



# **FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (FUST): O DEBATE POLÍTICO**

Bernardo Felipe Estellita Lins  
Consultor Legislativo da Área XIV  
Ciência e tecnologia, Comunicação Social, Informática,  
Telecomunicações e Sistema Postal

**NOTA TÉCNICA**

**SETEMBRO DE 2020**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2020 Câmara dos Deputados.

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

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

## **SUMÁRIO**

<b>FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (FUST): O DEBATE POLÍTICO .....</b>	<b>4</b>
1. INTRODUÇÃO .....	4
2. O CONTEXTO DO DEBATE: UNIVERSALIZAÇÃO, ONTEM E HOJE.....	4
3. CUSTEIO DE OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO UNIVERSAL E O FUST.....	6
4. DISTORÇÕES DECORRENTES DO CUSTEIO DA UNIVERSALIZAÇÃO....	9
5. INTERNET E UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	13
6. OS ENTRAVES AO USO DO FUST .....	15
7. A COVID-19 E AS DEMANDAS POR UNIVERSALIZAÇÃO.....	18
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	24

## **FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (FUST): O DEBATE POLÍTICO**

---

### **1. INTRODUÇÃO**

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) constitui uma fonte de recursos para custear projetos que induzam as operadoras a atender com equidade os diversos grupos de usuários do setor. Pelo fato de não ser utilizado, tendo praticamente a totalidade dos recursos contingenciados, tem sido objeto de amplo debate legislativo, com um número expressivo de propostas oferecidas.

Esta nota técnica oferece uma resenha desse debate e uma fundamentação de economia política para melhor situá-lo, dando destaque às questões levantadas pela superveniência da crise de Covid-19.

### **2. O CONTEXTO DO DEBATE: UNIVERSALIZAÇÃO, ONTEM E HOJE**

Os programas de universalização de serviços públicos, como água e esgoto, energia elétrica e telefonia, são demandas regulatórias. Na medida em que o Estado se coloca na posição de árbitro de cada um desses setores, de um lado assegurando seu desenvolvimento e, de outro, limitando seus ganhos a níveis “justos” de remuneração, demandas de correção da oferta desses serviços ganham relevância. Uma dessas demandas é a da universalização dos serviços.

Os serviços de infraestrutura se constituem, de fato, em bens de mérito. Asseguram ao consumidor um melhor padrão de vida em termos de saneamento, saúde e condições de trabalho. Proveem, também, acesso a mercadorias (por exemplo, bens culturais) que melhoram seu conhecimento, sua interação social e seu nível de lazer. Serviços de telecomunicações como telefonia móvel, acesso à internet em banda larga fixa e internet móvel, são

encarados, portanto, como fatores de integração social e, mais recentemente, de educação. Por essa razão, deveriam ser oferecidos a todos.

Por outro lado, na medida em que esses serviços asseguram ao consumidor benefícios que não são precificáveis (não há, por exemplo, como uma empresa de saneamento ser remunerada pela melhoria da saúde da população atendida com esgotamento sanitário, ou como a operadora de internet cobrar do consumidor pelo seu ganho de educação ou cultura), o provedor tenderá a oferecer o serviço em volume e qualidade menores do que aqueles que seriam socialmente eficientes. A criação de mecanismos para aproximar essa oferta a um nível socialmente apropriado constitui, portanto, o fundamento da política de universalização do serviço.

Note-se que a universalização não decorre da caracterização jurídica de um direito ao serviço. Na medida em que este depende de uma infraestrutura relativamente complexa e, na maior parte das vezes, integrada a sistemas em rede de alcance nacional, não há como se garantir, *a priori*, a qualquer cidadão e em qualquer caso, o acesso a esses serviços. A universalização é melhor compreendida como uma obrigação (ou uma cesta de obrigações) a ser atendida pelos provedores desses serviços, de modo gradual. É uma política de orientação dos investimentos na expansão do serviço e na sua qualidade, de modo que todos os grupos sociais tenham acesso ao mesmo em condições de equidade.

A política de universalização traz ao regulador a missão de identificar mecanismos para orientar esse investimento e compensar perdas decorrentes das distorções que esse impõe à empresa no esforço de realizá-lo. Há casos em que o interesse comercial do provedor em expandir sua infraestrutura e a redução dos custos para implantá-la, decorrente do avanço tecnológico, resultam em uma tendência natural de mercado ao gradual atendimento de toda a população, dentro de prazos e condições razoáveis. Nesses casos, não há sentido em estabelecer uma política de universalização. Essa, no entanto, não é a situação existente no setor de telecomunicações.

Obrigações de serviço universal (OSU) são, então, impostas ao provedor de um serviço público na forma de uma cesta de serviços de “boa

qualidade”, assegurada a um conjunto estendido e bem delimitado de usuários, com tarifas “acessíveis”, de acordo com um cronograma preestabelecido. Não é trivial, porém, determinar quantidade, qualidade, tarifa e prazos para a cesta de referência composta por esse conjunto de obrigações. Esses parâmetros ficam expostos a negociações contratuais complexas entre regulador e regulados.

A definição dos elementos de serviço que compõem essa cesta de referência para as obrigações de universalização varia de um país a outro e ao longo do tempo. O histórico da universalização da telefonia fixa comutada é ilustrativo dessa variação, conforme mostra a tabela 1.

**Tabela 1 – Estágios de universalização nas telecomunicações fixas**

Estágio	Início no Brasil	Objetivos
I – Montagem da infraestrutura	Anos 1940-1960	Infraestrutura do STFC TUPs
II – Paridade regional	Anos 1970-1980	Atendimento a todas as localidades Telefones de uso comercial
III - Massificação	Anos 1990-2000	Expansão da base da telefonia residencial fixa Expansão da infraestrutura de apoio ao serviço móvel
IV – Rede completa	2000-2010	Serviços diversificados Expansão da banda larga Convergência digital
V – Serviços personalizados	2010 em diante	Serviços avançados Comunicação M2M Aplicações de IA

Fonte: adaptado de Penedo e Pinto (2000: 193) e atualizado.

Esses estágios, em certa medida, se sobrepõem, em especial quando a administração do setor se confronta com uma diversidade territorial e social como a do Brasil e de outros países de grande extensão.

### 3. CUSTEIO DE OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO UNIVERSAL E O FUST

No Brasil, houve historicamente a combinação de quatro instrumentos distintos para garantir recursos para custear a universalização: custeio direto pelo erário, subsídio cruzado direto, obrigações contratuais

decorrentes da outorga do serviço ou de leilões para acesso a insumos e uso de fundos setoriais alimentados com taxas aplicadas ao próprio setor.

O investimento direto do Estado em projetos de interesse tem um exemplo, no setor de telecomunicações, dado pelo Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). O Ministério das Comunicações mantém uma rede que alcança municípios, distritos ou comunidades de pequena capacidade econômica para assegurar a oferta de internet em condições de atender pontos de acesso coletivo como escolas, postos de saúde e unidades das forças armadas. Esses acessos são assegurados por contratos do governo com empresas do setor que operam cada segmento da rede. Atualmente, o principal insumo do programa é o uso de capacidade operacional do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações, da Telebrás.

A segunda alternativa, de subsídios cruzados, tem sido evitada no setor de telecomunicações desde a privatização do sistema Telebrás. Antes da privatização, no período em que a holding Telebrás coordenava os investimentos na telefonia, havia mecanismos de subsídio cruzado bem estabelecidos. Nesse contexto, as tarifas de longa distância embutiam um sobrepreço que era repassado às operadoras de telefonia local para custeio da expansão da infraestrutura, com objetivos de universalização<sup>1</sup>.

A terceira fonte de recursos citada consiste na imposição ou negociação de metas a serem atendidas por cada empresa a título de contrapartida com o regulador. O exemplo mais importante é o do Plano Geral de Metas de Universalização do STFC (PGMU), que consiste em um conjunto de obrigações como contrapartida do contrato de concessão, cujo montante é contabilizado e constitui, portanto, uma obrigação tanto física (alcançar a meta estabelecida no plano) quanto contábil (fazer uso de um montante de recursos decorrente da margem de lucro do serviço, estabelecido no processo contratual ou regulamentar). Outro exemplo é o atendimento de metas de expansão da

---

<sup>11</sup> O principal do investimento era oriundo de uma variedade de instrumentos: da emissão de títulos, da lucratividade da prestação dos serviços de telefonia local, de aportes governamentais diretos e de um mecanismo de autofinanciamento, pelo qual o consumidor custeava a instalação da sua linha fixa e se tornava titular da mesma e detentor de ações da operadora local que o atendia (LINS, 2017: 27-28).

infraestrutura como contrapartida à autorização de uso de radiofrequências, adotado para orientar investimentos em telefonia móvel.

O último mecanismo de custeio citado, enfim, é a adoção de fundos setoriais capazes de prover recursos para custear projetos de universalização. O setor de telecomunicações dispõe de um fundo exclusivamente destinado a esse objetivo, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). O fundo recebe mensalmente 1% da receita bruta de serviços das empresas do setor, além de valores transferidos do Fistel, fundo de fiscalização do setor, contabilizando cerca de R\$ 1,5 bilhões ao ano (tabela 2). O saldo contábil acumulado do Fust supera atualmente R\$ 22 bilhões.

**Tabela 2 – Arrecadação do FUST 2014-2019**

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aporte anual	1.545	1.564	1.432	1.058	854	1.487
Total acumulado	15.428	16.973	18.537	19.969	21.027	22.514

Fonte: SIAFI. Valores em R\$ milhões.

O uso do Fust vem sendo frustrado por uma combinação de fatores que será discutida mais adiante. Se olharmos para outros serviços de infraestrutura, porém, esse mecanismo de um fundo de universalização é efetivamente aplicado. Um exemplo é o uso, no setor elétrico, da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), fundo setorial destinado a uma variedade de compensações, entre as quais a tarifa residencial de baixa renda e a eletrificação rural. A CDE movimenta cerca de R\$ 18 bilhões anualmente.

Há algumas alternativas a essas fontes de custeio que procuram estar mais próximas do mercado. Baseiam-se no pressuposto de que as externalidades dos serviços decorrem em parte de direitos mal definidos. Abrem, assim, a possibilidade de oferta e de remuneração mais próximos da eficiência social desejada. Um exemplo histórico na telefonia foi a prática de remeter a propriedade da linha ao usuário, como ocorria no sistema Telebrás. Aonde o usuário fosse, a linha o acompanharia. Desse modo força-se o provedor a garantir o serviço sem restrições geográficas. Tais abordagens não são isentas

de problemas: implicam em diversos desafios de natureza operacional e de continuidade do direito.

À medida que as demandas por universalização vão migrando para estágios mais avançados, os instrumentos de custeio vão sendo adaptados. Como exemplo, no caso das telecomunicações, vale citar que o PGMU foi objeto de transições (um caso paradigmático foi a negociação de redução das obrigações de instalação de telefones de uso público e de postos de serviço presencial, em favor de investimentos em ramais de backhaul de internet em 2008, episódio conhecido como “troca PST-backhaul”, formalizado pelo Decreto nº 6.424/2008). Trata-se de uma motivação para que o Fust seja objeto de propostas que ampliam seu escopo de aplicação.

#### 4. DISTORÇÕES DECORRENTES DO CUSTEIO DA UNIVERSALIZAÇÃO

Qualquer que seja a modalidade de custeio escolhida, dois problemas importantes são, por um lado, os efeitos das obrigações de serviço universal sobre a operadora e, por outro lado, as perdas de peso morto impostas pelos mecanismos de arrecadação dos recursos alocados à universalização.

Do lado da operadora, há um custo de lucratividade correspondente ao peso que a obrigação de serviço universal impõe à firma. Ao variar o preço, a quantidade do serviço ou a receita da empresa, esta poderá incorrer em redução dos lucros.

Mede-se o custo de lucratividade comparando-se os lucros da operadora, em equilíbrio de mercado, com e sem as obrigações de serviço universal. Há várias dificuldades para se determinar essa diferença de lucratividade, principalmente porque há diferenças quando a contabilidade é realizada sobre dados históricos da operadora (*backward looking*) ou sobre dados prospectivos (*forward looking*). Combinar dados coletados de uma ou de outra forma pode propiciar distorções.

Além disso, há outros detalhes que podem ser relevantes. Aspectos como mudanças tecnológicas, novas opções contratuais, variações

tarifárias, custeio ou depreciação contábil dos elementos de rede, reordenação ou atualização da infraestrutura e aumento da produtividade podem introduzir diferenças contábeis não relacionadas às obrigações de serviço universal.

A análise do custo de lucratividade pode ser importante quando se adotam mecanismos de ajuste de preços ou de imposição de quotas. O custo de lucratividade é irrelevante, porém, quando a operadora se encontra sob um regime de regulação por taxa de retorno<sup>2</sup>.

Uma forma de contornar alguns dos problemas decorrentes do custo da lucratividade é a adoção de leilões de universalização. Nesses casos, existindo mais de um provedor no mercado, pode-se estabelecer um conjunto de obrigações de serviço universal e uma modalidade de custeio, abrindo um edital às empresas que possam vir a se interessar pelo seu atendimento (SORANA, 2000).

O mecanismo de leilão leva a operadora mais eficiente a assumir as obrigações de serviço universal. Isto redundará em menor dispêndio ou em maior retorno para o erário. Além disso, o processo libera o regulador da necessidade de obter informações muito pormenorizadas acerca da operadora. Os compromissos da operadora e o valor da contrapartida ficam definidos no momento da adjudicação. Por outro lado, o leilão demanda a existência de certo número de competidores, pois dessa forma eleva-se o ganho do regulador e reduz-se a possibilidade de acordo entre os participantes.

Outro problema decorrente de políticas de universalização é o do custo de bem-estar, decorrente de perdas de peso morto.

Conceitualmente, perdas de peso morto surgem quando a operadora trabalha em um nível de preços e de oferta diferentes daqueles associados ao equilíbrio competitivo. Nesse caso, os ganhos adicionais obtidos pela empresa graças ao seu poder de mercado são menores que as perdas incorridas pelos usuários, decorrentes dessa diferença de preços e quantidades praticadas. O saldo negativo é a perda de peso morto. Quando certos

---

<sup>2</sup> A relação entre as obrigações de serviço universal e a modalidade de regulação tarifária a que o regulado está sujeito é objeto de extensa literatura. Mecanismos de incentivos, a exemplo da regulação de teto de preço, podem ser combinados com OSU para assegurar reduções de distorção de preços e maior bem-estar agregado dos consumidores, dentro de certos limites (ver, por exemplo, BAAKE, 2002: 298-299).

mecanismos de custeio da universalização são adotados, como o subsídio cruzado ou a adoção de uma taxa para composição de um fundo, a mudança do preço final ao consumidor sobretarifado não corresponde exatamente ao benefício de quem recebe o subsídio. Isto eleva a perda de peso morto.

Nem sempre esses valores são claramente observados. Por exemplo, subsídios cruzados financiam a universalização de um serviço mediante a aplicação de uma taxa arrecadatória sobre outro serviço. Se a empresa que presta ambos os serviços é a mesma, o subsídio cruzado pode ser interno. O regulador limita-se a autorizar uma tarifa mais elevada sobre o serviço que irá custear a universalização e a impor obrigações de serviço universal correspondentes. Nesses casos, a operadora contabiliza internamente a transferência dos recursos e os montantes não são verificáveis a priori pelo regulador.

Já um exemplo de subsídios cruzados explicitados foi a imposição, por alguns reguladores estaduais nos EUA, tais como na Califórnia e no Oregon, de taxas sobre as ligações de longa distância (interLATA) efetuadas dentro do estado para custear a telefonia rural local. Nesses casos, as distorções que o mecanismo provoca ficam evidenciadas. Em primeiro lugar, quando a gestão dos recursos é feita mediante a estruturação de um fundo, resulta em um custo de administração e em taxas e encargos bancários sobre a aplicação dos recursos.

Além disso, a perda líquida de peso morto fica evidente. Como o serviço de longa distância tinha um comportamento mais elástico do que a telefonia local, a perda de peso morto decorrente da sobretaxa era relativamente maior do que os ganhos do consumidor rural com o serviço local que passava a usufruir.

Ocorria, ainda, uma corrosão da arrecadação da empresa de longa distância pela competição. O serviço que subsidiava a universalização se tornava mais caro, o que estimulava a entrada de novos concorrentes. Por um lado, isso forçava a redução dos preços da operadora incumbente, mesmo com a aplicação da taxa, e corroía sua margem de lucro. Por outro lado, viabilizava-

se a entrada no mercado de empresas menos eficientes, que se limitavam a atender apenas usuários de menor custo e melhor retorno (*cream skimming*).

Havia, enfim, o agravante de que esses subsídios se destinavam a usuários que teriam poder aquisitivo para adquirir serviços de telefonia mesmo a tarifas mais elevadas. Nas palavras de um pesquisador norte-americano, é discutível impor um aumento de tarifa a uma comunidade pobre, para levar telefonia subsidiada a criadores de cavalos nas áreas rurais do estado (FARRELL, 1996: 215, citado por LAFFONT e TIROLE, 2000: 224).

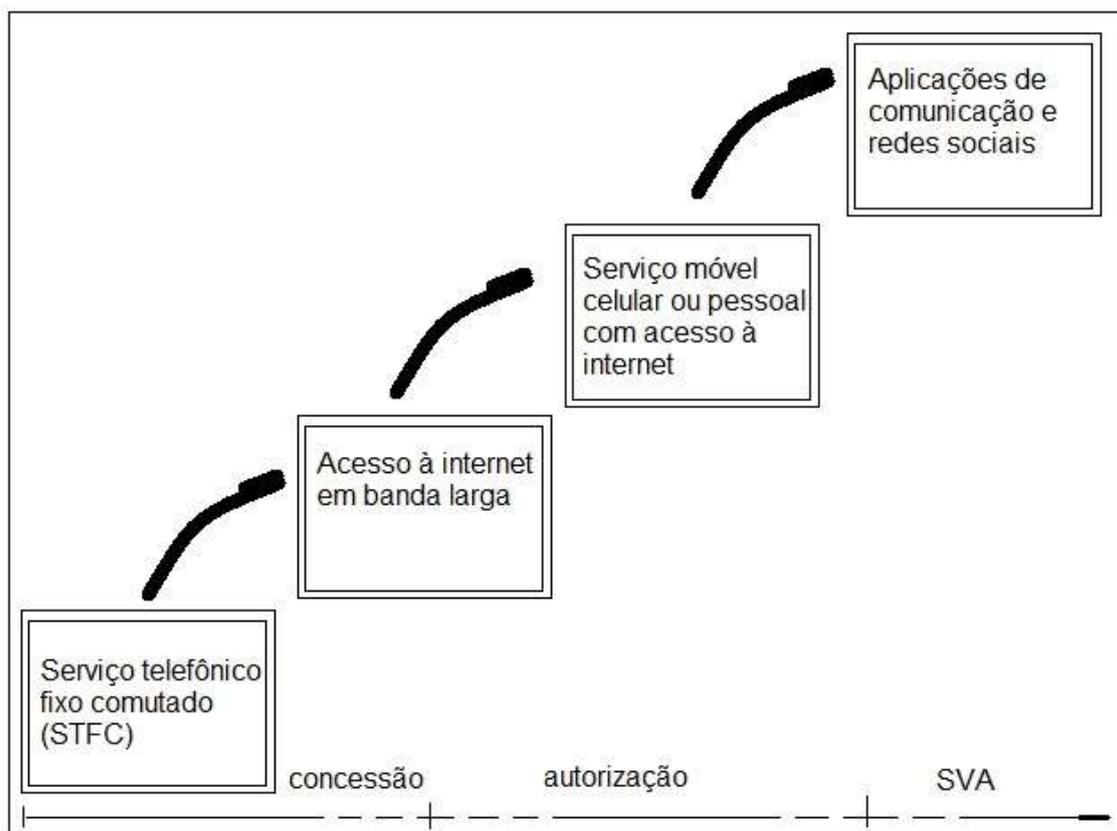
Por tais razões, nem sempre as obrigações de serviço universal são um mecanismo apropriado para estender o uso do serviço. Há alternativas de universalização mais interessantes em certos casos, como a adoção de uma tarifa social para incorporação do usuário de baixa renda ao sistema. Nesse caso, abre-se aos usuários de baixa renda o acesso ao serviço, limitando-se seu uso a um pequeno volume de consumo. Uma vez ultrapassado esse patamar, a tarifa vai sendo ajustada aos valores usuais.

Esse mecanismo, que em serviços como energia elétrica e saneamento tem sido bem-sucedido, fracassou por ora nas telecomunicações no Brasil. A viabilidade da tarifa social está condicionada a dois aspectos: primeiro, ao mecanismo de escolha dos usuários que poderão candidatar-se; segundo, à escolha da tarifa propriamente dita, que deve ser baixa o suficiente para atender ao consumidor mais carente, mas com um ajuste gradual, de modo a revelar os usuários que têm maior poder aquisitivo, muitas vezes oriundo da informalidade, e que, portanto, têm um incentivo a consumir mais serviços. Deseja-se que a tarifa social seja um fator de agregação de novos consumidores e não um mecanismo de migração de clientes para uma condição subsidiada. A tarifa social concebida para a telefonia fixa, denominada Acesso Individual Classe Especial – AICE, alcança cerca de 0,2% da base de usuários do STFC. Sua pouca relevância decorre da combinação de uma preferência do consumidor de baixa renda pelo celular pré-pago com a resistência das operadoras do STFC em facilitar o acesso à tarifa, temendo precisamente a migração de usuários já atendidos para essa modalidade de tarifação.

## 5. INTERNET E UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

Outro desafio na concepção de políticas de universalização é a evolução de interesses e de hábitos sociais da base de usuários, que acompanha a evolução da tecnologia. A tabela 1 explica em parte essa migração de estágios para o STFC, mas uma visão mais ampla é dada na figura 1 abaixo.

**Figura 1 – Evolução dos interesses dos usuários nos serviços**



Fonte: Elaboração própria

Em 1997, à época da privatização do sistema Telebrás, o serviço de voz ainda era a referência de comunicação interpessoal e a telefonia fixa era a modalidade de maior relevância em termos de base de clientes. O conceito de universalização e a formalização dos instrumentos aplicáveis, delimitados na Lei nº 9.472/1997, estabelecia um vínculo regulatório claro: serviços sujeitos a obrigações de universalização e continuidade (no caso, apenas o STFC) seriam outorgados por concessão por prazo determinado. Os demais serviços seriam

outorgados por autorização. À época, tanto o celular quanto o acesso à internet em banda larga eram serviços dispendiosos destinados a uma elite de consumidores.

Os saltos tecnológicos representados pelos ganhos de desempenho das redes de comunicação de dados, pela digitalização da telefonia móvel celular, pela explosão de aplicativos de internet e pelo surgimento de dispositivos móveis com capacidade computacional (tablets e smartphones) transformaram gradualmente esse panorama. Os terminais de telefonia celular baratearam, a velocidade do serviço multiplicou-se, a oferta do serviço pré-pago alavancou sua adoção em grande escala e os aplicativos de internet se consolidaram como substitutos dos serviços tradicionais de comunicação de dados e voz. O smartphone tornou-se a opção de escolha do consumidor e seu uso voltou-se predominantemente ao acesso móvel à internet<sup>3</sup>.

Em dezembro de 2019, segundo dados da Anatel, havia no Brasil 226 milhões de terminais de telefonia celular em operação, 34 milhões de linha de telefonia fixa em serviço, 33 milhões de acessos à internet em banda larga fixa e 16 milhões de acessos de TV por assinatura (Anatel, 2019).

Desse modo, gradualmente as demandas por universalização de telecomunicações se deslocaram do STFC ao acesso fixo à internet, em seguida à telefonia móvel e, atualmente, aos aplicativos de grande capacidade de intercâmbio de dados. A visão tradicional da universalização foi sendo esterilizada pela evolução tecnológica do serviço e pela cultura do seu usuário. A figura acima aponta a inconsistência dessa perspectiva com as previsões legais. Como se verá adiante, a outorga do serviço por concessão é um requisito para a imposição de obrigações de universalização e para acesso ao Fust. No entanto, tal modalidade de outorga alcança apenas o STFC, podendo-se aplicar esses instrumentos de custeio à infraestrutura usada para telefonia fixa e, em grau limitado, à rede de comunicação de dados. Outras demandas, por exemplo

---

<sup>3</sup> Dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) revelam que, no período da Covid-19, 98% dos usuários de internet em banda larga fazem uso de acesso móvel, via ligação celular ou rede wireless. Em comparação, 60% desses usuários fazem uso de alguma modalidade de acesso fixo (CETIC.BR, 2020: 9).

as relativas à instalação de infraestrutura de torres para acesso à telefonia móvel, estão além do alcance desses instrumentos.

No caso de demandas por aplicações avançadas, estas se caracterizam como serviços de valor adicionado (SVA), “atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações”. Não constituem, portanto, serviços de telecomunicações, sendo o provedor de SVA visto como usuário de tais serviços. Nesse caso, o uso de recursos de universalização do setor demandaria, portanto, uma revisão mais profunda da legislação.

Um risco existente nas políticas de universalização é seu uso estratégico ou político por agentes do mercado ou interesses político-partidários. Essa pressão é recorrente nas demandas apresentadas ao regulador e no debate legislativo. A empresa incumbente pode usar as obrigações de serviço universal para obter recursos para atendimento de certas áreas, para assegurar a adjudicação de contratos, ou para erigir barreiras à entrada de concorrentes. Empresas entrantes, por sua vez, podem demandar obrigações de serviço universal para obter recursos para montagem de infraestrutura, acesso a subsídios ou assimetrias tarifárias. Determinados grupos de usuários, como ruralistas, prefeitos de cidades pequenas ou moradores de regiões ou bairros com representantes influentes, que tenham força suficiente para impor-se junto ao regulador, podem demandar obrigações de serviço universal que os beneficiem (cf. AUFDERHEIDE, 1999: 98-99).

No setor elétrico, esses movimentos foram observados em várias oportunidades e resultaram em ajustes da legislação que tornaram mais complexa a regulação do setor. É importante ter em mente essas movimentações de interesse no exame do problema do Fust.

## 6. OS ENTRAVES AO USO DO FUST

A aplicação do Fust em projetos de universalização dos serviços de telefonia tem sido dificultada, no Brasil, não apenas por problemas

decorrentes da forma como a legislação foi construída, mas também por impasses políticos.

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT – Lei nº 9.472/1997) delimitou o uso do fundo para financiar “a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço”. Com a redação, limita-se a aplicação do Fust apenas às obrigações de serviço universal impostas pelo regulador. A interpretação usual é que o fundo alcançaria, portanto, apenas as concessionárias de serviços prestados em regime público, sujeitos a obrigações de universalização, hoje apenas as incumbidas do STFC, ou seja, Oi, Embratel, Telefônica, Algar e Sercomtel.

A Lei do Fust (Lei nº 9.998/2000) expandiu ligeiramente o alcance da universalização, incluindo linhas de ação como a implantação de acessos à internet para bibliotecas, escolas e centros de saúde ou o fornecimento de equipamentos de interface para instituições de atendimento a pessoas com deficiência. O conceito da universalização voltada à paridade regional continuou preservado: atendimento a pequenas localidades, a comunidades de baixo poder aquisitivo, a áreas rurais, a áreas de fronteira ou remotas. O Decreto nº 3.624/2000 estendeu algo mais esse alcance, admitindo o uso do fundo para instalação de equipamentos terminais para uso de internet nas escolas e bibliotecas.

O primeiro edital de uso do Fust, lançado na gestão de Pimenta da Veiga no Ministério das Comunicações, concebeu um projeto que se beneficiava desse alcance estendido e destinava recursos do Fust a escolas e bibliotecas, contemplando não apenas o fornecimento de acessos à internet, mas também o arrendamento de equipamentos de informática para uso nessas instituições e a contratação de manutenção e atualização dessas configurações. A cessão desses equipamentos e a gestão desse acervo ficariam a cargo das prestadoras do STFC.

Essas medidas resultariam, conforme a localização de cada unidade, em benefício para a empresa incumbente, em detrimento da

competição no setor. Além disso, para determinadas aplicações previstas, como a locação de equipamentos terminais e de informática, já havia, como há atualmente, diversas empresas de varejo ou do setor de informática que poderiam participar de uma licitação para tal fim, mas o uso do Fust inviabilizava a alternativa.

O projeto foi objeto de questionamento pelo então deputado Sérgio Miranda, tendo sido suspenso por liminar e, posteriormente, por parecer do TCU. Desde então, o uso do Fust foi praticamente anulado, ficando o custeio da universalização restrito às metas contratuais das incumbentes do STFC via PGMU e às contrapartidas das autorizadas a prestar outros serviços, inseridas em editais de adjudicação de uso de frequências.

Em busca de uma solução, a Anatel chegou a conceber um Serviço de Comunicação Digital (SCD), que corresponderia a uma nova modalidade de concessão, alcançando o uso do Fust (GOMES e MACIEL, 2005: 58). A proposta não evoluiu, persistindo a alternativa de autorização de um novo serviço em regime privado, o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), destinado a prover o intercâmbio de informação multimídia por qualquer meio em uma área de serviço delimitada.

Os interesses envolvidos na inoperância do Fust ficaram gradualmente evidenciados no debate legislativo. Há um impasse entre as incumbentes do STFC, que desejam preservar os privilégios de acesso ao fundo, como forma de manter um diferencial de mercado ou, em último recurso, procurar a recuperação das contribuições não utilizadas, e outras empresas que gostariam de usar o fundo para alavancar sua participação no setor. Há interesses de beneficiários em potencial, que incluem segmentos econômicos e categorias profissionais, na revisão do alcance do Fust. O próprio governo percebeu, na inoperância do Fust, uma oportunidade para contingenciar esses recursos em favor do Tesouro Nacional. A LGT e Lei do Fust, em suma, promoveram o surgimento de uma situação estratégica de grande complexidade para o regulador<sup>4</sup>.

---

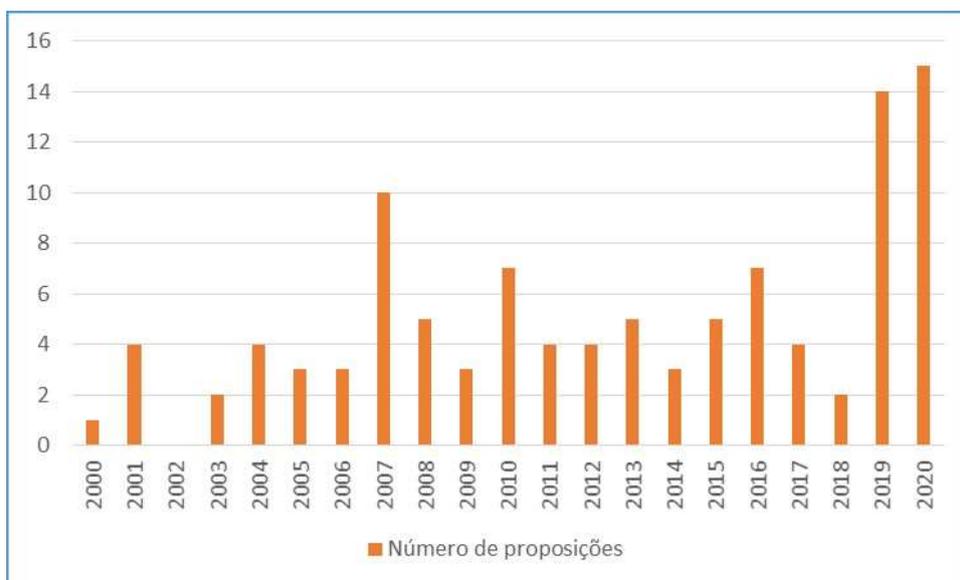
<sup>4</sup> Em outros países, há desafios diferentes para promover uma evolução das OSU no sentido de abarcar serviços de acesso à internet em banda larga e telefonia móvel. No caso do México, por exemplo, os compromissos de atendimento a acordos multilaterais, em especial o NAFTA, exporiam o país a

Desde o impasse promovido pelos questionamentos do TCU, os recursos recolhidos foram destinados à composição de saldos do orçamento federal. A PEC nº 187/2019, de iniciativa do Senado Federal, no momento em discussão naquela Casa, condiciona a permanência dos fundos setoriais a uma ratificação do Legislativo por lei complementar, sendo o patrimônio dos fundos extintos transferido à União. Por ora, essa perspectiva de extinção é a que predomina para o Fust caso a emenda constitucional seja aprovada.

## 7. A COVID-19 E AS DEMANDAS POR UNIVERSALIZAÇÃO

Na evolução das demandas por universalização de serviços de telecomunicações, o episódio da pandemia de Covid-19 foi marcado por uma expansão do debate a respeito do Fust. A simples observação do número de proposições oferecidas na Câmara dos Deputados voltadas a mudar as regras do Fust ilustra esse ponto (figura 2).

**Figura 2 – Propostas de alteração do Fust: 2000-2020**



Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG/Câmara dos Deputados.

demandas compensatórias caso novas obrigações viessem a ser impostas à telefonia celular e à comunicação multimídia por mecanismos contratuais. No Brasil, as contrapartidas adotadas nos leilões de frequência têm evitado o surgimento dessas controvérsias, por se tratar da adoção de um mecanismo de mercado (ver, por exemplo, BURKART, 2007: 175-176).

Observe-se que em 2007, ano em que um número maior de proposições havia sido oferecido, das dez iniciativas, quatro destinavam recursos à educação, duas a pessoas com deficiência e uma a saúde. Em 2019, das quatorze propostas, apenas uma destinava-se a educação; duas propostas defendiam a melhoria de serviços públicos digitais e duas orientavam-se a segurança pública. Seis dessas propostas propunham mudanças estruturais do Fust. Ao final de 2019 foi aprovado, na Câmara, o Projeto de Lei nº 1.481, de 2007, do Senado Federal, com nova redação que mudou a roupagem do Fust. O fundo deixaria de estar vinculado a obrigações de serviço universal e seus recursos seriam administrados por uma estrutura de gestão própria. Em 2020, dos quinze projetos propostos até setembro, sete relacionam-se a educação e dois a saúde, refletindo as demandas decorrentes da Covid-19.

Com a aprovação, em 2019, do projeto de lei vindo do Senado, a maior parte das proposições em tramitação na Câmara foram arquivadas. Em setembro de 2020, 27 propostas encontravam-se em exame, em diversos estágios da tramitação.

Durante o período da Covid-19 foram oferecidos, até setembro de 2020, os projetos de lei relativos ao Fust enumerados na tabela 3 a seguir.

**Tabela 3 – Proposições oferecidas desde fevereiro de 2020: FUST**

Número	Data	Ementa	Autores	Tramitação
PL 941/2020	24/03/2020	Destina recursos do FUST para ações de emergência em saúde pública.	Afonso Hamm	Aguardando Autorização do Despacho
PL 996/2020	25/03/2020	Destina recursos do FUST ao Ministério da Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à	Eduardo Bismarck	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados

Número	Data	Ementa	Autores	Tramitação
		pandemia do Covid-19.		
PL 2066/2020	22/04/2020	Difere tributos devidos pelas empresas prestadoras de serviços de internet.	Tiago Dimas	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados
PL 2088/2020	22/04/2020	Garante acesso ao SMP e ao SCM, enquanto perdurar a emergência de saúde pública.	Orlando Silva	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados
PL 2182/2020	27/04/2020	Destina recursos do FUST para compra de aparelhos e estruturas tecnológicas para instituições de ensino da rede pública.	Aureo Ribeiro	
PL 2771/2020	20/05/2020	Transforma o FUST em Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e de Radiodifusão Comunitária.	Benedita da Silva	Aguardando Autorização do Despacho
PL 2945/2020	27/05/2020	Institui a Política Nacional Um Computador por Aluno.	Pompeo de Mattos e outros	Aguardando Autorização do Despacho
PL 3232/2020	10/06/2020	Acesso gratuito à internet para os alunos da rede pública.	Mauro Nazif e outros	Aguardando Autorização do Despacho
PL 3477/2020	23/06/2020	Acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores da educação básica pública.	Idilvan Alencar e outros	Aguardando Autorização do Despacho
PL 3658/2020	06/07/2020	Contratação de serviços de acesso à internet	Márcio Jerry	Aguardando Despacho do Presidente da

Número	Data	Ementa	Autores	Tramitação
		a estudantes da rede pública.		Câmara dos Deputados
PL 3699/2020	08/07/2020	Distribuição gratuita de equipamentos de informática destinados ao uso educacional para alunos das escolas das redes públicas.	Zé Neto e outros	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados
PL 4229/2020	17/08/2020	Disponibilização de acesso gratuito à internet em estabelecimentos do Poder Público.	Aroldo Martins	Aguardando Autorização do Despacho
PL 4232/2020	17/08/2020	Fornecimento de banda larga e de dispositivos necessários ao acesso à educação a distância.	Camilo Capiberibe	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados
PL 4360/2020	26/08/2020	Redução das contas de serviços de telecomunicações de famílias inscritas no Cad-único.	Celso Sabino	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados
PL 4449/2020	02/09/2020	Utilização dos recursos dos fundos setoriais de telecomunicações para financiamento de programas de Cesta Básica Digital.	Angela Amin	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG/Câmara dos Deputados.

Há uma expectativa de que um número adicional de propostas seja oferecido ainda em 2020, persistindo o enfoque de priorizar a aplicação em educação a distância. De fato, superado o primeiro momento de combate à Covid-19, em que o país enfrentou uma situação sanitária desesperadora,

chega-se no momento a uma evolução administrada da epidemia, com um número elevado e persistente, mas relativamente estável, de contaminados e de vítimas. Embora a tragédia mantenha sua dimensão dantesca, o ciclo de internações e tratamento vem sendo melhor administrado. Nesse contexto, o debate político começa a se deslocar para os custos de médio prazo da pandemia, e o déficit educacional é um desses problemas.

Alguns desses projetos vêm sendo acompanhados de propostas de mudança do uso do Fust, com um enfoque persistente de desatrelamento dos recursos às obrigações de serviço universal e ao STFC, viabilizando sua aplicação ao SMP, ao SCM ou diretamente a projetos de aplicação, sem definição de um serviço de telecomunicações específico a ser contemplado.

No momento, a maior parte das propostas oferecidas em 2020 encontra-se pendente de despacho, em vista do procedimento legislativo adotado pela Câmara dos Deputados em decorrência da pandemia de Covid-19. As comissões temáticas não foram formadas e as matérias têm sido avocadas ao Plenário sempre que haja as assinaturas regimentalmente necessárias ao procedimento. Caso contrário, deverão permanecer em aguardo até que nova forma de trabalho venha a ser adotada.

Há que se apontar, enfim, que o uso do Fust para aplicações em educação, saúde e segurança foi objeto de um número expressivo de emendas a Medidas Provisórias editadas em 2020, em particular a MPV nº 934/2020, que tratou da adequação do ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da Covid-19. Essa mobilização legislativa reflete a importância que a classe política dá a esses recursos e a preocupação existente com seu contingenciamento. Em certa medida, como aponta Melody (2010: 90), a política de universalização das telecomunicações é muito contida e, nos últimos anos, não tem demonstrado capacidade de atender, de fato, setores da sociedade menos favorecidos, os chamados setores de base da pirâmide. As assimetrias de acesso aos serviços de telecomunicações e de valor adicionado ficaram mais evidentes na crise da Covid-19. O posicionamento político acompanha essa frustração.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas de universalização das telecomunicações são concebidas para orientar os investimentos das operadoras do setor, no sentido de atender a objetivos de mérito social que, de outro modo, seriam deixados de lado. Essas obrigações de serviço universal são impostas pelo regulador e uma variedade de instrumentos de custeio encontram-se à disposição para viabilizar seu atendimento.

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), criado para complementar outros instrumentos no atendimento às obrigações de serviço universal aplicadas ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), acumula um saldo contábil de creca de R\$ 22 bilhões e o aporte anual ao mesmo situa-se na casa de R\$ 1,5 bilhões. Esse montante vem sendo regularmente contingenciado para compor as contas públicas da União.

Mais de uma centena de projetos de lei tramitaram na Câmara dos Deputados propondo alterações tanto no alcance da aplicação do Fust como em sua forma de gestão. Uma variedade de temas foi discutida em relação à aplicação desses recursos em áreas específicas como educação, saúde, segurança pública, governo eletrônico e atendimento a pessoas com deficiência.

Desse amplo debate, pode-se ressaltar que os problemas institucionais na criação do Fust não passaram despercebidos à sociedade. A tecnologia de escolha do usuário de telecomunicações migrou, nas duas décadas de existência do fundo, de aplicações fixas para a telefonia móvel e, mais recentemente, para serviços de valor adicionado. A prática regulatória acompanhou essa evolução com outros mecanismos, em especial obrigações assumidas como contrapartida em licitações de insumos.

A crise decorrente da pandemia de Covid-19 resultou em um número acrescido de propostas oferecidas ao debate, com uma evidente preocupação de usar o Fust para custear o acesso de alunos e professores a equipamentos e serviços de apoio ao ensino a distância. Um panorama mais abrangente requer, também, que se considere que um certo número de emendas foi oferecido a Medidas Provisórias editadas nesse período, também orientando o uso do Fust nesse sentido.

Assim, se em alguns casos evidencia-se uma abordagem oportunista de dar uma destinação a um estoque de recursos do setor que vem sendo regularmente recolhido, há, sobretudo, uma percepção de que as regras do Fust não se coadunam com o atual panorama tecnológico do setor e com as preferências de seus consumidores. Tal distorção impede a aplicação dos recursos no setor e poderá, em última instância, resultar na extinção do fundo, caso a PEC nº 187/2019 seja aprovada. De qualquer modo, o debate acerca do Fust mantém por ora sua importância política e continua a ser relevante.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. Panorama Setorial de Telecomunicações de Dezembro/2019. Brasília: Anatel. 2019.

AUFDERHEIDE, Patricia. Communications Policy and the Public Interest: the Telecommunications Act of 1996. Nova York: Guilford Press. 1999.

BAAKE, Pio. “Price caps, rate of return constraints and universal service obligations”. Journal of Regulatory Economics, 21 (3): 289-34. 2002.

BURKART, Patrick. “Moving targets: introducing mobility into universal service obligations”. Telecommunications Policy, 31: 164-178. 2007.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). Painel TIC COVID-19: Pesquisa sobre o uso da Internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus - 1ª edição: Atividades na Internet, Cultura e Comércio Eletrônico. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/painel-tic-covid-19-pesquisa-sobre-o-uso-da-internet-no-brasil-durante-a-pandemia-do-novo-coronavirus-1-edicao/>. 2020.

GOMES, Marcelo B. e Marcelo S. MACIEL. “Lições da especialização do Controle Externo da regulação de telecomunicações”. Revista do TCU, 106: 56-68. 2005.

LAFFONT, Jean-Jacques e Jean TIROLE. Competition in Telecommunications. Cambridge, EUA: CES/MIT Press. 2000.

LINS, Bernardo E. Histórico da Legislação de Telecomunicações no Brasil. Estudo técnico da Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados. 2017.

MELODY, William H. "Openness: the central issue in telecom policy reform and ICT development". *Information Technologies & International Development*, 6: 89-91. 2010.

MITCHELL, Bridger M. e Ingo VOGELSANG. *Telecommunications Pricing: Theory and Practice*. Cambridge, GB: Cambridge Univ. Press. 1991.

PENEDO, Dilio e José R. S. PINTO (2000). "Convergência tecnológica e redes multisserviços". In: ALMEIDA, Marcio W. e Crisanto PLAZA (orgs.). *Informe Annual 2000: Telecomunicações e Tecnologias da Informação*. São Paulo: Celtaet. 2000.

PRASAD, Rohit. "Universal service obligation in the age of broadband". *Information Society*, 29: 227-233. 2013.

SORANA, Valter. "Auctions for universal service subsidies". *Journal of Regulatory Economics*, 18 (1): 33-58. 2000.

2020-10121