

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# ASSINATURA BÁSICA DE TELEFONIA FIXA

*José de Sousa Paz Filho e  
Cláudio Nazareno*

Consultores Legislativos da Área XIV  
Comunicação Social, Informática, Telecomunicações,  
Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

**ESTUDO**

JULHO/2008



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	3
À PREVISÃO LEGAL DA ASSINATURA BÁSICA .....	3
COMO É REALIZADO O CÁLCULO DO REAJUSTE ANUAL.....	4
O IMPACTO DOS NOVOS CONTRATOS SOBRE OS REAJUSTES DA ASSINATURA BÁSICA .....	6
SOBRE A NECESSIDADE DA ASSINATURA BÁSICA .....	9
CONSEQUENCIAS LEGAIS EM CASO DO FIM DA ASSINATURA BÁSICA.....	10
COMO AFERIR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DAS CONCESSIONÁRIAS.....	12
ACERCA DOS EFEITOS DO FIM DA ASSINATURA BÁSICA SOBRE OS NÍVEIS DE SERVIÇO .....	13
CONSIDERAÇÕES ACERCA DO VALOR DA ASSINATURA BÁSICA.....	14
QUAL A RENTABILIDADE DO SETOR.....	15
COMO DIMINUIR O VALOR DA ASSINATURA BÁSICA? .....	17
A QUESTÃO DA FRANQUIA DE MINUTOS E SUA (NÃO) RELAÇÃO COM A ASSINATURA BÁSICA.....	18
O FUST PODE AJUDAR A REDUZIR O VALOR DA ASSINATURA BÁSICA? .....	18
A POSIÇÃO DOS LEGISLADORES .....	19
CONCLUSÕES .....	21

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# ASSINATURA BÁSICA DE TELEFONIA FIXA

*José de Sousa Paz Filho e  
Cláudio Nazareno*

## INTRODUÇÃO

A cobrança da assinatura mensal de telefonia fixa é um assunto recorrente na Câmara dos Deputados. O presente estudo tem por objetivo elencar questões relevantes relativas à matéria, em especial os dispositivos legais e os argumentos técnicos que fundamentam a manutenção e o reajustamento da tarifa básica. Apresentaremos ainda as iniciativas legislativas em tramitação na Casa que visam alterar a sistemática da cobrança da tarifa básica.

## A PREVISÃO LEGAL DA ASSINATURA BÁSICA

Para os serviços prestados pelas concessionárias de telefonia fixa, a Lei Geral das Telecomunicações<sup>1</sup> – LGT – estabelece que (grifos nossos):

*"Art. 103. Compete à Agência estabelecer a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço.*

*§ 1º A fixação, o reajuste e a revisão das tarifas poderão basear-se em valor que corresponda à média ponderada dos valores dos itens tarifários.*

*§ 2º São vedados os subsídios entre modalidades de serviços e segmentos de usuários, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 81 desta Lei.*

*§ 3º As tarifas serão fixadas no contrato de concessão, consoante edital ou proposta apresentada na licitação."*

Não obstante o referido dispositivo, do ponto de vista jurídico, a questão ainda é controversa. Até março de 2005, em virtude da existência de dezenas de milhares de processos em tramitação na Justiça alegando a ilegalidade da cobrança da assinatura básica, o ministro Francisco Falcão, do Superior Tribunal de Justiça – STJ –, determinou que a 2ª Vara

<sup>1</sup> Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Federal de Brasília ficaria incumbida de decidir, em caráter provisório, todas as medidas urgentes referentes às ações propostas pelos assinantes do serviço a respeito do assunto<sup>2</sup>. O objetivo da medida foi reduzir o risco de decisões judiciais contraditórias acerca da matéria, em nome da defesa do princípio da segurança jurídica.

Em agosto do mesmo ano, o juiz Charles Renaud Frazão de Moraes, da 2ª Vara da Justiça Federal de Brasília, concedeu liminar suspendendo a cobrança da assinatura básica em todo o País. De acordo com a decisão, o juiz considerou que "*a tarifa básica imposta no serviço de telefonia fixa comutada não finca raízes na legalidade*". Assinalou ainda que a cobrança da assinatura básica fere o Código Tributário Nacional, "*pois não traduz contraprestação por serviço prestado*", tendo fixado multa diária de 100 mil reais em caso de descumprimento da decisão.

Dias depois, a juíza Lília Botelho Neiva, da mesma Vara, indeferiu a referida liminar, em atendimento à solicitação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. A juíza argumentou que "*a ANATEL prevê a “assinatura básica” na fórmula da tarifação, a qual consta também do contrato de concessão firmado para a prestação do serviço telefônico fixo comutado na modalidade local (cláusula 2.2 e 2.2.1 do Anexo nº 03), importando a supressão da assinatura básica em alteração do mesmo, com considerável repercussão, inclusive na sua equação econômico-financeira*".

A questão tornou-se ainda mais complexa em setembro do mesmo ano, quando a 1ª Sessão do STJ revogou a decisão que concentrava na 2ª Vara da Justiça Federal de Brasília o julgamento de todas as ações referentes à cobrança da assinatura básica de telefonia fixa. Nesse sentido, novas liminares foram proferidas no sentido de impedir a cobrança da tarifa básica, como a concedida pela juíza Valéria Motta Igrejas Lopes, da 18ª Vara Cível de Brasília, em fevereiro de 2006.

## **COMO É REALIZADO O CÁLCULO DO REAJUSTE ANUAL**

---

Até 31 de dezembro de 2005, os contratos de concessão a que se refere o § 3º do art. 103 da LGT tratavam do reajustamento anual das tarifas de telefonia fixa da seguinte forma:

- i. o índice de reajustamento era composto pelo IGP-DI subtraído de um redutor ou deflator, conhecido como fator K. Até o ano de 2000, o fator K foi fixado em 0% e, a partir daí, passou a ser 1%;
- ii. foi definida uma cesta de tarifas composta pelos valores cobrados pela habilitação, assinatura básica e pulso da ligação. Cada item possuía pesos diferentes na cesta;
- iii. cada um desses itens podia sofrer reajuste máximo correspondente ao IGP-

---

<sup>2</sup> Processo de conflito de competência CC 48177/STJ.

DI, tendo sido ainda permitida uma flexibilização – para cima ou para baixo – de até 9% em torno do IGP-DI;

- iv. apesar da flexibilização de 9% para cada item da cesta, os itens, na sua totalidade, não podiam ser reajustados pelo teto. Isso porque a cesta, como um todo, não podia ser reajustada acima do IGP-DI menos o deflator.

Dessa maneira, até 2006, as concessionárias de telefonia fixa tinham a prerrogativa de reajustar a assinatura básica pelo IGP-DI acrescido de 9%. Para compensar esse aumento, eram impostos reajustes menores nos valores da habilitação e do pulso. Essa sistemática permitiu que, ao longo desses anos, a assinatura básica fosse reajustada pelas concessionárias em patamar superior à inflação.

A partir de 2006, por ocasião da revisão dos contratos vigentes, a metodologia de reajustamento foi mantida, porém, com algumas alterações importantes. São elas:

- i. o índice de reajustamento passou a ser o IST<sup>3</sup> (e não mais o IGP-DI) subtraído do fator K;
- ii. o fator K passou a ser composto da soma de duas parcelas: o fator de transferência (ou produtividade) X<sup>4</sup> e o fator de amortecimento FA;
- iii. em 2006 e 2007, o fator X foi estabelecido pela Anatel com base em metodologia simplificada<sup>5</sup>, que considerou dados físicos e econômicos referentes ao valor do minuto e da assinatura, bem como os fatores material, pessoal, serviços e depreciação. Para o cômputo desse índice, calcula-se a média ponderada das produtividades de todas as concessionárias. Se uma concessionária possuir um fator X menor ou igual à média nacional, é aplicado o valor médio para reajuste da cesta tarifária. Caso a concessionária obtenha fator X acima da média, é aplicado o seu próprio resultado. Metade da produtividade apurada é apropriada pela empresa e os outros 50% são repassados ao usuário sob a forma de desconto na tarifa. Esse repasse é oriundo da aplicação do chamado coeficiente de compartilhamento (fator “c”), que foi fixado em 0,5 para os anos de 2006 e 2007;
- iv. a partir de 2008, o fator X será calculado a partir de metodologia que considerará a otimização dos custos de prestação do serviço (modelo de custos). Em maio deste ano, a Anatel lançou a Consulta Pública nº 17 com

---

<sup>3</sup> Índice de Serviços de Telecomunicações.

<sup>4</sup> O índice de produtividade é um mecanismo redutor aplicado no reajuste das tarifas de telefonia fixa que tem por objetivo permitir que ganhos de produtividade obtidos pelas concessionárias possam ser repassados aos usuários, minimizando, assim, o impacto do reajuste.

<sup>5</sup> Fixada pela Resolução nº 418, de 18 de novembro de 2005, da Anatel.

o objetivo de receber sugestões sobre a sistemática a ser adotada pela Agência para cálculo do índice de transferência X. A proposta é que o fator X – único para todas as concessionárias – seja uma meta estabelecida pela Anatel, calculada com base nos ganhos de produtividade das operadoras caso haja otimização de custos. Os ganhos de produtividade que ultrapassarem a meta fixada pela Anatel serão apropriados pela concessionária. Essa sistemática estimula as operadoras a buscar ganhos crescentes de eficiência ao longo do tempo. Para o período de 2008 a 2010, a proposta da Agência é repassar 75% dos ganhos de produtividade ao usuário (coeficiente de compartilhamento “c” igual a 0,75). A partir de 2010, o percentual passaria a 100% (“c” igual a 1);

- v. o fator de amortecimento FA será zero se o IST for de até 10%; 1% se o IST se situar entre 10% e 20%, e 2% se o IST for superior a 20%;
- vi. a habilitação e o pulso foram retirados da composição da cesta de tarifas, que passou a contar apenas com os valores da assinatura básica e do minuto da ligação<sup>6</sup>;
- vii. cada um dos itens da cesta poderá sofrer reajuste máximo correspondente ao IST (e não mais ao IGP-DI), sendo permitida uma flexibilização – para cima ou para baixo – de até 5% em torno do IST (e não mais 9%);
- viii. de forma análoga à metodologia adotada anteriormente, apesar da flexibilização de 5% para cada item da cesta, os valores da assinatura e do minuto não podem, ao mesmo tempo, ser reajustados pelo teto, haja vista que a cesta, como um todo, não pode ser reajustada acima do IST menos o fator K.

## **O IMPACTO DOS NOVOS CONTRATOS SOBRE OS REAJUSTES DA ASSINATURA BÁSICA**

---

Do ponto de vista do consumidor, os efeitos das mudanças realizadas nos contratos das concessionárias sobre o cálculo do valor da assinatura básica foram vantajosos por diversos motivos:

---

<sup>6</sup> A substituição do pulso pelo minuto na cesta é decorrência da mudança na sistemática de tarifação, que passou a ser calculada com base em minutagem, e não mais em pulsos.

1. o índice que passou a empregado nos reajustes das tarifas de telefonia fixa a partir de 2006 – o IST – reflete de forma mais precisa a variação dos custos das operadoras de telecomunicações. Ademais, o comparativo entre o IGP-DI, o IPCA e o IST aponta que a variação acumulada do IST entre os anos de 2006 e 2007 é inferior ao apurado para o IPCA e o IST, conforme se observa do Gráfico 1. Em complemento, o IST registrou maior estabilidade no mesmo período;

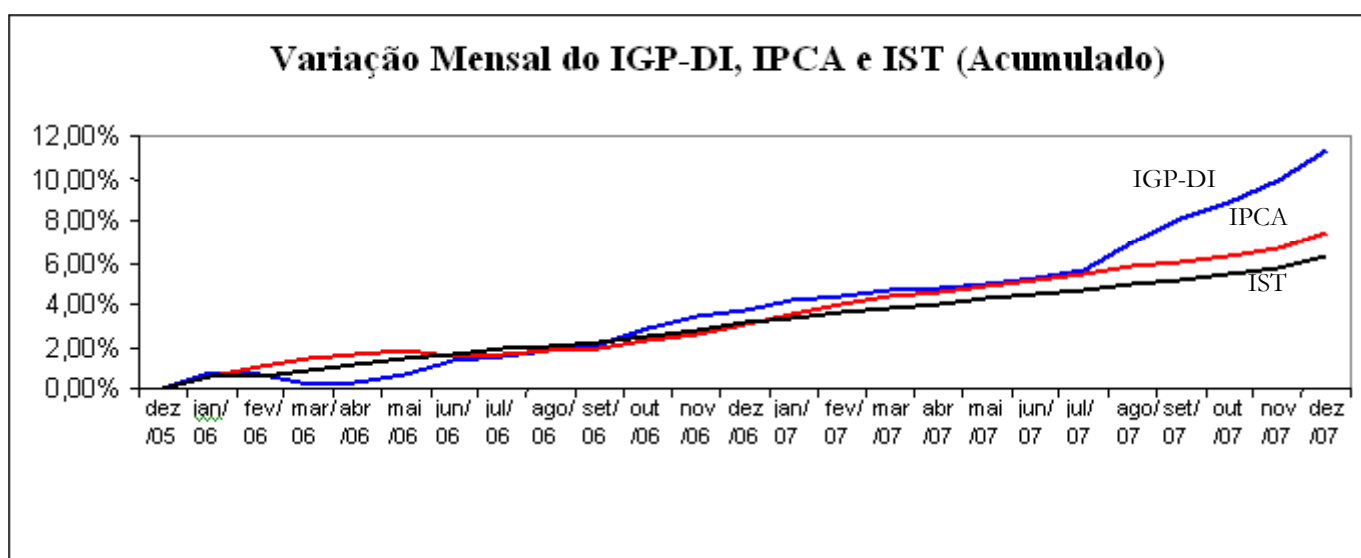


Gráfico 1. Evolução da variação mensal – IGP-DI, IPCA e IST<sup>7</sup>

2. a retirada do item “habilitação” da cesta de serviços impediu que as concessionárias continuassem a praticar reajustes exorbitantes no valor da assinatura básica compensáveis com reduções na tarifa de habilitação, tal como ocorreu entre 1998 a 2005 (Gráfico 2);

<sup>7</sup> Fonte: Estudo técnico para atualização da regulamentação das telecomunicações no Brasil. Anatel, abril de 2008.



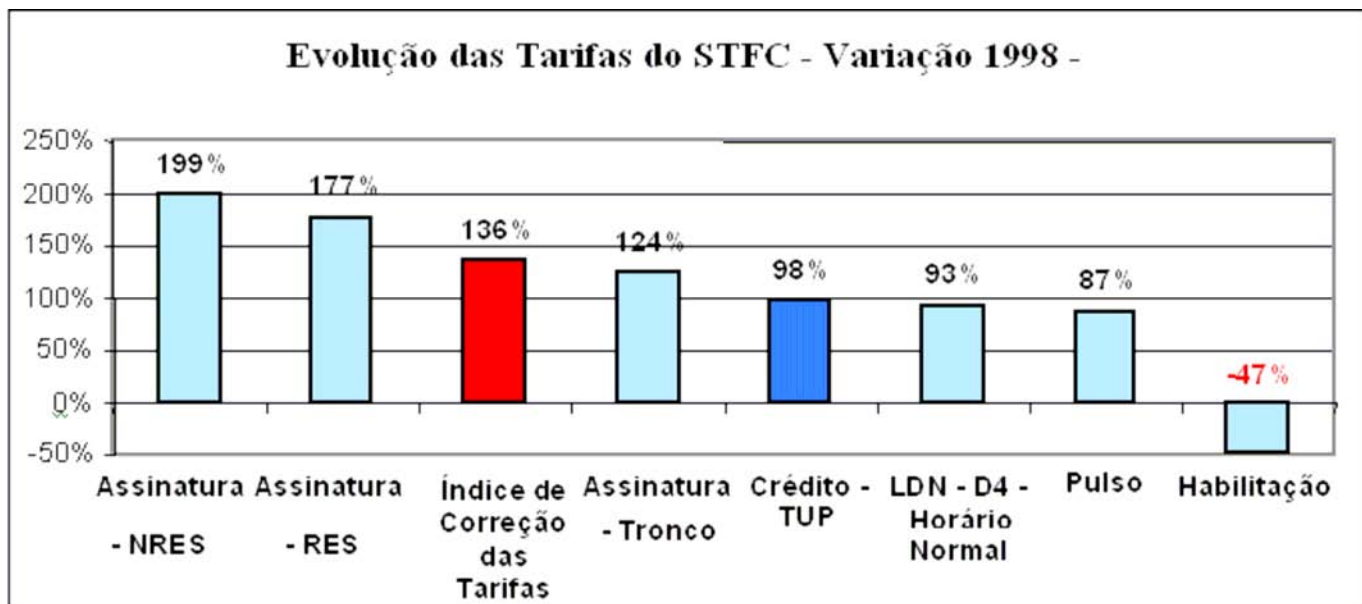


Gráfico 2. Evolução das tarifas de telefonia fixa (1998-2007)<sup>8</sup>

3. ao fixar em apenas 5% a amplitude máxima de variação em torno do IST para o reajuste da assinatura básica, a Anatel tornou mais difícil a imposição de aumentos mais pronunciados sobre a assinatura básica em contrapeso a incrementos de menor magnitude no valor do pulso da ligação;
4. a inclusão do fator de amortecimento FA no cálculo do deflator K implica redução no índice de reajuste das tarifas caso seja registrada variação anual do IST superior a 10%;
5. o cálculo do fator de produtividade X a partir de um modelo de custos, ao mesmo tempo que estabelece uma correspondência mais direta entre os custos da operadora e o valor cobrado pelas tarifas, também estimula o aumento da produtividade da empresa, haja vista permitir que as concessionárias se apropriem dos ganhos que excederem as metas pré-estabelecidas pela Anatel;
6. a incorporação de um fator de compartilhamento “c” próximo da unidade permite que grande parte dos ganhos de produtividade das concessionárias seja apropriada pelo consumidor sob a forma de redução nas tarifas.

<sup>8</sup> Idem.

## **SOBRE A NECESSIDADE DA ASSINATURA BÁSICA**

---

Em telefonia fixa, usualmente adotam-se duas modalidades de tarifação. Na primeira delas, largamente empregada no Brasil, a tarifa é composta de uma parte fixa e outra variável, proporcional ao uso do serviço. A segunda é baseada em tarifa fixa, também chamada de tarifa plana (ou *flat*), com ou sem limite de uso.

Em ambas as modalidades, a parcela fixa se faz necessária em virtude dos elevados custos fixos da telefonia fixa, isto é, aqueles que independem do uso efetivo do serviço pelo consumidor. Para que a infra-estrutura do sistema telefônico esteja disponível aos usuários, seu custo deve ser rateado entre todos os consumidores. Dentre os principais custos fixos, destacam-se: manutenção da infra-estrutura, que se estende até o terminal do assinante, passando por postes, cabos e dutos; reposição de equipamentos; substituição de infra-estrutura por obsolescência; depreciação; melhoramentos e modernização da rede. Além desses custos, deve-se prever também um retorno financeiro pela exploração do serviço, compatível com os níveis médios de lucratividade no mercado. A forma mais usual fazer esse rateio é aplicar uma parcela fixa a todos os usuários. A eliminação da parcela fixa e o estabelecimento de uma tarifa puramente linear, resultante apenas do uso efetivo da linha<sup>9</sup>, demandará elevação do preço da parte variável para que esse retorno seja assegurado, o que pode deprimir o uso do serviço em níveis inferiores aos praticados atualmente.

Soma-se a isso o fato de que, com a digitalização da telefonia fixa, os custos variáveis, isto é, aqueles que são dependentes do volume do tráfego, sofreram redução em relação aos custos fixos, estando associados, sobretudo, à necessidade de expansão das redes em virtude da saturação da infra-estrutura.

Na prática, a contrapartida do pagamento da taxa mínima para o usuário é a possibilidade de receber chamadas locais, nacionais ou internacionais (a operadora tem a obrigação de terminar a chamada mesmo que não receba nada por isso), acessar serviços 0800 e serviços públicos de emergência e originar chamadas a cobrar.

Por sua vez, nos sistemas em que a tarifa plana é praticada, a operadora cobra do usuário o pagamento de uma cota que ela considera razoável para sua remuneração; o usuário, por seu turno, pode utilizar o serviço de acordo com suas necessidades. Dessa forma, enquanto a concessionária tem seu cliente fidelizado e mantém seu faturamento previsível, o usuário sabe de antemão quanto irá gastar e de quanto poderá dispor do serviço. Desse conjunto de comodidades, explica-se o surgimento cada vez mais freqüente de ofertas de serviços com tarifa *flat*, inclusive no Brasil.

---

<sup>9</sup> Nesse tipo de sistemática, em regra, a tarifa cobrada do usuário é diretamente proporcional ao minuto de utilização do serviço.

---

## CONSEQUENCIAS LEGAIS EM CASO DO FIM DA ASSINATURA BÁSICA

---

Vejamos o que diz a LGT (grifos nossos):

*"Art. 108. Os mecanismos para reajuste e revisão das tarifas serão previstos nos contratos de concessão, observando-se, no que couber, a legislação específica.*

.....

*§ 4º A oneração causada por novas regras sobre os serviços, pela álea econômica extraordinária, **bem como pelo aumento dos encargos legais ou tributos, salvo o imposto sobre a renda, implicará a revisão do contrato.**"*

Ademais, os contratos firmados entre a Anatel e as concessionárias de telefonia fixa estabelecem o que se segue (grifos nossos):

*"Capítulo XIII - Da Proteção da Situação Econômica da Concessionária e da Revisão das Tarifas*

*Cláusula 13.1. Constitui pressuposto básico do presente Contrato a preservação, em regime de ampla competição, da **justa equivalência entre a prestação e a remuneração, vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou dos usuários do serviço, nos termos do disposto neste Capítulo.***

*§ 1º A Concessionária não será obrigada a suportar prejuízos em decorrência do presente Contrato, salvo se estes decorrerem de algum dos seguintes fatores:*

*I – da sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do serviço;*

*II – dos riscos normais à atividade empresarial;*

*III - da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado; ou*

*IV - da sua incapacidade de aproveitar as oportunidades existentes no mercado, inclusive no atinente à expansão, ampliação e incremento da prestação do serviço objeto da concessão.*

*Cláusula 13.2. Caberá o restabelecimento da situação econômica do Contrato quando ficar demonstrada a inoccorrência dos fatores indicados no § 1º da cláusula anterior, o qual se dará preferencialmente pela revisão de tarifas ou por qualquer outro*

*mecanismo que, a critério da ANATEL, seja considerado apto a neutralizar a situação verificada.*

*§ 1º A revisão das tarifas afastará qualquer outro mecanismo de neutralização do enriquecimento imotivado das partes, tornando superado o evento ao qual ela se referia.*

*§ 2º A providência adotada para neutralizar uma distorção será única, completa e final relativamente ao evento que lhe deu origem.*

*Cláusula 13.3. Independentemente do disposto na cláusula 13.1, **caberá revisão das tarifas** integrantes do Plano Básico do Serviço Local em favor da Concessionária ou dos usuários, nos termos do art. 108 da Lei n.º 9.472, de 1997, quando verificada uma das seguintes situações específicas:*

*I – **modificação unilateral deste Contrato imposta pela ANATEL, que importe variação expressiva de custos ou de receitas**, para mais ou para menos, de modo que a elevação ou redução de tarifas seja imposta pela necessidade de evitar o enriquecimento imotivado de qualquer das partes;*

*II – alteração na ordem tributária posterior à assinatura deste Contrato que implique aumento ou redução da lucratividade potencial da Concessionária;*

*III – ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da Administração que resultem, comprovadamente, em alteração dos custos da Concessionária;*

*IV – **alteração legislativa de caráter específico, que tenha impacto direto sobre as receitas da Concessionária** de modo a afetar a continuidade ou a qualidade do serviço prestado; ou*

*V – alteração legislativa que acarrete benefício à Concessionária, inclusive a que concede ou suprime isenção, redução, desconto ou qualquer outro privilégio tributário ou tarifário, consoante do previsto no § 3º do art. 108 da Lei n.º 9.472, de 1997.”*

Assim, pode-se concluir que, caso a assinatura básica seja eliminada – seja mediante regras estabelecidas pela Anatel, seja por meio da aprovação de nova legislação acerca da matéria –, a operadora disporá de argumentos suficientes para requerer, por via administrativa ou judicial, o **restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**.

## **COMO AFERIR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DAS CONCESSIONÁRIAS**

A aferição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos das concessionárias depende fundamentalmente do conhecimento da estrutura de custos das operadoras. A Anatel tem anunciado, há anos, a implantação de uma metodologia para cálculo dos custos dessas empresas. Trata-se, porém, de meta que ainda se encontra distante de ser atingida.

Os dados a que se têm acesso hoje são baseados em informações coletadas pela Agência junto às próprias concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC<sup>10</sup>. As análises realizadas a partir desses dados, embora permitam um exame superficial sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, são plenamente questionáveis em virtude da dificuldade de aferição da qualidade das informações disponíveis, fenômeno decorrente da chamada “assimetria de informações” entre regulado e regulador. Em outras palavras, tanto no Brasil quanto na maioria dos países, é muito difícil conhecer a realidade da contabilidade das concessionárias e os custos detalhados do serviço prestado.

Feita essa importante ressalva, apresentamos, no Gráfico 3, a evolução do lucro econômico das concessionárias do STFC no período de 1999 a 2006, considerando-se um custo de capital estimado em torno de 18%. De acordo com a Anatel, a análise desse diagrama “*demonstra que os investimentos realizados pelas concessionárias, desde a privatização do setor, ainda não foram recuperados. Assim, enquanto o somatório do lucro econômico anual acumulado não for igual a zero, os investidores não terão atingido a remuneração do capital*”<sup>11</sup>.

Ainda segundo a Agência, a trajetória apresentada na figura “indica que as concessionárias iniciaram o processo de redução do prejuízo econômico. Considerando que a curva já apresenta sinais de reversão, ou seja, que o prejuízo econômico começa a tender para zero, e que ainda restam mais 18 anos até o fim dos contratos, pode-se concluir pela adequação da atual situação de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos”.

<sup>10</sup> Brasil Telecom, CTBC Telecom, Embratel, Sercomtel, Telemar e Telesp.

<sup>11</sup> Estudo técnico para atualização da regulamentação das telecomunicações no Brasil. Anatel, abril de 2008.

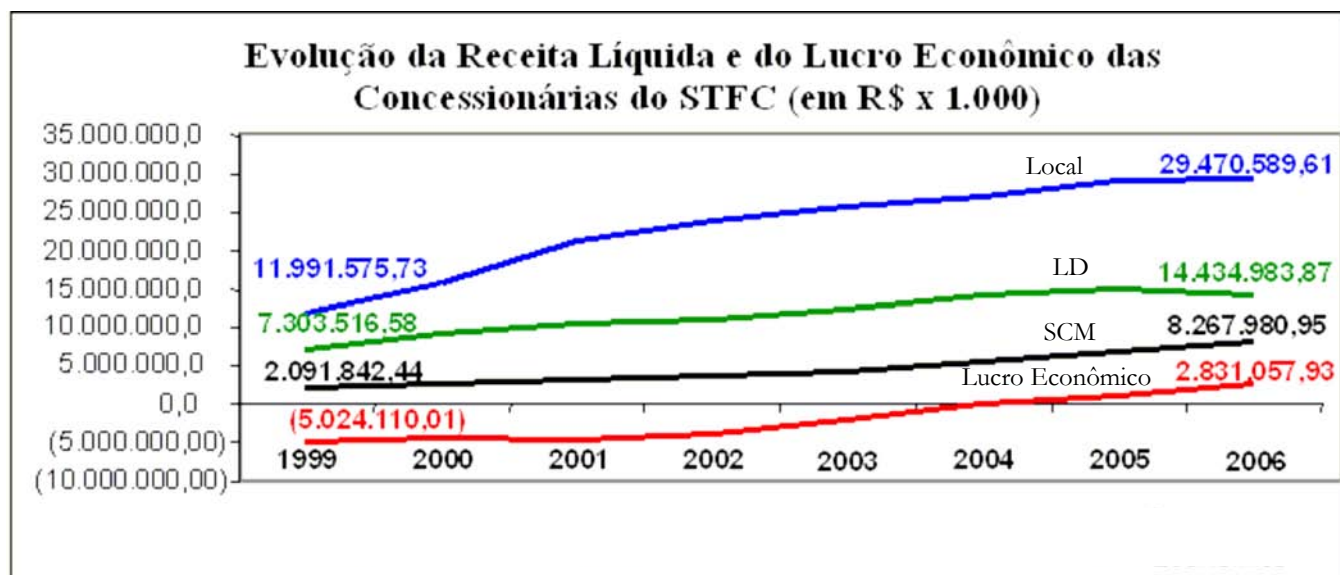


Gráfico 3. Evolução do lucro econômico das concessionárias do STFC<sup>12</sup>

## ACERCA DOS EFEITOS DO FIM DA ASSINATURA BÁSICA SOBRE OS NÍVEIS DE SERVIÇO

É possível imaginar os efeitos do fim da assinatura básica com base em dois cenários distintos: sem e com a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. No primeiro caso, o valor do minuto não seria alterado. No segundo caso, haveria reajustamento do valor do minuto em compensação à extinção da tarifa básica.

No primeiro cenário, vislumbra-se que a operação do sistema telefônico será fortemente comprometida em curto prazo, pois, hoje, a assinatura básica representa aproximadamente 1/3 das receitas do setor. Sendo assim, um corte de receitas dessa magnitude certamente provocará demissões, desinvestimento e conseqüente piora no segmento de telecomunicações como um todo.

Haveria também, decerto, perda significativa da credibilidade do País junto aos investidores internacionais, visto que o gigantesco aporte de recursos estrangeiros nas telecomunicações brasileiras ocorrido em passado recente se fundou na premissa básica da existência de um ambiente de segurança jurídica mínima, capaz de assegurar o fiel cumprimento dos contratos estabelecidos. Ademais, a negação do Poder Público em recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de telefonia fixa conduzirá a um litígio da ordem de bilhões

<sup>12</sup> Fonte: Estudo técnico para atualização da regulamentação das telecomunicações no Brasil. Anatel, abril de 2008.

de reais mensais, o que alimentará a indústria de liminares e cujo desfecho culminará, certamente, com a criação de um “esqueleto” de dívidas sem precedentes no País.

No segundo cenário, a extinção da parte fixa da tarifa de telefonia obrigaria as operadoras a realizar um realinhamento tarifário muito agressivo no que concerne ao valor do minuto cobrado. Partindo-se do pressuposto de que, hoje, há um certo equilíbrio entre custos e receitas do serviço, a parte variável, de fato, encontra-se hoje em nível insuficiente para sustentar os custos fixos da telefonia. Como um aumento no valor do minuto pode implicar redução no uso da linha, será necessário elevá-lo para compensar as perdas oriundas tanto da extinção da assinatura básica quanto da redução no uso do serviço. Além disso, a cada novo usuário, a empresa de telefonia deverá ser compensada pela extensão da rede até o domicílio atendido e pela instalação do terminal, o que será feito mediante um realinhamento da taxa de instalação. Desse modo, o argumento de que o fim da assinatura básica elevará o número de usuários é discutível. Além disso, o fato de dispor do telefone em casa não significa fazer uso dele. Se a tarifa linear (ou seja, o valor do minuto) for muito alta, o serviço telefônico se tornará tão caro que não terá valia alguma para o cidadão.

### **CONSIDERAÇÕES ACERCA DO VALOR DA ASSINATURA BÁSICA**

---

Conforme abordado anteriormente, a estimativa do valor justo para a assinatura básica é extremamente complexa e depende fortemente da qualidade das informações obtidas da empresa exploradora do serviço. Esse desafio é uma fonte constante de preocupação dos principais órgãos reguladores no mundo. A título de ilustração, o órgão regulador espanhol ajustou seu modelo de custos em um processo que demorou aproximadamente 4 anos. A Anatel, por sua vez, encontra-se há anos discutindo a adoção do modelo de custos para as companhias de telefonia.

O valor da assinatura básica no Brasil, sem impostos, é relativamente baixo se comparado com o cobrado em alguns países. Segundo dados divulgados pela Anatel em 2005, o valor aqui praticado (à época, R\$ 30 com impostos e R\$ 23 sem o ICMS, correspondente a aproximadamente USD\$ 11) era menor que o do México (15 USD\$) e maior que o da Argentina (5 USD\$). Porém, em relação a alguns países desenvolvidos que chegam a cobrar até 40 USD\$ pela assinatura, o valor praticado no Brasil pode ser considerado relativamente baixo.

No entanto, em termos absolutos, a elevação na assinatura básica observada nos últimos anos foi expressiva. Conforme mostrado no Gráfico 4, antes da privatização, ocorrida em 1998, a assinatura básica líquida de impostos era de R\$ 0,44. Quando da desestatização, esse valor já havia sido alçado ao patamar de R\$ 10,00 – um aumento de 2.173%!

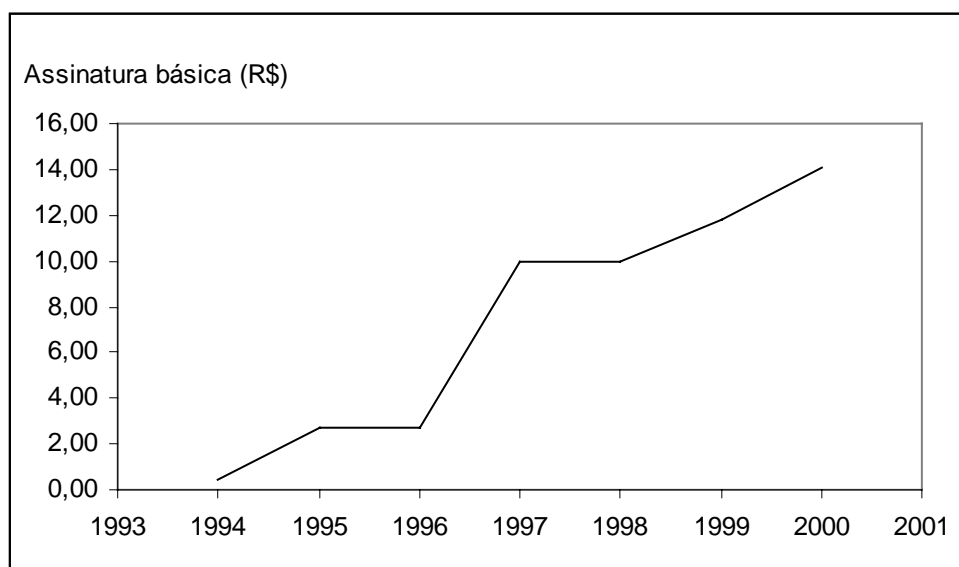


Gráfico 4 – Evolução da assinatura básica<sup>13</sup>

Atualmente, a assinatura básica está fixada em R\$ 28,00 (R\$ 40,00 com impostos). Esse valor pode ser considerado alto se levarmos em conta o padrão de renda do brasileiro. Um dos indicadores que atestam essa afirmação é o número de linhas telefônicas fixas em operação, que se encontra estagnado na casa dos 38 milhões desde 2001, enquanto os celulares já superaram a marca dos 130 milhões.<sup>14</sup>

## **QUAL A RENTABILIDADE DO SETOR**

A tabela a seguir – que mostra os dados referentes aos balanços da operadora Telefônica no 4º trimestre de 2004 e no 4º trimestre de 2007 – ilustra o faturamento das concessionárias e a distribuição de lucros aos seus acionistas.

<sup>13</sup> [http://www.seae.fazenda.gov.br/central\\_documentos/textos\\_artigos/1995-1/7-artigo\\_telefonia](http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/textos_artigos/1995-1/7-artigo_telefonia).

<sup>14</sup> O crescimento da base móvel, é explicado, em parte, pela distorção nas tarifas de interconexão fixo-móvel, que resultam em transferência de receitas da telefonia fixa para a móvel. A análise aprofundada desse assunto, porém, foge ao escopo do presente estudo.



Descrição	4TR-2004		4TR-2007	
	Receita		Receita	
Receita obtida com assinatura básica	R\$ 3,4 bi	25%	R\$ 5,6 bi	26%
Receita obtida com habilitação	R\$ 63 milhões	0,5%	R\$ 120 milhões	0,5%
Receita obtida com tráfego local (pulsos)	R\$ 2,3 bi	17%	R\$ 2,8 bi	13%
Receita com LDN <sup>15</sup> e LDI <sup>16</sup>	R\$ 2,4 bi	18%	R\$ 3,3 bi	16%
Receitas com interconexão	R\$ 3,0 bi	22%	R\$ 4,0 bi	19%
Outras receitas	R\$ 2,5 bi	18%	R\$ 5,3 bi	25%
TOTAL Bruto	R\$ 13,6 bi	100%	R\$ 21,1 bi	
Total Líquido (sem impostos)	R\$ 9,8 bi		R\$ 14,7 bi	
Juros e dividendos pagos	R\$ 2,1 bi	21%*	R\$ 1,6 bi	11%*

(\*) da receita líquida trimestral

Duas conclusões preliminares podem ser extraídas da análise do balanço das operadoras de telefonia fixa. A primeira é que o lucro distribuído aos acionistas – 11% da receita líquida anual – não é exorbitante, ou seja, a concessionária não estaria auferindo lucros excessivos decorrentes da exploração do serviço. Por outro lado, ao analisar a margem líquida no *ranking* nacional de 2008 das maiores empresas do Brasil<sup>17</sup>, pode-se verificar que os indicadores de empresas tais como Petrobras (13%), Vale do Rio Doce (31%), Ambev (18%) e CSN (23%) possuíam índices superiores ao da Telefônica (16%).

A segunda conclusão é que a assinatura básica representa a maior fonte de recursos da companhia, correspondendo a um quarto das receitas operacionais – proporção que se manteve praticamente constante de 2004 a 2007. Além disso, assim como em 2004, a tarifa de habilitação representa hoje menos de 1% da receita, o que indica um crescimento baixo e constante no número de assinantes ao longo desse período. Em adição, a baixa participação da habilitação na receita justifica a decisão adotada pela Anatel de rever os critérios de reajuste dos contratos das concessionárias de telefonia fixa, em especial, a exclusão desse componente da cesta tarifária regulada.

<sup>15</sup> Longa distância nacional.

<sup>16</sup> Longa distância internacional.

<sup>17</sup> Os balancetes podem ser acessados em <http://www.investinfo.com.br/AbrilExame/Balancos.aspx>. Neste estudo, foram selecionados os dados referentes à margem líquida em março de 2008.

## COMO DIMINUIR O VALOR DA ASSINATURA BÁSICA?

---

A resposta é competição. No entanto, a ação do Poder Público e, em especial, da Anatel, tem se mostrado deficiente no sentido de promover a concorrência no mercado da telefonia fixa. Nesse contexto, a própria Agência admite que “*a competição no STFC Local, por exemplo, quando analisada sem segmentação geográfica, demonstra uma evolução bastante lenta*”<sup>18</sup>.

Há, porém, indicadores positivos em relação à matéria. O primeiro deles é que a participação percentual do número de acessos das empresas espelhos experimentou um avanço de 1,6%, em 2000, para 11,1%, em 2007. Além disso, em termos de receita operacional líquida, em 2007, a participação das autorizadas já representava 10,1% do total.

Embora demonstrem evolução, esses números denotam que as concessionárias ainda assumem um papel monopolista e auferem ganhos decorrentes dessa condição e das garantias asseguradas pelos atuais contratos, e não simplesmente da exploração eficiente do serviço.

Ademais, a Anatel não tem conseguido enfrentar de forma adequada a questão da desagregação de redes (ou *unbundling*), que é o compartilhamento das infra-estruturas das operadoras, uma forma efetiva de promover a competição que tem sido implementada com sucesso em alguns países. Essa posição é reconhecida inclusive pela Agência, que admite que “*o controle exercido pelas concessionárias sobre as infra-estruturas de acesso ainda constitui um elevado limitador à competição*”<sup>19</sup>. Mesmo que em curto prazo a Anatel consiga colocar em prática a desagregação de redes, o Brasil estaria implantando com mais de uma década de atraso.

Paralelamente, será preciso também atacar o problema das tarifas de interconexão. Enquanto forem preservados os sumidouros de custos e tarifas desproporcionais para a terminação de ligações entre redes de operadoras, haverá um forte desestímulo à concorrência no mercado de telefonia fixa.

Por outro lado, a possibilidade de elevação da assinatura básica mediante aplicação do IST mais 5% todos os anos faz com que a debate sobre o fim da tarifa fixa ultrapasse os limites da discussão técnica que deveria nortear o assunto. Essa é uma questão que merece ser repensada. É bem verdade que os contratos firmados em 2006 já mostram significativos aperfeiçoamentos no sentido de limitar aumentos no valor da assinatura básica e combater as distorções vigentes até então. Porém, trazer para o Congresso Nacional a discussão dos novos contratos de telefonia fixa que entrarão em vigor a partir de 2011 talvez seja a resposta mais adequada que a Câmara dos Deputados pode dar para a sociedade brasileira.

---

<sup>18</sup> Fonte: Estudo técnico para atualização da regulamentação das telecomunicações no Brasil. Anatel, abril de 2008, página 33.

<sup>19</sup> Idem.

Ademais, outra forma de estimular a concorrência no mercado de telefonia fixa consiste na adoção de instrumentos regulatórios que incentivem a competição entre serviços e plataformas tecnológicas de telecomunicações. A expansão da telefonia móvel e do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM –, em paralelo com o desenvolvimento de tecnologias como o VoIP, a 3G, o WiMAX e o WiFi, podem ser empregados como importantes vetores para a redução das tarifas do STFC, haja vista as dificuldades jurídicas existentes para limitar os reajustes da assinatura básica pela via regulamentar ou legal.

### **A QUESTÃO DA FRANQUIA DE MINUTOS E SUA (NÃO) RELAÇÃO COM A ASSINATURA BÁSICA**

---

A franquia de minutos, que corresponde hoje a 200 minutos mensais no plano básico do STFC, não é justificativa para a cobrança da assinatura básica. Os minutos fazem parte da parcela variável da tarifação e o custo correspondente a essa franquia encontra-se diluído no valor dos minutos adicionais que são cobrados do cliente. Assinatura básica e franquia de minutos não são correlacionados. Enquanto a primeira remunera os custos fixos, a segunda está associada aos custos variáveis, os quais não devem ser mesclados para não haver distorções nas avaliações das tarifas.

### **O FUST PODE AJUDAR A REDUZIR O VALOR DA ASSINATURA BÁSICA?**

---

Em princípio, pode, especialmente no que diz respeito aos estabelecimentos de ensino, saúde e segurança pública e populações carentes. O art. 5º a Lei do FUST<sup>20</sup> estabelece 14 situações em que o acesso individual (linha telefônica) pode ser financiado com recursos do fundo.

A prioridade dos sucessivos governos, no entanto, tem sido destinar os recursos do fundo para gerar superávit primário nas contas públicas, e não para promover a universalização da telefonia fixa. Oito anos após a aprovação da Lei do FUST, nenhum centavo sequer do fundo foi aplicado diretamente nas telecomunicações, não obstante 6 bilhões de reais já terem sido arrecadados.

Um dos principais argumentos suscitados contra a efetiva aplicação das verbas do FUST se fundamenta na tese de que o serviço de telefonia fixa já se encontra suficientemente universalizado, haja vista a estagnação no número de acessos em operação nos últimos anos. Diante dessa constatação, os principais esforços do Poder Público deveriam se concentrar na universalização da banda larga, serviço cujos benefícios econômicos e sociais excederiam em muito os proporcionados pela telefonia fixa.

---

<sup>20</sup> Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

Porém, a legislação vigente determina que os recursos do FUST devem ser empregados exclusivamente na prestação de serviços em regime público, categoria que, hoje, abrange apenas a telefonia fixa. Para solucionar esse impasse, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.481/07, que estende o uso das verbas do fundo para serviços prestados em regime privado, entre os quais inclui-se a banda larga. O Projeto, oriundo do Senado Federal, foi aprovado em junho deste ano pela Comissão Especial que aprecia a matéria, na forma de Substitutivo. A conclusão imediata é que, caso o Projeto seja aprovado de forma definitiva pelo Congresso Nacional, restarão ainda menos esperanças de redução da assinatura mediante destinação de recursos do FUST.

## **A POSIÇÃO DOS LEGISLADORES**

---

Nos últimos anos, em resposta ao clamor popular pela redução no valor da assinatura básica, foram apresentadas diversas proposições à Câmara dos Deputados versando sobre o assunto. Entre os projetos elaborados, encontram-se:

- PL nº 5.476, de 2001, do Deputado Marcelo Teixeira, que *“Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, determinando que a estrutura tarifária dos serviços de telefonia fixa comutada, prestados em regime público, seja formada apenas pela remuneração das ligações efetuadas”*;
- PL nº 6.064/2002, do Deputado Almeida de Jesus, que *“Dispõe sobre a vedação à cobrança de assinatura básica pelas prestadores de serviço telefônico fixo e pelos serviços móveis”*;
- PL nº 7.113/2002, do Deputado Inácio Arruda, que *“Veda a cobrança de tarifas e taxas de consumo mínimas ou de assinatura básica pelas empresas públicas ou concessionárias de serviços de telefonia”*;
- PL nº 363/2003, do Deputado Givaldo Carimbão, que *“Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, proibindo a cobrança de assinatura e de consumo mínimo nos serviços de telecomunicações”*;
- PL nº 2.691/2003, do Deputado Fernando de Fabinho, que *“Estabelece a vedação à cobrança de assinatura básica na prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado, do Serviço Móvel Celular e do Serviço Móvel Pessoal”*;
- PL nº 5.388/2005, do Deputado Edson Duarte, que *“Proíbe a cobrança de tarifa, taxa ou preço de assinatura para a manutenção do direito de uso no serviço de telefonia fixa ou móvel”*;
- PL nº 5.559/2001, do Deputado Luiz Sérgio, que *“Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, redefinindo os critérios para a definição de tarifas dos serviços de telefonia fixa comutada, prestados em regime público”*;

- PL nº 6.774/2002, da Comissão de Legislação Participativa, que “*Dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de assinatura em conta telefônica*”;
- PL nº 6.865/2002, do Deputado Sérgio Miranda, que “*Dispõe sobre a composição de itens de preços na cesta de serviços de telecomunicações e dá outras providências*”;
- PL nº 2.743/2003, do Deputado Colombo, que “*Acrescenta § 5º ao art. 9º da Lei nº 8.987, de 13 fevereiro de 1995*”;
- PL nº 5.731/2005, do Deputado Francisco Garcia, que “*Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e elimina a taxa de assinatura na estrutura tarifária de telefonia fixa comutada, estabelecendo que apenas será aplicável a taxa de instalação do serviço*”;
- PL nº 2.515/2003, do Deputado Alex Canziani, que “*Acrescenta parágrafos ao art. 13 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para impedir, nos serviços prestados sob regime de concessão ou permissão, a imposição de tarifa mínima, sem a correspondente contraprestação de serviços*”;
- PL nº 2.973/2004, do Deputado Carlos Nader, que “*Determina a redução de cinquenta por cento no valor da assinatura básica do Serviço Telefônico Fixo Comutado*”;
- PL nº 4.269/2004, do Deputado Alberto Fraga, que extingue “*o pagamento de assinatura básica e taxa de consumo mínima para as empresas prestadoras de serviços de telefonia, água, energia elétrica, gás, e televisão por assinatura*”;
- PL nº 5.521/2005, do Deputado Ivo José, que “*Dispõe sobre a suspensão do pagamento de assinatura básica nos períodos em que o serviço telefônico for suspenso*”;
- PL nº 6.144/2005, do Deputado Edinho Bez, que “*Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, estabelecendo critérios para a cobrança da assinatura básica do serviço telefônico fixo comutado prestado em regime público*”.

O interesse da sociedade pela matéria pode ser comprovado pelas mais de 300 mil ligações recebidas no Disque-Câmara em apoio aos projetos. A abrangência temática e a relevância do assunto justificaram a criação, em março de 2005, de uma Comissão Especial destinada a apreciar os projetos em tramitação na Casa que versavam sobre a extinção da assinatura básica. A Comissão, instalada em junho daquele ano, chegou a realizar audiências públicas com a presença do Ministro das Comunicações e de representantes das concessionárias de telefonia. Porém, em razão da finalização da legislatura passada, a Comissão foi encerrada sem deliberação definitiva sobre os Projetos de Lei em exame. Em março deste ano, ato da Presidência da Câmara criou novamente a Comissão, que, até o presente momento, ainda não foi instalada.



Outro desdobramento legislativo que resultou da polêmica suscitada sobre a matéria foi a proposta de instituição do chamado "telefone social", aprovada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados em 2006 na forma de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.055/2001. A proposição, que estabelece desconto na assinatura básica para usuários de baixa renda, encontra-se atualmente em tramitação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara.

## **CONCLUSÕES**

---

A extinção da assinatura básica, como foi demonstrado, terá fortes implicações tanto para os consumidores quanto para as operadoras de telefonia. Do ponto de vista técnico, a cobrança da taxa se faz necessária para a remuneração da parcela dos custos fixos das concessionárias, e encontra plena justificativa legal e contratual.

Com relação ao tratamento da matéria pelo Poder Legislativo, pode-se perceber que, apesar do clamor popular que o tema suscitou especialmente entre os anos de 2003 e 2005, a Câmara dos Deputados ainda não teve oportunidade de deliberar concretamente sobre o assunto.

Nos últimos anos, com o acirramento da concorrência entre as concessionárias e outras operadoras de telecomunicações – em especial, as empresas espelho de telefonia fixa, as operadoras de TV a cabo e as prestadoras de telefonia celular –, o consumidor passou a dispor de um variado leque de ofertas de serviços e tarifas. Diante desse cenário de competição – ainda que incipiente –, a pressão popular sobre o fim da assinatura básica amainou, e o assunto passou a ocupar espaço de menor destaque nas discussões do Congresso Nacional.