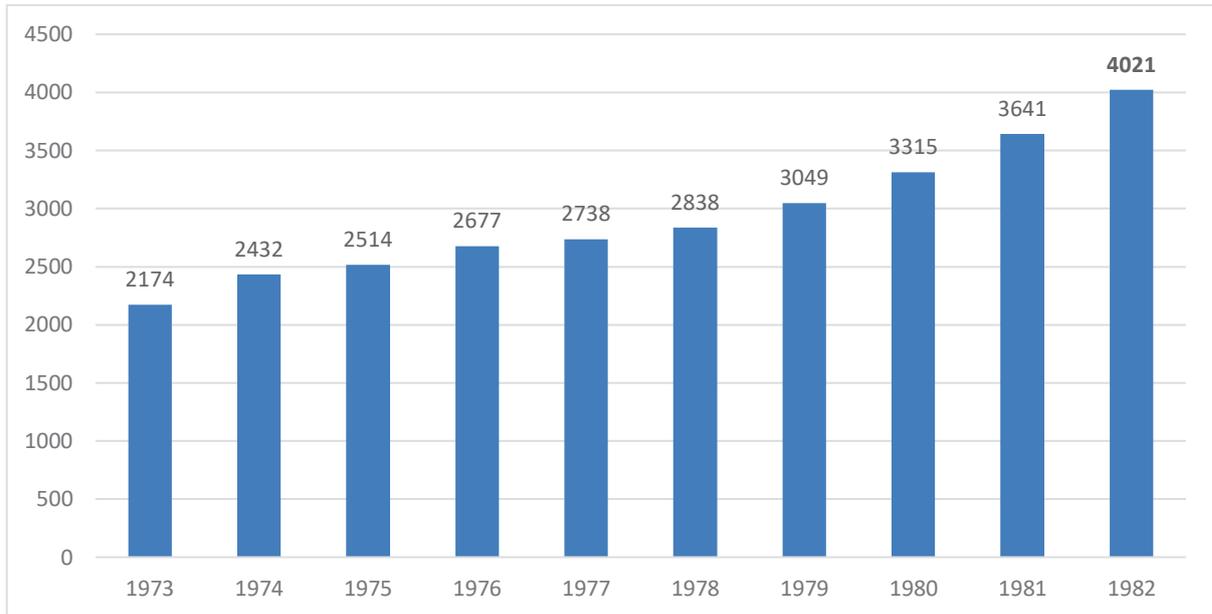
Segundo TELEBRAS (1973): Em 1967 através do Decreto-Lei 200, foi criado o Ministério das Comunicações e passou o Contel à condição de órgão de assessoramento e consulta do Ministro. Em um segundo momento, devido à duplicidade de atribuições de competência entre órgãos do Ministério e o Contel, decidiu-se o Ministério das Comunicações por uma revisão da estrutura do Ministério, que resultou a transformação do Contel em Conselho Nacional de Comunicações (CNC) – e a criação da Telebrás, e da Embratel em sociedade de economia mista.

Já no ano de fundação a Telebrás integrou, como subsidiárias, 22 empresas, e como associadas, 6 empresas. Desta forma, a integração e unificação efetiva das empresas em operação propiciaram o alcance de proposições anteriores do Ministério das Comunicações, que objetivavam a existência de uma única empresa por Estado, a quem estaria delegada a responsabilidade de planejar e implantar as expansões necessárias ao bom desenvolvimento dos serviços telefônicos em cada unidade da Federação. A integração dessas empresas facultou pela primeira vez uma ação coordenada em âmbito nacional na busca de um perfeito sistema de telecomunicações cobrindo todo o país. (TELEBRÁS, 1973)

Assim, se verifica que houve um significativo avanço no segmento de telecomunicações do Brasil no período. Como exemplo, são demonstrados alguns indicadores de avanço das telecomunicações neste período.

Em 1974 apenas 2174 municípios eram atendidos por telefonia fixa no Brasil. Houve esforço para atender todos os municípios brasileiros. Conforme o Gráfico 2.

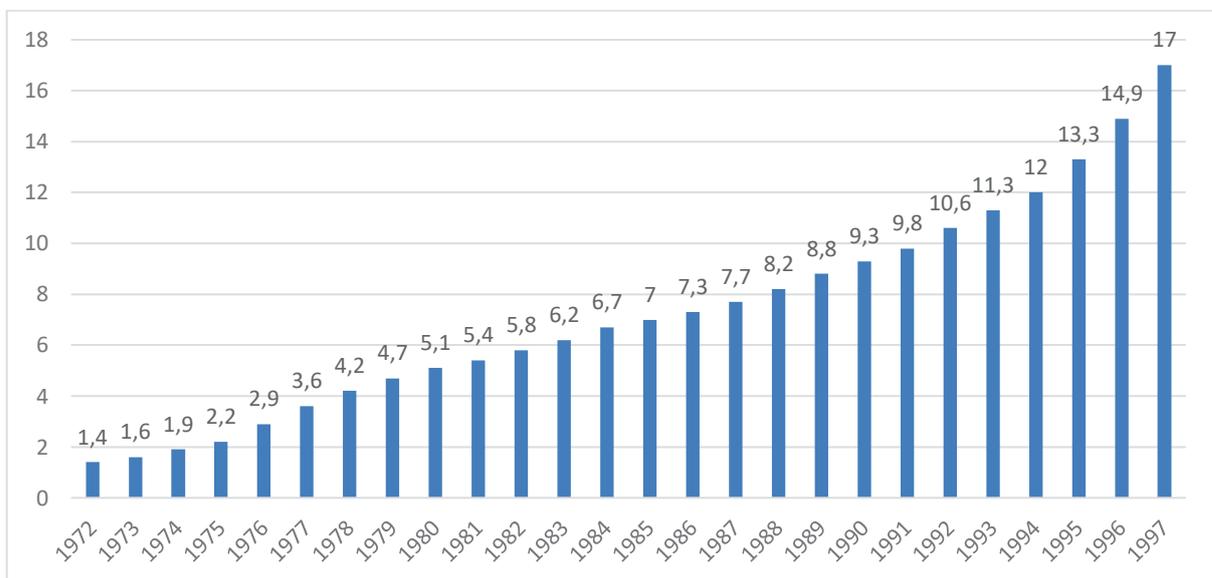
GRÁFICO 2 - MUNICÍPIOS ATENDIDOS (BRASIL)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Telebrás (1982, p. 9)

Com o objetivo de reduzir o déficit de telefones no Brasil, houve esforço de expansão da rede, no Gráfico 3 são demonstrados números referentes à números de terminais fixos instalados.

GRÁFICO 3 - TERMINAIS FIXOS INSTALADOS (MILHÕES)



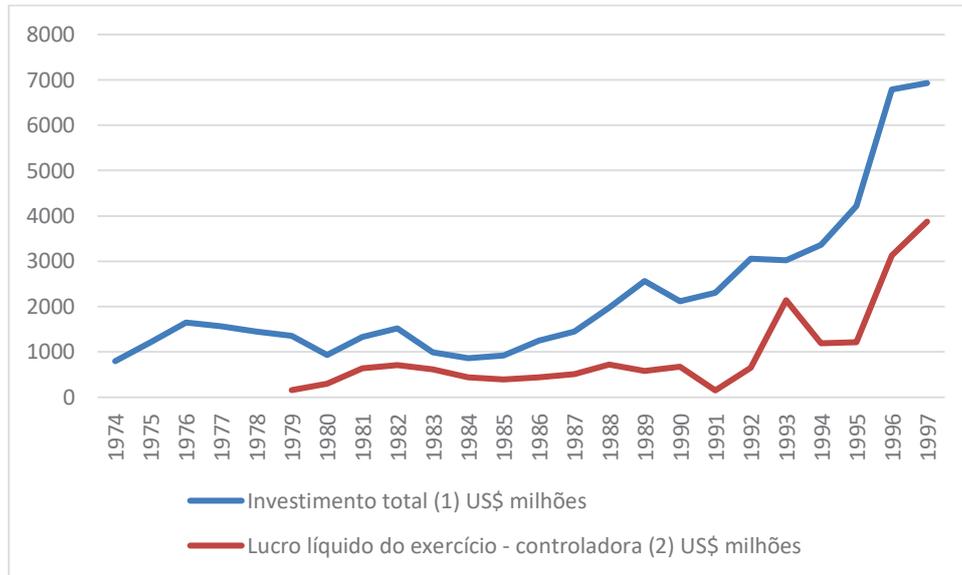
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Telebrás (1997).

Como demonstrado no Gráfico 3, o número de terminais fixos instalados subiu de 1,4 milhão em 1972 para 17 milhões em 1997.

Conforme demonstra o Gráfico 4 o investimento sempre foi maior que o lucro líquido.

Se verifica que embora a empresa tenha apresentado resultados financeiros positivos ao longo dos anos, os investimentos sempre foram maiores que o lucro.

GRÁFICO 4 - INVESTIMENTOS E LUCRO LÍQUIDO - TELEBRÁS



FONTE: Elaboração própria com base nos dados da Telebrás (1997).

Surge uma questão de como era feito o financiamento dessa expansão da rede. O sistema Telebrás financiou sua expansão em grande parte vendendo ações tanto da própria Telebrás quanto de suas empresas controladas.

Assim, conforme explica Dantas, 2002 apud Reis (2010), o autofinanciamento, mais conhecido como Plano de Expansão (PEX) era praticado pela Telebrás como meio de alavancar o capital social necessário para lastrear seus investimentos na expansão da telefonia básica. O usuário interessado em adquirir um serviço telefônico deveria comprar ações preferenciais da empresa como condição inicial para a obtenção dessa linha que “custava cerca de US\$ 1 mil em 1995”. De modo geral, consistia na venda, financiada, de ações preferenciais da empresa a qualquer um que desejasse obter uma linha de telefone, como condição inicial para a obtenção dessa linha residencial que “custava” mais de US\$ 1 mil, valor bruto, em 1995 Segundo (PAULETTI, 2004) .

A Telebrás utilizava o subsídio cruzado como mecanismo de financiamento do sistema de telecomunicações – onde o segmento empresarial arcava com um custo

maior de utilização do sistema de telecomunicações para que o assinante residencial fosse favorecido por um custo mais baixo. (Dantas, 2002 apud Reis (2010).

Segundo Reis (2010) A tarifa de instalação no Brasil apresentava um dos maiores valores do mundo. Se for considerado que o usuário, ao adquirir um Plano de Expansão, recebia um pacote de ações (cerca de 20.500 no início de 1995), pode-se estimar um valor líquido (descontado o valor de mercado dessas ações) muito inferior. Como o valor médio da ação, em janeiro de 1995, foi de cerca de US\$ 38,5 por mil ações, pode-se dizer que sua venda renderia em torno de US\$ 790,04, de modo que o valor líquido da tarifa de instalação (residencial) seria de US\$ 364. Dessa maneira, o valor líquido dessa tarifa no Brasil seria inferior ao do Japão (US\$ 739) e ao da Argentina (US\$ 590) (Wohlers, 1998 apud Reis (2010). Deste modo, o custo médio da infraestrutura básica de telecomunicações estava coberto tanto pelo subsídio cruzado quanto pelo Plano de Expansão.

É importante destacar que mesmo com a edição da Constituição de 1988, a tendência centralizadora se manteve, já que, por meio do art. 21, XI, o constituinte concentrou toda a exploração de serviços de telecomunicações na figura da União, a qual podia fazê-lo diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle estatal. (GUERRA, FALCÃO e ALMEIDA, 2018).

Segue texto original da Constituição federal de 1988 (grifo meu):

Art. 21. Compete à União

...XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob **controle acionário estatal**, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União. (BRASIL, 1988).

Desta forma, se verifica a tendência centralizadora, no que se refere a serviços de telecomunicações, presente no texto original da Constituição de 1988.

3.1.3 Criação das Taxas de Fiscalização

A Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, que criou o Conselho Nacional de Telecomunicações estabeleceu em seu artigo 125, nas Disposições Gerais e Transitórias, que o Departamento de Correios e Telégrafos continuará a exercer as

atribuições de fiscalização e a efetuar a arrecadação das atuais taxas, prêmios e contribuições, até que o Contel esteja devidamente aparelhado para o exercício destas atribuições. (BRASIL, 1966).

Para resolver a questão da fonte de recursos adequados para a execução de atividades de fiscalização, que o Departamento de Correios e Telégrafos enfrentava, o Presidente do Conselho Nacional de Telecomunicações enviara ao Presidente da República a Exposição de Motivos nº 89. Nesse documento o Contel encaminhava Anteprojeto de Lei criando o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Nesse documento o então presidente do Contel, sr. Euclides Quandt de Oliveira justificava que um dos grandes problemas enfrentados pelo Departamento de Correios e Telégrafos era a falta de recursos adequados para a realização dos serviços de fiscalização, tanto no que diz respeito à vistoria inicial como as normais, durante a operação das estações. (BRASIL, 1966).

Desta forma, segundo o então presidente do Contel seria a criação de um fundo, com a finalidade de prover recursos adequados as despesas feitas pelo Governo Federal, na execução da fiscalização dos serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária à essa execução. (BRASIL, 1966).

3.1.4 Período de 1995 até a atualidade – Ruptura parcial do velho modelo Privatização do Sistema Telebrás

No período da metade da década de 1990 ocorreram grandes transformações no segmento, em que o ápice das transformações foi à criação de uma Agência Reguladora e a privatização do sistema Telebrás.

Conforme Bolaño (2007 apud Reis 2010), a privatização do setor de telecomunicações no Brasil já estava apresentada no programa da campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, “Mãos à Obra Brasil”, de 1994, que compreendia os principais pontos do projeto do governo, além de um diagnóstico da situação do setor e uma série de propostas para a sua administração. Apresentava a decisão de modificar o modelo institucional de telecomunicações de maneira a estimular a participação de capitais privados no seu desenvolvimento.

Segundo Bolaño, (2007 apud Reis 2010), em 15 de agosto de 1995 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 8, alterando o inciso XI do artigo 21 da Constituição:

Art. 21. Compete à União

XI - explorar, diretamente ou **mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações**, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (BRASIL, 1995)

Desta forma, fica demonstrada a alteração na redação da Constituição, sendo retirada a obrigatoriedade de controle acionário estatal das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, e permitindo exploração de serviços também por autorização ou permissão.

Assim, era quebrado o monopólio estatal dos serviços de telecomunicações e viabilizada o controle privado no setor. Uma vez aprovada à modificação constitucional relativa à quebra do monopólio público, o Ministério das Comunicações claramente estabeleceu uma estratégia de ação composta por três etapas básicas. (Bolaño, 2007 apud Reis 2010):

Primeira, abertura do mercado de telefonia celular privada - Banda B - por intermédio da Lei Mínima, Lei 9295/96 – Lei Mínima de Telefonia Celular, estabeleceu a forma como se daria a competição na telefonia celular.

Segunda, aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador – a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) - e outros aspectos institucionais.

Terceira, reestruturação e privatização da Telebrás, com posterior introdução de concorrência na rede básica (1998-1999). (Bolaño 2007 apud Reis 2010).

Apesar do sistema Telebrás tenha sido privatizado, a referida empresa existe e está ativa até hoje, sendo mantida devido a outras funções como prover infraestrutura de banda larga, conforme informações disponíveis no sítio da empresa na Internet. (TELEBRÁS, 2024)

Importante destacar que a promulgação da LGT, em 17 de julho de 1997 rompeu somente de forma parcial ao velho modelo do CBT de 62, que continuou vigorando para a Radiodifusão. (BOLAÑO, 2007, p. 42).

A emenda constitucional número 8 de 1995 não alterou a forma de outorga dos serviços de radiodifusão sonoras de sons e imagens, permanecendo o artigo 223 da CF vigente, desta forma compete ao Poder Executivo as outorgas, as renovações de concessões, as permissões e as autorizações de sons e imagens:

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão. (BRASIL, 1988)

Assim, a LGT, através do art. 211, excluiu da Jurisdição da recém-criada Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) a outorga dos referidos serviços, cabendo à Anatel a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações:

Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.

Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações. (BRASIL, 1997)

Importante destacar que na LGT gerou obrigatoriedade de cobrança para qualquer serviço, nos casos de concessão, permissão e autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, constituindo o produto da arrecadação receita ao já existente Fistel, conforme o Art. 48. da referida lei.

3.1.5 Preços públicos na LGT, PPDESS e PPDUR

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) determinou que a concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, constituindo o produto da arrecadação receita do Fistel, conforme o Art. 48 da Lei 9472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações):

Art. 48. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL

Desta forma, a Anatel realiza cobranças do PPDUR ou realiza Leilões de espectro de radiofrequência e cobra PPDESS, cobranças que serão melhor abordadas no capítulo 4.

3.1.6 Universalização e a concepção do FUST

A Lei 9.472 de 16 de julho de 1997 (LGT) estabeleceu em relação aos serviços de telecomunicações prestados em regime público, obrigações de universalização, com o objetivo, de acordo com o art. 79, § 1º, de 'possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público. De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações, essas obrigações podem ser financiadas diretamente pela prestadora de serviços, nos termos do contrato de concessão (art. 80, § 2º), ou, caso esse custo não possa ser recuperado

com a exploração eficiente do serviço, por recursos do orçamento ou de um fundo especificamente criado para essa finalidade (art. 81, inciso II). (TCU, 2017).

O Fundo foi instituído pela Lei nº 9.998 de 2000 tendo por finalidade, segundo seu artigo 1º “proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações. (GUERRA, FALCÃO e ALMEIDA, 2018)

O Fundo inicialmente tinha enfoque na difusão da telefonia fixa, entretanto, com o novo marco regulatório instituído pela Lei nº 14.109/2020, o FUST teve seu escopo ampliado e passou a ter a finalidade de estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para promoção do desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2000).

3.1.7 Questão da inovação tecnológica no Brasil antes e depois da privatização e a criação do FUNTTEL

Conforme (BOTELHO, 2002) a Telebrás, contava em sua estrutura com um Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento, que evoluiu em 1976 para a criação de uma Diretoria de Tecnologia a qual se subordinou o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), instalado no município de Campinas. Na década de 1970, quando a política governamental ainda se baseava na substituição de importações, o poder de compra da Telebrás foi utilizado como o principal instrumento de consolidação de um parque industrial no Brasil para a fabricação de equipamentos, materiais e sistemas de telecomunicações, em parte com utilização de tecnologia desenvolvida localmente.

Desta forma, essa política frutificou na década de 80, com a consolidação do CPqD através da ativação comercial de produtos lá desenvolvidos, como as centrais de comutação digital da família “Trópico“, as fibras ópticas, o telefone padrão, as antenas de comunicações por satélite e os multiplexadores digitais para telefonia e para telegrafia. No final daquela década, mais de 95% dos investimentos da Telebrás eram canalizados para gastos internos no Brasil, com as importações restritas apenas a alguns componentes especiais e a instrumentos de teste e medição (BOTELHO, 2002).

No marco da reestruturação das telecomunicações brasileiras, com a venda dos ativos da Telebrás, o CPqD foi transformado em maio de 1998 em fundação privada sem fins lucrativos, dirigida por um conselho curador e com um Diretor-Executivo, sob a fiscalização do Ministério Público. O financiamento, antes da privatização era da ordem de R\$ 100 milhões em 1997. (BOTELHO, 2002).

O CPqD propôs ao Congresso que se incluísse na regulamentação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (originalmente FDTT, hoje Funttel) a modalidade de “recursos não reembolsáveis” para o financiamento de projetos de P&D de médio e longo prazo de interesse do país, a serem conduzidos pelo CPqD em colaboração com Universidades. Propôs vincular o financiamento do Funttel a recursos estáveis, como um percentual do faturamento das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, ao invés das dotações orçamentárias, como um percentual do faturamento das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, ao invés das dotações orçamentárias, rendimentos de aplicações do fundo de doações, como previsto no projeto original enviado pelo governo brasileiro ao Congresso Nacional em novembro de 1997. Finalmente sugeriu que fosse destinada a si próprio uma parcela desses “recursos não reembolsáveis” do FDTT nos termos do Artigo 190 da LGT (GRACIOSA, 1998 apud BOTELHO, 2002)

Uma das principais modificações feitas no projeto original do executivo foi a criação de um Conselho Gestor de Recursos, ao invés de destiná-los ao BNDES. Tal conselho é composto por representantes dos ministérios, além da Anatel, da Finep e do BNDES. (BOTELHO, 2002)

Assim, a lei 10.052/2000, que instituiu o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, foi promulgada em 28 de novembro de 2000.

3.1.8 FNDTC

Até o final da década de 1960 o financiamento da pesquisa no Brasil era feito no nível individual do pesquisador, sendo um modelo insuficiente para a forte expansão desejada para a área científica e tecnológica. Assim, para melhorar a questão do financiamento da pesquisa, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para redirecionar esta lógica de

apoio para programas e projetos prioritários definidos no Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT). (FINEP, 2021).

O FNDCT, foi criado em 1969, através do Decreto-Lei nº 719, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e Tecnológico. (FINEP, 2021).

Atualmente a Anatel repassa parte do Fistel para o FNDCT, participando através do Fundo Setorial Espacial – (CT Espacial) do FNDCT (BRASIL, 2021).

3.1.9 Fundo Nacional de Cultura

Com a intenção de ampliar o acesso à cultura e a produção cultural, em 1991, através da Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, foi criado o Programa Nacional de Apoio a Cultura (Pronac) Com o objetivo de apoiar, valorizar e difundir as manifestações artísticas brasileiras; proteger nossas expressões Culturais e preservar o patrimônio; além de estimular a produção cultural como geradora de renda, emprego e desenvolvimento para o país. Fazem parte do referido programa: o Incentivo à Cultura, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultura e Artístico (FICARTS). (Secretaria Especial da Cultura). (BRASIL, 2023)

Atualmente, são destinados recursos do Fistel ao FNC, mais especificamente à categoria do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), de acordo com o Inciso VII do art. 2º da Lei 11437/2006. (BRASIL, 2023)

3.1.10 Criação da EBC e concepção da CFRP

A Empresa Brasil de Comunicação - EBC começou a ser planejada em maio de 2007, durante o I Fórum Nacional de TVs Públicas, em Brasília. O evento envolveu amplos setores da sociedade civil. A proposta básica foi formulada na Carta de Brasília, a favor da criação de uma televisão pública. (EBC, 2021)

A criação da EBC foi autorizada em 10 de outubro de 2007 pela Medida Provisória (MP) nº 398. O Decreto nº 6.246 de criação da Empresa foi assinado no dia 24 de outubro de 2007. A MP de criação da EBC foi convertida na Lei nº 11.652, em dia 7 de abril de 2008. (EBC, 2021)

A Empresa herdou os canais de rádio e TV geridos pela estatal Radiobrás e pela Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (Acerp). A EBC ficou encarregada de unificar e gerir as emissoras federais já existentes, instituindo o

Sistema Público de Comunicação. Além disso, adquiriu como missão articular e implantar a Rede Nacional de Comunicação Pública. (EBC, 2021)

Para custear as atividades da nova empresa, a LEI 11.652, também instituiu a Contribuição Para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP):

Art. 32. Fica instituída a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, com o objetivo de propiciar meios para a melhoria dos serviços de radiodifusão pública e para a ampliação de sua penetração mediante a utilização de serviços de telecomunicações. (BRASIL, 2008)

A partir da criação da CFRP a cobrança anual ocorre em serviços que já contribuía anualmente com o Fistel através da TFI.

3.1.11 Criação da Ancine e a CONDECINE-Teles

Segundo BOLAÑO (2007) o 3º Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre, em 2000, propôs a criação de uma agência reguladora do conjunto do setor audiovisual (cinema, televisão, vídeo) e formulou uma pauta de ação política contendo 76 propostas, entregue ao governo Fernando Henrique Cardoso pelo então presidente do Congresso, Gustavo Dahl. Essa pauta foi incorporada pelo Grupo executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC), criado em setembro de 2000, reunindo profissionais de cinema e televisão sob a coordenação do Gabinete Civil da Presidência da República e incumbido de formular uma política para o setor audiovisual, o que resultou na criação da Agência Nacional do Cinema – Ancine e do Conselho Superior de Cinema, em 6 de setembro de 2001, através da medida provisória 2.228. Havia naquele momento, a intenção de inclusão da TV no novo modelo proposto, com a criação de uma Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), como pretendiam os cineastas reunidos em Porto Alegre, proposta que ficaria postergada para 2004, após, portanto, a posse do novo presidente da República.

A MP nº 2.228-1/2001, depois das alterações promovidas pela Lei nº 12.485/2011 (mais conhecida como Lei do Serviço de Acesso Condicionado), passou a estabelecer três fatos geradores para a Condecine: (1) Veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais (inclusive publicitárias), por segmento de mercado a que forem destinadas

(Condencine-Título); (2) o pagamento, o crédito, o emprego a remessa ou a entrega a produtores, distribuidores e intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo (Condecine-Remessa); (3) a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da Lei do SeAC, listados no anexo I da MP nº 2.228-1/2001 (Condencine-Teles). (GUERRA, FALCÃO e ALMEIDA, 2018).

Se verifica no anexo da Lei 12.484 de 2011 que, a partir da entrada em vigor dessa lei, se tornaria obrigatória cobrança CONDECINE-teles sobre serviços que continuariam a contribuir anualmente com o FISTEL e com a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública) CFRP, sendo assim essa seria uma terceira cobrança anual. (BRASIL, 2011)

Foi realizado um breve relato buscando entender o contexto no qual foram criadas as principais obrigações específicas cobrados atualmente.

Se observa que desde a década de 1960, referente as estações licenciadas, eram cobradas a Taxa de Fiscalização de Instalação e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento.

A Lei Geral de telecomunicações, em 1997, determinou que a concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, constituindo o produto da arrecadação receita do FISTEL. Assim, a Anatel cobra PPDESS e PPDUR.

No ano 2000 foram criados também o FUNTTEL e o FUST, as contribuições associadas a esses fundos incidem sobre um determinado percentual da receita das empresas do setor.

Posteriormente foram estabelecidas a CFRP (em 2008) e a CONDECINE, a partir da entrada em vigor da Lei 12.485/2011 passou a ter como fato gerador também a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais.

Atualmente são repassados parte dos recursos do FISTEL para outros fundos como o FNDCT e para o Fundo Nacional de Cultura, mais especificamente à categoria do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Conforme visto no capítulo 2, para Martins, (2007, p. 657) quanto mais complexo o sistema tributário, menos eficiente ele é, pois exige gastos maiores da Administração Pública para gerá-lo e torna, para os contribuintes muito mais custoso o cumprimento das obrigações e sua administração.

Neste capítulo foi demonstrado um histórico onde são demonstradas transformações no marco institucional relacionado ao segmento de telecomunicações. Conforme revisitado, a Administração Pública criou ao longo dos anos diversas obrigações específicas gerando um crescente aumento da complexidade do microssistema arrecadatório presente nas telecomunicações. Nos próximos capítulos será aprofundado como o sistema arrecadatório específico das telecomunicações não atende a todos os princípios de um bom sistema tributário.

4 OBRIGAÇÕES RELACIONADAS AOS FUNDOS ARRECADADOS SOBRE TELECOMUNICAÇÕES PELA ANATEL, MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E ANCINE E COMENTÁRIO SOBRE TRIBUTOS ARRECADADOS PELOS MUNICÍPIOS

Nesta seção, serão abordadas as obrigações relacionadas aos fundos específicos relacionados ao setor de telecomunicações, destacando as obrigações relacionadas ao Fistel. Também será elaborada uma exposição sobre os demais obrigações relacionadas com o Funttel, FUST, CFRP e Condecine-Teles arrecadados pela Anatel, Ministério da Comunicações e ANCINE, além de uma breve abordagem sobre outras taxas instituídas pelos municípios.

4.1 FISTEL - (ANATEL)

O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações foi criado em 1966, através da Lei nº 5.070. O FISTEL destina-se a prover recursos para cobrir as despesas relacionadas à fiscalização dos serviços de Telecomunicações, além de desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a esta atividade:

Segundo informações do sítio da Anatel:

Criado pela [Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966](#), o FISTEL destina-se a prover recursos para cobrir as despesas relacionadas à fiscalização dos serviços de telecomunicações, além de desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa atividade. Nos termos do art. 51 da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), cabe à Anatel a administração das receitas do Fistel.

As principais receitas do FISTEL são: Taxas de fiscalização, as outorgas de serviços de telecomunicações, as multas e os preços públicos. Sobre a receita de Taxas de Fiscalização são deduzidos 30% a título de desvinculação da Receita da União (DRU), de acordo com a Emenda Constitucional 93/2016.

4.1.1 Taxas de polícia cobradas pela Anatel TFI e TFF

A Taxa de Fiscalização de Instalação e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento destinam-se ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

(Fistel), criado pela Lei 5.070/1966, cujos recursos devem ser aplicados pela Anatel nas atividades de fiscalização do setor.

Conforme explica Anjos (2013, p. 200) o fato gerador das taxas é uma atuação estatal específica relativa ao contribuinte, cuja base de cálculo será a medida da intensidade da participação do Estado.

Assim, as taxas relativas aos serviços de telecomunicações enquadram-se na modalidade do exercício de poder de polícia. Conforme visto na seção 2.2.2.4, esse instituto está delineado no artigo 78 do CTN.

Neste contexto foram criadas as taxas de Fiscalização de Instalação e Taxa de Fiscalização de Funcionamento.

As referidas TFF e TFI - taxas de poder de polícia, de competência da União, são cobradas em decorrência da atividade de fiscalização exercida pela Anatel. São taxas que incidem sobre o número de estações de telecomunicações licenciadas.

A TFI: Taxa de Fiscalização de Instalação é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, no momento da emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações, segundo o § 1º do Art. 6º da Lei 5070. (BRASIL, 1966)

A TFF: Taxa de fiscalização de Funcionamento, é a devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, anualmente, pela fiscalização do funcionamento das estações, de acordo com o § 2º do Art. 6º da Lei 5070. (BRASIL, 1966)

Considera-se ocorrido o fato gerador no dia 1º de cada ano, de acordo como o § 1º, do art. 7º do anexo da resolução nº 729 de 19 de junho de 2020 da Anatel.

Independentemente de haver uma fiscalização presencial na prestadora em determinado ano, é gerada TFF.

Os valores devidos da Taxa de Fiscalização de Instalação constam no Anexo I da Lei 5070, (Redação dada pelas Leis 9472 de 1997 e 9691 de 1998).

Os valores devidos referente à Taxa de Fiscalização de Funcionamento correspondem a 33% (trinta e três por cento) dos fixados para a Taxa de Fiscalização de Instalação.

4.1.2 Preços Públicos e Outorgas

A legislação vigente determina que a concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para

qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, constituindo o produto da arrecadação receita do Fistel, conforme o Art. 48 da Lei 9472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações):

Art. 48. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL

Desta forma, a Anatel realiza cobranças do PPDUR ou realiza Leilões de espectro de radiofrequência e cobra PPDESS.

4.1.2.1 PPDUR – Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências / Leilões de Espectro

O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público e é administrado pela Anatel. Radiofrequência é a faixa do espectro eletromagnético de 8,3 kHz à 3000 GHz, onde é possível a Radiocomunicação (ANATEL, 2022).

Segundo a legislação, especificamente a Lei Geral de Telecomunicações, a autorização de uso de radiofrequências e sua prorrogação se dão sempre a título oneroso, nos termos do art. 48 e do § 1º do art. 167 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997:

Assim, a Anatel, emite cobrança do PPDUR – Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências, podendo também realizar licitação para autorização de radiofrequências, valor cobrado de pessoas físicas ou jurídicas, cujos recursos são destinados ao Fistel (BRASIL, 2018).

A fórmula de cálculo do preço do PPDUR se encontra no Anexo I.

O pagamento do PPDUR é realizado antes da publicação do ato. (ANATEL, 2024) O valor pode ser dividido em parcelas anuais iguais, desde que o valor das parcelas seja igual ou superior a R\$ 500,00 (quinhentos reais), com número máximo de parcelas igual ao prazo, em anos, do Direito de Uso de Radiofrequências, de acordo com o Art. 9º do anexo da Resolução nº 695 de 20 de julho de 2018. (BRASIL, 2018).

Existem exceções à cobrança, como as previstas no Art. 3º do anexo à Resolução 695 de 2018 da Anatel.:

I - o uso de radiofrequências por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;

II - o uso pelas Forças Armadas de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares;

III - o uso temporário de radiofrequências pelas Missões Diplomáticas, Representações de Organismos Internacionais e Repartições Consulares, incluindo as embarcações e aeronaves militares estrangeiras em visita ao Brasil; e,

IV - autorização outorgada e emitida em virtude de transferência do direito de uso de radiofrequências

4.1.3 . PPDESS – Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e de Satélite

A Anatel, também emite cobrança pelo PPDES – Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e de Satélite.

O pagamento da PPDESS deve ser realizado pelo interessado em explorar serviços de telecomunicações obrigatoriamente como pré-requisito à expedição de ato de autorização, conforme o § 1º do Art. 8º do Regulamento Geral de Outorgas, anexo à Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020. (ANATEL, 2020).

Os valores da PPDESS para autorização, adaptação e transferência de autorização, permissão e concessão de serviços de telecomunicações são os seguintes: (i) Para serviços de interesse coletivo é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Quando se tratar de órgãos da administração pública direta e indireta da União, Unidades Federativas e Municípios têm um valor fixo de PPDESS de R\$ 40,00 (quarenta reais). (ii) Para serviços de interesse restrito, o valor do PPDESS é de R\$ 20,00 (vinte reais), para órgãos da administração direta e indireta da União, Unidades Federativas e Municípios têm um valor fixo de R\$ 10,00 (dez reais). (ANATEL, 2020).

4.1.3.1 Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite

De acordo com o § 4º do Art. 172 da Lei 9472 de 1997, o direito de exploração de satélite será conferido a título oneroso. Assim, a Anatel aplica a cobrança do Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite.

Segundo o Art. 38 do Anexo da Resolução 748/2021 da Anatel, o valor a ser pago como Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite Brasileiro ou Estrangeiro e uso de Radiofrequências associadas, será de R\$ 102.677,00 (cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais), independente das faixas e radiofrequências envolvidas e do prazo de validade da outorga. Os valores podem ser pagos em parcela única ou em parcelas anuais o número máximo de parcelas anuais será igual ao prazo, em anos, do Direito de Exploração de Satélite, e o valor de cada parcela será atualizado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), acumulada mensalmente, ou de outro índice que vier a substituí-la conforme a legislação em vigor, desde a data da publicação do extrato do Ato de Direito de Exploração de Satélite no DOU, até a data de vencimento da parcela. (ANATEL, 2021)

4.1.4 Histórico de arrecadação dos recursos do FISTEL:

A seguir, na Tabela 2, apresentamos o quantitativo arrecadado destinado ao Fistel:

TABELA 2 – RECEITA DO FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES (FISTEL)

ANO (CONTINUA)	OUTORGAS	TAXAS DE FISCALIZAÇÃO	MULTAS	RECEITAS FINANCEIRAS (RECEITA PRÓPRIA)	TOTAL
1997	1.517,21	107,01			1.624,22
1998	9.357,69	554,26			9.911,95
1999	4.032,61	393,31			4.425,92
2000	4.666,58	598,61			5.265,19
2001	3.653,41	617,11			4.270,52
2002	1.598,27	650,19	2,62		2.251,08
2003	198,24	794,54	3,21		995,99
2004	442,85	1.180,43			1.623,28
2005	100,62	1.018,36	43,38	0,72	1.163,08
2006	185,04	1.753,30	79,05	1,54	2.018,93

ANO (CONCLUSÃO)	OUTORGAS	TAXAS DE FISCALIZAÇÃO	MULTAS	RECEITAS FINANCEIRAS (RECEITA PRÓPRIA)	TOTAL
2007	1.041,71	1.953,53	87,03	1,28	3.083,55
2008	3.729,19	2.576,98	108,14	1,66	6.415,97
2009	2.255,37	2.587,07	65,44	1,54	4.909,42
2010	363,13	2.989,17	76,78	1,56	3.430,64
2011	3.553,13	3.635,92	76,22	1,83	7.267,10
2012	1.816,84	3.023,10	71,85	2,27	4.914,06
2013	2.014,11	2.805,46	89,97	2,44	4.911,99
2014	5.887,57	2.759,38	121,27	2,06	8.770,29
2015	2.319,38	3.038,87	38,98	2,64	5.399,87
2016*	1433,41	1829,35	11,16	2,44	3276,35
2017*	618,15	1666,77	25,62	2,72	2313,26
2018	262,25	2365,15	140,93	3,24	2771,57
2019	1098,10	1418,72	60,53	2,53	2579,88
2020	205,83	254,79	352,60	0,32	813,54

Fontes: Memorando 20/2016/SEI/AFFO/SAF (peça 37, p. 3), apud TCU 2017. (até 2015) Relatórios Anuais de Gestão Anatel: 2017, 2018, 2019 e 2020. Valores em milhões (R\$).

Conforme o Relatório Anual de Gestão da Anatel de 2016, a partir do mesmo exercício, passou a incidir a dedução de 30% sobre o total arrecadado na receita de Taxas de Fiscalização, referente à Desvinculação das Receitas da União (DRU), em conformidade com a EC 93/2016, publicada no DOU de 9/9/2016. (ANATEL, 2016, p. 176)

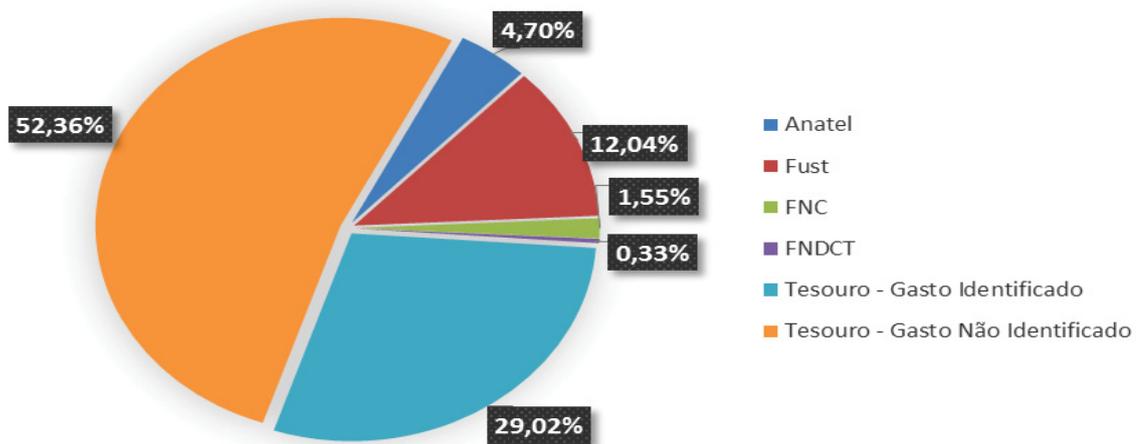
Os recursos do Fistel são aplicados pelo Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), diariamente, na Conta Única do Tesouro Nacional e remunerados, a cada dez dias, por taxa estabelecida pelo Ministério da Fazenda. (ANATEL, 2015)

Houve redução significativa no valor arrecadado a título de taxas de fiscalização, pelo fato de as grandes prestadoras terem obtido medida liminar judicial para a suspensão da exigibilidade dos créditos relativos à Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), relativa ao exercício de 2020, no montante aproximado de R\$ 1,9 bilhão (ANATEL, 2020, p. 140).

4.1.5 Distribuição dos recursos do Fistel ao longo dos anos

Conforme TCU (2017), a finalidade originária do Fistel, conforme depreende do art. 1º da Lei 5.070/1966, seria prover recursos para a execução da fiscalização de serviços de telecomunicações. No Gráfico 5, são demonstrados os percentuais referentes à destinação do Fistel referente ao período de 1997 a 2016:

GRÁFICO 5 - DESTINAÇÃO DO FISTEL DE 1997 À 2016



FONTE: TCU, 2017

Na Tabela 3, seguem os valores das destinações do Fistel, se verifica que, grande parte volume de recursos arrecadados no período de 1997 a 2016 foi redirecionado para outras finalidades, diante de novas destinações por meio de legislação ulterior.

TABELA 3 – DESTINAÇÃO DO FISTEL

	ANATEL	FNC	FNDCT	FUST	STN
2017	1.668.106.336,99	32.288.783,91	448.758,44	322.941.614,92	289.470.396,37
2018	2.366.834.231,59	20.291.611,88	31.135,94	203.059.672,05	181.351.665,62
2019	1.419.947.435,68	58.047.179,36	218.534,32	580.534.170,06	521.140.749,12
2020	252.478.728,18	27.912.463,34	3.850.355,49	279.141.983,13	250.158.762,76
2021	303.644.241,20	162.710.331,36	1.696.784,08	699.970.572,91	2.391.281.289,88

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Anatel (2022)

4.2 CIDES COM ARRECADAÇÕES REALIZADAS PELA ANATEL E MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Atualmente, existem contribuições de intervenção no domínio econômico com arrecadação fiscalizada no âmbito da Anatel e Ministério das Comunicações: o FUNTTEL, FUST, CFRP descritos a seguir.

Especificamente no segmento de telecomunicações existem contribuições da espécie Interventiva: Funttel – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações e FUST – Fundo da Universalização das Telecomunicações. Essas CIDEs contemplam variações do conceito de receita. Enquanto o FUST se baseia sobre o conceito de “receita operacional bruta decorrente da prestação do serviço de telecomunicações”, o Funttel toma como base sobre a “receita bruta das empresas de serviços de telecomunicações”. Por isso a necessidade de suas definições. (ANJOS, 2013, p. 165)

Segundo o sítio da Anatel a CFRP – Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública tem por objetivo propiciar meios para a melhoria do serviço de radiodifusão pública e para a ampliação de sua penetração mediante serviços de telecomunicações. (ANATEL, 2015).

A seguir serão detalhadas cada uma destas contribuições.

4.2.1 FUNTTEL: Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

Segundo (ANJOS, 2013, p. 191) assim como o FUST o Funttel é um fundo de natureza contábil, que ostenta as características de uma Contribuição de Intervenção de domínio Econômico.

Segundo o sítio do Governo Federal, o Funttel tem como objetivo estimular o processo de inovação tecnológica, capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações, nos termos do Art. 77 da lei 9.472 (LGT):

O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funttel é um fundo de natureza contábil que tem o objetivo de 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, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações, nos termos do [art. 77 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997](#).

Instituído pela [Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000](#), o Fundo tem como agentes financeiros a Empresa Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que concedem financiamento a empresas para apoiar a inovação em telecomunicações.

O Funttel tem também a obrigação legal de transferir recursos para a preservação da capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da Fundação CPqD, nos termos do [art. 190 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997](#). Esses recursos apoiam projetos de pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações. (BRASIL, 2024)

As receitas do Funttel vêm, principalmente das contribuições de 0,5% sobre a receita bruta das empresas de telecomunicações e 1% (um por cento) sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, devida pelas instituições autorizadas na forma da Lei. (FINEP, 2024)

Também importante destacar que a contribuição deverá ser destacada na nota fiscal, de modo que, nos termos do artigo 6º § 3º, do Decreto 3737/2001, o custo não poderá ser repassado aos usuários.

§ 3º As contribuições relativas aos incisos II e III deste artigo constituem-se em encargos das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e das instituições autorizadas, não podendo, em hipótese alguma, ser repassadas para as tarifas e preços. (BRASIL, 2023)

Conforme explica (ANJOS, 2013, p. 173) A receita total das empresas está sujeita ao Funttel.

A seguir, na Tabela 4 é apresentado um histórico de arrecadação do FUNTTEL:

.TABELA 4 – Histórico de arrecadação do FUNTTEL desde a sua criação

ANO	FONTE 72 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS
2001	126.995.641,72
2002	202.976.235,32
2003	214.446.356,08
2004	242.150.246,22
2005	272.136.454,97
2006	302.454.122,79
2007	334.517.625,40
2008	376.965.173,50
2009	392.031.993,47
2010	421.084.802,91
2011	493.803.593,89
2012	548.409.936,89
2013	551.495.024,93
2014	577.975.954,96
2015	586.791.610,86
2016	573.575.867,74
2017	600.996.247,93
2018	546.448.227,09
2019	491.927.086,20
2020	473.992.875,82
ATÉ 05/2021	195.369.254,33
TOTAL	5.644.234.773,91

FONTE: Adaptado de (BRASIL, 2021) e (MCTIC, 2024)

Nota: Segundo as informações presentes no sítio do Ministério das Comunicações, os recursos são destinados da seguinte forma:

20% para desvinculação das receitas da União – DRU (até 2015)

30% para desvinculação das receitas da União – DRU (após 2015)

20% para o CT-INFRA do FNDCT

64% restantes para aplicação pelo FUNTTEL (até 2015)

56% restantes para aplicação pelo FUNTTEL (a partir de 2016).

Desta forma, A memória de cálculo até 2015 era:

Destinação DRU = Receita arrecadada x 0,2

Destinação CT-INFRA = (Receita arrecadada – Destinação DRU) x 0,2

Destinação ao Funttel = Receita arrecadada – Destinação DRU – Destinação CT-INFRA

Desta forma, A memória de cálculo a partir de 2016 é:

Destinação DRU = Receita arrecadada x 0,3

Destinação CT-INFRA = (Receita arrecadada – Destinação DRU) x 0,2

Destinação ao Funttel = Receita arrecadada – Destinação DRU – Destinação CT-INFRA

Assim, se verifica que entre incluindo as Contribuições 0,5% sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações somadas com a contribuição de 1% sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, totaliza uma arrecadação de R\$ 5,6 bilhões de 2001 até maio de 2021.

4.2.2 FUST: Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

Conforme o art. 6º da Lei nº 9.998/2000, em seu inciso IV (alterado recentemente pela lei 13879/2019) é definido como receitas do Fundo o percentual de 1% (um por cento) sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado (BRASIL, 2000):

Importante destacar que a citada contribuição foi inicialmente estruturada pela própria lei nº 9472/1997 (LGT), através do Inciso II do Art. 81. (GUERRA, FALCÃO, ALMEIDA, 2018)

Segundo Informações do portal da Anatel (2022), as principais fontes da receita do FUST são a contribuição de 1% sobre a Receita Operacional Bruta (ROB) decorrente da prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado e transferências de recursos provenientes do Fistel (multas e outorgas):

Conforme destaca Anjos (2013, p. 186), as Receitas operacionais “brutas” de telecomunicações que devem compor a base de cálculo do FUST, são aquelas que coadunem com a definição de serviços de telecomunicações estabelecidas pela Lei Geral de Telecomunicações, ou seja, como conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicações, excluindo-se delas aquelas expressamente desconsideradas em lei, como é o caso dos serviços de valor adicionado.

Assim, vimos que este entendimento é ratificado pelo Regulamento de Arrecadação de Receitas tributárias da Anatel, instituído na resolução 729/2020:

Art. 15. O fato gerador da Contribuição para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) é a obtenção de receita decorrente da prestação dos serviços de telecomunicações, na forma da [Lei nº 9.998, de 2000](#).

§ 1º Considera-se ocorrido o fato gerador da Contribuição para o Fust no último dia de cada mês.

§ 2º Não constituem serviços de telecomunicações, para efeitos de incidência da Contribuição para o Fust:

I - o provimento de capacidade de satélite;

II - a atividade de habilitação ou cadastro de usuário e de equipamento para acesso a serviços de telecomunicações;

III - os serviços de valor adicionado, nos termos do [art. 61](#) da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997; e,

IV - os serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens, nos termos do [art. 6º](#), IV, da Lei nº 9.998, de 2000.

§ 3º A Contribuição para o Fust não incide sobre as transferências feitas de uma prestadora de serviços de telecomunicações para outra e sobre as quais já tenha havido o recolhimento por parte da prestadora que emitiu a conta ao usuário, na forma do disposto no [art. 10](#) da Lei nº 9.998, de 2000.

Art. 16. O sujeito passivo da Contribuição para o Fust é a prestadora de serviços de telecomunicações, outorgada ou não, nos regimes público e privado.

Art. 17. A base de cálculo da Contribuição para o Fust é a ROB decorrente da prestação de serviços de telecomunicações de que trata o inciso IV do [art. 6º](#) da Lei nº 9.998, de 2000, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), sendo aplicada uma alíquota **ad valorem** de 1% (um por cento).

Art. 18. A Contribuição para o Fust deverá ser recolhida mensalmente pelo sujeito passivo, até o décimo dia do mês subsequente àquele em que houver sido auferida a ROB. (BRASIL, 2020)

A seguir, na Tabela 5 é apresentada o histórico de receita do Fust:

TABELA 5 – RECEITA DO FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – FUST (EM MILHÕES DE REAIS)

ANO (CONTINUA)	DESTINAÇÕES RECEBIDAS DO FISTEL	CONTRIBUIÇÕES E ENCARGOS	TOTAL
2001	700	345,19	1.045,19
2002	700	399,44	1.099,44
2003	100,36	430,3	530,66
2004	221,75	399,42	621,17
2005	72,14	418,73	490,87
2006	131,24	401,9	533,14
2007	560,65	480,91	1.041,56
2008	754,79	551,27	1.306,06
2009	733,38	562,36	1.295,74
2010	221,05	612,36	833,41
2011	1.815,00	721,6	2.537,20
2012	945,03	782,25	1.727,28
2013	699,91	810,67	1.510,58
2014	699,73	845,4	1.545,13
2015	700	864,36	1.564,36
2016	700	732,27	1.432,27
2017	321,69	737,09	1.058,78

ANO (CONCLUSÃO)	DESTINAÇÕES RECEBIDAS DO FISTEL	CONTRIBUIÇÕES E ENCARGOS	TOTAL
2018	201,65	653,28	854,93
2019	579,35	635,98	1.215,33
2020	279,14	620,94	900,08
2021	699,99	616,02	1.316,01
TOTAL	11836,85	12621,74	24.459,19

Fonte: Dados Siafi, até 2016 elaborado pela AFFO3/AFFO/SAF-Anatel. Dados referente aos anos de 2017 a 2021: Painel de receitas: Anatel (2022).

Notas: A partir do exercício de 2016, a dedução das Desvinculações de Receitas da União (DRU), sobre o total da arrecadação de Contribuições do FUST, passou de 20% para 30% em conformidade com a EC nº 93/2016, publicada no DOU de 9/9/2016.

Os ajustes dos saldos excedentes dos exercícios de 2008, 2009, 2011 e 2012 foram efetivados nos exercícios de 2016 para atendimento ao Inciso II do art. 7º do Decreto nº 3.624/2000

Se observa que entre os anos 2001 e 2021 foram recebidas do Fistel cerca de 11,8 bilhões de reais e foram somados no mesmo período 12,6 bilhões de reais através de contribuições e encargos.

4.2.3 CFRP - Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública

Para prover a manutenção e o fomento da Radiodifusão Pública, através da Lei 11.652 de 7 de abril de 2008 foi criada a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública. Estes recursos servem para a manutenção da Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Não obstante, compete à Anatel planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento desta contribuição. A Anatel é retribuída em 2,5% do valor arrecadado. (ANATEL, 2015)

Conforme explica Fossati, (2019) a CFRP possui caráter interventivo, sendo caracterizada como contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE). Este enquadramento justifica-se, à medida que se trata de uma prestação pecuniária compulsória, cobrada daqueles que se beneficiam, mesmo que indiretamente, de uma atuação estatal (interventiva) em um segmento da economia.

O fato gerador da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP) é a prestação dos serviços de telecomunicações de que trata o Anexo da Lei

nº 11.652, de 2008, sendo considerado ocorrido o fato gerador da CFRP no dia 1º de cada ano. O pagamento da CFRP deverá ser realizado pelo sujeito passivo até o dia 31 de março, independente de notificação, conforme o Art. 11. do Regulamento de Arrecadação de Receitas Tributárias – Anexo à Resolução nº 729, de 19 de junho de 2020 da Anatel. (BRASIL, 2020)

O valor da CFRP é realizado de acordo com valores fixos estabelecidos no Anexo da Lei 11.652 de 7 de abril de 2008, sendo a importância a ser paga de acordo com o serviço e com o tipo da estação, sendo que o anexo possui com os valores possui pouco menos de duzentas linhas e variando de R\$ 1,34 (um real e trinta e quatro centavos) até R\$ 1.703,00, sendo isento em poucos casos. (BRASIL, 2008) .

Conforme a Tabela 6 demonstra a arrecadação da CFRP, que variou de cerca de cerca de 110 milhões até cerca de 1,4 bilhões ao ano.

TABELA 6 – ARRECADAÇÃO DA CFRP (EM MILHÕES DE REAIS)

ANO	CFRP- EBC	CFRP-ANATEL
2017	107,64	3,30
2018	1389,34	35,73
2019	218,74	5,85
2020	222,34	7,83
2021	218,06	6,52

FONTE: (ANATEL, 2022)

4.3 CIDE COBRADAS PELA ANCINE (CONDECINE-TELES):

Nessa seção será realizada uma abordagem sobre a Condecine, especialmente na modalidade Condecine Teles, cuja cobrança ocorre concomitantemente em diversos serviços com a TFF e a CFRP.

O Governo Federal, com o objetivo de custear as atividades de desenvolvimento da indústria Cinematográfica Nacional, criou através da Medida Provisória 2228-1/2001 a Condecine, cujos recursos, após a promulgação da Lei nº 12485/2011 (Conhecida como Lei do Acesso Condicionado), passaram a condicionar o Fundo Nacional de Cultura (FNC), sendo alocados no chamado Fundo Setorial do

Audiovisual para aplicação no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav) e no Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra). (GUERRA, FALCÃO, ALMEIDA, 2018)

Segundo o sítio da Ancine, existem três modalidades da Condecine: Condecine Título, Condecine Teles e Condecine Remessa:

Condecine Título: incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados). (ANCINE, 2022)

Condecine Remessa incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. (ANCINE, 2022)

Condecine Teles é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais. A contribuição deverá ser recolhida anualmente, até o dia 31 de março, para os serviços licenciados até o dia 31 de dezembro do ano anterior. Cabe à Ancine a cobrança desta modalidade. (ANCINE, 2022)

O valor da Condecine Teles é realizado de acordo com valores fixos estabelecidos no Anexo da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, sendo a importância a ser paga de acordo com o tipo de serviço e com o tipo de estação, sendo que oscila de R\$ 3,22 (três reais vinte e dois centavos) até R\$ 4.133,28 (quatro mil, cento e trinta e três reais e vinte e oito centavos). (BRASIL, 2001)

A tabela a seguir demonstra o valor arrecadado pela Condecine Teles, em 2021, sendo arrecadados 857,6 milhões de reais.

TABELA 7 – VALOR ARRECADADO CONDENCINE TELES EM 2021

ANO	VALOR TOTAL ARRECADADO	VALOR APÓS ABATIMENTO DA DRU
2021	857.612.876,78	600.329.015,78

FONTE: (ANCINE, 2022)

4.4 OUTRAS TAXAS INSTITUÍDAS PELOS MUNICÍPIOS: TAXAS DE USO DE SOLO E ALVARÁS DE LICENCIAMENTO DAS ERBS (ESTAÇÕES RÁDIO-BASE)

As operadoras de telecomunicações necessitam de extensa e diversificada infraestrutura para a prestação de serviços de telecomunicações. Seu adequado funcionamento requer instalação de cabos físicos, guias de onda, torres, estações rádio base, equipamentos específicos, compartilhamento dos meios físicos e postes, interconexões e outros elementos preparativos à sua concreção. (ANJOS, 2013, p. 207).

Diversos municípios, com base no art. 30 da Constituição Federal, visualizaram a oportunidade de cobrança de taxas pela utilização do espaço terrestre e pelo espaço aéreo voltadas às concessionárias, permissionárias e autorizadas de telefonia fixa e móvel. (ANJOS, 2013, p 207).

Desta forma foram apresentados, neste capítulo as principais obrigações específicas referente ao segmento das telecomunicações. Destacamos as principais obrigações relacionados ao FISTEL tais como as taxas de polícia, TFI e TFF, os Preços Públicos como PPDESS e PPDUR. Também abordamos as obrigações relacionadas ao Funttel, O Fust e a CFRP, além da Condecine Teles e de outras taxas instituídas por municípios como Taxas de uso de solo e alvarás de licenciamento de ERBs. Assim, se demonstra uma variedade de obrigações específicas incidentes sobre o segmento das telecomunicações situação que se configura em uma elevada complexidade no microssistema arrecadatário.

5 ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO FISTEL E PROBLEMAS RELACIONADOS A COMPLEXIDADE

Neste capítulo, inicialmente será realizada análise de composição de arrecadação das taxas de fiscalização e das cobranças de outorga (incluindo preços públicos) que contribuem para o Fistel, realizaremos também uma breve análise da composição de arrecadação da CFRP. Posteriormente será realizada uma análise de problemas relacionados à complexidade⁶.

Serão abordados os serviços com maior número de usuários bem como os serviços com maior arrecadação.

5.1 SERVIÇOS QUE MAIS GERAM ARRECADAÇÃO (OBRIGAÇÕES QUE MAIS GERAM RECEITAS AO FISTEL)

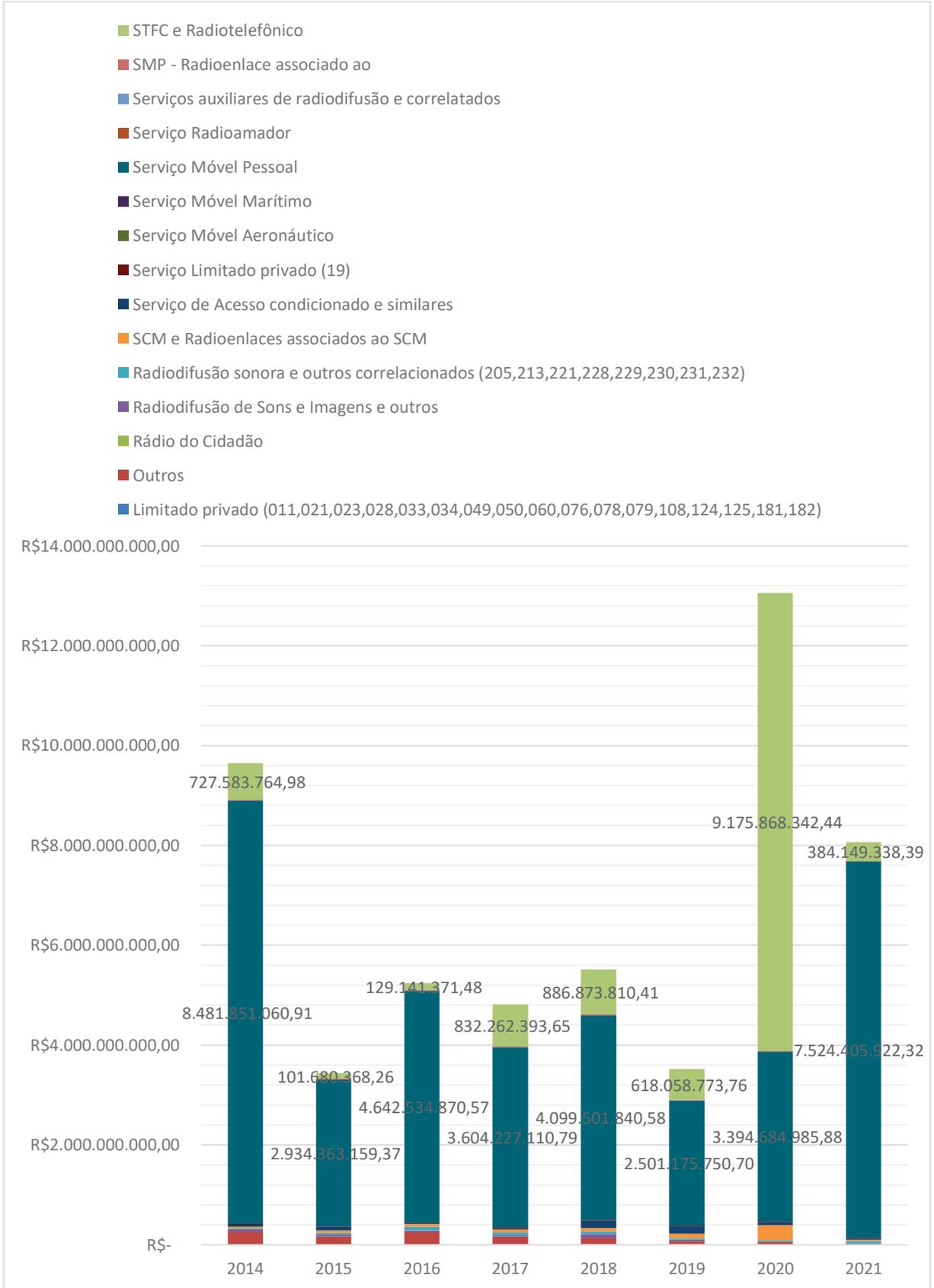
O Gráfico 6, demonstra os valores gerados dos serviços que geram receitas ao FISTEL.

Desta forma, o Gráfico 6 demonstra da geração de receitas do Serviço Móvel Pessoal que tem gerado cobranças com valores que variam entre R\$ 2,5 bilhões de reais à quase R\$ 8,5 bilhões de reais.

Já o STFC e Radiotelefônico gera arrecadação entre R\$ 100 milhões à R\$ 9 bilhões.

⁶ Nota quanto as informações utilizadas nesse capítulo: Após a extração, alguns dados podem, ter sofrido ajustes pela Anatel.

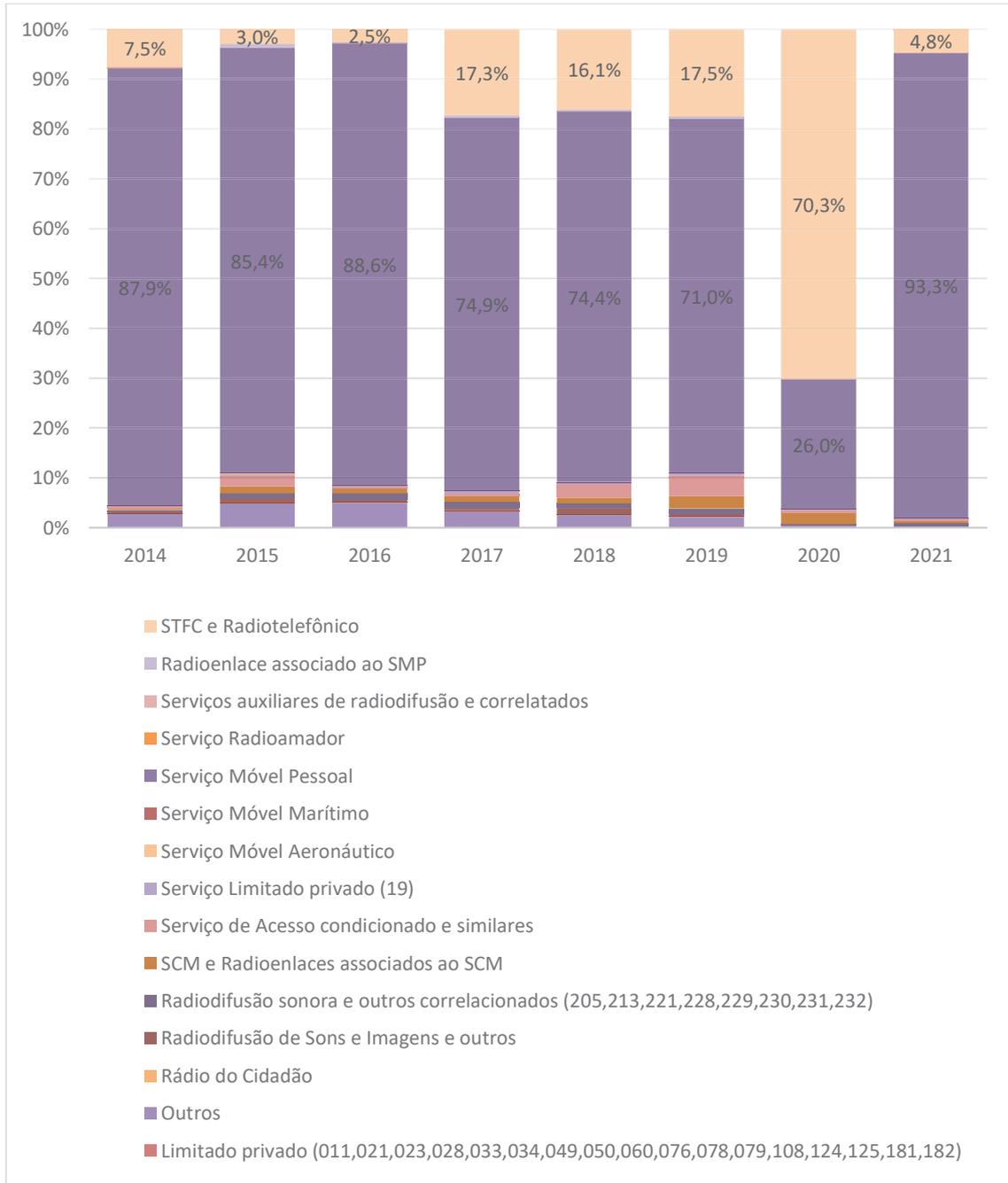
GRÁFICO 6 - SERVIÇOS QUE MAIS GERAM MAIS RECEITAS AO FISTEL (2014-2021)



FONTE: O AUTOR (2022) FONTE DOS DADOS: ANATEL (2021)

A seguir, o Gráfico 7 a demonstra a proporção de arrecadação entre cada serviço e o total arrecadado:

GRÁFICO 7 - SERVIÇOS QUE MAIS GERAM RECEITAS AO FISTEL (VALORES PERCENTUAIS EM PROPORÇÃO AO TOTAL ARRECADADO (2014-2021))



FONTE: O AUTOR (2022) FONTE DOS DADOS: ANATEL (2021)

NOTA: O gráfico foi elaborado dividindo o total de receitas geradas por cada serviço pelo total de receitas geradas.

Assim, o Gráfico 7 demonstra grande concentração de arrecadação em dois serviços: o STFC e o Serviço Móvel Pessoal, sendo que o SMP arrecada entre cerca de 26% e 93% do valor total e o STFC/Radiotelefônico entre 2% e 70%, conjuntamente os dois serviços somam aproximadamente 90% do total da arrecadação do Fistel.

5.2 DECOMPOSIÇÃO DOS VALORES GERADOS NOS PREÇOS PÚBLICOS /OUTORGAS

A seguir são demonstrados valores referentes a arrecadação dos preços públicos e das outorgas:

5.2.1 Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviço de Telecomunicações – PPDESS

A seguir, na Tabela 8, são demonstrados valores referentes à geração de receitas do Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviço de Telecomunicações:

TABELA 8 – GERAÇÃO DE RECEITAS: PREÇO PÚBLICO PELO DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES (PPDESS)

SERVIÇO (CONTINUA)	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
TOTAL: COD. 6539-PREÇO PÚBLICO PELO DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES	12.080	100%	0,000%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078,079,108,124,125,181,182)	-	0,000%	0,000%
OUTROS	6.330	52,401%	0,000%
RÁDIO DO CIDADÃO	-	0,000%	0,000%
RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS E OUTROS	-	0,000%	0,000%

SERVIÇO (CONCLUSÃO)	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
SCM E RADIOENLACES ASSOCIADOS AO SCM	-	0,000%	0,000%
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	800	6,623%	0,000%
SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (19)	110	0,911%	0,000%
SERVIÇO MÓVEL AERONÁUTICO	980	8,113%	0,000%
SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO	500	4,139%	0,000%
SERVIÇO MÓVEL PESSOAL	800	6,623%	0,000%
SERVIÇO RADIOAMADOR	2.140	17,715%	0,000%
SERVIÇOS AUXILIARES DE RADIODIFUSÃO E CORRELATADOS	20	0,166%	0,000%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	400	3,311%	0,000%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) (29-OUT-2022)⁷

Se observa que a categoria outros serviços correspondem à 52,401% do PPDES e menos que 0,000% da arrecadação total do Fistel.

Se destaca que a arrecadação total do PPDESS no ano de 2021 corresponde a menos de 0,000% do total arrecadado pelo Fistel com arrecadação total de apenas R\$ 12.080,00 (doze mil e oitenta reais),

5.2.2 Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências

A Tabela 9 demonstra a geração de receitas referente ao Preço Público pelo direito de Uso de Radiofrequências (PPDUR):

⁷ Todas as informações que foram obtidos do sistema SIGEC da Anatel correspondem a dados de um banco de dados que podem sofrer atualizações ou correções posteriores.

TABELA 9 – GERAÇÃO DE RECEITAS REFERENTE AO PREÇO PÚBLICO PELO DIREITO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS (PPDUR) (CÓDIGO 7242)

	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
TOTAL: 7242-PREÇO PÚBLICO PELO DIREITO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIA	25.638.667	100%	0,318%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078,079, ,108,124,125,181,182)	553.682	2,160%	0,007%
OUTROS	364.674	1,422%	0,005%
RÁDIO DO CIDADÃO	-	0,000%	0,000%
RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS E OUTROS	1.709.976	6,670%	0,021%
RADIODIFUSÃO SONORA E OUTROS CORRELACIONADOS (205,213,221,228,229,230,231,232)	244.126	0,952%	0,003%
SCM E RADIOENLACES ASSOCIADOS AO SCM	5.728	0,022%	0,000%
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	14.040.488	54,763%	0,174%
SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (19)	8.276.663	32,282%	0,103%
SERVIÇO MÓVEL AERONÁUTICO	259.232	1,011%	0,003%
SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO	78.678	0,307%	0,001%
SERVIÇO MÓVEL PESSOAL	48.690	0,190%	0,001%
SERVIÇO RADIOAMADOR	24.049	0,094%	0,000%
SERVIÇOS AUXILIARES DE RADIODIFUSÃO E CORRELATADOS	29.210	0,114%	0,000%
SMP - RADIOENLACE ASSOCIADO AO	-	0,000%	0,000%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	3.469	0,014%	0,000%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) L EM 29-OUT-22

A Tabela 9 demonstra que a principal fonte de geração de receitas é o Serviço de Acesso condicionado e similares, que arrecada quase 55% (cinquenta e cinco por cento) da arrecadação total do PPDUR, mas somente 0,174% (zero, cento e setenta e quatro por cento) da receita total gerada pelo Fistel. A geração de receita total do PPDUR é de R\$ 25,6 milhões ou apenas 0,318% do total do Fistel.

5.2.3 Outorga dos Serviços de Radiodifusão Sonora e de Sons e Imagem e Outorga de Autorização para Uso de Blocos de Radiofrequências – EDITAL 5G

A Tabela 10 demonstra a arrecadação de outorgas de autorização para uso de blocos de radiofrequência – referente ao Edital do 5G realizada em 2021.

TABELA 10 – ARRECADAÇÃO DE OUTORGAS DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE BLOCOS DE RADIOFREQUÊNCIA E DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS EM 2021

Serviços	2021	Proporção Total
6530-Outorga dos Serviços de Radiodifusão Sonora e de Sons e Imagem	32.905.564	0,41%
6532-Outorga de Autorização para Uso de Blocos de Radiofrequências – EDITAL 5G - SMP	4.862.889.982	60,28%

ELABORAÇÃO: O AUTOR (2022) FONTE DOS DADOS: (ANATEL, 2022) L EM 29-OUT-22

A Tabela 10 demonstra que houve geração de receitas de mais de R\$ 4,8 bilhões referente a arrecadação pela outorga de autorização para uso de blocos de radiofrequências, do Serviço Móvel Pessoal, do Edital 5G. Destaca-se que o total gerado pela Outorga do Edital 5G representa um total de 60,276% do total de receitas geradas para o Fistel no ano de 2021.

Também na Tabela 10 acima se verifica que houve arrecadação de cerca de R\$ 32,9 milhões com outorga de Serviços de Radiodifusão Sonora de Sons e

Imagens, correspondendo a 0,408% (zero vírgula quatrocentos e oito por cento) do total de geração e receitas do Fistel para o ano de 2021.

5.2.4 Outros Preços Públicos

Conforme a Tabela 11, pela cobrança do preço público pela transferência de Concessão, permissão ou autorização de Serviços de Telecomunicações se gera de receita o valor de pouco mais de oito mil reais, sendo esse valor gerado principalmente pelo SCM e Rádioenlaces associados ao SCM com quase 57% da arrecadação do preço público.

Esse preço público gera menos que 0,000% da arrecadação total do FISTEL, conforme tabela a seguir:

TABELA 11 – PREÇO PÚBLICO PELA TRANSFERÊNCIA DE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU DE AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

SERVIÇO (CONTINUA)	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
TOTAL 6541-PREÇO PÚBLICO PELA TRANSFERÊNCIA DE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU DE AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES	8.424	100%	0,000%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078,079,108,124,125,181,182)	-	0,000%	0,000%
OUTROS	20	0,237%	0,000%
SCM E RADIOENLACES ASSOCIADOS AO SCM	4.800	56,980%	0,000%
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	1.200	14,245%	0,000%
SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (19)	220	2,612%	0,000%
SERVIÇO MÓVEL AERONÁUTICO	80	0,950%	0,000%
SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO	60	0,712%	0,000%

SERVIÇO (CONCLUSÃO)	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
SERVIÇO MÓVEL PESSOAL	1.204	14,292%	0,000%
SERVIÇOS AUXILIARES DE RADIODIFUSÃO E CORRELATADOS	40	0,475%	0,000%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	800	9,497%	0,000%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

Já quanto ao Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração, segundo a Tabela 12, se verifica um total de aproximadamente R\$ 545 mil foi gerado a partir do Serviço Móvel Pessoal e do STFC e Radiotelefônico. A arrecadação total deste preço público corresponde, a apenas 0,007% do total arrecadado pelo FISTEL.

TABELA 12 – PREÇO PÚBLICO RELATIVO À ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO

	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
TOTAL: 7246-PREÇO PÚBLICO RELATIVO À ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE NUMERAÇÃO	545.110	100%	0,007%
OUTROS	-	0,000%	0,000%
SERVIÇO MÓVEL PESSOAL	305.341	56,015%	0,004%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	239.769	43,985%	0,003%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

A seguir, de acordo com a Tabela 13 se observa que o Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite gerou de arrecadação R\$ 924,2 mil, sendo que cerca de 99% deste valor é gerado pela categoria outros serviços.

A geração per receita total desta taxa corresponde apenas a 0,011% do total de arrecadação do Fistel, conforme tabela a seguir:

TABELA 13 – DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO E INSTALAÇÃO - SATÉLITES

	2021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
TOTAL: 6538-PREÇO PÚBLICO PELO DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SATÉLITE	924.293	100%	0,011%
OUTROS	924.093	99,978%	0,011%
SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO	200	0,022%	0,000%
SERVIÇOS AUXILIARES DE RADIODIFUSÃO E CORRELATADOS	-	0,000%	0,000%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

5.3 DECOMPOSIÇÃO DAS TAXAS DAS TAXAS DE FISCALIZAÇÃO

Realizaremos uma análise da proporção que cada serviço representa em relação ao total de receitas geradas, com base no ano de 2021.

5.3.1 Decomposição da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF)

A Tabela 14, demonstra a participação na geração de receitas de diversos serviços comparados com o total arrecadado através da Taxa de Fiscalização de Funcionamento, também demonstra a participação de cada item na receita total do Fistel:

TABELA 14 – DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO

SERVIÇO (CONTINUA)	2.021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
TOTAL: 1329-TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO	2.103.861.539	100%	26,078%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078, 079,108,124,125,181,182)	1.958.726	0,093%	0,024%
OUTROS	2.605.123	0,124%	0,032%
RÁDIO DO CIDADÃO	588.657	0,028%	0,007%

SERVIÇO (CONCLUSÃO)	2.021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS E OUTROS	3.330.295	0,158%	0,041%
RADIODIFUSÃO SONORA E OUTROS CORRELACIONADOS (205,213,221,228,229,230,231,232)	3.786.659	0,180%	0,047%
SCM E RADIOENLACES ASSOCIADOS AO SCM	8.253.411	0,392%	0,102%
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	111.763	0,005%	0,001%
SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (19)	5.809.260	0,276%	0,072%
SERVIÇO MÓVEL AERONÁUTICO	539.672	0,026%	0,007%
SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO	162.650	0,008%	0,002%
SERVIÇO MÓVEL PESSOAL	2.065.065.302	98,156%	25,597%
SERVIÇO RADIOAMADOR	597.725	0,028%	0,007%
SERVIÇOS AUXILIARES DE RADIODIFUSÃO E CORRELATADOS	612.216	0,029%	0,008%
SMP - RADIOENLACE ASSOCIADO AO	5.848.401	0,278%	0,072%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	4.591.680	0,218%	0,057%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

A Tabela 14 demonstra que a principal fonte de arrecadação da taxa de Fiscalização de Funcionamento é o Serviço Móvel Pessoal (SMP), que representa 98,156% do total de receitas geradas através da Taxa de Fiscalização de Funcionamento, e cerca de 25,597% da receita total do Fistel. Já a Arrecadação total da Taxa de Fiscalização de Funcionamento corresponde à 26,078% do total das receitas geradas do Fistel para o ano de 2021.

A Tabela 15 demonstra a taxa de fiscalização de Funcionamento, referente a Satélites.

TABELA 15 – DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE FUNCIONAMENTO - SATÉLITES

	2.021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
1331-TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO – SATÉLITE	6.794.377	100%	0,084%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078,079 ,108,124,125,181,182)	2.305.641	33,935%	0,029%
OUTROS	4.153.186	61,127%	0,051%
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	-	0,000%	0,000%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	335.551	4,939%	0,004%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

Desta forma, a Tabela 15 demonstra que a principal fonte de geração de receitas da Taxa de Fiscalização de Funcionamento - satélites são da categoria outros serviços, que representa 61,127% da arrecadação total desta taxa. Não obstante, esta mesma receita corresponde a apenas 0,051% da geração de receita total do FISTEL.

No total a geração de receitas da Taxa de Fiscalização de Funcionamento – satélites corresponde apenas a 0,084% do Fistel para o referido ano.

5.3.2 Decomposição da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI)

A Tabela 16 demonstra os serviços que mais contribuem com a Taxa de Fiscalização de Instalação:

Desta forma, a Tabela 16 demonstra que a principal fonte de arrecadação da Taxa de Fiscalização de Instalação é o Serviço Móvel Pessoal (SMP), com R\$ 391 milhões, o que representa 96,714% do total de receitas geradas através da Taxa de Fiscalização de Instalação, e cerca de 4,847% da receita total do Fistel para o ano de 2021.

TABELA 16 – DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO E INSTALAÇÃO

TOTAL: 8766-TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO	404.327.582	100%	5,012%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078,079,108,124, 125,181,182)	363.693	0,090%	0,005%
OUTROS	3.204.109	0,792%	0,040%
RÁDIO DO CIDADÃO	-	0,000%	0,000%
RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS E OUTROS	3.436.129	0,850%	0,043%
RADIODIFUSÃO SONORA E OUTROS CORRELACIONADOS (205,213,221,228,229,230,231,232)	2.547.582	0,630%	0,032%
SCM E RADIOENLACES ASSOCIADOS AO SCM	1.533.672	0,379%	0,019%
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	8.045	0,002%	0,000%
SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (19)	1.635.033	0,404%	0,020%
SERVIÇO MÓVEL AERONÁUTICO	305.099	0,075%	0,004%
SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO	58.598	0,014%	0,001%
SERVIÇO MÓVEL PESSOAL	391.042.591	96,714%	4,847%
SERVIÇO RADIOAMADOR	67.905	0,017%	0,001%
SERVIÇOS AUXILIARES DE RADIODIFUSÃO E CORRELATADOS	60.400	0,015%	0,001%
SMP - RADIOENLACE ASSOCIADO AO	-	0,000%	0,000%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	64.726	0,016%	0,001%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

No total a geração de receitas da Taxa de Fiscalização de Instalação é de R\$ 404,3 milhões ou 5,012% da receita total gerada pelo Fistel.

A seguir, a Tabela 17 demonstra a taxa de fiscalização de Instalação, referente a Satélites

TABELA 17 – DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO E INSTALAÇÃO - SATÉLITES.

	2.021	PROPORÇÃO TAXA	PROPORÇÃO TOTAL
8767-TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO – SATÉLITE	1.344.311	100%	0,017%
LIMITADO PRIVADO (011,021,023,028,033,034,049,050,060,076,078,079 ,108,124,125,181,182)	299.225	22,259%	0,004%
OUTROS	1.044.925	77,729%	0,013%
STFC E RADIOTELEFÔNICO	161	0,012%	0,000%
8806-RECUPERAÇÃO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES - FONTE STN	-	0,000%	0,000%
SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (19)	-		0,000%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

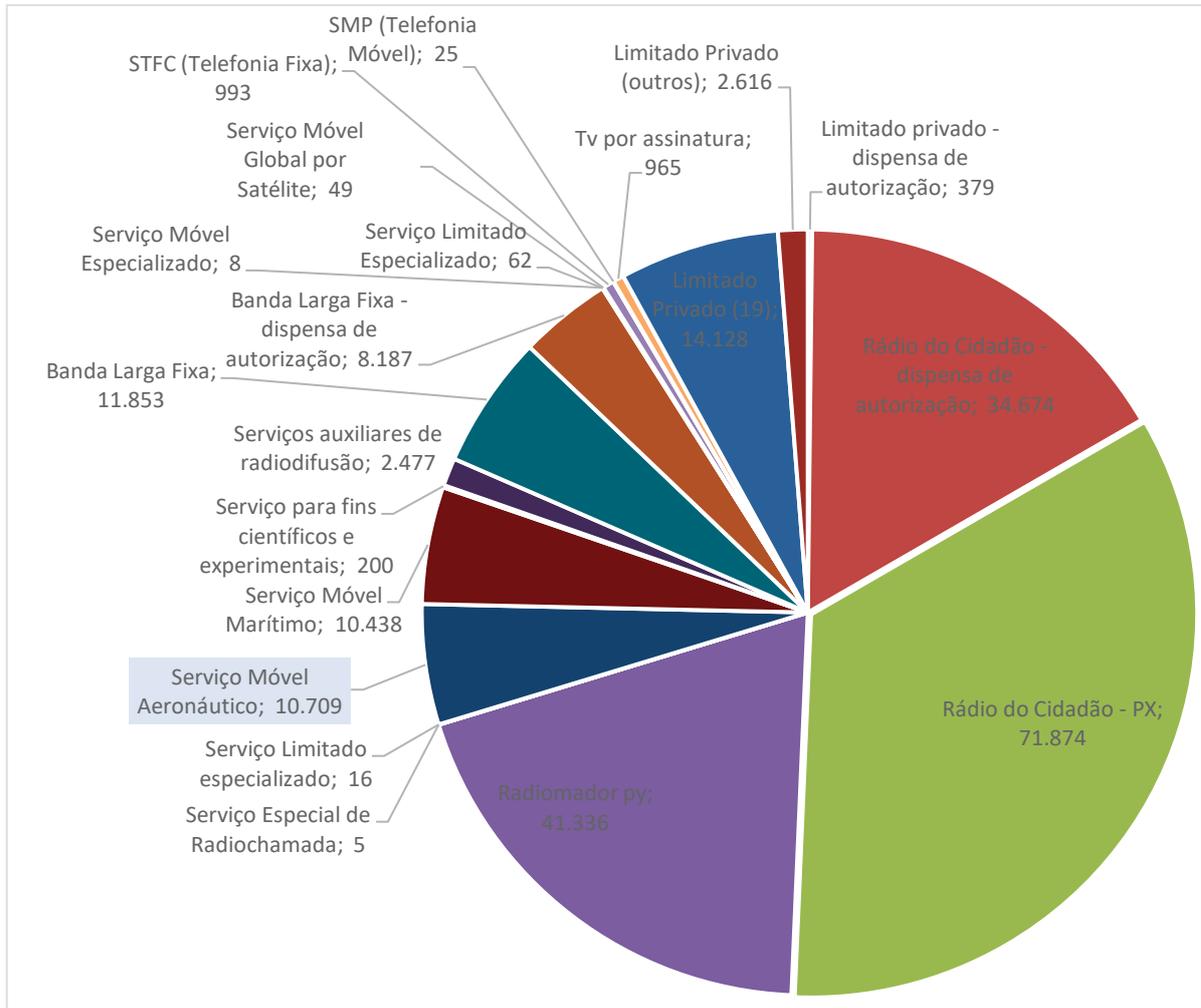
A Tabela 17 demonstra que a principal fonte de arrecadação da Taxa de Fiscalização de Instalação - satélites são da categoria outros serviços, que representa 77,729% do total de receitas geradas por esta taxa, não obstante, esta mesma receita corresponde a apenas 0,013% do total de receitas geradas pelas obrigações do Fistel em 2021.

O total de receitas geradas por esta taxa de fiscalização de Instalação - Satélite soma apenas 0,017% do total de receitas do Fistel.

5.4 QUANTITATIVO DE USUÁRIOS POR SERVIÇO

O Gráfico 8 demonstra o número de licenças ou autorizações dos serviços de telecomunicações, conforme informações obtidas no sítio da Anatel.

GRÁFICO 8 - QUANTITATIVO DE LICENÇAS / AUTORIZAÇÕES POR SERVIÇO (TOTAL 194.807)



ELABORAÇÃO: O AUTOR (2022) FONTE: ANATEL (2021): Painel de outorga e licenciamento – Acesso em 14/11/22

O Gráfico 8 demonstra em quais serviços estão distribuídos a maioria das licenças ou autorizações da Anatel:

Segundo o Gráfico 8, se pode ter uma noção de dimensão do universo de entidades que utilizam os serviços: existe um total de 194.807 entidades autorizadas ou dispensadas de autorização.

Destacam-se vários serviços com mais de 10 mil usuários: O serviço Rádio do Cidadão-PX, com 71.874, seguida o serviço Radioamador, com 41.336, o Rádio do Cidadão (dispensa de autorização) aparece em Terceiro Lugar, com 34.674. Temos ainda o Serviço Limitado Privado (19) com 14.128, o Serviço Móvel Aeronáutico com 10.709 e o Serviço Móvel Marítimo com 10.438 autorizações.

Por outro lado, verificamos que é pequeno o número de entidades autorizadas nos serviços que geram maiores valores de cobranças como o SMP (telefonia móvel) com 25 e STFC (Telefonia fixa) com 993.

5.5 COMPARATIVO DE GERAÇÃO DE RECEITAS DAS TAXAS MAIS COMUNS

Na Tabela 18 a seguir serão abordadas as taxas de Fiscalização (TFI e TFF), e as taxas de outorga (PPDESS, PPDUR e a emissão de Certificados, para o ano de 2021.

Será realizada uma análise, comparando o percentual que representa cada receita, dos principais serviços, no total de receitas geradas do Fistel.

A TFF gera receita de cerca de R\$ 2,104 bilhão ou cerca de 26,1% do total de receitas geradas, sendo que a TFF do SMP gera cerca de R\$ 2,065 bilhão ou cerca de 25,6% do total de receita gerada pelas obrigações do Fistel. Os cinco serviços que menos geram receitas através da TFF são o Rádio do Cidadão, o Serviço de Acesso Condicionado, o serviço Móvel Aeronáutico, o serviço Móvel Marítimo e o Serviço Radioamador, serviços que arrecadam entre R\$ 100 mil e R\$ 600 mil.

Quanto à TFI, se observa que ela representa uma geração de receitas de cerca de R\$ 404,328 milhões ou 5,012% do total de receitas geradas pelas obrigações que compõem o Fistel, na TFI o principal serviço em termos de arrecadação é o Serviço Móvel Pessoal com 4,847% do total das receitas geradas pelo Fistel correspondendo a uma geração de receitas de R\$ 391,043 milhões.

Ainda sobre a TFI, vários serviços geram receitas proporcionalmente baixas como os serviços de Acesso Condicionado, Móvel Marítimo, Radioamador, Serviços auxiliares de radiodifusão e STFC e Radiotelefônico, com receitas entre R\$ 58 mil e R\$ 305 mil.

A PPDUR gerou cerca de R\$ 25,6 milhões o que representa 0,318% do total das receitas geradas do Fistel. Dentro das arrecadações do PPDUR apenas três serviços possuem receitas superior a um milhão de reais, Radiodifusão de Sons e Imagens, Serviço de Acesso Condicionado e Serviço Limitado Privado. Ainda dentro da coluna com arrecadação da PPDUR, se destaca que vários serviços geram receitas que não alcançam sequer 0,001% da receita total como Rádio do Cidadão, SCM e Radioenlaces associados.

Já o PPDESS gerou de arrecadação total de apenas 12,080 mil reais, valor que representa de 0,000% da arrecadação total das receitas que contribuem para o Fistel.

Com a emissão de certificados foram gerados apenas R\$ 133, com arrecadação apenas do Serviço Radioamador, ou seja, menos de R\$ 0,000% do total do Fistel.

Desta forma, analisando a tabela se chega a algumas constatações:

Se observa que as Taxas TFF e TFI representam a uma relevante geração de receitas, com 26,078% e 5,012% do total do Fistel para o referido ano.

A Emissão de certificados e o PPDESS possuem uma arrecadação pouco relevante, representando cerca de 0,000% do total de receitas arrecadadas pelo Fistel

O PPDUR apresenta uma geração de receitas de apenas 0,318% ou R\$ 25,639 milhões.

TABELA 18 – Arrecadação de Taxas de Fiscalização e Outorgas – Taxas Mais Comuns – Ano 2021

SERVIÇOS / COBRANÇAS (CONTINUA)	TAXAS DE FISCALIZAÇÃO						OUTORGAS					
	1329-TFF		8766-TFI		7242-PPDUR		6539-PPDESS		5360- CERTIFICADOS			
	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL		
LIMITADO PRIVADO (OUTROS)	1.958.726	0,024%	363.693	0,005%	553.682	0,007%	-	0,000%	-	0,000%		
OUTROS	2.605.123	0,032%	3.204.109	0,040%	364.674	0,005%	6.330	0,000%	6.330	0,000%		
RÁDIO DO CIDADÃO	588.657	0,007%	-	0,000%	-	0,000%	-	0,000%	-	0,000%		
RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS E OUTROS	3.330.295	0,041%	3.436.129	0,043%	1.709.976	0,021%	-	0,000%	-	0,000%		
RADIODIFUSÃO SONORA E OUTROS CORRELACIONADOS	3.786.659	0,047%	2.547.582	0,032%	244.126	0,003%	-	0,000%	-	0,000%		
SCM E RADIOENLACES ASSOCIADOS AO SCM	8.253.411	0,102%	1.533.672	0,019%	5.728	0,000%	-	0,000%	-	0,000%		
SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E SIMILARES	111.763	0,001%	8.045	0,000%	14.040.488	0,174%	800	0,000%	800	0,000%		

SERVIÇOS / COBRANÇAS (CONCLUSÃO)	1329-TFF		8766-TFI		7242-PPDUR		6539-PPDESS		5360-Certificados	
	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% DO TOTAL	VALORES (REAIS)	% do total	Valores (Reais)	% do total
Serviço Limitado privado (19)	5.809.260	0,072%	1.635.033	0,020%	8.276.663	0,103%	110	0,000%		0,000%
Serviço Móvel Aeronáutico	539.672	0,007%	305.099	0,004%	259.232	0,003%	980	0,000%		0,000%
Serviço Móvel Marítimo	162.650	0,002%	58.598	0,001%	78.678	0,001%	500	0,000%		0,000%
Serviço Móvel Pessoal	2.065.065.302	25,597%	391.042.591	4,847%	48.690	0,001%	800	0,000%		0,000%
Serviço Radioamador	597.725	0,007%	67.905	0,001%	24.049	0,000%	2.140	0,000%	133	0,000%
Serviços auxiliares de radiodifusão e correlatados	612.216	0,008%	60.400	0,001%	29.210	0,000%	20	0,000%		0,000%
SMP - Radioenlaces associado ao	5.848.401	0,072%	-	0,000%	-	0,000%		0,000%		0,000%
STFC e Radiotelefônico	4.591.680	0,057%	64.726	0,001%	3.469	0,000%	400	0,000%		0,000%
Total Geral	2.103.861.539	26,078%	404.327.582	5,012%	25.638.667	0,318%	12.080	0,000%	133	0,000%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

TABELA 19 - VALORES DE ARRECADAÇÃO DE ALGUNS SERVIÇOS E NÚMERO ESTIMADO DE AUTORIZAÇÕES

SERVIÇO	VALORES (REAIS)	VALORES EM PROPORÇÃO TOTAL DO FISTEL/2021 (%)	NÚMERO ARROXIMADO DE USUÁRIOS (DADOS DE 2021)	RECEITA MÉDIA GERADA /AUTORIZAÇÃO AO ANO
RÁDIO DO CIDADÃO	591.935,99	0,007%	57528	10,29
RADIOAMADOR	695.460,82	0,009%	38700	17,97
MÓVEL MARÍTIMO	301.054,86	0,004%	9073	33,18
MÓVEL AERONÁUTICO	1.131.732,73	0,014%	7929	142,73

Elaboração: o Autor (2022) Fonte dos dados: Anatel (2022)

Conforme a Tabela 19, se percebe que alguns serviços com grandes números de autorizações representam valores relativamente baixos da arrecadação total do Fistel para o ano de 2021. Assim, o serviço Rádio do Cidadão gerou R\$ 591,9 mil ou cerca de 0,007% do total do Fistel, o serviço Radioamador gerou R\$ 695,4 mil ou 0,009% de receitas geradas pelo Fistel, o Serviço Móvel Marítimo gerou R\$ 301,05 mil ou apenas 0,004% do total de receitas do Fistel, o serviço Móvel Aeronáutico gerou R\$ 1,13 milhão ou 0,014% do total de receitas geradas no Fistel no ano de 2021. Se percebe ainda que os valores médios gerados por autorização são baixos nesses serviços, por exemplo com o serviço Rádio do Cidadão gerando apenas cerca de R\$ 10,29 por usuário e o serviço Radioamador gerando apenas cerca de R\$ 17,97 por usuário.

Os dados da tabela anterior contrastam com os dados obtidos do serviço móvel pessoal que segundo ANATEL (2022) gerou cerca de R\$ 7,5 bilhões o que corresponde a 93,2% do total de receitas geradas pelo Fistel em 2021.

5.6 RECEITAS GERADAS DA CFRP

Apesar de não pertencer ao Fistel, os usuários dos mesmos serviços que contribuem com a CFRP participam também com o pagamento da TFF que pertence ao FISTEL. Desta forma será feito uma breve análise da geração de receita da CFRP.

TABELA 20 – RECEITAS GERADAS DA CFRP (CÓDIGO DA RECEITA 4200)

	Valor	2020 %Tota l	Valor	2021 %Tota l	Valor	2022 %Tota l
Serviço Móvel Marítimo	23.563	0,0%	24.718	0,0%	26.429	0,0%
Serviço Radioamador	88.680	0,0%	90.645	0,0%	92.958	0,0%
Serviço Móvel Aeronáutico	81.405	0,0%	82.015	0,0%	83.294	0,0%
Rádio do Cidadão	95.919	0,0%	89.179	0,0%	82.171	0,0%
Serviços auxiliares de radiodifusão e correlatados	98.670	0,0%	93.080	0,0%	91.250	0,0%
Serviço de Acesso condicionado e similares	57.699	0,0%	16.911	0,0%	16.710	0,0%
Radiodifusão sonora e outros correlacionados (205,213,221,228,229,230,231,232)	565.720	0,2%	577.437	0,2%	609.248	0,2%
Radiodifusão de Sons e Imagens e outros	462.883	0,1%	556.049	0,2%	684.984	0,2%
SMP - Rádioenlace associado ao	965.583	0,3%	861.669	0,3%	684.344	0,2%
Serviço Limitado privado (19)	888.254	0,3%	925.687	0,3%	825.350	0,2%
Outros-Limitado privado	711.957	0,2%	657.232	0,2%	522.774	0,2%
SCM e Rádioenlaces associados ao SCM	1.332.598	0,4%	1.241.285	0,4%	1.193.559	0,4%
STFC e Radiotelefônico	833.109	0,3%	733.363	0,2%	711.053	0,2%
Outros	3.128.276	1,0%	1.041.124	0,3%	1.097.458	0,3%
Serviço Móvel Pessoal	315.574.651	97,1%	312.627.715	97,8%	330.492.929	98,0%
Total Geral	324.908.967	100,0%	319.618.108	100,0%	337.214.512	100,0%

ELABORAÇÃO (O AUTOR 2022) FONTE DOS DADOS (ANATEL, 2022) EM 29-OUT-22

Com relação às receitas geradas pela Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, se observa na Tabela 20 que nos anos de 2020 a 2022 foram arrecadados mais de trezentos milhões de reais anuais também se verifica uma concentração desta geração de receita pelo Serviço Móvel Pessoal com um percentual entre 97,1% (noventa e sete vírgula um por cento) e 98% (noventa e oito por cento)

A Tabela 20 demonstra que vários serviços arrecadam menos de 0,1% da arrecadação total da CFRP como o Serviço Móvel Marítimo, Serviço Radioamador, Serviço Móvel Aeronáutico, Serviço Rádio do Cidadão, Serviços auxiliares de radiodifusão e correlatados e Serviço de Acesso condicionado e similares.

Ou seja, assim como ocorre com o Fistel é nítida a concentração da arrecadação da CFRP no Serviço Móvel Pessoal.

5.7 COMO A COMPLEXIDADE NO SEGMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES É UM PROBLEMA

Conforme visto no capítulo 2.3, quanto mais complexo o sistema tributário, menos eficiente é, pois exige gastos maiores da Administração Pública para gerá-lo e torna, para os contribuintes, muito mais custoso o cumprimento das obrigações e sua administração. (MARTINS, 2007, p. 657).

A seguir serão demonstrados problemas relacionados à complexidade nas obrigações específicas do segmento de Telecomunicações:

5.7.1 Como a Complexidade é um Problema Para a Administração Pública

Inicialmente iremos fazer uma breve exposição sobre constituição de créditos tributários, depois faremos uma abordagem sobre como a complexidade é um problema para administração pública:

Breve nota sobre constituição de créditos tributários: a partir do momento que um contribuinte pratica um fato gerador surge a obrigação tributária, sendo que o respectivo crédito se constitui depois de lançado o tributo e do contribuinte ser devidamente notificado. Por esta razão, com a efetivação deste ato composto, pode-se dizer surgir a contraprestação de adimplir a obrigação. (CHAVES e ALMEIDA, 2017).

Nas hipóteses de não pagamento do referido crédito, e decorrido o prazo deste, sem que o contribuinte apresente alguma defesa, ocorre a geração de dívida ativa; sendo que esta dívida pode ser tributária ou não, a inscrição de dívida ativa é o que dá o ensejo para se iniciar um processo de execução fiscal (CHAVES e ALMEIDA, 2017).

Atualmente, sobre um mesmo administrado cobranças de várias obrigações.

Conforme visto na seção 2.3.1 Cass Sunstein destaca que a administração pública deve buscar a simplicidade. Para isso sempre se deve analisar a questão do custo-benefício da regulação. Desta forma os reguladores devem focar nos benefícios líquidos, ou seja, benefícios subtraídos dos lucros. No entanto essa característica da simplicidade nem sempre é presente no caso do microssistema de telecomunicações.

Como exemplo, pode-se citar que sobre alguns serviços, no primeiro ano o administrado estará sujeito a cobranças como PPDES, PPDUR, TFI – Estações Móveis, TFI - Estações fixas e COER.

De forma anual, a partir do segundo exercício ao da obtenção da licença, o usuário estará sujeito ao pagamento de obrigações como TFF e a CFRP e em alguns casos também as obrigações relacionadas ao CONDECINE, FUST e FUNTTEL.

Grande parte dos administrados dos serviços de telecomunicações são pessoas físicas ou empresas que utilizam serviços de interesse restrito que pelo perfil destes não fazem uso de maneira a comercializar o serviço de telecomunicações em si. Ou seja, pela natureza do serviço, pode-se afirmar que a maior parte dos administrados são pessoas físicas ou jurídicas que não tem como objeto social a exploração de serviços de telecomunicações.

Não obstante o nível de complexidade tributária sobre esses serviços de interesse restrito é grande, conforme demonstrado na Tabela 21:

TABELA 21 –: EXEMPLO DE TAXAS COBRADAS DE ALGUNS SERVIÇOS DE INTERESSE RESTRITO – VALORES EM REAIS.

Serviço	Taxas cobradas no ano da obtenção da licença				Cobradas anualmente		
	PPDESS	PPDUR	TFI - Estação móvel ou fixa 26,83 a 33,52	COER	TFF	CFRP	CONDECINE
Radioamador	20,00	20,00	26,83 a 33,52	8,85	33% da TFI	5% da TFI	isento
Rádio do cidadão – descontinuado	-	-	26,83 a 33,52	-	33% da TFI	5% da TFI	isento
Rádio do cidadão – dispensa	isento	isento	isento	-	Isento	isento	isento
Serviço Limitado Privado	20,00	20,00	26,83 até 134,08	-	33% da TFI	5% da TFI	isento
Serviço Móvel Marítimo	20,00	20,00	26,83 a 134,08	-	33% da TFI	5% da TFI	isento
Serviço Móvel Aeronáutico	20,00	20,00	134,08	-	33% da TFI	5% da TFI	isento

FONTE: Elaboração própria com dados obtidos através da Lei 5070/66, da Medida provisória 2228-1/2001 e do sítio da Anatel (2021).

Caso comparados os dados da Tabela 19 com a Tabela 21 se observa que serviços de arrecadação proporcionalmente baixa atingem grande número de usuários ao mesmo tempo que possuem um nível de complexidade de obrigações elevada.

Como por exemplo, um radioamador, para poder operar necessita de ao menos uma estação, desta forma, deverá pagar logo no primeiro ano em que solicita a licença o PPDESS, PPDUR, o COER e TFI, o valor total das cobranças não são relativamente altos, porém ele vai necessitar fazer quatro pagamentos.

O mesmo radioamador, todos os anos, vai ter que realizar dois pagamentos: o primeiro referente à TFI, um valor que estará entre R\$ 8,85 e R\$ 11,06 e o segundo a CFRP, eu um valor que deve estar entre R\$ 1,34 e R\$ 1,67.

Observação importante, no caso de alguns serviços de interesse coletivo, as empresas administradas podem ser obrigadas a recolher anualmente além das taxas acima citadas a Condecine, além de Fust e Funttel (as duas últimas calculadas sobre faturamento).

A própria administração pública tem problemas para fazer esta gestão de cobrança.

Como exemplo, dados obtidos junto à Anatel, chegamos à proporção de inadimplentes no período de 2017 a 2021 para quatro dos principais serviços de interesse restrito, referente à cobrança da CFRP.

A seguir, seguem tabelas demonstrando a inadimplência da CFRP sobre alguns serviços:

TABELA 22 – PROPORÇÃO DE DEVEDORES DO CFRP – SERVIÇO RADIOAMADOR

Ano	Devedores		Quitados		Total		% usuários inadimplentes	Valor Médio do lançamento
	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	contagem	soma de valor original		
2021	18.288	40.617,00	20.412	50.026,96	38.700	90.643,96	47%	R\$2,22
2020	12.998	28.660,02	25.053	60.018,92	38.051	88.678,94	34%	R\$2,20
2019	10.918	23.909,84	26.886	63.776,00	37.804	87.685,84	29%	R\$2,19
2018	8.472	18.622,70	28.148	65.783,36	36.620	84.406,06	23%	R\$2,20
2017	6.844	15.023,68	27.991	64.834,42	34.835	79.858,10	20%	R\$2,20

FONTE: O AUTOR (2021), DADOS: ANATEL (ANATEL, 2021) (08/NOV/21),

Conforme a Tabela 22, sobre o Serviço Radioamador, segundo informações obtidas até 09/11/21 verificamos que, dos lançamentos ocorridos em 2020, de um total de 38.051 (trinta e oito mil e cinquenta e um) lançamentos, ainda se encontravam pendentes cerca de 12.998 (doze mil, novecentos e noventa e oito), ou seja, cerca de 34% (trinta e quatro por cento) dos administrados ainda se encontram inadimplentes.

Sobre o ano de 2017, mesmo depois de quatro anos após o vencimento, se constata que cerca de 20% (vinte por cento) dos lançamentos ainda estavam pendentes.

Percebe-se ainda que para o Serviço Radioamador, o valor médio da CFRP para o ano de 2017 é R\$ 2,20, ou seja, um valor bastante baixo.

Na Tabela 23, seguem os dados referente ao serviço Rádio do Cidadão:

TABELA 23 – PROPORÇÃO DE DEVEDORES DO CFRP – SERVIÇO RÁDIO DO CIDADÃO

Rótulos de Linha	Devedores		Quitados		Total		% inadimplentes	Média do lançamento
	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	contagem	soma de valor original		
2021	43.905	65.499,90	13.623	23.679,12	57.528	89.179,02	76%	R\$1,49
2020	41.284	61.090,66	20.813	34.827,96	62.097	95.918,62	66%	R\$1,48
2019	35.495	52.508,58	25.441	41.635,32	60.936	94.143,90	58%	R\$1,48
2018	31.597	47.079,74	31.815	51.177,00	63.412	98.256,74	50%	R\$1,49
2017	27.746	41.450,50	33.835	53.852,30	61.581	95.302,80	45%	R\$1,49

FONTE: O AUTOR (2021), DADOS: ANATEL (08/NOV/21) (ANATEL, 2021)

Quanto aos lançamentos pendentes do Serviço Rádio do Cidadão, se verifica que referente ao ano 2017 ainda se encontram pendentes cerca de 45%.

A Tabela 24, apresenta dados sobre inadimplência do CFRP do Serviço Móvel Aeronáutico:

TABELA 24 – PROPORÇÃO DE DEVEDORES DO CFRP – SERVIÇO MÓVEL AERONÁUTICO

Rótulos de Linha	Devedores		Quitados		Total		% inadimplentes	Média do lançamento
	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	contagem	soma de valor original		
2021	2.675	21.192,10	5.254	59.375,40	7.929	80.567,50	34%	R\$7,92
2020	1.824	14.405,00	6.184	66.959,80	8.008	81.364,80	23%	R\$7,90
2019	1.314	10.378,30	6.758	70.262,90	8.072	80.641,20	16%	R\$7,90
2018	1.079	8.180,70	6.895	71.274,60	7.974	79.455,30	14%	R\$7,58
2017	909	7.061,80	7.014	71.073,60	7.923	78.135,40	11%	R\$7,77

FONTE: O AUTOR (2021), DADOS: ANATEL (08/NOV/21) (ANATEL, 2021)

Percebe-se que, na Tabela 24, referente à CFRP do Serviço Móvel Aeronáutico há inadimplência de 11% referente a 2017, e se observa que a média dos lançamentos de 2017 é de apenas R\$ 7,77 (sete reais e setenta e sete centavos).

Na Tabela 25, são apontadas informações referentes ao serviço móvel marítimo:

TABELA 25 – PROPORÇÃO DE DEVEDORES – SERVIÇO MÓVEL MARÍTIMO

Rótulos de Linha	Devedores		Quitados		Total		% inadimplentes	Média do lançamento
	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	Contagem de lançamento	Soma de Valor Original	contagem	soma de valor original		
2021	7.098	14.091,44	1.975	10.586,00	9.073	24.677,44	78%	R\$1,99
2020	6.511	12.125,66	2.783	11.423,50	9.294	23.549,16	70%	R\$1,86
2019	5.295	8.825,24	3.878	15.321,56	9.173	24.146,80	58%	R\$1,67
2018	3.644	5.930,84	4.811	15.318,88	8.455	21.249,72	43%	R\$1,63
2017	2.832	4.515,80	5.092	12.053,30	7.924	16.569,10	36%	R\$1,59

FONTE: O AUTOR (2021), DADOS: ANATEL (08/NOV/21) (ANATEL, 2021)

No Serviço Móvel Marítimo, verificamos que para o ano de 2017 ainda existem 36% (trinta e seis por cento) de inadimplência, mesmo se passando cerca de quatro anos após o vencimento da obrigação de pagamento. (ANATEL 2021)

Ocorre que para conseguir chegar a esses baixos valores de inadimplência, a administração pública destina elevados custos para cobrança. (ANATEL 2021)

Apesar dos valores serem pequenos, o procedimento legal para a constituição de créditos tributários é o mesmo que para valores grandes. Encaminha-se notificação de lançamento para o domicílio do sujeito passivo, que poderá impugnar o lançamento tributário. Após o fim da fase contenciosa ou decorrido o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar defesa, o crédito será devidamente constituído, conforme texto explicativo existente no sítio da Anatel: (ANATEL 2021)

Para a Administração pública existem custos como constituição de créditos de valores irrisórios. Apesar de alguns valores serem pequenos, o procedimento para constituição de créditos tributários é o mesmo: encaminha-se notificação de lançamento para o domicílio tributário do sujeito passivo, que poderá impugnar o lançamento tributário. Após o fim da fase contenciosa ou decorrido o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar defesa, o crédito será definitivamente constituído. Por determinação legal, a Anatel é obrigada a constituir créditos tributários ainda que de pequena monta, cujo valor a ser arrecadado por vezes é inferior aos custos internos de dar andamento ao procedimento de constituição, o que torna a cobrança consideravelmente Anti-econômica. No entanto, muitas vezes estes créditos sequer serão inscritos em dívida ativa, haja vista que atualmente o valor mínimo para inscrição é de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por CNPJ. (ANATEL 2021)

Existe ainda dificuldade em notificar devedores, especialmente pequenos devedores, sejam pessoas físicas ou jurídicas que nem sempre mantêm dados cadastrais atualizados na Anatel. Como a publicação de edital de notificação é medida excepcional, a área técnica precisa notificar os devedores em todos os endereços possíveis, levando ao encaminhamento de diversas notificações postais. Ou seja, frequentemente há grande esforço na constituição do crédito tributário que, ao final, não se converterá em arrecadação compatível por parte da Anatel. (ANATEL 2021)

Segundo informação obtida no sítio dos Correios e confirmada em contato telefônico com servidor da Anatel, o custo aproximado de envio de uma carta com aviso de recebimento, principal instrumento utilizado para notificar os devedores, é de aproximadamente R\$ 14,00 (quatorze reais por carta). (Correios, 2022)

Muitas vezes a carta é devolvida pois o devedor não manteve o endereço atualizado.

Ocorre que os servidores da Agência, por terem amparo legal, e temerem ser responsabilizados por não notificarem os devedores acabam por enviar cartas com as notificações, para múltiplos endereços, e somente esse custo, por vezes, custa mais que o próprio crédito. (ANATEL 2021)

Sem contar o desperdício do tempo, principalmente de recursos humanos da própria agência, que poderiam ser utilizados em atividades mais produtivas. (ANATEL 2021).

Conforme visto na seção 2.3. para Stiglitz e Brown, o sistema tributário deve ser fácil e relativamente barato de administrar. Não obstante, na forma com que o microsistema tributário específico está configurado hoje, se percebe que uma elevada complexidade tributária em serviços com grande número de usuários e baixa arrecadação gera problemas para a administração pública, pois torna o sistema relativamente caro de administrar se comparado com uma baixa arrecadação.

5.8 COMO A COMPLEXIDADE É UM PROBLEMA PARA OS CONTRIBUINTES

Como visto na seção 2.3, para (Smith, 1996) um imposto pode prejudicar a iniciativa das pessoas e desencorajá-las a investirem em certos ramos de negócio que poderiam garantir sustento e emprego a grande número de pessoas.

No caso brasileiro, de acordo com (OCDE, 2020, p. 81) o alto nível e a complexidade da tributação no setor de comunicações no Brasil podem influenciar os níveis de investimentos, tanto domésticos como estrangeiros.

Vimos ainda na seção 2.3 que, para Stiglitz e Brown, (1988, p. 393), existem custos associados à administração do sistema tributário. Custos diretos – os custos de funcionamento administrativos de arrecadação do estado - custos Indiretos, que os contribuintes devem suportar.

A complexidade inerente das taxas, combinada com os impostos estaduais, federais e municipais do sistema fiscal brasileiro, aumenta a carga financeira de compliance. O governo federal, os 27 estados e os 5.570 municípios estão todos envolvidos no processo de arrecadação. (OCDE, 2020)

Conforme visto no capítulo 2.3 a ideia de Adam Smith, todo o imposto deve ser pensado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para os cofres públicos. (SMITH, 1776/1996)

Porém, segundo (OCDE, 2020) as frequentes alterações legislativas e regulamentares e os requisitos exigentes em termos de apresentação de relatórios aumentam os custos de *compliance*.

Uma empresa de médio porte no Brasil leva 6,5 vezes mais tempo para cumprir com a declaração e arrecadação de tributos do que empresas do mesmo tamanho em países da OCDE como o Chile, a Colômbia e o México. (OCDE, 2020).

Ainda segundo (OCDE, 2020) os custos de *compliance* para as empresas do setor das comunicações são possivelmente ainda mais elevados devido ao grande número de taxas específicas do setor, esses altos custos de podem estar associados a setores informais maiores e a níveis mais baixos de investimentos (Djankov et al., 2010). Portanto, os altos custos de *compliance* no setor de comunicações podem ter contribuído aos níveis mais baixos de investimento.

Conforme visto na seção 2.4, segundo Sandford existem custos operacionais tributários, ou seja, os custos dos recursos empregados para operar o sistema tributário ou um tributo individual, que poderiam ser poupados se os tributos não existissem. Entre os custos operacionais tributários existem aqueles que são suportados pelos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas os quais se subdividem em três categorias: (i) Custos monetários diretos, que podem corresponder, para pessoas físicas, à contratação de profissionais que as apoiem no preenchimento de declarações tributárias ou, para pessoas jurídicas, aos recursos internos ou externos necessários à realização das atividades exigidas pelo Fisco. (ii) Custos temporais, que correspondem ao tempo necessário, para as pessoas físicas, ao preenchimento de suas declarações de imposto de renda e aos cálculos necessários para essa

finalidade. Nas pequenas empresas, corresponde ao tempo que seu dono dedica aos impostos. (iii) Custos psicológicos, que correspondem ao stress existente em certas situações nas quais o contribuinte honesto e cumpridor é intimado pelo Poder Público e, mesmo tendo cumprido as disposições tributárias, pode ficar em estado de ansiedade sem saber se, sem perceber, poderia ter errado em alguma das declarações feitas. Cada um destes custos corresponderia aos Custos totais de Conformidade, que são absorvidos pelo contribuinte. (BERTOLUCCI, NASCIMENTO, 2002).

Em consulta pública número 13, realizada pela Anatel (2021) diversos usuários apontaram críticas quanto às cobranças de inúmeras taxas como PPDUR, PPDESS, TFF, TFI e CFRP, que acabam por onerar gastos de tempo para arrecadação por parte dos contribuintes, além dos custos com o próprio tributo. Entre estas contribuições, vamos citar três:

A primeira é uma contribuição de um representante da Petrobrás, que relata que existem custos com a manutenção de equipes especializadas com processos de controle de boletos e pagamentos, tanto custos com recursos humanos bem como custos de infraestrutura. Assim, ele cita o exemplo que para a realização do pagamento de uma taxa de R\$ 200,00 (duzentos reais) acaba-se gastando um valor bem maior para gerar a transferência de recursos financeiros para a Anatel:

“A Petrobras, por meio da gerência de Relacionamento da TIC com Entidades Regulatórias, possui um processo de controle de boletos e pagamentos relacionados aos diversos órgãos reguladores de telecomunicações, bem definido. Existe equipe especializada e estruturada, com ferramentas de controle e execução, objetivando manter os processos de pagamentos regulares, atendendo aos prazos estabelecidos, em acordo com o planejamento orçamentário interno. Todo esse controle tem custos de infraestrutura e também de recursos humanos associados.

Exemplo: Para o pagamento de uma taxa de licenciamento de R\$ 200,00, acaba-se gastando um valor bem maior do que esse para gerar a transferência de recursos financeiros para a ANATEL. Então sugerimos que as licenças sejam emitidas automaticamente e, que se acumule um valor considerado adequado, a critério de cada empresa, para pagamento único de um lote com muitas licenças. A economia seria significativa para ambas as partes, ANATEL e usuários, além de acelerar os processos.

Para que a Petrobras mantenha eficientemente o processo de controle de boletos e pagamentos relacionado ao setor de telecomunicações, faz-se necessário consumir, de forma repetitiva e desnecessária, recursos humanos e de infraestrutura, além de muito tempo de processamento de pequenos e tautofônicos processos.” (contribuição de João Luiz Freire da Costa Bezerra, em nome da Petrobrás S.A.) (ANATEL, 2021)

Como segundo exemplo, transcrevemos a declaração da Abinee (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), que destaca que as empresas atuantes no segmento necessitam manter equipes dedicadas a legislação tributária que podem ser maiores que as dedicadas ao *core business* como Marketing:

“Hoje se faz necessária uma equipe dedicada a trabalhar nos temas que envolvem a legislação tributária no país em diversas empresas que compõem o setor de telecomunicações: Desde fornecedores de equipamentos até aos provedores finais do serviço proposto. Equipes tributárias podem ser maiores que as dedicadas ao core business das empresas, como marketing. Tal necessidade se apresenta devido à complexidade de todas as taxas aplicáveis o que culmina em elevado grau de esforço para atender a todos os requisitos fiscais necessários. Por esse motivo, a simplificação tributária no setor de telecomunicações, amparada pela mudança permanente nesse sentido no âmbito da reforma tributária ampliaria a competitividade do segmento no país, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e econômico. (Contribuição pública realizada por Grace Kelly de Cassia Caporalli, em nome da ABINEE).” ANATEL, 2021).

Neste mesmo contexto, também temos a crítica da ABRINT (Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações), que estima que uma empresa de pequeno porte, atuante na prestação de serviço de telecomunicações e internet, com receita operacional bruta mensal de um milhão de reais gasta com consultoria jurídica e contábil de R\$ 10.000,00 à R\$ 30.000,00 mensais. (contribuição realizada por Basilio Rodriguez Perez representado a Abrint):

“A ABRINT estima que para uma empresa de médio porte, atuante na prestação de serviço de telecomunicação e internet, com receita operacional bruta mensal de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a despesa média mensal com consultoria jurídica e contábil pode variar entre R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) mensais.” ANATEL, 2021).

Como visto no capítulo 2.3, para Stiglitz e Brown (1988) o sistema tributário deve ser fácil e relativamente barato de administrar. No entanto, conforme demonstrado nesse capítulo se percebe que tanto para a administração pública quanto para os contribuintes a complexidade exagerada gera dificuldades e custos relativamente altos.

6 COMPARAÇÃO COM PADRÕES INTERNACIONAIS E ANÁLISE SOBRE REFORMAS

Para um aprofundamento da análise, é importante se observar comparações internacionais, nesse sentido se observa recomendações de medidas de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional e OCDE.

O Fundo Monetário Internacional publicou, entre outras, duas recomendações relevantes acerca de sistemas tributário, no documento “Mobilização de Receitas Nos Países em Desenvolvimento”, em inglês *Revenue Mobilization in Developing Countries*:

Garantir que as leis e regulamentos sejam razoavelmente simples, prontamente disponíveis, coerentes entre impostos e proporcionem uma boa proteção ao contribuinte (incluindo procedimentos de recurso eficazes). (tradução nossa) (FMI, 2011).

Essa recomendação indica a necessidade de garantir que as leis e regulamentos sejam razoavelmente simples, prontamente disponíveis, coerentes entre impostos e proporcionem uma boa proteção aos contribuintes (incluindo procedimentos de recurso eficazes).

Segue a segunda recomendação:

Remover impostos e taxas menores que são excessivamente caros para cumprir e administrar. (tradução nossa) (FMI, 2011).

Nesse sentido também o Fundo Monetário internacional cita que se faz necessário remover as pequenas taxas e impostos e taxas que são excessivamente caras e difíceis de administrar. (FMI, 2011):

A OCDE realizou um estudo do sistema tributário brasileiro na área de Telecomunicações comparando com boas práticas internacionais.

6.1 RECOMENDAÇÕES DA OCDE

A Diretoria de Ciência Tecnologia e Inovação (DSTI) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em inglês *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) conduziu um estudo que resultou

no documento “Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020”. Assim foi realizada uma comparação do sistema tributário brasileiro comparado a boas práticas internacionais no que se refere à Telecomunicações e Radiodifusão, incluindo aspectos que influenciam na tributação específica do segmento. Nesse estudo foram recomendadas cinco ações chave para uma reforma regulatória no segmento Brasileiro (OCDE, 2020, p. 20):

6.1.1 Melhorar o marco institucional e regulatório: Adaptar o marco regulatório a um ambiente convergente.

Como visto na seção 3.1.3, apesar das alterações estruturais ocorridas nas telecomunicações na década de 1990 não ocorreu alteração na forma de outorga e serviços de radiodifusão de sons e imagens.

Desta forma, atualmente, existem responsabilidades entrelaçadas de várias instituições. Por exemplo a Anatel é responsável pela alocação do espectro e fornece estudos técnicos para determinar a disponibilidade e não interferência dos canais. O MCTIC (hoje Ministério das Comunicações), o Presidente da República e o Congresso Nacional são responsáveis pelo processo de outorga e licenciamento de serviços. Desta forma, essa divisão de funções acaba sendo demorada e ineficiente. Em média pode levar mais de dez anos para modificar de forma substancial uma licença de radiodifusão existente no Brasil ou conceder uma licença nova (OCDE, 2020, p. 26).

Quanto à TV por assinatura, entendida, no Brasil, como um serviço de telecomunicação, a distinção entre diferentes atividades na cadeia de valor parece arbitrária. A Lei do Serviço de Acesso Condicionado, conhecida como SeAC, que responsabiliza a Ancine pela regulação da programação e o empacotamento de conteúdo e a Anatel pela distribuição de conteúdo, pode criar abordagens setoriais conflitantes. Posso isto, não há uma definição absoluta sobre qual entidade regulatória deve ter autoridade para supervisionar a distribuição de conteúdo na Internet. (OCDE, 2020).

Desta forma, OCDE recomenda uma simplificação na estrutura institucional, ao criar uma agência reguladora unificada e propõe a separação entre a formulação de políticas públicas e as funções regulatórias (OCDE, 2020, p. 24):

Criar uma agência reguladora unificada que fiscalize os setores de comunicações e radiodifusão brasileiros por meio da união das funções regulatórias da Anatel, da Ancine e do MCTIC. (OCDE, 2020, p. 24).

Atualmente, no que se refere à radiodifusão e aos serviços de TV por assinatura, várias autoridades estão encarregadas da tarefa de desenvolver e implementar políticas e regulamentações - por exemplo, com a existência do MCTIC (hoje ministério das Comunicações), a Ancine e a Anatel, as responsabilidades desses diferentes órgãos tendem a entrelaçar-se e eles não estão plenamente adaptados para lidar com os desafios inerentes a um ambiente convergente. E, diferente das boas práticas internacionais, não há distinção clara entre a formulação de políticas gerais e a publicação de regulamentações *ex ante* para os mercados de TV por assinatura e de radiodifusão. (OCDE, 2020).

Assim, um único órgão regulatório independente deve estar encarregado de regulamentar toda a cadeia de valor de radiodifusão e TV por assinatura sob um conjunto de regras integradas e coerentes. (OCDE, 2020).

Ainda, é importante destacar que segundo OCDE, (2020), as propostas no Congresso para simplificar fundos setoriais devem garantir a independência da Anatel (ou da nova agência unificada), para que ela possa cumprir seu mandato e implementar regulamentações de forma adequada.

Outra questão é acerca da regulamentação de licenças individuais no Brasil, são exigidas autorizações para cada tipo de serviço de telecomunicações prestado. Isso é trabalhoso para as operadoras, o que cria barreiras artificiais à entrada de novos atores no mercado. A Anatel tomou medidas em direção correta com as resoluções nº 719 e 720 de 2020, com objetivos de simplificar o procedimento de concessão de licenciamento. Não obstante, a pluralidade dos serviços de comunicações sujeitos a diferentes regulamentações, taxas e impostos erguem barreiras à entrada em um ambiente cada vez mais convergente (OCDE, 2020, p. 29).

Ainda segundo OCDE, (2020 p.30) É preciso considerar a possibilidade de abandonar as autorizações individuais para todos os tipos de operadoras de comunicações, incluindo provedoras de conteúdo audiovisual. Assim, uma licença única estaria disponível para todos os provedores de comunicações, fazendo uma transição de um regime baseado em serviços para regime de licenciamento convergente. A implementação dessa medida poderia reduzir as barreiras à entrada de novos atores no mercado e simplificar o regime tributário.

Seria necessário, para trocar o regime de licenciamento, uma modificação da legislação brasileira. Destarte, para promover essa alteração, seria necessária uma simplificação da tabela de tributos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), parte do anexo da Lei nº 5.070/66. (OCDE, 2020, p. 30).

6.1.2 Melhorar as condições de mercado

Segundo a OCDE (2020) é necessário que o Brasil reduza as barreiras à entrada de provedores de serviços de comunicação o máximo possível. Esses esforços também devem assegurar acesso justo e não discriminatório a dutos, postes e direitos de passagem. O Brasil deve reduzir os custos da implantação de infraestrutura por meio de implantações de políticas de “*dig-once*” (“escavar uma vez”) e de otimização de direitos de passagem, inclusive promovendo essas políticas na construção de rodovias, linhas de transmissão de energia etc. Ao monitorar a concorrência no mercado, o governo precisa incentivar os provedores de serviços de comunicação a compartilharem infraestruturas passivas. Também é preciso aumentar ainda mais a conectividade de infraestruturas de *backhaul* e promover modelos abertos de acesso a produtos de atacado. A gestão eficiente de espectro é essencial para lidar com o aumento da demanda nas redes de comunicações. O Brasil deve monitorar atentamente os efeitos da recente reforma legal, que permitiu a renovação sucessiva de licenças de espectro, nos graus de abertura à entrada de novos participantes e na competição nos mercados de comunicações móveis.

Além disso, o Brasil poderia criar um órgão geral de resolução de conflitos para o compartilhamento de infraestrutura passiva entre provedores de serviços públicos, como dutos ao longo de rodovias e cabos elétricos. (OCDE, 2020).

No Brasil, todas as linhas ativas precisam pagar contribuições relacionadas ao Fistel, quando a linha é ativada (TFI), e anualmente (TFF). Muitas conexões *IoT* são serviços com baixa receita média por usuário (ARPU do inglês *Average Revenue per User*). Como resultado, a cobrança do Fistel pode fazer com que o serviço não seja lucrativo ou seja simplesmente inviável. (OCDE, 2020, p. 40).

Desta forma a OCDE recomenda eliminar taxas, promovendo a Internet das coisas:

Promover a Internet das Coisas (*Internet of Things, IoT*) eliminando taxas como o Fistel, estabelecendo um plano de numeração distinto para *IoT*, e reexaminando restrições absolutas ao roaming permanente para *IoT*. (OCDE, 2020, p. 40).

Se aparelhos *IoT* fossem isentos de determinados tributos como o ICMS e Fistel, os preços para os usuários finais seriam significativamente mais baixos, o que contribuiria para elevar as taxas de adoção. Essa medida de isenção e a consequente taxa mais alta de adoção podem aumentar a produtividade e o crescimento do PIB, o que geraria efeitos positivos em todos os setores econômicos e, por conseguinte, aumentaria a receita tributária. O Plano Nacional de *IoT* faz referência à redução do Fistel para a *IoT*, mas isso exige alterar a lei desse fundo. (OCDE, 2020, p. 40).

Após a publicação do referido relatório da OCDE, foi sancionado pelo então presidente Jair Bolsonaro a Lei 14.108 de 16 de dezembro de 2020 que isentaria os dispositivos de *IoT* do pagamento de Fistel, da CFRP e da CONDECINE até 31 de dezembro de 2025. (BRASIL, 2020).

Outra medida recomendada é a eliminação de restrições em investimentos estrangeiros diretos (IED):

Considerar a remoção de restrições a investimentos estrangeiros diretos na radiodifusão, em que empresas ou indivíduos estrangeiros não podem ser detentores de mais de 30% do capital total e com direito a voto de empresas de radiodifusão de sinal aberto. (OCDE, 2020, p. 41).

Essa medida reduziria as barreiras à entrada no mercado e, assim, incentivar-se-iam investimentos e o progresso substancial no setor de radiodifusão. Apesar de essa mudança exigir uma reforma constitucional, isso permitiria que novos participantes entrassem no mercado, impulsionando a competição. (OCDE, 2020).

6.1.3 Promover a Concorrência nos mercados de comunicações e radiodifusão.

Em de 2019 O Comitê de Competição da OCDE recomendou, entre outras medidas, remover a restrição do limite máximo da lei de defesa da concorrência de 20% de participação no mercado como indicador de posição dominante. Ademais, recomendou a edição de diretrizes que explicassem claramente o marco analítico usado para avaliar o domínio de mercado no Brasil. Em alguns países, é pouco provável que uma empresa seja considerada dominante se sua participação do

mercado é inferior a 40%. Mesmo entre os países que consideram poder de mercado a partir de determinado limite de participação do mercado, o limite fixado no Brasil é baixo. (OCDE, 2020, p. 44-45).

Conforme visto na seção 3.1.4, a Telebrás está ativa até o presente momento. Segundo OCDE, (2020, p. 45). O governo brasileiro tem participação majoritária na Telebrás. A empresa também está implementando o Plano Nacional de Banda Larga, incluindo o fornecimento de infraestrutura essencial de atacado e o fornecimento de serviços de banda larga no varejo, em áreas com baixa cobertura, a preços acessíveis. Nesse contexto, as leis de defesa de concorrência devem ser aplicadas efetivamente para salvaguardar a neutralidade competitiva. Dessa maneira, as empresas não receberiam vantagens indevidas devido à sua propriedade ou nacionalidade. (OCDE, 2020, p. 45).

Em alguns mercados, a Telebrás atua competindo com operadoras privadas (seja de atacado ou varejo). Nesses casos, sua conduta deve estar sujeita aos mesmos padrões e exames aplicados às empresas privadas por todas as instituições relevantes. Para aumentar a transparência e prevenir subsídios cruzados que possam distorcer o mercado, a Telebrás deveria manter contas separadas para suas atividades comerciais e não comerciais. (OCDE, 2020).

6.1.4 Fortalecer as políticas nacionais e a formulação de políticas baseadas em evidências

O Brasil deveria expandir as redes de banda larga de alta qualidade para regiões com pouca cobertura por meio da promoção de investimento em infraestrutura para diminuir a exclusão digital. Para garantir a avaliação efetiva de programas de políticas públicas como o Conecta Brasil é preciso que marcos e metas específicas estejam claramente definidos desde o início. (OCDE, 2020, p. 47-48).

Fortalecer o Sistema público de radiodifusão nacional ao garantir financiamento suficiente e a independência editorial das emissoras públicas, incluindo a EBC. Em comparação com outros países da OCDE o Brasil está aquém em termos de financiamento, profissionais e independência editorial de seu sistema público de radiodifusão. (OCDE, 2020, p. 50).

Fomentar o pluralismo e a produção de conteúdo nacional/regional e promover emissoras locais e comunitárias por meio de uma perspectiva de políticas de mídias transversais para um ambiente multiplataforma. O Brasil precisa incentivar o desenvolvimento de conteúdo local. Ademais a transmissão de sinal aberto é responsável pela maioria das informações transmitidas à população brasileira. (OCDE, 2020, p. 50).

Melhorar substancialmente a coleta de dados e o setor de radiodifusão e continuar a aperfeiçoar a coleta e análise de informações estatísticas com respeito a mapas de cobertura de conectividade e ao uso de serviços de comunicação. São necessários dados atualizados sobre a implantação, a adoção e o uso de serviços de comunicações, assim como tendências emergentes, para permitir uma elaboração consistente de políticas públicas e regulamentações de comunicações. (OCDE, 2020, p. 51-52).

6.1.5 Reformar a estrutura de tributos, taxas e tarifas

A OCDE (2020) realizou diversas recomendações, relacionadas aos tributos, taxas e tarifas:

A OCDE recomenda harmonizar o ICMS entre os estados e reduzi-los onde for possível, também propõe um regime de licenciamento baseado em licença única para eliminar a distinção entre diferentes serviços de comunicações:

“O Brasil precisa harmonizar os tributos sobre serviços de comunicação entre os Estados e reduzi-los onde for possível.” Um regime de licenciamento único minimizaria os custos legais, o ônus administrativo e o potencial para arbitragem tributária (OCDE, 2020, p. 16).

Segundo o relatório, ainda o Brasil deve reconsiderar os altos tributos e taxas e identificar maneira de reduzi-los. A complexidade da aplicação do ICMS em virtude da diversidade de categorias de serviço de comunicações pode gerar barreiras de entrada mais altas para algumas prestadoras e prejudicar a competição. Para fins de tributos e convergência, o Brasil deve considerar um sistema de licenciamento unificado para eliminar a distinção entre serviços de comunicações e radiodifusão. (OCDE, 2020).

Atualmente as taxas pagas pelos proprietários das estações são destinadas a três fundos: Fistel, Condecine e CFRP. Além disso o Fust e o Funttel são contabilizados separadamente. Assim, alinhado à simplificação e a convergência, o Brasil deveria considerar a integração dessas contribuições em um único fundo, como foi realizado recentemente na Colômbia. Unificar todas as contribuições seria uma grande melhoria, comparado à situação atual.

Não obstante, no longo prazo o Brasil deveria considerar abolir todas as contribuições e os fundos no setor de comunicações (OCDE, 2020, p. 37).

Uma integração de todos os fundos em única contribuição pode reduzir ainda mais os custos administrativos e aumentar a eficiência. (OCDE, 2020, p. 37).

Uma integração de todos os fundos pode reduzir ainda mais os custos administrativos e aumentar a eficiência. Não obstante, isso não significa que não se deva garantir o financiamento sólido da agência reguladora setorial e a disponibilidade de fundos para projetos específicos de implantação de banda larga em regiões nas quais o financiamento privado pode ser insuficiente. O setor de comunicações é importante para a economia do país, com repercussões positivas sobre a produtividade e sobre o crescimento e o desenvolvimento. Por isso o segmento não deve estar sujeito a ônus desnecessários. (OCDE, 2020, p. 37).

Grande parte dos recursos arrecadados por meio do Fistel, Fust e Funttel não tem sido utilizado para os devidos fins. Se fossem usadas as contribuições destinadas aos fundos exclusivamente para desenvolver a economia digital, o Brasil poderia reduzir as contribuições ou usá-las de forma mais efetiva. Isso propiciaria o desenvolvimento da transformação digital no Brasil, especialmente por meio da expansão dos serviços de banda larga. (OCDE, 2020, p. 37).

Destaca-se que os recursos dos fundos não deveriam ser utilizados para cobrir o déficit orçamentário da União, pois isso claramente resultaria em dupla tributação. (OCDE, 2020, p. 37).

Também, segundo OCDE (2020, p. 36) no longo prazo deve-se considerar a abolição das contribuições setoriais.

Ainda não se deve, sob nenhuma circunstância, recomendar propostas legais que levem à abolição de fundos setoriais de serviços de comunicações e, ao mesmo tempo, mantenham as taxas setoriais destinadas a esses fundos. Na prática, esse tipo

de proposta transforma as taxas em impostos. Novamente, isso levaria à dupla tributação no setor de comunicações (OCDE, 2020, p. 37).

Outra recomendação se refere à entrada dos países do Mercosul no Acordo da OMC sobre Tecnologia da Informação, que cria um cronograma viável de redução de tarifas que incluem sobre um número crescente de bens de TIC. São bem-vindas as medidas tomadas pelo governo para reduzir tarifas de importação sobre determinados bens de capital e tecnologias de informação e comunicação (TIC). No entanto, o rol de bens contemplados ainda é bem limitado. O Brasil deve promover a entrada dos países do Mercosul no Acordo sobre Tecnologia da Informação (ITA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), pois isso permitiria um cronograma viável para a redução de tarifas que incidem sobre os bens de TIC. (OCDE, 2020, p. 37).

6.2 PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO DE TRIBUTOS, SIMPLIFICAÇÃO DO SERVIÇO RADIO DO CIDADÃO E REFORMA TRIBUTÁRIA

Conforme (OECE, 2020) o Brasil deveria: “reformular o marco de tributos e taxas nos setores de comunicações e radiodifusão” Brasil deveria considerar a integração do Fistel, Fust e Funttel em única contribuição.

Se verifica que, no âmbito da Anatel, já havia sido elaborada proposta de consolidação de vários fundos setoriais.

Ainda na Anatel adotou medida de simplificação com a dispensa de autorização do Serviço Radio do Cidadão.

Por fim, foi realizada pesquisa nos projetos de reformas tributárias recentes onde foi encontrada uma proposição que teria potencial de simplificação no microssistema tributário.

6.2.1 Projeto de Consolidação de Obrigações Interna da Anatel

No âmbito da Anatel, foi elaborada uma proposta de alteração do microsistema tributário⁸, em um Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações.

Foram elencadas várias medidas a serem perseguidas como: Dispensar o licenciamento de estações móveis e de estações “*machine to machine*” (M2M), dispensar da obtenção de nova licença para a estação nos casos de renovação da autorização em virtude do transcurso do prazo; dispensar de licenciamento das centrais de comutação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

Para viabilizar as propostas contidas no Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações foram elencadas três soluções possíveis. (ANATEL, 2016):

Na primeira haveria a criação de uma nova contribuição de intervenção de domínio econômico, que incidiria sobre a prestação de serviços de telecomunicações e teria como base de cálculo a receita operacional bruta (ROB) dela decorrente. Uma alternativa à proposta inicial seria limitar a base de cálculo, alcançando apenas a Receita Operacional Líquida (ROL). Nessa proposição se admite que, caso implementada, existiria um aumento da complexidade do microsistema tributário das telecomunicações, ampliando custos associados ao recolhimento e burocratizando ainda mais o processo de arrecadação. (ANATEL, 2016)

Na segunda, seria proposto um aumento da CIDE-Fust de cerca de 1% para uma alíquota próxima a 4%, sendo mais simples que criar um novo tributo, mas sem que exista a possibilidade de recomposição do Fustel e de destinação para a EBC e para a Ancine dos valores arrecadadas como o CIDE-Fust, a proposta seria inexecutável. A medida seria vantajosa em alguns aspectos, mas pode esbarrar em um problema, com aumento da carga tributária para uma parte das empresas desse grupo. (ANATEL, 2016)

⁸ A proposta em questão está disponível no Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF, SEI 0581641.

Na terceira proposta seria criada uma contribuição única para financiar o setor, com a ideia de criação da “Contribuição para Financiamento das Telecomunicações” – “Cofit”, uma nova CIDE que simplificaria o atual microssistema tributário de telecomunicações. A ideia seria, com a criação da CIDE-Cofit, a substituição de vários tributos relacionados ao Fust, Fistel, Funttel, Condecine E CFRP. (ANATEL, 2016)

Se destaca que, sob o prisma da simplificação, a solução apresentada que em mais contribuiria seria a proposta da contribuição única para financiar o segmento (terceira proposição) que após alguns ajustes chegou a debates no conselho diretor, conforme o Informe no. 155/2018/SEI/PRRE/SPR processo (53500.058462/2018). (ANATEL, 2018)

A seguir, seguem informações, no Quadro 2, com as informações sobre a proposta referida proposta de simplificação, de acordo com a análise Nº 301/2019/AD SEI 4786547, integrante no processo SEI 53500.058462/2018 da Anatel. (ANATEL, 2018)

Desta forma, se observa que há tentativa de simplificação, com a consolidação de cinco fundos Fust, Fistel, Funttel, Condecine e CFRP em apenas uma nova Contribuição “CIDE-Telecom”.

Da mesma forma seriam apenas um órgão gestor (Anatel) ao invés de três atualmente.

QUADRO 2 – RESUMO DO PROJETO DE PROPOSTA INTERNA DE CONSOLIDAÇÃO DA ANATEL

Item (Continua)	Situação atual	Proposta de alteração
Número de contribuições	Fust, Fistel, Funttel, Condecine e CFRP Total: 5	Cide-telecom Total: 1
Quantidade de órgãos gestores	Anatel, MCTIC e Ancine Total: 3	Anatel Total: 1
Contribuintes	1) Concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações 2) Pessoas físicas e jurídicas, executantes dos serviços definidos no Anexo da Lei nº 5.070, de 1966, e no Anexo da Lei nº 11.652, de 2008	Prestadoras de serviços de telecomunicações
Fato gerador	1) Fust: prestação de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado 2) TFI: emissão do certificado de licenciamento para funcionamento das estações 3) TFF: fiscalização anual do funcionamento das estações 3) Funttel: prestação de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado 4) Condecine: prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais 5) CFRP: prestação dos previstos, previstos no Anexo da Lei nº 11.652, de 2008 Total de 426 alíquotas e taxas diferentes, sendo:	Prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo
Alíquotas	1) Fust: 1,0% (não incide sobre optantes pelo Simples Nacional) 2) TFI: 123 valores (Anexo da Lei nº 5.070, de 1966) 3) TFF: 123 valores (Anexo da Lei nº 5.070, de 1966) 4) Funttel: 0,5% (não incide sobre optantes pelo Simples Nacional) 5) Condecine: 55 valores (Anexo da MP nº 2.228-1, de 2001) 6) CFRP: 123 valores (Anexo da Lei nº 11.652, de 2008)	Total de 3 alíquotas progressivas, sendo: I – 1,8% sobre o montante superior a R\$5.000.000,00 e inferior a R\$500.000.000,00 II – 3,8% sobre o montante superior a R\$500.000.000,00 e inferior R\$5.000.000.000,00 III – 5,0% sobre o montante superior a R\$5.000.000.000,00

Item (Conclusão)	Situação atual	Proposta de alteração
Base de cálculo	<p>1) Fust: receita operacional bruta anual auferida com a prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, excluindo-se o ICMS, o PIS, a Cofins e as transferências feitas de uma prestadora de serviços de telecomunicações para outra e sobre as quais já tenha havido o recolhimento por parte da prestadora que emitiu a conta ao usuário</p> <p>2) Funttel: receita operacional bruta anual auferida com a prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, excluindo-se as vendas canceladas, os descontos concedidos, o ICMS, o PIS e a Cofins</p> <p>3) Fistel (TFI/TFF), Condecine e CFRP: número de ocorrências (Anexo da Lei nº 5.070, de 1966, Anexo da MP nº 2.228-1, de 2001, e Anexo da Lei nº 11.652, de 2008)</p>	<p>Receita operacional bruta anual auferida com a prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, excluindo-se os descontos, os cancelamentos, as exportações, o ICMS, o PIS, a Cofins e as transferências feitas de uma prestadora de serviços de telecomunicações para outra e sobre as quais já tenha havido o recolhimento por parte da prestadora que emitiu a conta ao usuário</p>
Recolhimento	<p>1) Fust: até o dia 10 do mês subsequente</p> <p>2) TFI: momento da emissão do certificado de licenciamento para funcionamento das estações</p> <p>3) TFF: até 31 de março do ano subsequente</p> <p>4) Funttel: até o último dia útil do mês subsequente</p> <p>5) Condecine: até 31 de março do ano subsequente</p> <p>6) CFRP: até 31 de março do ano subsequente</p>	<p>Até 31 de março do ano subsequente ao fato gerador</p>

FONTE E ELABORAÇÃO ANATEL (2018)

Conforme demonstrado no Quadro 2, com cobrança centralizada na Anatel, seria realizado uma tentativa de simplificação, com a criação da CIDE-Telecom ou “Cofit”, que seria devida por empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, sendo colocadas alíquotas progressivas de até 5% cobradas na forma da Tabela 26:

TABELA 26 – ALIQUOTAS PROPOSTAS PARA COFIT

Faixas de receita anual/alíquota	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano em diante
abaixo de R\$ 5.000.000,00	-	-	-	-	-
de R\$ 5.000.000,00 a R\$500.000.000,00	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%
de R\$ 500.000.000,00 a R\$5.000.000.000,00	1,80%	2,30%	2,80%	3,30%	3,80%
acima de R\$ 5.000.000.000,00	1,80%	2,60%	3,40%	4,20%	5,00%

FONT E ELABORAÇÃO ANATEL (2018)

Assim, se observa que seriam cobradas alíquotas progressivas que chegariam até 5% após a implementação, de acordo com o faturamento das empresas.

Quanto à destinação dos recursos, o direcionamento seria distribuído entre vários destinos na forma demonstrada na Tabela a seguir:

TABELA 27 – DIRECIONAMENTO DOS RECURSOS DA COFIT

DESTINAÇÃO/PROPORÇÃO	1º ANO	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO EM DIANTE
FUST	50,00%	47,50%	45,00%	42,50%	40,00%
FISTEL	11,60%	12,20%	12,80%	13,40%	14,00%
FUNTEL	10,00%	10,50%	11,00%	11,50%	12,00%
FNC	21,00%	22,00%	23,00%	24,00%	25,00%
RADIODIFUSÃO PÚBLICA	7,40%	7,80%	8,20%	8,60%	9,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FONT E ELABORAÇÃO ANATEL (2018)

Apesar da proposta prever uma relevante simplificação do sistema, não prosperou. O Conselho Diretor da Anatel, após análise decidiu por arquivar o processo. Entre os motivos cito o fato, apontado pelo então presidente da Anatel, através do voto 36/2020/PR, em que cita que o foco do modelo proposto, constituído exclusivamente, sob a perspectiva da preservação da arrecadação, não possibilita uma avaliação mais estrutural acerca do equilíbrio sistêmico da tributação. Ainda aponta que se incorreu no equívoco de atribuir maior carga tributária, superior à média já praticada, à maioria dos consumidores brasileiros, clientes das grandes prestadoras de serviços. (ANATEL, 2018)

Desta forma, segundo o referido voto do presidente, não restam dúvidas que o modelo encaminhado pode constituir proposta que imponha maior ônus para o consumidor final do serviço, infrinja princípios fundamentais de planejamento tributário e gere, ao cabo, uma sobrecarga fiscal extraordinária à sociedade:

Assim, não restam dúvidas de que o modelo encaminhado pode constituir proposta que imponha maior ônus ao consumidor final do serviço, infrinja princípios fundamentais de planejamento tributário e gere, ao cabo, uma sobrecarga fiscal extraordinária à sociedade. Para além disso, pode resultar em perda de eficiência econômica do setor em função do agravamento do peso morto da tributação. (ANATEL, 2018)

Desta forma, o processo foi arquivado.

6.2.2 Simplificação do Serviço Rádio do Cidadão

Recentemente a Anatel facilitou a utilização do serviço Rádio do Cidadão, com a Aprovação da Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020, que aprovou o Regulamento Geral de Outorgas, houve classificação do referido serviço como serviço de radiação restrita, conforme o Art. 13, que Altera o Art. 3º do Regulamento do Serviço Rádio do Cidadão: (ANATEL, 2020)

Conforme a mesma resolução nº 720 de 10 de fevereiro de 2020, não será necessária a autorização para uso de radiofrequências quando forem utilizados apenas meios confinados ou equipamentos de radiação restrita, conforme definido pela Agência.

Desta forma, conforme Anatel (2020), foi simplificado o procedimento para acesso ao serviço, sendo necessário apenas se cadastrar para ter quantas estações quiser, com o documento saindo na hora.

As estações já licenciadas poderão continuar com a modalidade antiga até o fim da validade da licença em vigor, com o respectivo pagamento de taxas todo ano, sem nenhuma alteração. Não sendo possível renovar a licença ao término da validade.

Entretanto, para o antigo licenciado mudar para a nova modalidade (dispensa de autorização) deverá solicitar a exclusão do serviço antigo e quitar todas as taxas pendentes.

Desta forma existem para este serviço atualmente usuários com dispensa de autorização e usuários com autorização e pagando taxas.

6.2.3 Reforma Tributária – Propostas de Simplificação dos Sistemas Arrecadatório em Alguns dos Atuais Projetos de Reforma Tributária.

Foi realizada pesquisa nas propostas de reforma tributária recentes se existia alguma proposição de reforma das obrigações específicas de telecomunicações. Desta forma foram pesquisadas a PEC 110/2019 que tramitava em conjunto com a PEC 45/2019:

A PEC nº 45, de 2019, em tramitação na Câmara do Deputados, previa a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) na forma de um IVA (Imposto sobre valor agregado) e extingue cinco tributos: IPI, ICMS, ISS, Cofins e PIS. As mudanças sugeridas têm como referência a proposta de reforma tributária desenvolvida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). O modelo proposto busca simplificar o sistema tributário brasileiro, sem reduzir a autonomia dos Estados e Municípios, que manteriam o poder de gerir suas receitas através da alteração da alíquota do IBS. O modelo é complementado por um imposto seletivo federal, que incidirá sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo queira desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas. (BRASIL, 2019).

Não foi encontrada na PEC nº 45 de 2019 iniciativa para alterar as obrigações específicas de Telecomunicações.

PEC 110, de 2019: Apresentada na forma de proposta de emenda à Constituição, cria um IBS e um Imposto seletivo e extingue nove tributos: IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS.

Na proposta original o IBS seria criado nos moldes do que existe em países industrializados e sem tributar medicamentos e alimentos. Como competência estadual, mas como uma única legislação federal e a arrecadação sendo administrada por uma associação de fiscos estaduais.

O Imposto seletivo incidiria sobre produtos específicos, como petróleo e derivados, combustíveis e lubrificantes, cigarros, energia elétrica e serviços de telecomunicações. Uma Lei complementar definiria quais os produtos e serviços estariam incluídos no Imposto Seletivo. Sobre os demais produtos incidiria o IBS estadual.

Segundo a emenda 18 da PEC 110 de 2019, seria imposto vedações à criação de mais de uma CIDE sobre a mesma atividade econômica, entre outras providências:

§ 6º É vedada a instituição de mais de uma contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a mesma atividade econômica

Ainda na Justificação da emenda, o parlamentar destaca a questão dos fundos setoriais de telecomunicações:

Nesse sentido, a redução da carga exercida pelos tributos sobre o consumo e os fundos setoriais de telecomunicação confere um novo fôlego às empresas do setor para fins de investimento, desenvolvimento de novas tecnologias e geração de empregos.

... O § 6º visa resolver grave problema de âmbito nacional, em decorrência de verdadeira tributação concorrente de taxas ...

Interessante a abordagem do parlamentar que destaca a importância da carga exercida pelos tributos sobre consumo e fundos setoriais de telecomunicações bem como propõe vedar a instituição de mais de uma contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a mesma atividade econômica.

Importante, devido à aprovação de Substitutivo à PEC nº 45/2019, a aquela matéria fica prejudicada (PEC 110/2019), com a qual tramitava em conjunto. (BRASIL, 2019).

7 CONCLUSÃO

Um sistema tributário pode ser definido como a totalidade dos tributos vigentes em um país, juntamente com as normas e princípios que o governam. Seu propósito é regular a arrecadação e a distribuição de renda, visando fornecer recursos para a estrutura e o financiamento do Estado.

A administração do sistema tributário implica em custos, que podem ser diretos, relacionados às operações administrativas de arrecadação do Estado, e indiretos, que são suportados pelos contribuintes.

Há diversas características que compõem um bom sistema tributário, conforme delineado na linha de pensamento de Adam Smith. A equidade é fundamental, o que implica que todos os contribuintes devem participar na manutenção do governo de acordo com sua capacidade financeira. Também, a eficiência é essencial: os impostos devem ser estruturados de forma a minimizar o ônus sobre os contribuintes, enquanto maximizam a arrecadação para os cofres públicos.

Além disso, a transparência é crucial, os impostos devem ser claros e não arbitrários, com todas as informações relacionadas ao pagamento, modalidades de pagamento e valores a serem pagos facilmente compreensíveis para os contribuintes e demais interessados.

Seguindo a linha de raciocínio de Adam Smith, é também importante considerar o momento e a forma de lançamento dos impostos. Idealmente, os impostos devem ser lançados de maneira que seja mais conveniente para o contribuinte pagar, levando em conta o tempo e os métodos mais prováveis de serem convenientes para eles.

A preocupação com a eficiência do sistema tributário é objeto de estudos ao longo da história. Adam Smith advogava que os impostos deveriam ser desenhados para minimizar o ônus financeiro sobre os cidadãos, enquanto Joseph Stiglitz e Eleonor Brown enfatizavam a importância de um sistema tributário fácil e economicamente acessível de administrar.

Para Cass Sunstein, a administração pública deve buscar a simplicidade, considerando o custo-benefício da regulação. Os reguladores devem priorizar os benefícios líquidos, ou seja, os benefícios menos os custos. Além disso, as políticas

públicas devem ser simplificadas para facilitar a tomada de decisões pelos cidadãos, exigindo uma comunicação clara e amigável.

Assim, seguindo essa abordagem de Sunstein, concluímos que as políticas públicas devem ser direcionadas para a simplificação, permitindo escolhas adequadas pelos cidadãos.

Concluímos, ainda na mesma linha do pensamento de MARTINS, que argumenta que quanto mais complexo o sistema tributário, menos eficiente ele se torna, resultando em maiores custos para a Administração Pública e para os contribuintes

O sistema arrecadatório brasileiro evoluiu gradualmente ao longo do tempo, tornando-se cada vez mais complexo. Como destacado por Varsano, no que se refere à tributação, essa complexidade aumentou devido ao desenvolvimento progressivo da economia brasileira. No entanto, parte dessa complexidade tributária, que gera custos tanto para a administração tributária quanto para os contribuintes, é considerada desnecessária e poderia ser eliminada.

No Brasil, existem, de acordo com a atual Constituição Federal, cinco espécies tributárias: a) impostos; b) taxas; c) contribuições de melhoria; d) empréstimos compulsórios; e e) contribuições especiais.

De acordo com o artigo 149 da Constituição, a União tem autorização para instituir contribuições com o propósito de atuar no âmbito social, intervir no domínio econômico e atender aos interesses de categorias profissionais ou econômicas.

Dentro do microssistema arrecadatório das Telecomunicações, como exemplos de Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico temos a CFRP, o Funttel, o FUST e a Condecine-Teles.

Segundo o Código Tributário Nacional, as taxas podem ser cobradas quando o Estado exerce o poder de polícia, disponibilizando serviços ao contribuinte, seja de forma efetiva ou potencial, mediante atividade administrativa em funcionamento. Como exemplos de taxas cobradas devido ao poder de polícia existem a TFF e a TFI.

O Preço Público não está incluído no conceito de tributo. Conforme a linha de pensamento de Rosa (2019), o conceito de Preço Público se refere ao valor cobrado pela prestação de uma atividade de interesse público, realizada por pessoa jurídica de direito privado, sujeita a restrições na fixação do seu valor. A Súmula 545 do STF estabelece que os preços de serviços públicos e as taxas são distintos, sendo estas últimas compulsórias e exigindo autorização orçamentária prévia para sua cobrança,

em relação à lei que as instituiu. Como exemplo de preços públicos existentes no microssistema de telecomunicações se pode citar o PPDESS e o PPDUR.

Existem vários critérios associados a um sistema tributário eficaz; no entanto, o sistema brasileiro não atende a todos esses critérios. O sistema tributário brasileiro impõe às empresas um custo administrativo elevado para preparar, declarar e pagar os três principais tipos de impostos e contribuições. Além disso, devido à dificuldade em apurar impostos, o Brasil enfrenta um sistema tributário excessivamente complexo.

Até o início da década de 1960 não havia um Sistema de Telecomunicações propriamente dito, neste período chegaram a existir cerca de 800 (oitocentas) empresas de telefonia públicas e privadas, locais e regionais, atuando sem coordenação no território nacional

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) foi um marco inicial na regulamentação das telecomunicações no Brasil, centralizando o segmento, culminando na criação da Embratel em 1965 e da Telebrás em 1972 ambas sobre o controle estatal. Para financiar a fiscalização, foi instituído o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), com as taxas de Instalação (TFI) e de Funcionamento (TFF), criadas pela Lei 5.070/1966.

A Telebrás transformou-se em uma holding, agregando, já em seu ano de fundação, 22 empresas como subsidiárias e 6 como associadas. Esse processo possibilitou a realização das diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, visando a presença de uma única empresa em cada Estado, responsável pelo planejamento e execução das expansões necessárias para o desenvolvimento adequado dos serviços telefônicos em cada unidade federativa. A integração dessas empresas permitiu, pela primeira vez, uma ação coordenada em nível nacional para a construção de um sistema de telecomunicações abrangente em todo o país.

A partir da metade da década de 1990 houve uma nova mudança institucional, no segmento de telecomunicações. aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador – a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Houve a reestruturação e privatização do sistema Telebrás e introdução da concorrência na rede básica.

A Lei Geral de Telecomunicações de 1997 determinou que a concessão, permissão ou autorização para serviços de telecomunicações passou a ser obrigatoriamente onerosa, com receitas destinadas ao Fistel. Desta forma cabe a Anatel realizar cobrança de preços públicos como o PPDUR e PPDESS.

Atualmente, parte dos recursos do Fistel são repassados para outros fundos, como o FNDCT e o Fundo Nacional de Cultura.

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estabelecida em 1997, definiu obrigações de universalização para os serviços de telecomunicações em regime público, visando garantir acesso universal aos serviços, independentemente da localização ou condição socioeconômica. Essas obrigações podem ser financiadas pela prestadora de serviços ou por recursos do orçamento ou de um fundo específico, conforme determinado pela lei.

Assim, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), foi instituído pela Lei nº 9.998 de 2000, inicialmente focado na expansão da telefonia fixa, tendo seu escopo ampliado pela Lei nº 14.109/2020 para estimular a expansão, uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para promoção do desenvolvimento econômico e social.

O FUST é financiado basicamente, por uma contribuição de 1% sobre a Receita Operacional Bruta (ROB) das prestadoras de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, além de transferências de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Antes da privatização, a Telebrás possuía um Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento que, em 1976, evoluiu para uma Diretoria de Tecnologia, responsável pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) em Campinas.

Com a privatização do sistema Telebrás o CPqD foi convertido, em maio de 1998, em uma fundação privada sem fins lucrativos, gerenciada por um conselho curador e um Diretor-Executivo, sob a supervisão do Ministério Público.

Para financiar pesquisas aplicadas no setor, foi promulgada a Lei 10.052/2000, que criou o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) em 28 de novembro de 2000.

As principais fontes de receita do Funttel são as contribuições de 0,5% sobre a receita bruta das empresas de telecomunicações e 1% sobre a arrecadação bruta

de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, conforme estabelecido pela Lei.

A concepção da Empresa Brasil de Comunicação - EBC teve início em maio de 2007, durante o I Fórum Nacional de TVs Públicas em Brasília. Sua criação foi autorizada pela Medida Provisória (MP) nº 398 em 10 de outubro de 2007, sendo oficializada pelo Decreto nº 6.246 em 24 de outubro do mesmo ano. Posteriormente, a MP foi convertida na Lei nº 11.652 em 7 de abril de 2008.

Para financiar as operações da EBC, a Lei 11.652 instituiu a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP). Esta contribuição é anual e aplicada aos serviços que já participavam com a arrecadação do Fistel através da TFI.

A criação da Agência Nacional do Cinema - Ancine e do Conselho Superior de Cinema, em 6 de setembro de 2001, através da medida provisória 2.228, demandou financiamento para suas atividades. Posteriormente, a MP nº 2.228-1/2001, alterada pela Lei nº 12.485/2011 (conhecida como Lei do Serviço de Acesso Condicionado), estabeleceu três fatos geradores para a Condecine: primeiro, veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas (Condecine-Título); segundo, pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega a produtores, distribuidores e intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. (Condecine-Remessa); terceiro; prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da Lei do SeAC, listados no anexo I da MP nº 2.228-1/2001 (Condecine-Teles).

Se verifica no anexo da Lei 12.485 de 2011 que, a partir da entrada em vigor dessa lei, se tornaria obrigatória a cobrança CONDECINE-teles sobre serviços que continuariam a participar anualmente com o Fistel e com a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública) CFRP, sendo assim essa seria uma terceira cobrança anual.

Salientamos as principais obrigações vinculadas ao Fistel, como as taxas de polícia, TFI e TFF, bem como os Preços Públicos, como PPDESS e PPDUR. Adicionalmente, discutimos o Funttel, o FUST e a CFRP, junto com a Condecine-Teles e outras taxas municipais, como Taxas de Uso de Solo e Alvarás de Licenciamento de ERBs. Essa diversidade de obrigações específicas aplicadas ao setor das

telecomunicações contribui para uma complexidade tributária considerável. Conforme demonstrado, há um contínuo aumento na complexidade do microssistema tributário das telecomunicações, assemelhando-se ao que ocorreu no sistema tributário brasileiro como um todo.

Quanto à geração de receitas do Fistel, algumas conclusões podem ser destacadas:

Conjuntamente, o SMP e o STFC representam cerca de 90% da receita do Fistel entre os anos de 2014 e 2021.

A Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF) corresponde a R\$ 2,10 bilhões ou 26,078% das receitas do Fistel em 2021, com destaque para a concentração dessa arrecadação na TFF do SMP, que gerou 2,07 bilhões ou 25,597% do total do Fistel no mesmo ano. A Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) correspondeu a R\$ 404,3 milhões ou 5,012% da geração de receitas do Fistel, sendo que a TFI do SMP sozinha gerou R\$ 391,04 milhões ou 4,847% do total de receitas do Fistel em 2021. Em 2021, verificou-se que R\$ 4,86 bilhões ou 60,28% da geração total de receitas do Fistel ficaram concentrados na arrecadação de outorgas de autorização para uso de blocos de radiofrequência do 5G do SMP.

O Preço Público de Direito de Uso de Radiofrequências (PPDUR) gerou apenas R\$ 25,63 milhões ou 0,318% do total de receitas do Fistel, enquanto o Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite (PPDESS) gerou somente R\$ 12 mil, representando cerca de 0,000% da geração de receitas do Fistel em 2021. A emissão de certificados gerou apenas R\$ 133,00, também correspondendo a aproximadamente 0,000% da geração de receitas do Fistel em 2021.

De acordo com informações da Anatel, existem 194.807 entidades autorizadas ou dispensadas de autorização. Dentre os serviços destacados com mais de 10 mil, o serviço Rádio do Cidadão-PX lidera com 71.874 usuários, seguido pelo serviço Radioamador, com 41.336 usuários. O serviço Rádio do Cidadão (dispensa de autorização) aparece em terceiro lugar, com 34.674 usuários. Também são relevantes o Serviço Limitado Privado (19) com 14.128 usuários, o Serviço Móvel Aeronáutico com 10.709 usuários e o Serviço Móvel Marítimo com 10.438 autorizações.

No entanto, observa-se que o número de entidades autorizadas, considerando o ano de 2022, nos serviços que mais geram volumes de cobranças, como o SMP

(telefonia móvel) com 25 autorizações e STFC (telefonia fixa), com 993 autorizações, é relativamente baixo.

Alguns dos serviços com maior número de autorizações representam uma parcela mínima da arrecadação total do Fistel para o ano de 2021. Por exemplo, o serviço Rádio do Cidadão gerou apenas R\$ 591,9 mil ou cerca de 0,007% do total do Fistel, enquanto o serviço Radioamador gerou R\$ 695,4 mil ou 0,009% das receitas do Fistel. O Serviço Móvel Marítimo gerou R\$ 301,05 mil ou apenas 0,004% do total de receitas do Fistel, e o serviço Móvel Aeronáutico gerou R\$ 1,13 milhão ou 0,014% do total de receitas geradas no FISTEL em 2021. Assim, os valores médios gerados por autorização são baixos por serviço.

Por outro lado, o serviço móvel pessoal gerou cerca de R\$ 7,5 bilhões, correspondendo a 93,2% do total de receitas do Fistel (ano de 2021).

Concluimos que serviços com maior número de entidades autorizadas apresentam uma geração de receitas proporcionalmente baixa ao mesmo tempo que possuem um nível de complexidade de obrigações extremamente elevado.

Assim, se verifica que, embora os serviços com maior número de autorizações possuam valores relativamente baixos, são várias as cobranças. Por exemplo, um radioamador, para poder operar necessita de ao menos uma estação, desta forma, deverá pagar logo no primeiro ano em que solicita a licença o PPDESS, PPDUR, o COER e TFI, o valor total das cobranças não são relativamente baixos, porém o administrado vai necessitar efetivar quatro pagamentos.

O mesmo radioamador, todos os anos, vai ter que realizar dois pagamentos: o primeiro referente à TFI, um valor que estará entre R\$ 8,85 e R\$ 11,06 e o segundo a CFRP, em um valor que deve estar entre R\$ 1,34 e R\$ 1,67.

A própria administração pública tem problemas para fazer esta gestão de cobrança.

Existe uma significativa inadimplência no pagamento dessas taxas, em dados obtidos junto à Anatel, por exemplo para CFRP do serviço Rádio do Cidadão, em levantamento realizado em novembro de 2021, após mais de seis meses após a data de vencimento, 76% dos administrados estavam inadimplentes, referente do mesmo ano. A administração emite cartas com Aviso de recebimento para realizar a devida cobrança. Ocorre que os servidores da Agência, por terem amparo legal, e temerem ser responsabilizados por não notificarem os devedores acabam por enviar cartas com as notificações, para múltiplos endereços. A administração pública gasta, ao menos

R\$ 14,00 para notificar, via Correios um devedor, mesmo, por vezes sendo a cobrança de apenas R\$ 1,49.

Atualmente, os proprietários de estações pagam taxas destinadas a três fundos: Fistel, CONDECINE e CFRP, enquanto o FUST e o FUNTTEL são tratados separadamente. Assim, visando à simplificação e à convergência, Na linha recomendada pela OCDE, concluímos que o Brasil deveria considerar a integração dessas contribuições em um único fundo. Essa unificação pode reduzir os custos administrativos e aumentar a eficiência.

Em recente proposta de reforma tributária, identificou-se a emenda 18 da PEC 110 de 2019, que, se tivesse sido aprovada, vedaria a criação de mais de uma CIDE sobre a mesma atividade econômica, entre outras medidas. Assim, na Justificação dessa emenda, o autor da proposta, o Senador Arolde de Oliveira, destacava ainda a importância da redução da carga tributária sobre o consumo e os fundos setoriais de telecomunicações. Uma informação importante: devido à aprovação de Substitutivo à PEC nº 45/2019, a aquela matéria fica prejudicada (PEC 110/2019), com a qual tramitava em conjunto.

Dentro da Anatel, foi elaborada uma proposta de alteração do microssistema arrecadatário, como parte do Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações. Uma das propostas apresentadas previa a consolidação de cinco fundos (Fust, Fistel, Funttel, Condecine e CFRP) em uma única contribuição unificada. Apesar de prometer simplificar significativamente o sistema, essa proposta não avançou, sendo arquivada pelo Conselho Diretor da Anatel após análise.

Importante destacar a pertinência da recomendação do Fundo Monetário Internacional que é necessário eliminar as pequenas taxas e impostos excessivamente onerosos e de difícil administração.

Concluímos que diversas cobranças do Fistel geram uma arrecadação insignificante, apesar de acarretarem custos administrativos expressivos tanto para a administração pública quanto para os usuários. Essa situação destaca a necessidade urgente de reavaliar essas cobranças, considerando sua baixa eficiência econômica e o impacto desproporcional sobre os envolvidos. De forma semelhante, observamos que, no caso da CFRP, algumas obrigações relacionadas a serviços como Radioamador, Rádio do Cidadão e Serviço Móvel Marítimo também apresentam baixa relevância financeira. Nesse cenário, seria recomendável simplificar a tabela da

CFRP, incluindo a isenção dessas obrigações, com o objetivo de promover maior eficiência e reduzir os custos relacionados à sua administração.

Além disso, serviços com baixa arrecadação proporcional atingem um grande número de usuários e enfrentam um nível excessivo de complexidade em suas obrigações. Assim, defendemos o desenvolvimento de um plano de modernização das cobranças do Fistel, com foco na simplificação e priorizando a isenção de diversas obrigações para serviços de interesse restrito, como Radioamador, Rádio do Cidadão, Serviço Móvel Marítimo e Serviço Móvel Aeronáutico.

8 REFERÊNCIAS

ANATEL. Resolução nº 614 - Aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e altera os Anexos I e III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite. **Resolução nº 614 - Aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e altera os Anexos I e III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite.**, 28 maio 2013. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/465-resolucao-614>>.

Acesso em: 26 outubro 2022.

ANATEL. **Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública - CFRP e demais receitas (saldo financeiro)**, 09 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/cfrp#:~:text=Institu%C3%ADa%20pela%20Lei%20n%C2%BA%2011.652,utiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20servi%C3%A7os%20de%20telecomunica%C3%A7%C3%B5es.>>>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ANATEL. Fundos Setoriais de Telecomunicações. **Fundos Setoriais de Telecomunicações**, Junho 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/apresentacoes-em-eventos/2015/17-06-2015-ap-fundos-das-telecomunicacoes/leonardo-euler-de-morais-anatel>>.

ANATEL. **Informe Nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF**. [S.l.]: [s.n.], 2016. Acesso em: 10 mar. 2024.

ANATEL. Relatório Anual de Gestão da Anatel de 2016. **www.anatel.gov.br**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorio-anual>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

ANATEL. Regulamentação: Proposição de Ato Normativo. **53500.058462/2018-89**, 2018. Disponível em: <sei.anatel.gov.br>.

ANATEL. Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências., Brasília, 23 julho 2018.

ANATEL. **Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020. Aprova o Regulamento Geral de Outorgas.**, Brasília, 10 fevereiro 2020. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1382-resolucao-720>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

ANATEL. **Relatório Anual de Gestão da Anatel 2020**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorio-anual>>.

Acesso em: 17 mar. 2020.

ANATEL. Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020 Aprova o Regulamento Geral de Outorgas. **https://informacoes.anatel.gov.br/**, 10 fevereiro 2020. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1382-resolucao-720>>.

Acesso em: 26 outubro 2022.

ANATEL. **Resolução nº 748, de 22 de outubro de 2021**: Aprova o Regulamento Geral de Exploração de Satélites., Brasília, 22 outubro 2021. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2021/1595-resolucao-748>>.

Acesso em: 17 mar. 2024.

ANATEL. Consulta Pública nº 13 - Tomada de Subsídios - Reavaliação das Taxas e Contribuições Aplicáveis ao Setor de Telecomunicações. **Agência Nacional de Telecomunicações**, 26 mar. 2021. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C2454&Tipo=1&Opcao=andamento>>. Acesso em: 14 out. 2023.

ANATEL. **Dados obtidos do sistema SIGEC**. Brasília: [s.n.], 2021.

ANATEL. **Dados obtidos do sistema SIGEC**. Brasília. 2021.

ANATEL. Dados obtidos do Sistema Sigec, Brasília, 29 out. 2022.

ANATEL. Espectro. **Agência Nacional de Telecomunicações**, 28 junho 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/espectro>>.

ANATEL. Painéis de Arrecadação, 2022. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/arrecadacao>>. Acesso em: 2022.

ANATEL. www.gov.br. **Agência Nacional de Telecomunicações - Painéis de Arrecadação**, 05 novembro 2022. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/arrecadacao/anatel>>.

ANATEL. **Carta de Serviços - Anatel**, 27 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/orgaos/agencia-nacional-de-telecomunicacoes/@@download.pdf>>.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Consulta Pública nº 13**, 12 fev. 2024. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C2454&Tipo=1&Opcao=andamento>>.

- ANCINE. www.gov.br. **Condecine - Valores arrecadados**, 9 fevereiro 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/recursos-publicos/arquivos/pdf/valores-arrecadados-condecine-por-mes-2021.pdf>.
- ANJOS, R. F. **Regime Tributário das Telecomunicações**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.
- APPY, B. Revista Interesse Nacional. **Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado**, 2015. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy_Tributacao_1610.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.
- ARAUJO, J. E.; CORREIA NETO, C. D. B. **Legislação Tributária: Debates e Perspectivas para a 56a Legislatura (2019-2023)**. [S.l.]: Cadernos ASLEGIS, v. 1, 2019. 35-61 p.
- ARAÚJO, R.; BIONDI, A. Embratel. **FGV CPDOC**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/embratel>. Acesso em: 12 fev. 2024.
- ARAÚJO, R.; BRANDI, P. FGV CPDOC. **Verbetes Embratel**, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/embratel>. Acesso em: 14 out. 2023.
- BANCO MUNDIAL. The World Bank. **Doing Business. Medindo a regulamentação do ambiente de negócios**, 2019. Disponível em: <https://archive.doingbusiness.org/pt/data/exploretopics/paying-taxes>. Acesso em: 15 out. 2023.
- BANCO MUNDIAL. The World Bank. **Doing Business**, 2020. Disponível em: https://archive.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#DB_tax. Acesso em: 02 dez. 2023.
- BERTOLUCCI, A. V.; NASCIMENTO, D. T. Quanto Custa Pagar Impostos? **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, ago. 2002. 55-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/Z4B4jXrtVCjgSPDWPZTfNDS/#>. Acesso em: 14 out. 2023.
- BOLAÑO, C. R. S. **Qual a Lógica das Políticas de comunicação no Brasil**. São Paulo: Paulus, 2007.
- BOTELHO, A. J. J. Globalização, Regulação e Neonacionalismo. **Revista de Sociologia e Política nº 18**, Curitiba, 09 set. 2002. 11-31.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962**, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117compilada.htm.

Acesso em: 01 mar. 2024. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Partes vetadas pelo Presidente da República e mantidas pelo CONGRESSO NACIONAL, do Projeto que se transformou na Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações).

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 1477, Seção I, 01 abril 1966. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01ABR1966.pdf#page=4>>. Seção I.

BRASIL. **Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.**, 25 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm1>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Federal., Brasília, 11 dez. 1969. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula545/false>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, 05 outubro 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 outubro 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8**, Brasília, 15 agosto 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm#art21xi>. Acesso em: 05 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9472 de 16 de julho de 1997**, Brasília, 16 julho 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>.

BRASIL. www.planalto.gov.br. **LEI No 9.998, DE 17 DE AGOSTO DE 2000**, 17 agosto 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9998.htm>.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico. **Regulamento da Arrecadação da Contribuição das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações ao Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL**, Brasília, 20 março 2001. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/funttel/legislacao/atos-revogados/resolucao-cgf-no-2-de-20-de-marco-de-2001>>.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1 de 6 de setembro de 2001. www.planalto.gov.br, 6 setembro 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>.

BRASIL. **Lei nº 11.652, de 7 DE abril de 2008**, 07 abril 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm>.

BRASIL. www.planalto.gov.br. **Lei nº 11.652**, 7 abril 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm>.

BRASIL. **Lei nº 12.484, de 8 DE setembro de 2011.**, 08 setembro 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12484.htm>. Acesso em: 05 outubro 2023.

BRASIL. Resolução nº 695, de 20 de julho de 2018. Aprova o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências. **Agência Nacional de Telecomunicações**, 20 julho 2018. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1152-resolucao-695>>.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-110-2019>>. Acesso em: 03 dez. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 14.108, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020**, 16 dezembro 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14108.htm>. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 729, de 19 de junho de 2020. Aprova o Regulamento de Arrecadação de Receitas Tributárias**, 22 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-729-de-19-de-junho-de-2020-262755364>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. **MCTIC**: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações., 2021. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/fundos_CeT/ct_espacial/ct_espacial.html>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Arrecadação do Funttel**, 01 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/acoes-e-programas/funttel/documentos/arrecadacao/Arrecadao.pdf>>.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema - ANCINE. **Fontes de Receitas**, 05 out. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/institucional/fontes-de-receitas>>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.737, de 30 de janeiro de 2001**, 01 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3737.htm>.

BRASIL. Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. **Funarte**, 05 out. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/funarte/pt-br/incentivo-e-apoio-a-arte/programa-nacional-de-apoio-a-cultura-pronac>>.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**, 21 dez. 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>>.

BRASIL. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações. **Sobre o Funttel**, 12 fev. 2024. Disponível em: <<https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/funttel/paginas/sobre.html>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados.. **Projeto de Lei nº 3.887, de 21/07/2020. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Altera as Leis nºs 7.998, de 1990; 8.019, de 1990; 9.249, de 1995; 9.430, de 1996; 9.432, de 1997**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258196>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional nº 45/2019. Constituição Federal (1988), alteração, Sistema Tributário Nacional, criação, Imposto sobre bens e serviços (IBS), Unificação, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS)**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CAPARELLI, S. **Televisão e Capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L & PM Editores Ltda, 1982.

CARVALHO, P. D. B. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Data de fechamento da edição: 29-11-2018.

CHAVES, F. B.; ALMEIDA, C. M. Jus.com.br. **rA notificação do contribuinte e as condições de validade do crédito tributário.**, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58166/a-notificacao-do-contribuinte-e-as-condicoes-de-validade-do-credito-tributario>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

CNI. Portal do Indústria 2021, 2021. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/reforma->

tributaria/#:~:text=Governo%20Federal%20%2D%20PL%203887%2F2020,planos%20de%20sa%C3%BAde%20e%20seguradoras.>.

CNI. **Portal da Industria**, 01 out. 2023. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/reforma-tributaria/>>.

COLÔMBIA. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. **www.gov.co**, 2021. Disponível em: <https://www-mintic-gov-co.translate.goog/portal/inicio/Atencion-y-Servicio-a-la-Ciudadania/Preguntas-frecuentes/107128:Fondo-Unico-de-TIC?_x_tr_sl=es&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc>. Acesso em: 25 Outubro 2022.

EBC. Empresa Brasil de Comunicação. **Histórico**, 09 abril 2021. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/o-que-e-a-ebc/2012/09/historico>>. Acesso em: 2023 outubro 2023.

FERREIRA, L. C. PUC-SP. **Evolução Histórica da Tributação no Brasil e Algumas Sugestões Para a Reforma Tributária.**, 2012. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1503>>.

FINEP. FNDCT. **FINEP Inovação e Pesquisa**, 2021. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct>>.

FINEP. Finep. **Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações**, 12 fev. 2024. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/outras-fontes/o-que-e-funttel?view=dashboard&layout=dashboard>>.

FMI. IMF - International Monetary Fund. **Revenue Mobilization in Developing Countries**, 8 March 2011. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2023.

FOSSATI, G. S. online.unisc.br. **Contribuição Para o Fomento da Radidifusão Pública Uma Análise à Luz da Recente Decisão do Tribunal Constitucional Alemão**, 20 jun. 2019. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12749/8294>>.

GSM ASSOCIATION. GSM. **GSM Latim America**, abril 2007. Disponível em: <<https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2010/01/revistagsm2007.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2023.

GUERRA, S.; FALCÃO, J.; ALMEIDA, R. **Tributação Setorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV., v. 2, 2018.

KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. 1. ed. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LEÃO, C. G.; FRIAS, L. Revista Debate Econômico. **As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR)**, 4, jul-dez 2016. Disponível em: <[LUCENA, D. Jusbrasil. **Órgãos que fizeram parte da Regulação do setor de Telecomunicações**, 12 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/orgaos-que-fizeram-parte-da-regulacao-do-setor-de-telecomunicacoes/785958550>>.](https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/558/pdf#:~:text=O%20ITR%20foi%20criado%20pela,munic%C3%ADpios%20(BRASIL%2C%201891).>. Acesso em: 01 dez. 2023.</p></div><div data-bbox=)

MARTINEZ, A. P. Análise de custo-benefício na adoção de políticas públicas e desafios ao seu formulador. **Revista de Direito Administrativo**, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/7527/6021/15121>>.

MARTINS, I. G. D. S. O Princípio da Eficiência em Matéria Tributária. **SCIENTIA IVRIDICA**, v. Tomo LVI, n. nº 312, outubro - dezembro 2007.

MCTIC. Funttel - Receita e Orçamento. **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações**, 13 fev. 2024. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/funttel/funttel_receita_e_orcament_o.html>.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance In Theory And Practice**. 5th ed. ed. [S.I.]: McGraw-Hill, Inc, 1989.

OCDE. OECD-iLibrary. **Fundamental principles of taxation**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264218789-5-en.pdf?expires=1696172415&id=id&accname=guest&checksum=6DE57D737C76DD5C256B407B4FD7E5A8>>. Acesso em: 01 out. 2023.

OCDE. OECD-iLibrary. **OECD Reviews of Digital Transformation**, Paris, 25 outubro 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/781185b1-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/781185b1-en&_csp_=2e55b885b2f1f6b5f49b8e209518fce4&itemIGO=oecd&itemContentType=book#chap-2>. Acesso em: 24 out. 2022.

OCDE. OECD-iLibrary. **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**, Paris, 26 Outubro 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>>. Acesso em: 24 out. 2022.

PAULETTI, J. F. **Tarifa e evolução da telefonia fixa**, 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/492248/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 out. 2023. Gazeta Mercantil, 19/10/2004, Opinião, p. A-3.

PEREIRA, J. E. J. A Embratel: Da Era Da Intervenção Ao Tempo Da Competição. **Revista de Sociologia e Política nº 18**, Curitiba, jun. 2002. 33-47. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3606/2863>>. Acesso em: 14 out. 2023.

REIS, D. A. **Teleco Inteligência em Telecomunicações**, 09 ago. 2010. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialmbassin/pagina_3.asp>.

ROSA, Í. V. S. Tomo Direito Tributário, Edição 1, Maio de 2019, 01 maio 2019. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/311/edicao-1/preco-publico#:~:text=Entende%2Dse%20por%20pre%C3%A7o%20p%C3%BAblico,livre%20fixa%C3%A7%C3%A3o%20do%20seu%20valor.>>>.

SMITH, A. **A RIQUEZA DAS NAÇÕES - Investigação Sobre sua Natureza**. Tradução de Luiz João Baraúna. [S.l.]: Editora Nova Cultural Ltda, v. II, 1776/1996. Trabalho original publicado em 1776.

STIGLITZ, J. E.; BROWN, E. P. **Economics of the public sector**. III. ed. New York: Norton, 1988.

SUNSTEIN, C. R. **Simpler The Future of Government**. New York: Simon & Schuster, 2013.

TCU. **Relatório - TC 033.793/2015-8**. Tribunal de Contas da União. [S.l.]. 2017. (TC 033.793/2015-8).

TELEBRÁS. **Telebrás**, 1973. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/wp-content/uploads/2019/10/RA1973.pdf>>. Acesso em: 12 outubro 2023.

TELEBRÁS. **Relatório de Administração**, 1979. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/wp-content/uploads/2019/10/RA1979.pdf>>.

TELEBRÁS. **Relatório de Administração**, 1980. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/wp-content/uploads/2019/10/RA1980.pdf>>.

TELEBRÁS. **Relatório de Administração**, 1981. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/wp-content/uploads/2019/10/RA1981.pdf>>.

TELEBRÁS. **Relatório da Administração**, 1982. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/wp-content/uploads/2019/10/RA1982.pdf>>.

TELEBRÁS. **Relatório de Administração**, 1997. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/wp-content/uploads/2019/10/RA1997.pdf>>.

TELEBRÁS. Telebrás. **Telecomunicações Brasileiras S. A.**, 20 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/>>.

TELECO. Teleco Inteligência em Telecomunicações. **Modelo Básico de Assintótica: Evolução das Telecomunicações**, 09 ago. 2010. Acesso em: 01 14 2022.

TELECO Inteligência em Telecomunicações. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/tributos.asp>>.

VARSANO, R. Texto para discussão n. 405. IPEA. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.**, Rio de Janeiro, jan. 1996. 37. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2023.

VARSANO, R. Desenvolvimento em debate. **Sistema tributário para o desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 2, 2002. 231-250. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11916/2/Sistema%20tribut%C3%A1rio%20para%20o%20desenvolvimento_P.pdf>.

VARSANO, R. IVAs dos BRICs. **José Roberto R. Afonso**, 1 agosto 2012. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/ivas-dos-brics-varsano/>>. Acesso em: 14 out. 2023.

ANEXO 1 – CÁLCULO DO VALOR DO DIREITO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS

A forma de cálculo utilizada pelo direito de uso de radiofrequências ou aquele a ser estabelecido como preço mínimo de referência em licitações de direito de uso de radiofrequências deverá ser obtido por meio da aplicação da fórmula a seguir, conforme anexo da Resolução Nº 695/2018 da Anatel: (ANATEL, 2018)

$$PPDUR = L \times C \times (P + A) \times T \times S$$

Onde L é o Fator de Capacidade da Faixa em Megahertz (MHz), calculado com base na largura de faixa *b*, em Megahertz (MHz)

$$L = \left\{ \begin{array}{l} 3 \times b \text{ para } b \leq 100 \text{ MHz} \\ 300 \text{ para } b > 100 \text{ MHz} \end{array} \right\}$$

C é o fator de cobertura da faixa; calculado utilizando a frequência central *f*, em Gigahertz (GHz).

$$C = \left\{ \begin{array}{l} 101 - f^2 \text{ para } f \leq 10 \text{ GHz} \\ 1 \text{ para } f > 10 \text{ GHz} \end{array} \right\}$$

P é o fator de população da área de autorização; onde *POPautorização*: é a quantidade total de habitantes da área de autorização, ou, nos sistemas ponto-a-ponto, a quantidade total de habitantes do(s) município(s) onde será(ão) instalada(s) a(s) estação(ões); e *POPBrasil*: quantidade total de habitantes do Brasil.

$$P = \frac{POP_{autorizacao}}{POP_{Brasil}} \times 100$$

A é o fator de área geográfica da autorização, onde *Áreaautorização*: é o valor da área geográfica, em quilômetros quadrados (km²), indicada pela autorizada ou, se não existir tal indicação, calculada pela equação:

$$ÁREA_{autorizacao} = \pi d^2 \times \frac{\alpha}{360}$$

onde, nos sistemas ponto-a-ponto, "d" é a distância em km entre as estações envolvidas e "α" é o ângulo de meia potência do sistema radiante em graus. Para os sistemas ponto-área, a distância "d" a ser considerada é a maior distância em km coberta pela estação de base ou nodal ou a maior distância em km ao contorno de serviço de estação

ÁreaBrasil: área geográfica total do Brasil, em quilômetros quadrados (km²).

$$A = \frac{ÁREA_{autorizacao}}{ÁREA_{Brasil}} \times 100$$

T é o fator de tempo da outorga de uso de radiofrequências e;

$$T = TEMPO_{autorizacao}$$

TEMPO_{autorização} é o período de vigência da autorização de uso de radiofrequências, em anos.

S é o fator de serviço.

$$S = \textit{Serviço}$$

Sendo considerados, ainda conforme o anexo I da resolução 695 da (ANATEL, 2018):

serviço = 1, para autorizações de uso de faixas por sistemas ponto-área de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em caráter primário.

serviço = 0,1, para autorizações de uso de faixas associadas a serviços de radiodifusão.

serviço = 0,00056478, para os demais casos, incluindo autorizações de uso de faixas associadas à exploração de serviços de telecomunicações de interesse restrito, em caráter primário ou secundário, autorizações de uso de faixas por sistemas ponto-a-ponto de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em caráter primário ou secundário, e autorizações de uso de faixas por sistemas ponto-área de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em caráter secundário.

Obs1: Ainda segundo a ANATEL (2018) Para a definição do preço mínimo em procedimentos licitatórios será considerado o maior valor da variável *serviço* de acordo com a destinação da faixa de radiofrequências.