

**O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA E O PARADIGMA DA  
RENÚNCIA FISCAL DA LEI Nº 12.715/2012 COMO INSTRUMENTOS DE  
INCLUSÃO DIGITAL**

**THE BROADBAND NATIONAL PROGRAM AND THE FEDERAL LAW Nº  
12.715/2012 TAX WAIVER PARADIGM AS TOOLS OF DIGITAL INCLUSION**

**Carlos Roberto Rodrigues Batista\***  
**Elizabete Rosa de Mello †**

**RESUMO**

O Regime Especial de tributação do Programa Nacional de Banda Larga para implantação de Redes de Telecomunicações - REPNBL-Redes, instituído pela Lei nº 12.715/2012 e regulamentado pelo Decreto nº. 7.921, de 15 de fevereiro de 2013, pretende ser o instrumento operacional de aceleração da inclusão digital brasileira, possibilitando novos acessos banda larga para milhões de brasileiros. A desoneração fiscal concretiza a efetividade do direito demandado por uma sociedade global em que a inclusão digital é uma das características da contemporaneidade. Este trabalho, que analisa relatórios do Ministério das Comunicações e a recente legislação tributária, mostra como a desoneração fiscal pode ajudar o Brasil a atingir padrão internacional de digitalização, reduzindo as desigualdades regionais, ao mesmo tempo em que aponta pontos de melhoria na política fiscal brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Telecomunicações. Inclusão digital. Banda larga. REPNBL. Renúncia Fiscal.

**ABSTRACT**

The Special Taxation Regime of Broadband National Program - REPNBL-Redes, instituted by Federal Law nº 12.715/2012 and regulated by Decree nº 7.921/2013, intends to be the operational tool for accelerating the Brazilian digital inclusion, enabling new access internet broadband for millions of Brazilians. The tax relief realizes the effectiveness of the right demanded by a global society where digital inclusion becomes a contemporaneity characteristic. This work examines reports of the Ministry of Communications and the recent tax legislation, showing how tax relief can help Brazil to reach international standard digital networks, reducing regional inequalities, while aiming points to improve the Brazilian taxation policy.

**KEY-WORDS:** Telecommunications. Digital inclusion. Broadband. REPNBL. Tax Weiver.

---

\* Mestre em Ciências Sociais e Direito (UFF); Doutorando do programa de pós-graduação em sociologia e direito – PPGSD da Universidade Federal Fluminense. Professor de Direito Financeiro e Tributário na Graduação e Pós-graduação da Universidade Estácio de Sá – Unesa – RJ.

† Doutora em Direito (UGF); Mestre em Direito (UNESA). Professora Adjunta de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF.

## **1. REPENSANDO O DIREITO DE INCLUSÃO DIGITAL – O PARADIGMA DO PLANO NACIONAL DE BANDA LARGA - PNBL**

A internet é uma realidade consolidada que atua como elemento de Inclusão Digital (ID) ao facilitar acesso ao conhecimento. Tem a característica de política pública de natureza estrutural sendo utilizada no combate à pobreza, buscando redução de desigualdades. Ainda há milhões de lares brasileiros sem internet, e muitos sequer tomaram conhecimento de sua existência, conforme descreve o Mapa da Exclusão Digital elaborado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2012). Segundo o estudo, em 2012, apenas 33% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, e restavam ainda mais de 40 milhões de domicílios para serem atendidos (BRASIL, 2013d). O Governo Federal, ciente do papel da ID na redução das desigualdades regionais, tem envidado esforços para superar esta lacuna, sendo uma de suas iniciativas a tributação diferenciada de investimentos em infraestrutura de rede.

Com a instituição do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), regulamentado pelo Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, o Governo Federal está buscando incentivar a expansão da infraestrutura e dos serviços de telecomunicações, o que irá facilitar as opções de acesso à internet, ampliando a inclusão digital, com melhores condições de preço, cobertura e qualidade. A meta é atingir, até 2014, 40 milhões de domicílios brasileiros, o que representará 64% das unidades habitacionais, fornecendo internet à velocidade mínima de um megabit por segundo (BRASIL, 2013d). Com a assinatura do Decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013, o Governo de Dilma Rousseff regulamentou a aplicação do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPNBL-redes, programa que irá desonerar a tributação do setor, estimulando o investimento de empresas do setor em infraestrutura de rede de acesso banda larga.

Inserido na temática do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI, voltado para o repensar do direito, o tema da renúncia fiscal lança desafios na construção de novos paradigmas. Dentre estes desafios, descritos como objetivos na Lei nº 12.715/2012 (art. 29, § 1º, I) estão a redução das diferenças regionais, a modernização das redes de telecomunicações, a elevação dos padrões de qualidade propiciados aos usuários e a massificação do acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam o acesso à internet banda larga. Entendemos que estes objetivos representam quebra de paradigmas por estarem

fundamentados em renúncia fiscal, contrariando a tradicional concepção política de que o crescimento do país somente se torna factível pelo aumento da arrecadação fiscal.

Cabe ressaltar que este estudo voltado para a discussão de um regime especial de tributação tem como segundo objetivo contextualizar o instituto da desoneração fiscal na área de telecomunicações, apresentando uma breve visão do estágio em que o país se encontra no processo de inclusão digital. Como o PNBL se constitui no principal mecanismo de execução de políticas públicas inclusivas, e é no seu cerne o objeto do regime especial de tributação (REPNBL – Redes), pedimos vênua para ocupar o leitor apresentando-lhe alguns fatos sobre este programa do Governo Federal, antes de introduzir as discussões sobre tributação e renúncia fiscal.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente descreveremos o PNBL, ressaltando seu atual estágio de evolução, e o regime especial de tributação criado para incentivar o desenvolvimento da infraestrutura de redes. Apresentaremos a seguir fatos sobre o REPNBL, destacando seus beneficiários e requisitos para a fruição dos benefícios fiscais. Daremos ênfase a discussão do instituto Gastos Tributários, apresentando a controvérsia que cerca sua classificação. Neste tópico resumiremos os números relacionados na tributação federal e na desoneração fiscal, abrangendo nesta discussão um período de nove anos, de 2005 a 2013, o que nos possibilitará concluir de que forma está se dando as renúncias fiscais do Governo Federal. A seguir apresentaremos o marco legal do PNBL e REPNBL, destacando a legislação de base em vigor, concluindo com breves comentários sobre pontos em que o regime tributário poderia evoluir, facilitando a consecução do objetivo governamental.

A intenção é que este trabalho possibilite ao leitor nivelamento de conhecimentos sobre a inclusão digital brasileira e medidas governamentais e legislativas adotadas para sua concretização no que tange a política fiscal tributária.

## **2. O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA (PNBL) E SEU REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO (REPNBL)**

Um dos aspectos que marca a existência de desigualdades regionais é o da exclusão digital. Como conceito sociológico, a exclusão digital refere-se às camadas das sociedades que estão à margem do fenômeno da sociedade da informação, por estarem fora de alcance das redes digitais, seja por impossibilidade física, seja por incapacidade financeira. A expressão contrasta, por oposição, com a inclusão digital, direção em que caminham as

políticas do Governo Federal, que pretendem ampliar a quantidade de acessos à internet, atendendo aos mais distantes rincões do país. A exclusão digital também é tema de debates entre governos, organizações mundiais, como a ONU e a OMC, e o terceiro setor, no caso ONGs e entidades de assistência social, conforme pode ser constatado a partir de pesquisas em mecanismos de busca na internet. A relação entre exclusão digital e pobreza é uma realidade mundial, embora não se possa afirmar tratar-se de causa e efeito.

Analisando micro dados constantes do suplemento PNAD/IBGE do Censo de 2010, pesquisadores da FGV elaboraram um documento intitulado Mapa da Exclusão Digital, no qual buscaram identificar diferenças no uso da internet, comparando os diversos entes federados (NERI, 2012). Analisando a distribuição espacial de uso da internet, a pesquisa mostra que, dentre as capitais, Florianópolis, Curitiba e Palmas despontam como as de maior inclusão digital. No outro extremo, estão como mais excluídas São Luiz, Recife e Manaus. Esta mesma análise é repetida para municípios, e também no microcosmo dos subdistritos da cidade do Rio de Janeiro, onde a Lagoa é a região digitalmente mais incluída da cidade, ficando para localidades como Jacarezinho, Cidade de Deus e Ilha de Paquetá, o título dos mais excluídos.

A resposta estatal às desigualdades de inclusão digital nas diversas regiões brasileiras veio na forma de política pública estruturante, por meio da qual o Governo Federal, pretende ampliar a inserção digital de forma a integrar as diversas regiões brasileiras com o restante do mundo. O Ministério das Comunicações está buscando atender a esta demanda com o estabelecimento do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), voltado ao atendimento da maioria dos domicílios brasileiros de meios de acesso à internet, com qualidade e custos baixos.

O potencial de efetivação do direito do cidadão de ser incluído digitalmente vem aumentando com a desoneração fiscal de empresas que se disponham a investir na ampliação da infraestrutura de redes de telecomunicações. Com isso espera-se aumento da oferta de acessos à internet a um preço baixo (máximo de R\$ 35,00/mês para a velocidade de um Mbps). O preço e os requisitos técnicos fazem parte do termo de compromisso firmado pelo Ministério das Comunicações com empresas prestadoras de serviços de Telecom, dentre elas, as concessionárias de telefonia fixa - Oi/Brasil Telecom, Telefônica/Vivo, CTBC/Algar e Sercomtel. Para cumprir este compromisso, as empresas deverão prover ofertas de serviços com estes preços populares abrangendo as localidades-sedes da totalidade dos municípios ainda neste ano de 2014 (BRASIL, 2012b; BRASIL, 2013d).

O objetivo central do PNBL é expandir a infraestrutura de rede e os serviços de telecomunicações, promovendo o acesso da população à internet buscando melhores condições de preço, cobertura e qualidade. Desdobrando-se em outros cinco objetivos, a intenção do PNBL é possibilitar acesso à rede mundial de computadores aos habitantes das áreas rurais e remotas, utilizando meios regulatórios e tributários (BRASIL, 2013d, p.6). Quanto à universalização do acesso, os dados indicam que o programa vem evoluindo, pois conforme mostra a Fig. 1, a quantidade de domicílios atendidos por internet banda larga está em crescimento.

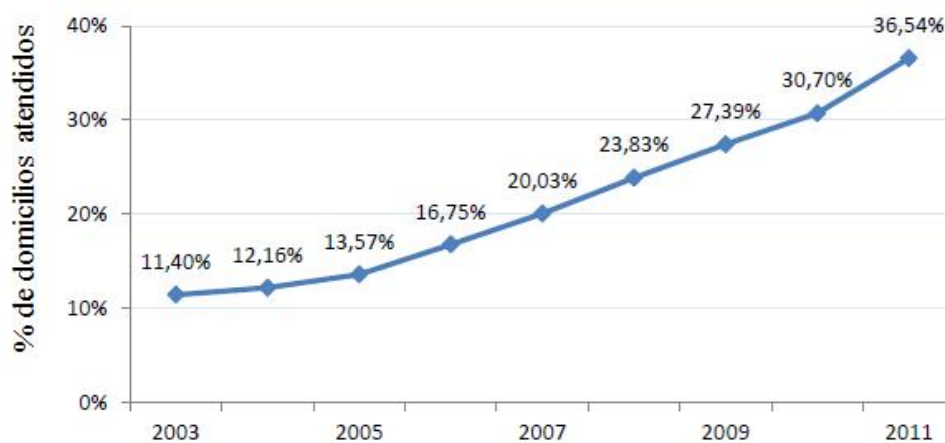


Fig. 1 – Evolução do percentual de domicílios com internet banda larga  
Fonte: PNADs e Censo 2010 (IBGE) – transcrito de MINICOM (2013)

Dentre as razões de relevância e urgência justificadoras da Medida provisória nº 563/2012, que instituiu o regime especial de tributação do PNBL, está a estimativa de que a oferta de acesso da população à Internet em banda larga residencial saia do atual patamar de 18,5 acessos por 100 habitantes chegando em 56,7 acessos por 100 habitantes no final de 2016. A estimativa de crescimento vegetativo, independente de incentivos governamentais era de 38,2 acessos por 100 habitantes ao final do mesmo período, o que demonstra a aceleração de crescimento por força do REPNBL-Redes. Estudos do Banco Mundial indicam que aumento de 10 acessos por 100 habitantes na penetração de serviços de banda larga produz elevação média de 1,3% no Produto Interno Bruto - PIB per capita de países em desenvolvimento (QIANG, 2008), caracterizando a inclusão digital como elemento de desenvolvimento econômico.

O PNBL, na modalidade acesso fixo em residências, com planos populares de até R\$ 35,00, atende hoje a 2.850 cidades, cerca de 50% dos municípios brasileiros, provendo 20,6

milhões de acessos (BRASIL, 2013d, p.10). Uma crítica técnica é a de que o PNBL já nasceu limitado. Se considerarmos que a velocidade de 1 Mbps constitui avanço para o habitante de uma área rural isolada, esta velocidade já é considerada lenta em cidades de médio porte. As ofertas de velocidades acima de 10 Mbps nas grandes cidades são frequentes e hoje já são oferecidas à preços bastante atraentes, embora superiores ao teto estabelecido para as ofertas do PNBL.

Analisado no seu aspecto tributário, o REPNBL também irá desonerar integralmente dos tributos da União as instalações em áreas rurais, possibilitando sua inserção na rede mundial de computadores. Já desde 2005, com o advento da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (Lei do Bem), vem ocorrendo desoneração de PIS/COFINS sobre microcomputadores, *modems*, *tablets*, *smartphones* e roteadores, com a condição de que sejam produzidos no Brasil. Com isto o preço dos terminais de acesso é reduzido e se facilita a universalização dos serviços. O Ministério das Comunicações em seu *report* sobre o PNBL publicado em junho de 2013 lista o preço dos dispositivos para acesso a internet como barreira de entrada para a população de baixa renda, constituindo impeditivo para uma evolução mais acelerada da inserção digital (BRASIL, 2013d, p.28), o que justifica a adoção da Lei do Bem na desoneração de equipamentos de rede.

Além do Regime Especial de tributação do Programa Nacional de Banda Larga – REPNBL-Redes, com a desoneração de IPI e PIS/COFINS, nas instalações de infra-estrutura, o Governo Federal abriu outra frente de crescimento acelerado, incentivando investidores a aplicar em debêntures de projetos de infraestrutura de rede de telecom. Neste caso, a desoneração ocorrerá no Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), com alíquota zero para pessoas físicas e 15% para pessoas jurídicas.

Ao analisarmos as características de um regime tributário especial, ressalta como ponto principal sua política fiscal diferenciada, beneficiando determinado setor ou atividade empresarial. Assim, passa a ser vantagem competitiva conhecer os regimes tributários em busca de maximização dos ganhos de empreendimentos comerciais.

Dos regimes tributários especiais decorrem a suspensão de tributos e sua posterior conversão definitiva do benefício e, havendo previsão legal, é possível reduzir a alíquota aplicável para zero, quando satisfeitas as condições tributárias estabelecidas. Para que o empresário possa utilizar as vantagens do regime especial de forma segura, durante a fase do planejamento tributário, deverão ser analisadas e previstas as possibilidades de ocorrências de contingências futuras, de forma a assegurar o controle sobre as condicionantes e o alcance de cada regime adotado.

O papel desenvolvimentista do PNBL tem sido ressaltado reiteradamente em discursos dos diversos setores do Poder Executivo Federal<sup>1</sup>, como o do Ministro das Comunicações Paulo Bernardo que, em pronunciamento em 18.12.2013, traduz publicamente o desejo da Presidente Dilma Rousseff: "Ela me disse que quer não só a universalização da banda larga, mas que ela tenha velocidade mais rápida e mais qualidade" (DIAS, 2013).

O enquadramento de empresas como beneficiárias do REPNBL é competência do Poder Executivo que, por meio do Ministério das Comunicações, avaliará projetos de infraestrutura de redes apresentados por empresas interessadas, cabendo a Secretaria de Receita Federal (SRF) homologar a habilitação para fruição dos benefícios. O REPNBL foi criado para ser usufruído exclusivamente por beneficiários que sejam empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (art. 5º do Decreto nº 7.921/2013), devidamente outorgadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Os serviços de interesse coletivo são aqueles passíveis de serem oferecidos a todos, ou seja, o prestador não pode deixar de prestá-lo quando solicitado, desde que seja técnica e economicamente viável, conforme se depreende da interpretação do art. 62 da Lei n. 9472/97 (LGT – Lei Geral de Telecomunicações).

Assim, ao nomear os beneficiários do regime especial de tributação estamos nos referindo a empresas concessionárias e permissionárias de serviços de telecomunicações, como a Embratel, Claro, Oi, GVT, Vivo e outras. São estas, juntamente com as empresas de televisão paga (como NET e SKY), os agentes da disponibilização de acessos banda larga para a população e que agora estão sendo enquadradas como beneficiárias do incentivo fiscal para ampliar sua atuação, propiciando a inclusão digital prevista nas políticas públicas do Governo Federal.

O enquadramento destas categorias de empresas como beneficiárias do REPNBL pode se dar de duas formas, conforme o art. 5º do Decreto nº 7.921/2013: primeira - a empresa se credencia individualmente; segunda – a empresa ingressa como membro de um consórcio de empresas. Neste caso, pelo menos um dos consorciados deverá atender a condição de ser uma empresa prestadora de serviços de interesse coletivo. Além desses beneficiários, o Decreto nº 7.921/2013 criou a figura de um segundo grupo de beneficiários, denominados de coabilitados.

Os coabilitados, pessoas jurídicas, contratados para prestar serviços destinados exclusivamente às obras civis abrangidas no projeto aprovado, inclusive com o fornecimento de bens, também poderão habilitar-se ao regime especial. Assim, não somente a empresa líder

do projeto de expansão de banda larga passa a ser beneficiada, mas também outras empresas que tenham sido contratadas e prestem serviços para a primeira.

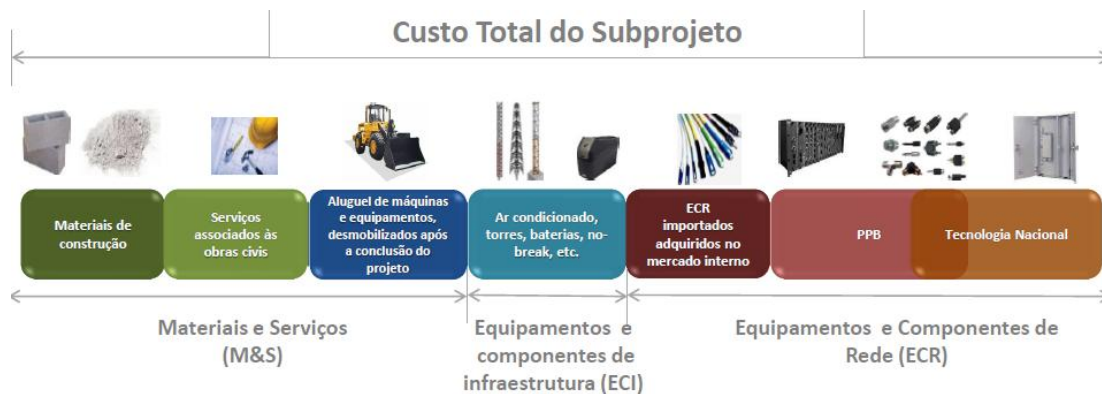
A lei estabelece algumas restrições para o enquadramento de empresas candidatas à habilitação e coabilitação. O REPNBL exclui pessoas jurídicas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES NACIONAL, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Uma segunda restrição é a de que o benefício somente pode ser pleiteado por pessoa jurídica que comprove a entrega de Escrituração Fiscal Digital - EFD, nos termos do disposto no Ajuste SINIEF nº 2, de 3 de abril de 2009.

No nosso entendimento, tais medidas parecem demonstrar precauções da Fazenda Pública no sentido de se assegurar que a renúncia fiscal somente será concedida em situações perfeitamente controláveis. Com a rastreabilidade eletrônica assegurada pela Escrituração Fiscal Digital - EFD, e a vedação de inclusão de contribuintes de sistemas de tributação como o SIMPLES NACIONAL, cujo tratamento tributário e respectivos controles são menos rigorosos, a Secretaria da Receita Federal (SRF) melhora a segurança e certeza na concessão do benefício do regime especial.

Constitui outro pré-requisito para o enquadramento de beneficiários no regime especial a aprovação de projeto pelo Ministério das Comunicações. Depois da aprovação do Minicom, as empresas deverão solicitar habilitação ao REPNBL junto à Receita Federal. Aprovada a habilitação, a implementação do projeto estará desonerada de IPI, PIS/Pasep e COFINS incidentes sobre máquinas, instrumentos, equipamentos novos e materiais de construção. A contratação dos serviços de mão-de-obra necessários para instalar as redes também será desonerada de PIS/Pasep e COFINS.

A abrangência dos benefícios fiscais possibilitados pelo REPNBL pode ser melhor compreendida a partir do entendimento da configuração dos projetos de infraestruturas dos sistemas de acesso banda larga. A Fig. 2 apresenta a descrição geral de tais tipos de infraestruturas. Podemos entendê-los como constituídos de três partes: primeira: materiais e serviços empregados para a realização de obras civis do projeto; segunda – os equipamentos de infraestrutura (tais como torres e sistemas de energia) instalados nos sítios onde ficarão localizados os pontos de acesso da rede de banda larga; terceiro – a última, porém não menos importante, inclui os equipamentos de rede do sistema de acesso à banda larga, o *core* do sistema de telecomunicações.





**Fig. 2 – Custos passíveis de desoneração por meio do REPUBL**  
**Fonte: Gontijo (2013)**

A mão de obra necessária para realizar obras civis e instalações de equipamentos, e que envolve as três fases do projeto, fica desonerada de PIS/Pasep e COFINS. No caso das máquinas, instrumentos, equipamentos e materiais de construção, a desoneração ocorre com o IPI e também com o PIS/Pasep e COFINS incidente. Observe que a desoneração envolve exclusivamente tributos de competência da União. Há outra tributação que não pode ser desprezada e que fica fora do regime especial, que é a tributação estadual, representado pelo ICMS e a municipal, representada pelo ISSQN, assunto que será discutido no item 4.

### **3. EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS SOBRE GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL E O REPUBL**

O sistema tributário nacional sempre conviveu com desonerações fiscais, voltadas ao atendimento das mais distintas finalidades, como o desenvolvimento regional e a redução de desigualdades. Entretanto, não havia estudos sistemáticos sobre o assunto. Isto somente vem ocorrer na década de 1980, quando a Secretaria da Receita Federal - SRF utiliza esforços oficiais para identificar a relação de benefícios e quantificar o custo das renúncias fiscais (CARVALHO, 2008). Posteriormente, a Constituição de 1988 veio ratificar a necessidade, transformando-a em obrigação:

art. 165 (...)  
 (...)

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

O que ficava formalmente restrito ao Poder Executivo da União, no ano de 2000 adquire abrangência nacional por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), que trata do equilíbrio das contas públicas. Além

da obrigatoriedade de transparência na concessão e quantificação do impacto orçamentário-financeiro, a lei passou a exigir medidas de compensação pela perda de receita decorrente da renúncia fiscal, conforme estabelecem os artigos 5º e 14:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

II – será acompanhado do documento a que se refere o §6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO [...]

Com base neste marco legal ficam estabelecidos os três requisitos para a concessão de benefícios fiscais: 1º. Necessidade de demonstrar seus impactos orçamentário-financeiros; 2º. Imprescindibilidade de comprovar que a renúncia de receita não afetará as metas fiscais estabelecidas na lei orçamentária; 3º. Obrigação de estabelecer medidas compensatórias que recomponham o orçamento, recuperando a receita perdida.

Em nosso entendimento o terceiro requisito deve ser interpretado extensivamente, por entender que a compensação somente será devida nas hipóteses em que a receita tributária já faça parte do orçamento do ente federado. Não é o que geralmente ocorrerá no caso do REPUBLIC, em que a implantação de redes de banda larga e correspondentes investimentos em infraestrutura por parte da iniciativa privada surgirão justamente por força do incentivo fiscal concedido, não implicando, portanto, perda de receita orçamentária. Este entendimento é comprovado pela constatação de que, pelo menos em 2013, conforme constou no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2014 (BRASIL, 2013b), não foram consideradas medidas compensatórias para as renúncias fiscais do REPUBLIC.

Por se tratar de um regime especial de isenção tributária, o REPUBLIC implica renúncia de receitas que Torres (2011) classifica como mecanismos empregados no trato da receita pública, tais como isenções fiscais, redução de base de cálculo e de alíquotas, e que têm o mesmo efeito econômico de uma despesa pública, ou seja, são capazes de produzir resultados, seja no suprimento de custos operacionais ou de custos de investimentos. As desonerações fiscais devem, portanto, ser analisadas a partir da quantificação de seu montante e consequentes impactos orçamentários. Esta orientação é aderente ao que estabelece a LC nº 101/2000, no seu art. 14, que ressalta a necessidade de vincular as renúncias com a análise de suas consequências orçamentárias.

É pelo ângulo de seu impacto orçamentário que julgamos necessário discutir a questão da desoneração fiscal do REPUBL-Redes no orçamento da União. O objetivo da análise será o de avaliar a proporção que esta renúncia fiscal assume quando comparada com outras grandezas orçamentárias. Faremos isto apresentando os números do Produto Interno Bruto – PIB, da previsão da arrecadação das receitas tributárias da União e a desoneração fiscal prevista pela União, simplificadamente denominadas Gastos Tributários.

O responsável pelo dimensionamento dos gastos tributários da União, leia-se aqui renúncias fiscais, é a Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise da Arrecadação da Secretaria da Receita Federal. O órgão publica o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributário (Gastos Tributários), conhecido pela sigla DGT com periodicidade anual. Por meio deste documento a União atende ao comando do § 6º, art. 165 da Constituição Federal e as exigências do art. 5º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à transparência fiscal e à avaliação dos impactos das desonerações fiscais no orçamento anual.

O DGT apresenta tributo por tributo, identificados por regime de tributação, e as correspondentes desonerações fiscais previstas para o exercício fiscal a que se referem. Neste estudo, analisamos os DGTs dos exercícios fiscais de 2005 a 2013 em busca de elementos de explicitação da política de desoneração praticada sob o comando do Governo do Partido dos Trabalhadores, aqui citado sem pretensão de análise de políticas partidárias. Não foi também nosso objetivo estender o trabalho, realizando comparações entre as políticas fiscais dos governos neoliberais que antecederam os governos petistas, classificados por determinados autores como sociais desenvolvimentistas (SINGER, 2009; IANONI, 2013), embora a análise fiscal pelo ângulo da sua natureza política e econômica também possa se revelar interessante.

A Tabela 1 apresenta os valores absolutos do PIB, da arrecadação de tributos de competência da União e da desoneração fiscal observada no período de 2005 a 2013. Estes valores são comparados entre si de duas formas: primeira - comparação da previsão de arrecadação federal com o PIB e segunda - comparação da desoneração concedida com o montante da arrecadação prevista. A primeira possibilita identificar o percentual do produto interno bruto carregado para a União na forma de tributos. A segunda comparação permite analisar o nível percentual de renúncia fiscal praticada pela União, em relação à previsão de arrecadação potencial para o exercício considerado.

**Tabela 1 – Valores Orçamentários relativos a Gastos Tributários**

<b>Ano</b>	<b>(A) PIB (R\$ Trilhões)</b>	<b>(B) Tributos Federais (R\$ Bilhões)</b>	<b>(C) Gastos Tributários (R\$ Bilhões)</b>	<b>B/A (%)</b>	<b>C/B (%)</b>
2005	1.85	315.1	31.29	17.0%	9.9%
2006	2.14	322.5	42.50	15.1%	13.2%
2007	2.30	412.5	52.74	17.9%	12.8%
2008	2.89	479.7	86.57	16.6%	18.0%
2009	3.19	540.0	101.96	16.9%	18.9%
2010	3.33	559.9	113.88	16.8%	20.3%
2011	3.89	650.5	116.08	16.7%	17.8%
2012	4.54	731.3	145.98	16.1%	20.0%
2013	4.97	784.9	170.02	15.8%	21.7%

**Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs)**

Analisando a Tabela 1, observamos que os Gastos Tributários têm aumentado percentualmente ano a ano, quando comparados com a arrecadação federal, o que pode significar uma abertura governamental voltada a desoneração fiscal. Em 2013, a renúncia fiscal foi cerca de 20%, mais do que o dobro do percentual desonerado em 2005. Desconsiderando a possibilidade de ter ocorrido mudança de metodologia de apuração ao longo do tempo, chegamos à conclusão de que a renúncia fiscal do Governo Federal vem aumentando desde 2005, o que pode indicar incremento das políticas públicas de incentivo à economia, por meio da desoneração fiscal da indústria, comércio e dos serviços. As evidências desta afirmativa encontram respaldo nas informações constantes dos DGTs, que apresenta a categorização de desonerações concedidas. Pelos DGTs é possível identificar individualmente a natureza de cada subsídio e/ou incentivo, e constatar também a previsão de gastos tributários para atividades de natureza social, o que demonstra que as desonerações avançam além dos incentivos para a economia.

Neste ponto da discussão julgamos conveniente, no aspecto metodológico, apresentar uma breve discussão sobre o instituto Gastos Tributários, dado que existem controvérsias sobre o que de fato eles representam. Segundo Rosa (2012) conhecer o volume de benefícios fiscais é elemento fundamental na formulação de políticas públicas, uma vez que a alocação de dotação orçamentária em determinada ação governamental pode não ser a única fonte de recursos para a finalidade. É o que ocorre com o PNBL, em que o Governo Federal está contando com investimentos da iniciativa privada para complementar seus próprios investimentos em redes de telecomunicações. A contrapartida governamental é a tributação favorecida (REPNBL-Redes) para a atividade, que se comporta como se fosse um gasto

indireto realizado por meio do sistema tributário. A este tipo de desoneração fiscal se denomina Gasto Tributário.

A controvérsia reside no fato de que determinados autores criticam a inclusão de determinadas rubricas na categoria de gastos tributários nas previsões dos DGTs (ROSA, 2012; PUREZA, 2007; CARVALHO JR., 2008). Muitas destas situações são entendidas pelos citados autores como simples desonerações tributárias, já que estas não implicam renúncia de arrecadação, ou perda de recursos, condição que Rosa (2012) considera necessária para que uma desoneração alcance o status de benefício tributário *strito sensu*. Ao levar em conta este fato, o autor sugere que os valores de desonerações constantes dos DGTs estariam superestimados. Henriques (2009) discute o regime jurídico das desonerações fiscais apontando a dicotomia identificada pelos outros autores citados.

Concordamos com Rosa, quando o autor entende ser necessário considerar também a hipótese de que o crescimento da desoneração fiscal apresentada na tabela 1 pode, em parte, não ser inteiramente resultado de renúncia fiscal. Em outras palavras, a União não arrecadaria os tributos que aparecem desonerados nos DGTs, se não houvesse incentivos para investimentos do empresariado, o que talvez explique a previsão superestimada de gastos tributários.

A inclusão de desonerações de tributos que não faziam originalmente parte do orçamento é o caso do REPUBLIC-Redes. Em certas situações, especialmente em áreas rurais e de baixa densidade populacional, os investimentos em infraestrutura necessários estavam limitados às atividades de pequenos empreendedores regionais (BRASIL, 2013d). Com a criação do incentivo do REPUBLIC pela União, a expectativa governamental é a de que investidores de porte, representados pelas grandes operadoras de telecom, invistam em infraestrutura de redes. Com isto ocorrerá capilarização da malha nacional da rede de telecomunicações, o que trará como consequência a ampliação e interiorização da oferta serviço de acesso à internet.

Para concluir esta análise quantificaremos as desonerações fiscais previstas pelo REPUBLIC-Redes. Os dados analisados são provenientes de duas fontes, uma fonte primária constituída pela exposição de motivos da MP n. 563, de 3.4.2012, que criou o regime especial de tributação e uma segunda fonte secundária, ou derivada, representada pelos DGTs, e que foram gerados para atender a determinação constitucional de explicitação das renúncias e respectivas compensações.

Quanto à observância da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a exposição de motivos informa que a perda de receita decorrente da implantação do REPUBLIC-

Redes foi estimada em R\$ 461,5 milhões (quatrocentos e sessenta e um milhões, quinhentos mil reais) em 2012, R\$ 970 milhões (novecentos e setenta milhões de reais) em 2013 e R\$ 1.018 milhões (um bilhão, dezoito milhões de reais) em 2014. Em estimativa revisada em julho de 2013, estes valores chegariam até 2016 a um total de R\$ 3,8 bilhões, (BRASIL, 2013d), um preço bastante razoável para os avanços esperados com o PNBL. Comparando as informações das duas fontes, verificamos a coincidência entre os valores da previsão constantes da exposição de motivos e os valores constantes dos DGTs. Não há, entretanto, referência sobre renúncias fiscais do PNBL no DGT do exercício de 2012, o que levou a concluir que não houve previsão para aquele ano.

**Tabela 2 – Desonerações Fiscais decorrentes do REPBNL-Redes**

<b>Tributo</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Imposto sobre Produtos Industrializados</b>	<b>291.950.000</b>	<b>306.450.000</b>
<b>Contribuição Social para o PIS-PASEP</b>	<b>120.912.000</b>	<b>126.934.500</b>
<b>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS</b>	<b>556.928.000</b>	<b>584.668.000</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 969.790.000,00</b>	<b>R\$ 1.018.052.500,00</b>

**Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT 2013 e 2014)**

Como observação final, devemos ressaltar que os DGTs analisados estão aderentes com as previsões apresentadas na exposição de motivos justificadora da MP n. 563, de 3.4.2012, o que indica consistência entre os valores. Cabe ressaltar que os dados até aqui apresentados correspondem a valores previstos que necessitam ser cotejados com os realizados. Com o objetivo de verificar a aderência entre a previsão e a execução orçamentária dos tributos federais, utilizamos o relatório Análise da Arrecadação das Receitas Federais, preparado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da SRF, referente ao fechamento do exercício de 2013 (BRASIL, 2014). O resultado é que, pelo menos em 2013, os incentivos para o REPBNL ficaram aquém das estimativas. Para uma previsão de desoneração fiscal de R\$ 1,018 bilhões de reais, a renúncia de receitas do REPBNL-Redes efetivamente verificada foi de R\$ 566 milhões de reais, pouco mais de 50% do valor esperado.

#### **4. O MARCO LEGAL DO REPABL E ALGUMAS CRÍTICAS À EFICÁCIA DO PABL**

O Regime Especial do Programa Nacional de Banda Larga (REPABL-Rede) foi instituído pela Medida Provisória nº 563, de 3 de abril de 2012, cujas razões de urgência e relevância, podemos sintetizar nos pontos a seguir.

1º - O PABL amplia o acesso à internet banda larga no país, o que possibilita a inclusão digital, parâmetro necessário para a redução das desigualdades regionais e para garantir o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

2º - Para que a operadora de telecomunicações obtenha o benefício da redução de tributos das obras, ela deverá oferecer contrapartidas obrigatórias para o atendimento de interesses sociais de acesso da população à rede, bem como de interesse estratégico do governo em termos de qualidade e de atualização tecnológica dos serviços;

3º - O incentivo tributário ao PABL deve aumentar a competitividade da indústria local de equipamentos de redes de telecomunicações, aumentando sua participação no mercado, frente ao significativo aumento de demanda em função da antecipação dos investimentos em rede de telecomunicações em banda larga.

4º - Estima-se a geração de vinte e três mil empregos diretos no setor até 2016, um aumento de 40% no investimento em infraestrutura de redes em relação a atual tendência; um aumento de participação de equipamentos nacionais nesses investimentos de cinquenta por cento para sessenta e dois por cento, o que implicará em reflexo positivo de três bilhões de reais na balança comercial do setor até 2016.

Depois de prorrogação constitucional por sessenta dias, a MP nº 563/2012 foi convertida na Lei nº 12.715, de 17 de Setembro de 2012, cujo art. 34 ampliava o alcance da desoneração fiscal, permitindo que operadoras de telecomunicações compensassem taxas de fiscalização de telecomunicações devidas à Anatel com créditos oriundos dos projetos do PABL. O referido artigo foi vetado, com a justificativa de que a lei não explicitara a natureza dos créditos a serem utilizados na compensação tributária pretendida. Estas taxas, cuja fiscalização e cobrança são de atribuição da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), compõem receitas do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (FISTEL), e

sua desoneração afetaria o caixa da ANATEL, motivo pelo qual, a desoneração adicional mesmo que tivesse sido bem fundamentada, provavelmente seria objeto de veto presidencial.

Em termos de benefícios fiscais, a lei desonera por meio de suspensão, para posterior comprovação da real destinação, as vendas no mercado interno de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e de materiais de construção para utilização ou incorporação nas obras civis abrangidas no projeto, os seguintes tributos:

I - a exigência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita da pessoa jurídica vendedora, quando a aquisição for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do REPUBLIC-Redes; e

II - o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, quando a aquisição no mercado interno for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do REPUBLIC-Redes.

O § 3º do art. 29 estabeleceu 30 de junho de 2013 como prazo final de apresentação de projeto para o Ministério das Comunicações, o que se mostrou exíguo, tendo sido prorrogado por mais um ano por força da Lei nº 12.837, de 9 de Julho de 2013. Entendemos que para atendimento das finalidades pretendidas de dotar o país de uma rede de infraestrutura básica de alcance nacional, o prazo de fruição poderia permanecer indefinido, até o completo atendimento da necessidade.

Ressaltamos, entretanto, que este entendimento é controverso, uma vez que a doutrina e o próprio Tribunal de Contas alertam para a necessidade de fixação de prazo para fruição de benefícios, para não perpetuar uma situação de isenção, que pode deixar de ser isonômica. Entendemos que mesmo contrariando a técnica legislativa dos regimes especiais em que as boas práticas recomendam a fixação de prazos para a fruição dos benefícios, (PUREZA, 2007; CARVALHO JR, 2012; ROSA, 2012), há uma determinada situação que possibilita a concessão de desonerações por prazos mais longos ou até mesmo indeterminados. É o caso já descrito que a desoneração somente surge quando o Estado incentiva o investimento que não seria realizado sem o incentivo concedido. Exemplo típico é o REPUBLIC em que novas redes somente surgem em recônditos remotos por força de incentivo fiscal.

Consultando as informações disponibilizadas no sitio do Ministério das Comunicações, para atendimento das exigências de divulgação das informações exigida pelo § 6, art. 29 da Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, ressaltando a obrigatoriedade de



ampla publicidade à avaliação dos projetos apresentados no Ministério das Comunicações, observamos a existência de alguns Atos Declaratórios Executivos emitidos pela SRF, concedendo habilitação ao regime tributário diferenciado. Levando em conta os valores de desoneração publicados nos DGTs e a pequena quantidade de atos declaratórios publicados, somos levados a concluir que ainda há interessados aguardando a aprovação de seu projeto pelo Ministério das Comunicações.

A regulamentação da Lei nº 12.715/2012 veio com o Decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013. O decreto detalha critérios e requisitos a serem atendidos pelo projeto a ser avaliado pelo Ministério das Comunicações pelos interessados na fruição dos benefícios. Estão perfeitamente definidos no decreto, os tributos objeto da desoneração e que, em resumo, são os já citados na MP nº 563/2012. As figuras do habilitado e coabilitado, descritas anteriormente, são detalhadas no decreto, que deve ser utilizado como referência básica para a preparação do processo de habilitação/coabilitação ao regime especial de tributação.

Verifica-se pela exposição desta legislação a necessidade de buscar em outros dispositivos legais, referências para o entendimento do escopo do PNBL, dentre eles o Decreto nº 563, de 3 de abril de 2012. Uma vez aprovado o projeto técnico pelo Ministério das Comunicações, a inclusão no Regime Especial será procedida pela Secretaria da Receita Federal (SRF), nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1.355, de 5 de maio de 2013.

No que pese a importância da iniciativa, não podemos restringir a discussão do REPNBL-Redes aos seus aspectos positivos. É necessário analisar criticamente pontos de fragilidade, levantando deficiências que poderiam ser evitadas em futuras iniciativas de mesma natureza. Para isso, abordaremos dois pontos que podem vir a constituir ações de melhoria e uma crítica ao PNBL que, se de fato comprovada, pode vir a desestabilizar o programa.

O primeiro é a urgência originalmente estabelecida para a habilitação dos interessados. Conforme estabeleceu o §3º do art.29 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, a data final para que os interessados ao benefício do REPNBL-Redes apresentassem seu projeto ao Ministério das Comunicações foi 30 de junho de 2013, um prazo pouco maior que nove meses, desde a promulgação da lei. A urgência constituiu fator de criticidade para a não adesão ao regime especial de tributação, especialmente devido à complexidade exigida para o projeto candidato ao benefício. A exiguidade do prazo parecia indicar a impossibilidade de seu cumprimento, o que de fato veio a se concretizar.

A dificuldade para cumprir o prazo de habilitação pode ser entendida quando analisamos os requisitos do REPNBL-Redes. O interessado à habilitação deve apresentar ao Ministério das Comunicações um projeto contemplando três pontos:

- a) especificações e a cotação de preços dos equipamentos e componentes de rede vinculados ao projeto, e os das obras civis necessárias;
- b) Os equipamentos e componentes de rede selecionados para utilização na obra devem ser fabricados no Brasil e estar de acordo com o respectivo Processo Produtivo Básico - PPB<sup>2</sup>; e
- c) Equipamentos e componentes de rede devem ser desenvolvidos com tecnologia nacional, ou internacional assimilada pelos nossos processos de produção.

As exigências de requisitos do projeto, descritas no art.4º do Decreto nº 7.921, de 15 de Fevereiro de 2013, que incluem o detalhamento completo do projeto técnico e a programação da fase de aquisição, devem ser cumpridas dentro de um prazo de nove meses, bastante exíguo para o cumprimento das exigências. O mais radical, no entanto, é que na data definida (30 de junho de 2013) estariam encerradas as possibilidades de habilitação ao regime especial. Assim, ou o interessado apresentava o projeto para se habilitar até aquela data, ou definitivamente ficaria sem a possibilidade de se enquadrar futuramente.

Cabe aqui uma questão para reflexão sobre a urgência requerida pelas autoridades responsáveis do Ministério das Comunicações. Não estaríamos mais uma vez cometendo o erro de iniciar obras sem o necessário planejamento de engenharia detalhado, arriscando ao insucesso da iniciativa? No nosso entendimento, não se justifica a urgência quando se trata de uma infraestrutura de redes complexa, exigida por um país da dimensão do Brasil. A construção de uma rede sólida capaz de suprir as demandas de um país que cresce exige tempo para se consolidar. É preciso que o Governo Federal reconheça a necessidade de maior tempo, para ver consolidadas suas expectativas de desenvolvimento de uma infraestrutura com financiamento privado.

De fato, o que se previra a respeito da exiguidade de prazo concretizou-se. Não ocorreram tantos interessados quando esperava o Governo Federal, o que levou a retificação do prazo originalmente estabelecido que, estendido por mais um ano, foi deslocado para 30 de junho de 2014, conforme art.3º. da Lei nº 12.837, de 9 de julho de 2013. Para nós, este prazo ainda é insuficiente. Por que não deixá-lo em aberto, propiciando um crescimento gradativo da rede de acesso à internet? Por que limitarmos o prazo de ingresso no regime especial de

tributação sabendo que é interesse público incentivar permanentes investimentos em infraestrutura.

O segundo ponto de melhoria diz respeito ao entrosamento entre o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais no que diz respeito à concessão dos benefícios fiscais. A ampliação da rede de infraestrutura de telecomunicações é de interesse coletivo. Ao mesmo tempo em que interessa à União, interessa também os Estados e Municípios. Por que, então, não convocar os demais entes federados para participar do esforço de dotar o país de infraestrutura adequada às suas dimensões e importância?

Como apresentado, o REPUBL-redes desonera os habilitados dos tributos federais, que não são os únicos. Há ainda o ICMS incidente sobre equipamentos de telecom. utilizados nos sítios da rede de acesso internet; o ISS sobre execução de serviços necessários nas obras. A desoneração poderia ser muito mais substancial que a concedida de fato, caso os Estados e Municípios se unisse no esforço de implantação da infraestrutura de rede.

Devemos ressaltar que não estamos propondo a concessão de isenções tributárias heterônomas (ROSA JR., 2012), vedadas pelo inciso III do art. 151 da Constituição Federal, que torna defeso a concessão pela União de isenção de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Salientamos que o objetivo da norma constitucional é garantir a manutenção da Federação, pela preservação do sistema de competências tributárias, podendo isentar quem for competente para instituir. Assim, não cabe imposição. O que se requer é parceria.

Como a União consolida o interesse nacional de todo o Estado Brasileiro, cabe a ela engendrar os esforços no sentido de disseminar sua política pública, e utilizar seu poder político para o convencimento dos demais entes a participar do esforço nacional de dotar o país de uma infraestrutura de rede compatível com as necessidades públicas.

É bem verdade que alguns Estados não ficaram alheios aos movimentos da União. Pelo menos no que diz respeito à desoneração de custos operacionais, aqueles que incidem na fruição dos serviços pelos usuários, estados como Pará e São Paulo e o Distrito Federal<sup>3</sup> concederam isenção de ICMS nas prestações de serviço de comunicação referentes ao acesso à internet por conectividade em banda larga prestadas no âmbito do Programa Internet Popular (CONFAZ, 2009). Como condição de fruição do benefício estabeleceram o preço teto para o varejo de R\$ 30,00. Atualmente as empresas prestadoras de serviços de telecom disponibilizam planos populares de acesso à internet variando de R\$ 30,00 a R\$ 35,00, dependendo se há ou não desoneração de ICMS, valor bem distante da expectativa governamental de R\$ 15,00 para o acesso móvel (GOVERNO..., 2010).

Outra iniciativa de desoneração no âmbito dos Estados foi a assinatura do Convênio ICMS de nº 47, por todos os secretários e representantes de secretários de Fazenda dos Estados, que assegura a isenção do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas prestações de serviço de comunicação referentes ao acesso à internet e a conectividade em banda larga destinada às escolas públicas federais, estaduais, distritais e municipais, assim como, para as operações relativas à doação de equipamentos a serem utilizados na prestação desses serviços.

A condição para obter o benefício, segundo decisão dos secretários estaduais de Fazenda, é que o produto também tenha o benefício federal – isenção ou alíquota zero dos Impostos de Importação ou sobre Produtos Industrializados (IPI). Outro requisito é o de que a parcela relativa à receita bruta decorrente das operações esteja desonerada das contribuições do PIS/PASEP e COFINS pelo governo federal. Todos os secretários e representantes de secretários de Fazenda dos Estados assinaram o convênio, ratificando sua adesão ao programa federal.

Como última questão, fica a pergunta: as operadoras de telecomunicações estão de fato alinhadas com o programa do governo federal, vendendo planos de atendimento de baixo custo para acesso à internet? Em que localidades estes planos estão disponíveis para a população? O PNBL deu certo?

Antes de tudo, o PNBL ainda tem muito a fazer. A internet rápida popular por enquanto só existe nas cidades que já contavam com rede instalada. Os municípios que esperavam a expansão da rede continuam esperando. A Rede Brasil Atual afirma que dois anos após a entrega do programa de banda larga para operadoras, o PNBL joga contra a democratização do acesso à internet. Repórteres da RBA tentaram adquirir os serviços do PNBL junto às empresas Oi, Telefônica/Vivo, Sercomtel e CTBC/Algar Telecom, concessionárias autorizadas pelo Ministério das Comunicações para oferecer o pacote com velocidade de um megabyte por R\$ 35 ao mês. Nem pela internet, nem por telefone, diz a RBA, “não foi possível compra-lo. Entre os motivos estão a imposição de condições que não fazem parte do programa, venda somente em lojas e até a derrubada de ligações” (GOMES, 2013).

Para as operadoras móveis, o plano de banda larga popular é apenas mais um – tanto que não há destaque no site das operadoras. Realmente ele pode ser adquirido, com algumas restrições – cota baixa de *download*, venda casada com assinatura de telefone. Uma banda larga popular de fato ainda não está disponível. O REPNBL, com as reduções tributárias, pode ajudar. Será com ajuda destas desonerações que as operadoras viabilizarão o crescimento de

suas redes. O que esperamos é que mesmo continuando oferecendo prioritariamente somente aqueles planos que de fato fazem seus caixa financeiro, as operadoras de telecom ajudem a expandir a inclusão digital da população brasileira.

## **5. À GUIZA DE CONCLUSÃO: ESTABELEECER NOVOS PARADIGMAS DE TRIBUTAÇÃO COMO FORMA DE REPENSAR O DIREITO DE TRIBUTAR**

Seguindo a sugestão da temática do XXIII Encontro do CONPEDI, há o comando de que é preciso repensar o direito para criar novos paradigmas. O sistema tributário nacional é um cenário propício para este repensar proposto como tema. Isto significa mudar o *status quo* tributário que busca soluções para os problemas de caixa quase que unicamente por meio da oneração fiscal. Atuar em sentido contrário, entendemos ser uma ruptura paradigmática, pois quem pensaria em buscar o crescimento do país, pela expansão de sua rede de telecomunicações, simplesmente reduzindo tributos? O regime especial de tributação do plano nacional de banda larga (REPNBL-Redes) é este repensar do direito. O REPNBL-Redes é o meio para criação de novos paradigmas, atendendo proposição temática do CONPEDI.

É bem verdade que ainda falta muito para acertarmos nossas previsões e isto ocorre nas diversas esferas governamentais, em diferentes áreas de atuação. São as previsões de PIB, de balança comercial, de superávit primário, de prazos e orçamentos de obras, dentre outras, que frequentemente são revistas causando descrédito no cidadão. A imprecisão de planejamento também está bem representada no REPNBL-Redes. Previsto para 2012, inicia efetivamente um ano mais tarde. Previsto para desonerar um bilhão de reais em 2013, acaba realizando pouco mais da metade.

Este trabalho, no entanto, não teve como objetivo mostrar o que não deu certo, embora tais aspectos também tenham sido abordados, como forma de guardar a neutralidade deste escrito. Ao revés, nossa primeira intenção foi mostrar que estamos caminhando para reduzir desigualdades regionais, implantando um programa ambicioso de acesso universalizado à rede mundial de computadores. Hoje, muitos de nós não conseguimos prescindir do uso da internet nas suas atividades profissionais, sociais e de lazer. E para isto temos dezenas de diferentes ofertas para escolher. E, não vai muito distante, o tempo em que adquirir uma simples linha telefônica representava uma espera que muitas vezes avançava anos adentro.

O tributo é o preço da liberdade porque distancia o homem do Estado, permitindo-lhe desenvolver seu potencial no espaço público sem ter de se sujeitar a qualquer prestação

permanente ao Estado, conforme afirmou Torres. (1998). É indispensável, entretanto, que a demanda de tributo pelo Estado não avance demasiado sobre o mínimo necessário para uma existência digna, o que *lato sensu*, também significa não exorbitar na tributação, inviabilizando a atividade econômica. Os regimes especiais de tributação, que implicam renúncias fiscais, têm tudo para atender a este reclamo da economia.

O REPUBL está aderente aos anseios de uma sociedade que rompe fronteiras e integra seus indivíduos. Com o PUBL o acesso à internet vem para reduzir desigualdades culturais e possibilitar o acesso à educação. A massificação de acesso à internet pode consolidar uma sociedade global, em que se reduzem as desigualdades. Exemplo é o ambicioso programa Inglês sem fronteiras, implantado a partir de março de 2013 pelo Ministério da Educação, com a proposta de propiciar dois milhões de acessos para treinamento na língua inglesa, minimizando secular defasagem dos estudantes brasileiros em relação a seus colegas estrangeiros. A internet é a sua via. O REPUBL pode ajudar.

Pode-se dizer falta muito para a banda larga popular brasileira alcançar os padrões técnicos de nível mundial. É bem verdade que o Governo está provendo acessos populares com velocidade de um Mbps, aquém dos 10 ou 15 Mbps comum na maioria dos domicílios de classe média. Mas não se pode desconsiderar que hoje a internet popular chega aos lares brasileiros a preços bastante atraentes. Pelos seus benefícios, muitos estão dispostos a pagar trinta ou trinta e cinco reais para se integrar digitalmente. A cidadania não prospera no isolamento e para se integrar é preciso estar conectado, estar digitalmente incluído.

O PUBL tem seus méritos e estes devem ser creditados às políticas públicas em vigor. Um país não cresce sem educação e cultura, e contamos para isto com a internet. Mas precisamos também que a sociedade global exerça sua soberania política, rompendo as barreiras criadas por operadoras de telecom que se interessam mais em vender “combos” que disponibilizar um acesso à internet de R\$ 35.

Precisamos muito disso, pois estudos do Banco Mundial, a cada 10 novos acessos de internet num grupo de 100 habitantes, há uma elevação média de 1,3% no Produto Interno Bruto - PIB per capita de países em desenvolvimento (QIANG, 2008). Será bom para o país implantar o PUBL, e para isto esperamos que a Sociedade Global exerça de fato a sua soberania.

## NOTAS EXPLICATIVAS

<sup>1</sup> Dentre as manifestações oficiais do Governo Federal sobre a importância do PNBL e seus meios de consecução, como o RNPBL, citamos como exemplo de apresentação estruturada a que foi realizada em 18.06.2013, pelo Secretário de Telecomunicações, do Minicom, Maximiliano Martinhão, em audiência pública sobre o PNBL, na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados – Brasília – DF.

<sup>2</sup> O Processo Produtivo Básico (PPB) foi definido por meio da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, como sendo “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”.

<sup>3</sup> Depois da assinatura do Convênio ICMS 38 pelos Estados do Pará e São Paulo e o Distrito Federal, aderiram ao convênio os Estados do Rio Grande do Sul (Conv. ICMS 67/09); Acre, Paraná, Pernambuco e Sergipe (Conv. ICMS 11/10); Amapá e Ceará (Conv. ICMS 139/10); Goiás e Espírito Santo (Conv. ICMS 30/11); Rio de Janeiro (Conv. ICMS 44/11); Santa Catarina (Conv. ICMS 68/11); Bahia (Conv. ICMS 112/12) e Rondônia (Conv. ICMS 74/13).

## REFERÊNCIAS

BANDA LARGA: Brasil supera os 110 milhões de acessos no 1º semestre. In *Convergência Digital*. 26.08.2013. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=>. Acesso em 28 ago 2013.

*Brasil Conectado - Programa Nacional de Banda Larga*. Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Brasília, DF. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/3o-fbc/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga>>. Acesso em: 15 fev. 2014. , 30 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997 (Lei Geral de Telecom). Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de Novembro de 2005 (Lei do Bem). Institui o [...]Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital [...] e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; [...]; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Ajuste SINIEF 2, de 3 de Abril de 2009. Institui a Escrituração Fiscal Digital – EFD; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr 2009.

---

BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Convênio ICMS 38, de 3 de Abril de 2009. Autoriza a concessão de isenção de ICMS nas prestações de serviço de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga prestadas no âmbito do Programa Internet Popular. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.175, de 12 de Maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL; [...]; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mai. 2010.

BRASIL. Medida provisória nº 563, de 3 de abril de 2012. Institui [...] o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 abr. 2012a.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Termos de Compromisso de expansão da banda larga. In *Portal Ministério das Comunicações*. Atualizado em 19.07.2012b. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/termos-de-compromisso-de-expansao-da-banda-larga>>. Acesso em: 14 fev 2014.

BRASIL. Lei nº 12715, de 17 de Setembro de 2012. Institui [...] o Regime Especial de tributação do Programa Nacional de Banda Larga para implantação de redes de telecomunicações [...]. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2012c.

BRASIL. Decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013. Regulamenta a Aplicação do Regime Especial de Tributação Do Programa Nacional de Banda Larga [...] de Que Trata a Lei Nº 12.715, de 17 de Setembro de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 fev. 2013a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projeto de lei de diretrizes orçamentárias –2014. Anexo IV.12- Compensação da Renúncia de Receitas. Brasília, DF. Mar. 2013b. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento\\_14/Anexo\\_IV.12\\_Compensacao\\_Renuncia\\_Receita.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento_14/Anexo_IV.12_Compensacao_Renuncia_Receita.pdf). Acesso em: 22 fev 2014.

BRASIL. Lei nº 12.837, de 9 de Julho de 2013. Altera as Leis nos [...] 12.715, de 17 de setembro de 2012, para estender a data-limite para adesão ao Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações - REPNBL-Redes, [...]. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2013c.



---

BRASIL. Ministério das Comunicações. *Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) – Situação em Junho de 2013*. Brasília, DF, 2013d. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>>. Acesso em: 12 de ago de 2013.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro 2013*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2013/Analismensaldez13.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

CARVALHO, Raimundo Elói de. Gastos tributários no Brasil. *Seminário Internacional de Gastos Tributários BID/FMI*. Washington, DC, Nov.2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/Eventos/SeminarioInterBIDFMI/TextoQuadrosGASTOSTRIBUTARIOSNOBRASILSEMINARIO.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2014.

CARVALHO, Jr., Antônio Carlos Costa d'Ávila. *Renúncias de Receitas e o Processo Orçamentário*: Comentários ao Acórdão 747/2010 – TCU – Plenário. Publicações Institucionais do TCU. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2538253.PDF>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

DIAS, Lia Ribeiro. Dilma quer PNBL com velocidade média de 10 Mbps. In *TeleSintese*. 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://telesintese.com.br/index.php/plantao/25066-dilma-quer-pnbl-com-velocidade-media-de-10-mbps>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

GOMES, Rodrigo. PNBL, nas mãos do mercado, joga contra a democratização do acesso à internet. In *RBA – Rede Brasil Atual – Caderno de Cidadania*. 06.09.2013. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br>. Acesso em 07 set 2013.

GONTIJO, José. *Regime especial de tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPBL-Redes)*. Workshop. Brasília, DF. Ministério das Comunicações. 12 de março de 2013. Brasília – DF, 2013.

GOVERNO APRESENTA PLANO DE BANDA LARGA E COMEÇA A CONSTITUIR FÓRUM BRASIL DIGITAL. In *NIC BR*. 7 mai 2010. Disponível em: <<http://www.nic.br/imprensa/clipping/2010/midia446.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15062011-153003/>>. Acesso em: 2014-02-19.

---

IANONI, Marcus. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 577–598, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0101-315720130004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-315720130004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 fev. 2014.

MARTINHÃO, Maximiliano. *Programa Nacional de Banda Larga - PNBL*. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 15 fev. 2014. , 18 jun. 2013

NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *Mapa da exclusão digital*. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2012.  
PUREZA, Maria Emilia Miranda. *Disciplinamento das renúncias de receitas federais – Inconsistências no controle dos gastos tributários*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2007/Estudo052007.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

QIANG, Zhen-Wei Christine. Mobile telephony: a transformational tool for growth and development. In *Private Sector and Development*. Issue 4, November 2008.

ROSA, Jose Rui Goncalves. Benefícios ou Gastos Tributários: Aperfeiçoando critérios de identificação e de estimativa da renúncia de receita. *Tributação em Revista*, Brasília, Ano 18, n.61, p. 21-32, Jan-Mar 2012. Disponível em: <[http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17986:edicao-no-61&catid=81:tributacao-em-revista&Itemid=534](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17986:edicao-no-61&catid=81:tributacao-em-revista&Itemid=534)>. Acesso em: 19 fev. 2014.

ROSA Jr., Luiz Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. 20. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 85, p. 83–102, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

\_\_\_\_\_. Solidariedade e Justiça Fiscal. In CARVALHO, Maria Augusta Machado (Coord). *“Estudos de Direito Tributário em homenagem à memória de Gilberto de Ulhôa Canto”*. Rio de Janeiro. Forense. 1998.