

A Política Pública para Telecomunicações a ser feita *The Telecommunications Public Policy to be*

Artigo escrito a convite do Conselho Editorial

Juarez Quadros do Nascimento
Ex-Ministro das Comunicações

Permitam-me a repetição, é que às vezes se faz necessário. Assim, transcrevo um trecho do artigo *Telecomunicações aos 10 anos de privatização*, que escrevi em 2008, e o grafei no livro *Artigos, análises e tutoriais de telecomunicações*:

“Parodiando Shakespeare, com Ricardo III na batalha de Bosworth gritando: ‘*A horse, a horse, my kingdom for a horse!*’, poderíamos aqui no Brasil, nos anos 60 a 70, ter gritado: ‘Um telefone, um telefone, meu reino por um telefone!’. Depois, nos anos 80 a 90, o grito poderia ter sido: ‘Um celular, um celular, meu reino por um celular!’. Hoje, o grito de muitos brasileiros (uns podem pagar, outros não) poderia ser: ‘Banda larga, banda larga, meu reino por um acesso à banda larga!’”.

A recente Consulta Pública do Ministério das Comunicações diz no seu texto: “Tendo em vista o novo anseio da sociedade por banda larga, fixa ou móvel, em detrimento da telefonia fixa, é preciso redesenhar as políticas públicas para permitir a expansão do acesso das mais diversas camadas da sociedade a esses serviços, considerando também a dimensão geográfica continental do país”.

A tutela do Estado não é mais necessária se olhado apenas o mercado de voz. Em conformidade com disposições da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), o serviço de telefonia fixa está universalizado. Isso obviamente não contempla a banda larga. Que esse deva ser um dos pontos a ser tratado na política pública, se assim for entendido, porém, objetivando um fundo destinado à disseminação da banda larga.

Permitam-me, também, lembrar que cabe ao Poder Executivo decidir se quer instituir (banda larga) ou eliminar a prestação de modalidade de serviço (telefonia fixa) no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado (LGT, art. 18, I), sem depender do Legislativo. Do mesmo modo, também, está na competência do Executivo a questão pontual dos bens reversíveis.

Ademais, recordo o que disse o economista inglês John Maynard Keynes: “se o Estado for capaz de determinar o montante agregado de recursos destinados a aumentar os meios [de produção] e a taxa básica de sua remuneração aos seus detentores, terá feito o que lhe compete”.

Então, políticas públicas devem fomentar a atividade produtiva por meio de geração de estímulos e a manutenção de condições econômicas que encorajem a decisão de investimento do setor privado em benefício do

consumidor. O ano de 2016, ainda que em um confuso cenário político e um delicado cenário econômico, é a última janela temporal propícia para o governo conduzir a tramitação de uma proposta de uma política pública para o setor de telecomunicações no Brasil.

Não esquecer que uma política pública deve dispor sobre diretrizes de eficiência econômica, correção de falhas de mercado, canais de interação entre prestadores e consumidores, promoção da inovação regulatória e tecnológica e a defesa do meio ambiente; com previsibilidade, de modo justo, claro e durável; sujeita à avaliação periódica e sem encargos inúteis ou dispendiosos.

Portanto, é de suma importância que as autoridades responsáveis pelo setor reflitam sobre os fatos e os conceitos aplicáveis e orientem um quadro regulatório coerente para os serviços de telecomunicações, sinalizando formas mais horizontais de regulação, limitando-as ao mínimo necessário e sem tentar resolver problemas pontuais.

Problemas pontuais

Os problemas pontuais, tais como instituição da banda larga em regime público ou privado, migração do regime da telefonia fixa, reversão dos bens vinculados à concessão e encerramento dos contratos de concessão, independem de uma nova política pública. Tais problemas são passíveis de solução por parte da Anatel, ou do Poder Executivo, em conformidade com a regulação em vigor.

A migração da telefonia fixa do regime público para privado pode ser instituída pelo Poder Executivo, (LGT, art. 18, I), a quem cabe instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado. A mesma disposição legal também se aplica à banda larga.

Mediante contrapartidas, adaptações de outorgas já ocorreram. Em 2002, as concessões de Serviço Móvel Celular (SMC) tornaram-se autorizações de Serviço Móvel Pessoal (SMP). Em 2008, houve a transição do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT), previsto originalmente nos contratos de concessão de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), para o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Em 2012, as concessões de TV a Cabo foram adaptadas em autorizações de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC).

A concessão extingue-se-á por advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão ou anulação (LGT, art. 112). E pelo parágrafo único, a extinção devolve à União os direitos e deveres relativos à prestação do serviço. Porém, há a hipótese de que os bens reversíveis (se houver) não sejam, necessariamente, inerentes ao contrato de concessão do STFC (LGT, art. 93,

XI). Só haveria reversão dos bens se houvesse necessidade de garantia na prestação do serviço.

A Exposição de Motivos (EM 231/MC/1996), referente à LGT, destaca a responsabilidade que terá o regulador, ao longo da execução do contrato e à luz da evolução tecnológica, de selecionar os ativos que, a cada momento, integrarão o rol de bens reversíveis. Fundamenta o caráter funcional da reversibilidade, e não patrimonial, caracterizando apenas aqueles bens imprescindíveis à prestação do objeto da concessão.

Dá para esperar por um novo modelo regulatório de telecomunicações revendo o conceito de bens reversíveis vinculados à concessão? Não dá! Será mais estratégico que se defina o que realmente significa o referido conceito, pois à medida que o fim da concessão se aproxima (2025) menos atraente ela fica e os investimentos deixam de ocorrer. Sem alterar a LGT, por ser desnecessário, que se esclareçam os conceitos de regime de prestação dos serviços e dos bens reversíveis vinculados.

Não havendo mais sentido do STFC continuar como serviço explorado em regime público, o serviço poderia ser prestado mediante autorização, expedida pela Anatel, observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade (LGT, art. 135).

Uma agenda pública, bem estruturada, abriria discussão sobre os bens reversíveis vinculados às concessões de STFC, a serem extintas em 2025, quando a União poderá reassumir uma infraestrutura defasada e um serviço com problemas de sustentabilidade. As tais concessões, dada a acentuada inovação tecnológica e convergência dos serviços, são mais sujeitas à obsolescência (caducidade) do que as concessões de outros setores (devido à especificidade dos seus ativos vinculados).

Universalização dos serviços

Visando ouvir os consumidores, que pagam ao Governo pesados impostos, que se consigam adequar taxas, tributos e contribuições sobre os serviços de telecomunicações, dentro de um contexto em que se prestem esses serviços à população brasileira, com qualidade, preços justos, menos onerados pelos Fiscos (Federal, Estaduais e Municipais) e sem a intenção de simplesmente gerar excesso de arrecadação a ser destinada ilegalmente a outros setores.

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), instituído pela Lei 9.998/2000, tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não

possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da LGT.

Há que se tratar em uma política pública dos aspectos relativos aos fundos setoriais, e não somente dos recursos relativos ao Fust. Tratem-se, também, do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel).

As receitas dos três fundos (Fistel, Fust e Funntel), ano a ano, perfazem montantes com significativo excesso de arrecadação, gerando superávit financeiro que é sempre transferido para o Tesouro Nacional. Com relação às aplicações dos recursos arrecadados o que dizem as leis que instituíram esses fundos?

A Lei do Fistel (art. 3º e alíneas) diz que: além das transferências para o Tesouro Nacional e para o Fust, os recursos serão aplicados pela Anatel exclusivamente na fiscalização dos serviços de telecomunicações. A Lei do Fust (art. 11) diz que: o saldo positivo do Fust, apurado no balanço anual, será transferido como crédito do mesmo Fundo para o exercício seguinte. E a Lei do Funntel (art. 7º) diz que: os recursos destinados ao Funntel, não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual, serão transferidos como crédito do mesmo Fundo no exercício seguinte.

Então, os três fundos instituídos são, na verdade, desvirtuados para aplicações que não aquelas dispostas nas leis que os criaram. Assim sendo, na proposta de uma política pública, porque não reduzir o valor das taxas do Fistel de forma a gerar o que corresponda efetivamente às necessidades da Anatel? Já que os recursos não são utilizados e ao final dos exercícios são transferidos para o Tesouro Nacional em descumprindo com a legislação, porque não revogar a lei do Fust?

Modelagem

Decorridos 18 anos, segue-se a modelagem concluída em 1997. Enquanto isso, a telefonia celular invade o espaço da fixa (com a rede móvel utilizando a rede fixa para transporte de informações), a banda larga torna-se essencial (exigindo mais capacidade de transmissão de dados e vídeo) e a TV paga é afetada pelo vídeo pela internet (gerando disrupção do serviço).

A situação analisada em 1997 é diferente da atual e da que virá até 2025, quando as concessões de STFC se encerrarão. No momento da privatização (1998) eram 20 milhões de assinantes de STFC, 5,6 milhões de acessos do SMC, 2,6 milhões de assinaturas de TV paga e os acessos de banda larga ainda nem existiam.

O ano de 2015 finalizou com 44 milhões de assinantes de STFC local, dos quais, 42% são das empresas autorizadas (eram 4% em 2004, possivelmente

serão 50% em 2019), e o STFC de longa distância é explorado, em grande parte, no regime privado. Os demais acessos somaram 258 milhões de celulares (queda de 8% em relação a 2014), 19 milhões de acessos de TV por assinatura (queda de 3% em relação a 2014) e 225 milhões de acessos (25 milhões fixos e 200 milhões móveis) em banda larga (acréscimo de 17% em relação a 2014).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2014) mostrou que o telefone celular estava presente em 91% dos domicílios brasileiros, sendo o único tipo de telefone em 56% deles. Apurou também que somente 37% dos domicílios tinham telefone fixo convencional. A pesquisa demonstrou uma mudança radical na forma com que os brasileiros se comunicam. A telefonia fixa, que em 2004 superava a telefonia celular, em 2014 já era o único tipo de telefone em menos de 3% dos lares brasileiros.

No SMP, as pessoas usam esse serviço e dispensam o STFC. As concessionárias de STFC investem nas redes visando os serviços convergentes e a precíval telefonia fixa, objeto da concessão, perde tráfego, assinantes, receita e valor, com reflexos na sustentabilidade dessas concessões.

O interesse público da extinção das concessões de STFC, acordado contratualmente para 2025 (ou adaptação antecipada das outorgas), se insere no contexto da política pública. O que fazer com o STFC? Acabar com ele (pelo menos, como serviço público), partir para uma nova licitação, ou, assumir a sua continuidade?

E não se fale somente do STFC, objeto de concessão. Que se fale, também, do SMP, que sofre desativação de acessos em função de planos mercadológicos competitivos e do SeAC, com tendência de estagnação em função de *streaming* (filmes, jogos e música via internet), *cutting cord* (ex-assinantes) e *cord-nevers* (nunca foram assinantes).

Está na hora de levar a disrupção a sério, pois a entrada de concorrentes inesperados capazes de mover a estrutura de mercado afeta os regimes de outorga (seja concessão, permissão ou autorização), os consumidores e os entes regulados que exploram os serviços.

Disrupção econômica

Mundialmente, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), via uma transformação digital, geram disrupção econômica. Essa dinâmica deixa o setor exposto a surpresas inevitáveis e na busca de soluções, uma vez que essa evolução tecnológica impacta as estruturas mercadológicas e legais.

Os desafios intensificados pela convergência de redes e serviços incluindo a necessidade de avaliar a extensão de obrigações regulatórias a serem, ou não, impostas aos prestadores dos novos serviços, torna invisível a linha que separa Tecnologia da Informação (TI) tradicionalmente não regulada,

dos serviços de Comunicação (Telecomunicações e Mídia) sujeitos a condicionamentos regulatórios.

O governo tem papel fundamental para possibilitar que os cidadãos tenham acesso adequado ao mundo digital, equilibrando ao mesmo tempo a atração de investimentos para o desenvolvimento do país, protegendo os direitos da população e incentivando a inovação. As TICs apresentam significativas mudanças transformacionais, impulsionadas pela inovação exponencial da tecnologia digital.

Tais avanços tecnológicos induzem a “appificação” da economia. Assim, o mundo degusta uma mudança da forma, natureza e estrutura de se informar e se comunicar. Essa mudança requer atenção de empresários, legisladores e reguladores em geral, de forma prática e estratégica, pois a transformação digital gera disrupção econômica.

O professor Pedro Videla, da escola de negócios espanhola Iese, perguntado (*Revista Exame*, 03/02/2016), responde que o uso da tecnologia está reduzindo os custos e rapidamente elevando a eficiência da economia como um todo. “Tentar proibir as empresas não vai impedir que o modelo cresça”, diz ele.

Por fim, entendo que as inovações tecnológicas desequilibram as outorgas dos serviços e as empresas que as detêm terão de se adaptar à realidade do mercado. Essas inovações, ainda que imprevisíveis quando na assinatura de contratos com o poder público, são acontecimentos naturais em um mercado sujeito a tecnologias disruptivas, que precisam ser consideradas em uma política pública.