

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 5.895, DE 2013

Dispõe sobre separação dos serviços de telefonia e de provisão de acesso a infraestrutura de telecomunicações.

Autor: Deputado RONALDO NOGUEIRA

Relator: Deputado ALEXANDRE VALLE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.895, de 2013, de autoria do nobre Deputado Ronaldo Nogueira, tem por objetivo estabelecer a separação estrutural entre os serviços de telefonia e de provisão de acesso a infraestrutura de telecomunicações.

Em sua justificação, o autor argumenta que o setor de telefonia encontra-se hoje entre os mais reclamados pelos consumidores, seja em razão dos elevados preços cobrados pelas operadoras, seja pela má qualidade dos serviços prestados. Ainda segundo o Parlamentar, entre os fatores que contribuem para essa situação estão o desajuste nas tarifas de interconexão, as limitações de acesso à infraestrutura aos concorrentes e a pressão contratual exercida pelos compromissos de reversibilidade de bens. Por esse motivo, para estimular a competição no setor, propõe a aprovação de dispositivos que determinam a separação dos serviços de telefonia em duas categorias: os serviços de acesso prestados ao usuário final e os serviços de operação de infraestrutura.

O art. 1º do projeto apresenta os objetivos principais da proposição. O art. 2º modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), com o intuito de determinar que os contratos de concessão poderão ter validade indeterminada e estabelecer que o Poder Concedente poderá alterar os prazos e a natureza do serviço objeto da

concessão. Cabe ressaltar que, hoje, os contratos de concessão têm prazo máximo de vinte anos, prorrogáveis por mais vinte.

O art. 3º suprime dispositivo da LGT que determina que o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC – deve ser prestado sob o regime jurídico público, sujeito à concessão. O art. 4º, por sua vez, proíbe uma mesma operadora de prestar serviços de acesso ao usuário final e operar/deter controle/propriedade sobre infraestrutura física de telecomunicações.

Já o art. 5º obriga cada uma das atuais concessionárias e autorizadas do STFC e dos serviços de telefonia celular a promover a cisão em duas pessoas jurídicas independentes, para efeito de adequação ao disposto no art. 4º. Além disso, as empresas de infraestrutura criadas em função desse dispositivo passarão a operar sob regime de concessão por prazo indeterminado. O art. 6º estabelece o prazo de transição de 270 dias para que as mudanças previstas no art. 5º sejam implementadas.

Por fim, o art. 7º exclui os serviços de radiodifusão e de TV por assinatura do escopo do disposto no projeto, e o art. 8º estabelece cláusula de vigência imediata para a proposição.

A iniciativa legislativa em tela, que tramita em regime conclusivo, já foi apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que se manifestou pela rejeição da matéria. Consoante despacho expedido pela Mesa da Câmara dos Deputados, após a apreciação deste colegiado, o projeto deverá ser analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno). Durante o prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão de Ciência e Tecnologia, emendas ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos últimos anos, o setor de telecomunicações no Brasil tem se notabilizado tanto pelo dinamismo da evolução tecnológica dos serviços quanto pela má qualidade do atendimento aos usuários. Embora o País já disponha de mais de 270 milhões de acessos de telefonia móvel, há anos as

operadoras de telecomunicações ocupam a liderança no número de reclamações registradas junto aos órgãos de defesa do consumidor.

Essa situação é causada, em grande escala, por um ambiente regulatório que desestimula a atração de investimentos, aliado à escassez de instrumentos legais que incentivem a competição entre as empresas. O projeto de lei em exame propõe-se a encontrar soluções para essas questões, por meio de duas frentes: a instituição de dispositivo que torna possível a concessão de serviços de telecomunicações por tempo indeterminado e a separação estrutural entre os serviços de acesso prestados ao usuário final e os serviços de operação de infraestrutura.

A primeira proposta encontra amparo na discussão aberta recentemente com a aproximação do termo final dos contratos das concessionárias de telefonia fixa, previsto para 31 de dezembro de 2025. De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações – LGT, findo o prazo do contrato, a concessionária se obrigará a reverter para a União todos os ativos integrantes do seu patrimônio que forem considerados indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – o STFC.

Embora o conceito da *reversibilidade* de bens seja de fácil entendimento, sua aplicação prática nem sempre é trivial. Essa dificuldade é especialmente evidente na área de telecomunicações, onde a convergência tecnológica vem dissolvendo as fronteiras entre os diferentes serviços. Nesse novo cenário, as redes de telecomunicações tornaram-se “multisserviço”, isto é, por meio de uma mesma infraestrutura, é possível prestar serviços tão diversos como telefonia, banda larga e TV por assinatura. Essa particularidade vem tornando cada vez mais complexa a tarefa de diferenciar os bens considerados essenciais à prestação de um determinado serviço, isoladamente.

Desse modo, tornou-se arriscado para as concessionárias investir na modernização das suas redes, ainda que o resultado desse esforço tenha efeito direto apenas sobre outros serviços de telecomunicações, que não o STFC. Isso porque, ao aportar recursos na melhoria da infraestrutura, a empresa incorre no risco – elevado, diga-se de passagem – de que esse investimento seja integralmente revertido para a União ao final do contrato de concessão, pois a nova rede provavelmente também será utilizada como suporte para a prestação do serviço de telefonia fixa.

É o que ocorre, por exemplo, com a banda larga fixa. Para esse serviço, a crescente expectativa dos usuários em relação ao aumento da velocidade tem demandado das empresas a substituição paulatina dos seus cabos de cobre por redes de fibra ótica, embora esse investimento seja plenamente dispensável para a continuidade da boa prestação do STFC.

Essa questão adquire contornos ainda mais complexos se considerarmos que o instituto da reversibilidade se aplica apenas às empresas *incumbentes*, responsáveis pela prestação do STFC mediante *concessão* – não abrangendo, portanto, as chamadas “entrantes”, operadoras que prestam o serviço por meio do instrumento de *autorização*¹. Em função dessa assimetria regulatória, as concessionárias se colocam hoje diante de um dilema praticamente insolúvel: se não investirem na atualização das suas redes, não terão capacidade competitiva para enfrentar a concorrência das entrantes; se investirem, correrão o risco de verem revertidas para a União, em futuro próximo, infraestruturas de grande valor e de retorno de longo prazo.

Em suma, ao tornar indeterminado o prazo de concessão – e, por consequência, suprimir o instituto da reversibilidade – o Poder Público põe-se a enfrentar dois dos principais desafios que se apresentam hoje ao setor de telecomunicações, quais sejam, eliminar as barreiras regulatórias à atração de investimentos para o segmento e mitigar a insegurança jurídica em relação ao retorno dos recursos em infraestrutura aportados pelas concessionárias do STFC. Nesse sentido, consideramos oportuna a proposta constante do projeto de lei em tela de permitir que os contratos de concessão tenham validade por prazo indeterminado, inclusive os que se encontram atualmente em vigência.

A proposta da separação estrutural entre os serviços ofertados ao usuário final e os serviços de operação de infraestrutura, por sua vez, visa solucionar – ou ao menos atenuar – um problema histórico do setor, que é a dificuldade enfrentada pelas pequenas e médias operadoras no acesso às redes das grandes prestadoras. Embora o art. 155 da LGT determine expressamente que, em benefício da competição, o Poder Público adote medidas com o objetivo de promover o compartilhamento de redes entre as operadoras, até o momento, muito pouco foi implementado em favor da

¹ As operadoras que operam o serviço de telefonia fixa mediante concessão (isto é, as concessionárias do STFC), na modalidade local, são a Telefonica/Vivo, em São Paulo, e a Oi, no restante do País. Como exemplos de empresas que operam o serviço mediante autorização (autorizatórias do STFC) estão a Net e a GVT, entre muitas outras.

desagregação dessas infraestruturas. O que se observa, na prática, é um processo crescente de construção de novas redes que se sobrepõem umas às outras, notadamente nas áreas de maior rentabilidade econômica, gerando ineficiências e desperdício de investimentos em um País que carece de melhor aproveitamento dos escassos recursos disponíveis.

Nem mesmo o Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, aprovado em 2012 pela Anatel após um longo período de maturação, tem sido capaz de superar as barreiras no acesso à infraestrutura. Os mecanismos regulatórios instituídos pelo PGMC não eliminam o incentivo natural do proprietário da rede de discriminar potenciais competidores. Esse comportamento se manifesta na forma de artifícios como a degradação artificial da qualidade da conexão ofertada para os concorrentes e o mascaramento das informações do custo real do serviço, práticas de difícil fiscalização pelo órgão regulador. Parece-nos, portanto, que a solução verdadeiramente efetiva para facilitar o acesso à infraestrutura consiste em desverticalizar a prestação dos serviços de telecomunicações, conforme propõe o autor da proposição em exame.

Não se trata, entretanto, de experiência inovadora no setor: em 2004, tornou-se emblemática a separação estrutural dos serviços de telefonia local e de longa distância da AT&T, nos Estados Unidos. Além disso, em 2005, a Ofcom, agência reguladora britânica, promoveu a separação funcional da British Telecom, em iniciativa que, em certos aspectos, guarda grande semelhança com a proposta constante do Projeto de Lei nº 19, de 2015. Em ambos os casos, o ambiente local tornou-se mais competitivo, com reflexos positivos sobre os preços e a qualidade dos serviços.

Diante do exposto, consideramos plenamente meritória a proposta de promover a separação estrutural das empresas de telefonia, por meio da cisão de cada uma delas em duas pessoas jurídicas independentes, uma responsável pela prestação de serviços de acesso ao usuário final, e outra pela operação da infraestrutura. Nessa perspectiva, o operador da rede será proibido de comercializar os serviços de telefonia fixa e móvel e banda larga para o consumidor.

Desse modo, como o proprietário da rede não será mais responsável pela oferta do serviço ao usuário final, serão eliminados os incentivos à discriminação das empresas que solicitarem acesso no atacado a

essa rede. Trata-se, portanto, de medida que estimula o ingresso de novas entrantes no mercado, em benefício da competição – um dos pilares do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações instituído em 1997 pela LGT.

Ao mesmo tempo, considerando a essencialidade da atividade de operação das redes, o projeto acertadamente determina que esse serviço seja prestado em regime público e mediante concessão, com obrigações de universalização e continuidade. Esse dispositivo assegura que, em todo o território nacional, haverá infraestrutura disponível para oferta aos provedores de serviços ao usuário final. Por outro lado, para estimular investimentos nessas redes, a proposição estabelece que a concessão seja outorgada por prazo indeterminado, não sujeita, portanto, ao risco e à insegurança jurídica da reversibilidade de bens.

Igualmente oportuna é a intenção do autor do projeto de suprimir dispositivo da LGT que determina que o STFC deve ser prestado em regime público. Considerando o dinamismo e a velocidade do desenvolvimento tecnológico no setor de telecomunicações, entendemos que a discriminação dos serviços que devem ser prestados sob esse regime deve ser estabelecida por meio de instrumento infralegal, e não de dispositivos da legislação ordinária, pois estes possuem caráter de maior perenidade e menor flexibilidade. Trata-se ainda do reconhecimento de que, hoje, o STFC perdeu seu espaço como serviço de telecomunicações de maior apelo entre os consumidores, tornando-se minoritário em relação a serviços como a telefonia móvel e a banda larga.

Por fim, considerando que as atividades de radiodifusão e TV por assinatura são regulados por instrumentos legais próprios – as Leis nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e o nº 12.485, 12 de setembro de 2011, respectivamente – julgamos pertinente excluir esses serviços do escopo do projeto, de modo a restringir o alcance da proposição apenas aos serviços de telefonia fixa e móvel e banda larga.

Em síntese, as medidas propostas pelo projeto, ao mesmo tempo em que estimulam a atração de novos investimentos para o setor de telecomunicações, também instituem importantes instrumentos de fomento à competição nesse mercado, com impacto positivo sobre os preços e a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras.

Em face do exposto, o VOTO é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.895, de 2013.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ALEXANDRE VALLE

Relator