

Histórico e perspectivas sobre o fundo de universalização de serviços de telecomunicações - FUST: financiamento, governança e alocação.

Luciano Charlita de Freitas

Especialista em Regulação e Doutor em Políticas de Desenvolvimento pela Universidade de Hiroshima, Japão.

Ronaldo Neves de Moura Filho

Especialista em Regulação e Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil.

Leonardo Euler de Moraes

Especialista em Regulação e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília.

Resumo

O Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (FUST) foi instituído com o propósito de promover a universalização dos serviços de telefonia fixa no Brasil. O objetivo deste estudo é prover uma revisão circunstanciada do atual debate sobre o FUST e das iniciativas legislativas e regulatória em favor de sua modernização. Nesse tocante, faz especial referência às diretrizes de governança, financiamento e alocação de recursos, em linhas com as melhores práticas setoriais e aplicações em outros países. Além do registro histórico, introduz uma perspectiva renovada sobre o conceito de universalização no setor de telecomunicações, orientado ao adensamento da cobertura e da ampliação da capacidade instalada de infraestrutura, coerente com as atuais demandas por serviços de dados da alta capacidade.

Palavras Chave: Universalização; Telecomunicações; Fundos.

1. INTRODUÇÃO.

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) foi estabelecido pela Lei nº 9.998/2000 (Lei do FUST) com a finalidade de destinar recursos públicos para o custeio das políticas de universalização de serviços de telecomunicações no Brasil. Da forma como foi concebido, o fundo teria o objetivo de prover disponibilidade, acessibilidade e modicidade tarifária de serviços de telefonia fixa, em regiões desprovidas do serviço e baixa atratividade econômica.

Todavia, sua efetividade foi comprometida, por um lado, pela obsolescência tecnológica do serviço face às modernas soluções de dados. Nesse ponto, revelou-se incompatível com as atuais demandas da sociedade. Por outro lado, em função de uma arquitetura contábil-financeira que outorga à autoridade fiscal a competência para destinar os recursos do FUST para outros fins, diversos daqueles estabelecidos em seu propósito inicial.

Nessas circunstâncias, sucederam-se diversas iniciativas legislativas voltadas à atualização do marco legal. Uma revisão das principais iniciativas legislativas e a análise estruturada do novo marco legal inaugurado com a edição da Lei nº 14.109/2020 (Brasil, 2020), chamada nova Lei do FUST, são os principais objetivos deste estudo.

Assim, trata-se de artigo de natureza prospectiva, que aborda elementos de governança, financiamento e alocação do FUST e tem como contexto o atual debate sobre sua modernização legal. Compreende elementos de gestão, com foco nas melhores práticas de governança e de eficiência alocativa de recursos de universalização. Outrossim, faz alusão a projetos estruturante, potenciais destinatários dos recursos do FUST.

Nesses termos, propõe-se apresentar uma evolução histórica do FUST, desde sua concepção até a recente edição da nova lei do FUST. São apresentadas referências sobre o potencial do Fundo para alavancar infraestruturas de banda larga em áreas da chamada brecha de acesso e em atividades com reconhecido impacto social, econômico e ambiental. Trata-se, portanto, de um relato histórico circunstanciado, essencial para a compreensão de suas limitações e potencialidades em um contexto de baixa liquidez de investimentos no setor.

Além desta breve introdução, o estudo está dividido em 4 seções. A seção a seguir abordada as origens e destinações dos recursos de universalização no setor. Trata-se de uma abordagem histórica que culmina nas iniciativas de revisão legal em curso, examinada na seção 3. Em

seguida, são apresentadas referências sobre os temas de governança, financiamento e alocação dos recursos do FUST cujos termos constam do novo marco legal.

2. FUST – CONCEITOS E REFERÊNCIAS.

A estrutura de fundos dedicados a um fim específico tem em sua gênese o propósito de assegurar maior liberdade ao gestor público para fomentar o uso dinâmico de recursos para atendimento de políticas públicas. O modelo de fundos, da forma como é conhecido no Brasil, teve sua conformação na década de 1960 quando foram incorporadas inovações de gestão pública de modo a assegurar o uso eficiente e dinâmico de recursos (Bassi, 2019).

Com a edição da Constituição Federal de 1988, passou-se a vigorar a obrigatoriedade de especificação dos Fundos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a proibição da vinculação de receitas de impostos (Bassi, 2019). Ainda segundo Bassi (2019), caberia às leis complementares definir a estrutura dos Fundos e suas regras de funcionamento.

Na ausência de Lei Complementar, coube à Lei nº 4.320/1964, servir como baliza para as diretrizes de controle, destinação e gestão dos Fundos Especiais, conforme explica Nunes (2014). Tal designação sustenta que os fundos são constituídos pelo produto de receitas específicas, vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas específicas de aplicação. Outrossim, seus termos definem ser a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas aos fundos especiais objeto de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais, bem como estabelecem orientações quanto ao controle, prestação e tomada de contas.

Ainda conforme relato de Bassi (2019), o Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967), que estabeleceu as diretrizes para reforma do setor público, assegurou autonomia administrativa e financeira aos denominados órgãos autônomos, operacionalizada por meio desses fundos. Esse Decreto-Lei, complementado pelo Decreto nº 93.872/1986 (Brasil, 1986), também se ocupou de delimitar a natureza contábil dos fundos ao segmentá-los em duas categorias - a contábil e a financeira (Reis, 2004).

Os fundos especiais contábeis têm natureza de unidade orçamentária, voltada à execução de programas do governo, pela administração direta, e sujeitos aos ritos de empenho, liquidação e pagamento (Costa, 2011). Conforme salienta Reis (2008), nessa categoria, a transferência dos

saldos ou o acúmulo do superávit financeiro ocorre mediante créditos adicionais, o que torna o processo dependente de autorização legislativa, nos termos do art. 167, V, da Constituição de 1988. O FUST tem natureza de fundo especial contábil e será explorado com mais detalhes na seção a seguir.

Por sua vez, os fundos especiais financeiros, conforme sistematização proposta por Bassi (2019), são alocados em estabelecimentos oficiais de crédito. Tratam-se de fundos rotativos, ou de financiamento, cujos desembolsos retornam à carteira de empréstimo pelo pagamento dos juros e do principal (Sella e Arruda, 1996; Sanches, 2002). Bassi (2019) ressalta que, embora geridos por estabelecimento oficial de crédito, mantêm-se atrelados à administração direta.

O uso dos fundos especiais financeiros obedece a uma lógica operacional, coerente com as práticas bancárias e independente do rito do orçamento público (Bassi, 2019). Para tanto, exige a análise de risco, a definição de garantias, além das comissões típicas de operações bancárias.

Em comum, as categorias de fundos compartilham o caixa do Tesouro Nacional como fonte de recursos. Tal aspecto remonta ao princípio da unidade de tesouraria, definido na Lei nº 4.320/1964, conforme explica Nunes (2014).

2.1. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)

As diretrizes para criação de um fundo setorial de universalização foram definidos nos termos da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT). Esse marco legal estabeleceu a obrigação de universalização do serviço de telecomunicações prestados em regime público e consolidou a demanda legítima da sociedade pela necessidade de ampliar a oferta de telefonia fixa no Brasil, compreendido, à época, no centro da política pública setorial.

Mais tarde, o FUST foi objeto de Lei específica, sob o nº 9.998/2000 (Lei do FUST), que o definiu na categoria de Fundo Especial contábil. A Lei do FUST definiu as fontes de recursos, a destinação do Fundo e as delegações de competências para sua gestão. Atribuiu-se ao Ministério das Comunicações a competência para formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades para destinação dos recursos. À ANATEL coube a obrigação de implementação, acompanhamento e fiscalização dos projetos decorrentes financiados pelo Fundo.

A sistemática definida na Lei do FUST também é reveladora do reconhecimento pelo legislador de que caberia ao Estado, no ambiente liberalizado que se inaugurou com a desestatização do setor, preservar a sustentabilidade do modelo recém privatizado e prover condições para o financiamento do atendimento em localidades com baixo estoque de infraestruturas e desprovidos de requisitos econômicos necessários para ampliação da disponibilidade de serviços de telecomunicações. Nesse ambiente, o fundo de universalização surgia como uma tentativa de conciliar os princípios da política pública e os da economia de mercado (Gómez Barroso, 2005).

Tal posicionamento confirma o objetivo do fundo de universalização e o reconhecimento, ao nível principiológico, de que o operador privado orienta seus investimentos para regiões mais populosas (Grubestic, 2004) e com maior renda per capita (Strover, 2003). A questão da viabilidade econômica manifesta-se, então, como um divisor fundamental entre as ações privadas de universalização e aquelas que, para ocorrerem, exigem a alocação de recursos específicos.

A Lei do FUST também especifica suas fontes de financiamento. Abrange as dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais, os preços públicos cobrados pela ANATEL, uma contribuição equivalente a 1% da receita operacional bruta decorrente de prestação de serviços de telecomunicações, doações e transferências de outro fundo, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL¹), na ordem de 50% do total arrecadado, respeitado o teto anual de R\$ 700 milhões.

Individualmente, os recursos provenientes de percentual da receita operacional bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações são os que possui maior representatividade na composição do Fundo. O FISTEL, por sua vez, tem uma contribuição média anual histórica de 42% do total (Anatel, 2020).

A despeito da arquitetura de financiamento expressos na legislação, a efetiva utilização do Fundo revelou-se frustrada. Dados do Tribunal de Contas da União- TCU (TCU, 2017), apontam que mais de 84% do total de recursos do FUST foram utilizados entre 2001 e 2016

¹ O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) foi criado pela Lei nº 5.070/1966 com a finalidade prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária à essa execução.

para fins alternativos à universalização dos serviços de telecomunicações. Desvinculações para fins de atendimento de medidas provisórias lideraram a destinação do recurso (TCU, 2017).

Quanto à parcela dos recursos utilizados efetivamente para a universalização dos serviços de telecomunicações, o mesmo corresponde a menos de 0,002% dos recursos arrecadados (TCU, 2017). As razões para tal configuração são discutidas em detalhes no Relatório do TCU, elaborado em resposta à Solicitação do Congresso Nacional (TCU, 2017). Em síntese, o diagnóstico do Tribunal aponta que a desvinculação de receitas da União começou a impactar a arrecadação do FUST por efeito da Emenda Constitucional nº 42/2003 (Brasil, 2003), cujos efeitos autorizaram a desvinculação de 25% dos recursos de contribuições de intervenção no domínio econômico.

Essa Emenda Constitucional, que introduziu alterações no Sistema Tributário Nacional, incluiu na redação da Constituição diretrizes para transferências constitucionais aos entes da federação. Nos termos do Relatório do TCU (2017), tal autorização deflagrou a desvinculação de parte das receitas do FUST no momento da arrecadação, assumindo desde a sua entrada nos cofres do Tesouro a classificação por fonte de Recursos Ordinários. Esse percentual, originalmente de 25%, foi, posteriormente, fixado em 30%, pela Emenda Constitucional nº 93/2016 (Brasil, 2016).

As referências citadas ressaltam o peso das orientações contábeis para a subutilização do FUST nos seus fins precípuos. Ao contrário, subsidiaram o uso do recurso para finalidades diversas que, a despeito de alinhado com o interesse público, não compactuam com o propósito de universalização de telecomunicações.

Outro aspecto relevante para a subutilização do recurso diz respeito à obsolescência tecnológica da telefonia fixa já nos anos iniciais do período pós privatização. Especificamente, a Lei do FUST circunscreveu a aplicação dos recursos para iniciativas contempladas ao Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU, cujos termos são vinculados e limitados ao objeto do contrato de concessão do serviço telefônico fixo comutado (Brasil, 1998). Tal delimitação espelha a principal demanda da sociedade à época da privatização, no final da década de 1990, quando a telefonia fixa era um objeto de máximo interesse social.

2.2. Ações alternativas voltadas à universalização

Cabe, para completar esse relato histórico, esclarecer que o regulador setorial, o titular das políticas públicas e o legislador cuidaram, na ausência de recursos do FUST, de estabelecer estratégias alternativas para atendimento dos objetivos de universalização. Assim, sucederam-se iniciativas em prol da melhoria das condições de acesso aos serviços de telecomunicações em regiões rurais, periféricas e remotas.

O principal destaque é atribuído às obrigações de cobertura, encaminhadas em cláusulas dos editais de radiofrequência conduzidos pelo regulador setorial. Esse procedimento, que inovou ao compor a precificação da radiofrequência a partir da combinação de pagamento e obrigações de disponibilização de infraestruturas para prestação de serviços móveis, permitiu ampliar e adensar a coberturas móvel. Tal estratégia revelou-se efetiva para universalização do acesso no país, responsável por prover serviços móveis nas tecnologias 3G e, mais tarde, 4G para, pelo menos, todas as sedes de municípios brasileiros (Paz Filho, 2009).

O sucesso dessa política motivou sua inclusão no atual debate que antecede o Edital de Licitação de radiofrequências para os serviços de 5G (ANATEL, 2020a). Documentos públicos sobre o tema indicam que o regulador tem orientado suas ações para compor um mix de compromissos de cobertura que abrange, entre outros, o atendimento, com tecnologia 4G ou superior, de localidades² brasileiras que atualmente não possuem oferta de serviços móveis por meio dessa tecnologia, o adensamento da cobertura móvel em, pelo menos, 95% da área urbana dos Distrito Sede dos municípios brasileiros abaixo de 30 mil habitantes, a ampliação de infraestrutura de transporte de dados de fibra óptica, a cobertura de estradas, entre outros (Aquino Neto, 2019; ANATEL, 2020a).

Ainda em linha com as ações voltadas à ampliação da cobertura dos serviços, o regulador setorial se ocupou de estabelecer iniciativas de comutação de sanções pecuniárias por outras de natureza estruturais, com a disponibilização de infraestruturas (Silva, 2017; Fonseca, 2019). Incluem-se nesse escopo os termos de ajustamento de conduta (TAC) e das sanções de obrigação de fazer, orientadas ao investimento obrigatório em regiões de baixa atratividade

² Localidade e uma medida de granularidade geográfica menor que o município. Abrange as áreas fora de distritos sede de municípios.

econômica (Freitas et al., 2019). Essas inovações facultaram ao regulador modernizar sua abordagem perante o setor e criar incentivos para ampliar a disponibilidade de serviços em regiões de baixa atividade econômica e desprovidas de infraestruturas.

O TAC foi instituído no âmbito do regulador setorial em 2013, com a edição do regulamento do Compromisso de Ajustamento de Conduta (ANATEL, 2013). A iniciativa foi uma tentativa pioneira de abordar mecanismos alternativos de sancionamento em processos administrativos (Freitas et al., 2016), em linha com melhores práticas levadas a cabo por agências estrangeiras (Bruce et al., 2004). Tem caráter negocial e se estabelece a partir de multas já aplicadas, operando como um mecanismo de redução de litigância e correção de conduta.

Por sua vez, as sanções de obrigação de fazer tratam de imposições do regulador relacionadas à disponibilização de investimentos e à melhoria da prestação de serviços (Freitas et al., 2019). As obrigações de fazer têm caráter sancionatório, não negociado, aplicadas em alternativa à multa e orientado à disponibilização de infraestruturas, ampliação de sua capacidade, oferta de serviços e outras ações com reconhecido interesse público.

Por parte do legislador, constata-se a existência de projetos voltados ao provimento de infraestrutura em regiões de menor atratividade econômica, em linha com os propósitos de universalização. Disposições nesse sentido abrange, por exemplo, o Projeto de Lei do Senado nº 349/2018 (BRASIL, 2018) que propõe a racionalização de taxas regulatórias de modo a promover a difusão dos serviços de banda larga via satélite. Tal medida é apontada como potencial habilitadora da acessibilidade em regiões rurais, remotas e periferias de centros urbanos (Freitas et al., 2017).

Por parte dos formuladores de políticas públicas, as iniciativas de ampliação do acesso, com orçamento público, se sobressaem. Incluem-se nesse escopo o programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GSAC), com o objetivo de promover a inclusão digital por meio de uma plataforma de rede via satélite (Neto, 2009) e o projeto Amazônia conectada cujos termos preveem a disponibilização de banda larga para localidades da região amazônica³.

Essas ações são reveladoras da excepcional utilidade de recursos para fins de universalização. Tal reconhecimento justifica a necessidade de atualização do quadro legal e, no caso da Lei do FUST, do escopo de sua aplicação, de modo a permitir uma efetiva expansão da penetração da

³ Projeto Amazônia Conectada: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/projeto-amazonia-conectada-vai-expandir-internet-com-3-mil-km-de-fibra-optica>

banda larga em regiões com notabilizada desigualdade econômica e indisponibilidade de infraestrutura.

3. CENÁRIOS PARA REFORMA LEGAL DO FUST.

Antes da aprovação da Lei nº 14.109/2020, constava nos registros do Congresso Nacional brasileiro, pelo menos, vinte projetos de lei voltadas à revisão do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Em comum, se sobressai a intenção dos parlamentares em modernizar o escopo do Fundo, de modo a assegurar seu efetivo uso.

No que diz respeito aos aspectos de fundo, cabe ressaltar a importância atribuída à conjuntura social, política e econômica e outros temas de destaque na sociedade brasileira que, ao longo dos anos, foram motivadores de proposições de projetos de lei. Sob essa perspectiva, é possível identificar nos projetos uma alternância de temas cujos enfoques variam no decorrer do tempo para refletir a percepção de urgência dos parlamentares face às necessidades da sociedade.

Assim, cogitou-se seu uso para abatimento (PL nº 6711/2002), para a promoção da indústria nacional (PL nº 6685/2006), o combate à pandemia de Covid-19 (PLP nº 137/2020), dentre outros. A destinação preferencial dos recursos também foi objeto de propostas. Por exemplo, o PL nº 4061/2019 sugere a alocação do FUST em coerência com o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT), elaborado pela ANATEL. Outros fazem proposições pela conectividade de escolas e aumento de cobertura móvel.

Há, também, discussões mais amplas, focadas no modelo de fundos públicos em si. Por exemplo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019 (PEC dos Fundos) propõe extinguir os fundos públicos que não forem ratificados por Lei Complementar. Seus efeitos abrangem os principais fundos setoriais, à exemplo do FUST e do FUNTTEL.

A mais recente proposição de Projeto de Lei, registrada sob o nº 172/2020, apresentado como substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 103/2007, merece particular destaque. A importância atribuída a tal proposta decorre de sua posterior conversão na nova Lei do FUST.

O desenho geral da proposta encaminhada pelo Projeto de Lei nº 172/2020 evidencia, portanto, encaminhamentos quanto à destinação, governança e alocação de recursos para fins de

universalização. No conjunto, apresenta endereçamentos sobre questões fundamentais de operacionalização do FUST e abrange as principais orientações elaboradas no âmbito das propostas encaminhadas em outras redações de projetos de lei sobre o tema.

O texto foi igualmente sensível à adequação dos objetivos de integração do Fundo a outros temas chaves da economia brasileira. Por exemplo, na composição proposta para o Conselho Gestor do FUST, o Legislador especificou o setor agropecuário, por exemplo, como membro integrante do colegiado, figurando, pela primeira vez, como um quadro com poder decisório no âmbito dos fundos setoriais de telecomunicações.

Outras proposições, elaboradas a partir do Projeto de Lei nº 172/2020, já no contexto da pandemia sanitária provocada pela COVID-19, suscitaram outras vertentes para a aplicação do FUST. Nesses casos, os legisladores, ainda em sede de proposição, manifestaram inclinação pela adoção de medidas de estímulo ao consumo, na forma de subsídios aos consumidores de baixa renda. Tal debate inova perante o Projeto de Lei nº 172/2020 cujos termos são, eminentemente, voltados à oferta de infraestrutura como indutora da demanda.

O debate acerca da reforma legal do FUST se insere no contexto de liberalização setorial cujo ápice tem guarida na Lei nº 13.879/2019 (Brasil, 2019). Em síntese, essa alteração legal, apontada como a principal reforma microeconômica do setor desde sua desestatização (Mattos e Moraes, 2020), outorga às concessionárias de telefonia fixa a opção de migrarem para o regime de autorização, além da anuência para renovação sucessiva das outorgas de uso de radiofrequências, entre outras hipóteses.

4. GOVERNANÇA, ALOCAÇÃO E FINANCIAMENTO.

As diretrizes de governança, financiamento e alocação do fundo sintetizam as inovações mais fundamentais do novo marco regulatório. No tocante à governança, o legislador propõe a criação de um Conselho Gestor, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e constituído por representantes do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e representantes do Ministério da Economia, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Telecomunicações e das prestadoras de serviços de telecomunicações e da sociedade civil.

Esse arranjo colegiado não é particularmente novo e seu emprego no Brasil revela amplo amparo legal (Avelino et al., 2017). O modelo adotado para o FUST se espelha na experiência do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL⁴) de onde derivam as melhores experiências em termos de uso e gestão de fundos no setor de telecomunicações (TCU, 2017).

Sua concepção e funcionamento são, igualmente, coerentes com as melhores práticas de gestão de fundos conduzidas em outros países (GSMA, 2013). Nesse formato, o colegiado se encarrega de selecionar projetos, definir os incentivos para maximização do interesse público e a destinação dos ativos. A transparência das decisões e sua submissão a auditoria dos órgãos de controles externos, com poder de supervisão sobre o sistema de gestão e alocação de recursos, permitem assegurar o melhor atendimento aos propósitos do fundo e das práticas de gestão.

Outro aspecto importante do colegiado diz respeito à sua composição. A presença de representantes de diversos segmentos permite a alocação de recursos para projetos de diversos espectros, mediante deliberação em colegiado. Tal aspecto compactua com as melhores práticas referidas por Abel (2001) e por Dobra e Lubich (2013), para os conselhos de fundos de aposentadorias dos Estados Unidos, que sugerem ser a composição do colegiado um vetor importante para o equilíbrio na distribuição dos recursos.

Quanto aos mecanismos de alocação, sua premência se justifica pela falha do mercado em destinar recursos para regiões sem atratividade econômica e na necessidade de maximizar os benefícios dos recursos públicos que, por natureza, são escassos. A nova Lei faz alusão ao mecanismo de licitação como instrumento de disponibilização do recurso.

Tal designação demonstra o cuidado do Legislador em questões de otimização do uso do recurso. Nesses termos, faz referência aos potenciais executores dos programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações de universalização e inclui nesse rol a iniciativa privada, cooperativas, ou, de forma descentralizada, os estabelecimentos de ensino, públicos ou sem fins lucrativos, que atendam pessoas com deficiência, mediante instrumentos firmados entre a União e órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Cabe reconhecer que as regiões brasileiras apresentam características heterogêneas, tanto pelas condições socioeconômicas quanto geográficas e de infraestrutura instalada, o que exige um

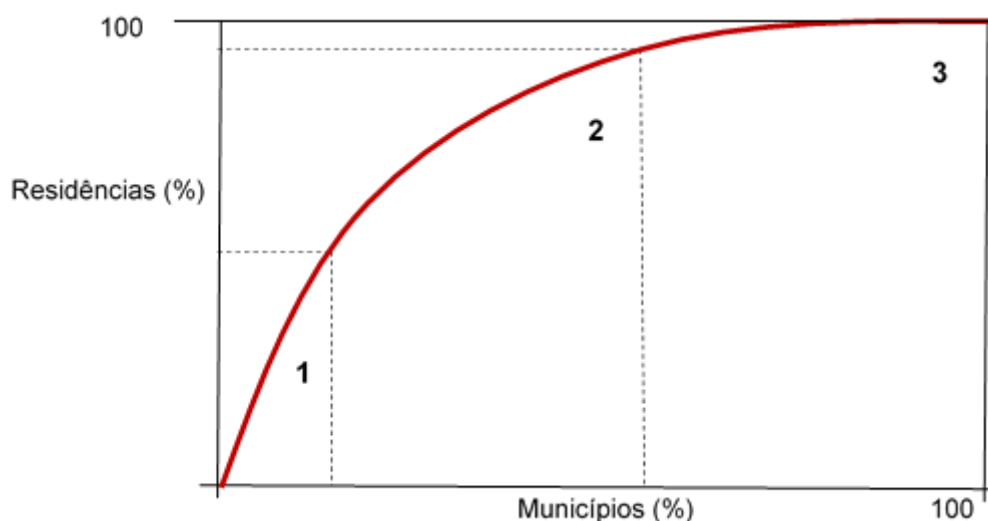
⁴ Instituído por meio da Lei nº 10.052/2000, e regulamentado pelos Decretos de nºs 3.737/2001 e 4.149/2002.

conhecimento prévio sobre as condições estruturais e socioeconômicos das localidades. Alguns autores se encarregaram de fazer a prospecção de sistematização dessas regiões.

Por exemplo, Carvalho et al (2017) cuidaram de estimar a dimensão potencial do mercado brasileiro de banda larga a partir das características dos domicílios, identificando à época um mercado potencial de 45 milhões de domicílios sem o serviço. Prado (2018), por sua vez, propôs um diagnóstico das políticas de massificação do acesso à banda larga fixa a partir de métricas de atratividade econômica municipal. O estudo de Freitas et al (2016) identifica agrupamentos de municípios de acordo com variáveis socioeconômicas, disponibilidade de acesso à banda larga e presença de infraestruturas de telecomunicações.

Tal abordagem, juntamente com esforços governamentais, a exemplo do Plano Geral de Metas de Competição (ANATEL, 2018), e outros padrões de classificação internacionais, como o Modelo de Gaps, desenvolvido pelo Banco Mundial, permitiram qualificar os esforços alocativos no sentido de identificar áreas mais sensíveis para destinação de recursos públicos. O diagrama a seguir, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2012), apresenta uma visualização simplificada do problema.

Figura 1: Tipos de intervenções para implantação de infraestrutura de banda larga em áreas de diferentes caracterizações sociodemográficas e econômicas



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (2012).

Em síntese, o diagrama distingue as regiões de acordo com a densidade populacional. Localidades com maior concentração demográfica justificam uma atuação em condição de livre competição e livre mercado, independente de suporte público. Nas regiões intermediárias, a competição é parcial e usualmente restrita a determinados tipos de tecnologia. Nessa região, a implantação da banda larga pode ser acelerada por meio de políticas de incentivos. Por fim, as regiões com maior dispersão demográfica são, usualmente, destinatárias preferenciais de políticas de universalização e o desenvolvimento da banda larga requer intervenção pública.

Uma outra etapa desse processo é a escolha do instrumento de alocação. Algumas ferramentas se prestam a tal propósito, mas a alocação via leilão de subsídios se sobressai como a prática preferencial dos reguladores (Wallsten, 2008). Outros instrumentos, como as parcerias público privadas, têm guarida legal e experiências práticas no setor público brasileiro, apesar de serem empregadas com menor intensidade (Borges e Neves, 2005; Nakamura, 2019).

No Brasil, o mecanismo de leilão reverso é a maneira padrão pela qual o governo adquire qualquer bem ou serviço. Sua operação ocorre com a identificação do bem ou serviço que deseja adquirir e, em seguida, a emissão de uma solicitação de propostas com a devida especificação de prazos, qualidade, destinação e atendimento de requisitos técnicos e ambientais. O prestador de serviço, ou fornecedor, escolhido vem a ser aquele que tiver apresentado a melhor oferta, em termos de preço, qualidade ou uma combinação dessas variáveis (Brasil, 2002, 2005).

Esse mecanismo também tem protagonismo na alocação de recursos para fins de universalização no setor de telecomunicações no mundo (Belli et al., 2001). As experiências internacionais evidenciam que os leilões reversos podem otimizar a alocação de subsídios e, uma vez modulada para incluir atributos de incentivo, aos moldes dos elaborados por Laffont e Tirole (1987) e Che (1993), podem potencializar a precisão do instrumento ao fomentar a competição, reduzir os custos transacionais, promover o compartilhamento e a eficiência do tomador de subsídios.

Por fim, os projetos estruturantes designados para fins de destinação dos recursos do Fundo fazem natural remissão ao Decreto nº 9.612/2018, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e ao Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT), sob alçada do regulador setorial.

A elaboração do PERT tem fundamento na LGT e, em síntese, serve para indicar as lacunas no atendimento da infraestrutura de telecomunicações e redes de acesso, fixas ou móveis, confinadas ou por meio de radiofrequências, que inviabilizam a prestação de serviços de dados

de alto valor agregado, principalmente em pequenos municípios e áreas rurais e remotas (ANATEL, 2020b). Em sua versão atual, o PERT representa o esforço alocativo do regulador no tocante aos serviços de banda larga e infraestruturas de transporte de dados de alta capacidade.

Por fim, o documento apresenta inovações na mecânica de financiamento. Com destaque, estabelece uma racionalidade voltada ao equilíbrio entre o provimento de recursos para o Fundo e o menor ônus aos prestadores de serviço. Em síntese, o modelo funciona como uma poupança com teto, no qual busca-se preservar a capacidade de financiamento público, sem impor um encargo excessivo ao prestador de serviço. Nesse modelo, os investimentos seriam alocados até o limite de 50% do montante a ser recolhido pelo prestador de telecomunicações anualmente. Esse percentual seria precedido de um período de adaptação e convergiria para esse teto apenas no quarto ano de vigência da Lei.

Ainda nesse espectro, introduz a opção de operar como garantia de investimento. Nesse escopo, o FUST assume um papel de avalista do prestador de serviço, na hipótese de inadimplemento. Tal composição serve como segurança para as instituições financeiras e, principalmente, como variável para redução do custo de capital associado aos empréstimos para execução dos investimentos no setor.

Essa estrutura financeira renovada posiciona o FUST numa condição de destaque no atual ecossistema financeiro do setor, coerente com os desafios de financiamento de investimentos produtivos e em linha com as políticas de ampliação da disponibilidade de infraestrutura e prestação de serviços de telecomunicações.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES.

Os fundos de universalização são subsídio público direcionado ao desenvolvimento de setores essenciais, em regiões com baixa atratividade econômica. Justificam-se pelo reconhecimento de que um dado serviço ou infraestrutura essencial não pode ser fornecido por mecanismos de livre mercado e, nesses termos, tratam de uma alocação deliberada de capital para atendimento de políticas públicas.

A disponibilização desse recurso se legitima pelos ganhos esperados de incremento da atividade econômica, bem-estar social e a redução das desigualdades regionais, entre outros.

Tradicionalmente, o Brasil recorre aos Fundos específicos para atendimento de políticas de universalização de infraestruturas. O FUST é o mais conhecido fundo para o setor de telecomunicações.

Este estudo apresenta um histórico circunstanciado sobre o FUST e algumas das razões que explicam sua reduzida utilização para atendimento dos propósitos para os quais foi criado. Faz referência particular à obsolescência da telefonia fixa, que se constitui no objeto de universalização para o qual o FUST foi criado, e nos limites impostos pela arquitetura financeira subjacente ao FUST que direcionou sua aplicação para outros gastos públicos.

A revisão da política pública setorial, que substituiu o foco nos serviços de voz em telefonia fixa por serviços de dados, promoveu uma ruptura definitiva na perspectiva endereçada pela atual Lei do FUST. De modo a adequar a atuação do Estado às novas diretrizes, tornou-se uma exigência a atualização do quadro legal e, no caso da Lei do FUST, do escopo de sua aplicação de modo a permitir uma efetiva expansão da penetração da banda larga em regiões com baixa renda, custos proibitivos de adesão aos serviços e indisponibilidade de infraestrutura.

Ademais, as condições do mercado brasileiro e as persistentes lacunas de infraestrutura continuam a justificar a existência de um fundo com propósito de universalização da digitalização. Assim, iniciativas legislativas que confirmam a manutenção do Fundo, com as devidas atualizações para fins de governança e sua efetiva alocação, parecem congregam as melhores perspectivas para o setor.

Desse modo, para ser efetiva e duradoura, a reforma legal pressupõe flexibilidade para se adaptar a mudanças conceituais que abrangem a própria perspectiva sobre universalização, agora voltada ao adensamento da área de cobertura e escalonamento da capacidade da infraestrutura para atender à crescente demanda por dados. Nesses mesmos termos, cabe uma ponderação sobre o caráter evolutivo do serviço universal, o que exige uma observância ao princípio de neutralidade tecnológica. Uma diligência nessa direção poderia assegurar maior liquidez à alocação do recurso e longevidade às diretrizes legislativas.

A sucessão das proposições de projetos de lei elaborados com o fito de modernizar a abrangência e uso do FUST são reveladores da obsolescência do serviço de telefonia fixa, objeto da Lei do FUST, e dos artifícios contábeis adotados para a utilização do recurso. Sobre essa questão, o estudo relata a influência de questões conjunturais, de destaque na sociedade brasileira ao longo dos anos, como balizador das sucessivas propostas de projetos de lei.

Dentre as modernizações encaminhadas pelo legislador, aquelas que dizem respeito à sistemática de governança, alocação e financiamento do fundo, inscritas à recente editada Lei nº 14.109/2020 são atribuídas especial ênfase neste estudo. Essas dimensões são determinantes para maximização dos retornos da política pública em um contexto de restrição de investimentos e, conforme referências apresentadas no texto, têm o potencial de aprimorar a transparência e uso do recurso.

REFERÊNCIAS

Abel, Andrew. B. “Will bequests attenuate the predicted meltdown in stock prices when baby boomers retire?”, *The Review of Economics and Statistics*, 83(4), 2001, 589-595.

Albrecht, William.G., Hingorani, Vineeta Lokhande. “Effects of governance practices and investment strategies on state and local government pension fund financial performance”, *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), 2004, 673-700.

ANATEL. “Resolução nº 629/2013: Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC)”, Anatel, 2013.

_____. “Edital licitação nº 2/2014-SOR/SPR/CD-Anatel radiofrequências na faixa de 700 MHz”, ANATEL, 2014, <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=318127&pub=principal&filtro=1&documentoPath=318127.pdf>

_____. “Resolução nº 694/2018: Altera o Plano Geral de Metas de Competição – PGMC, aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012, e dá outras providências”, ANATEL, 2018.

_____. “Minuta de Edital de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz”, ANATEL, 2020a, https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4VHBrcWIYBe1tVyRpE2xJgjbAOa07J0Tg5LeNuOQn1JEpCTL6V_TG6I1UCGZYvLK9iBzcnuz7nLXB90tVII7-

_____. “Plano estrutural de redes de telecomunicações: Planejamento regulatório da ANATEL para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil. PERT 2019-2024”, Atualização 2020, ANATEL, 2020b, https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eE P-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4m2N1jXIPEu1rXnv7UHJFGKd-jO_xz5ZYqyuXgvKFPZe9U7a4FRauel0Ej_GJ3pzD2sKi_sQQhtHNNHQk_javEK

Aquino Neto, Vicente Bandeira. “Análise nº 132/2019/VA: Submissão à Consulta Pública de proposta de Edital de Licitação para a disponibilização de espectro de radiofrequências para a prestação de serviços de telecomunicações, inclusive por meio de redes ditas de quinta geração (5G)”, ANATEL, 2019, https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eE P-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5m9CIqbZUjBWe1WHP_utgVyHm44nWRN4ht8S77wcKYBarcGpcCaThwfUcX5cYdaOiS42ld2I8jJFtyJcrOavEP.

Avelino, Daniel Pitangueira, Alencar, Joana Luiza Oliveira, Costa, Pedro Caio Borges. “Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência”, *Texto para Discussão nº 2340*, IPEA, 2017.

Bassi, Camillo de Moraes. “Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento”, *Texto para discussão nº 2458*, IPEA, 2019.

Belli, Pedro. “Economic analysis of investment operations: analytical tools and practical applications”. *World Bank Institute, development studies*. World Bank, 2001.

BID. “Bridging Gaps, Building Opportunity: Broadband as a Catalyst of Economic Growth and Social Progress in Latin America and the Caribbean – A View from the Industry”, IDB, 2012.

Borges, Luiz Ferreira Xavier Borges, Neves, Cesar de. “Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura”, *Revista do BNDES* v. 12, n. 23, p. 73-118, 2005.

BRASIL. “Decreto-Lei nº 200/1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República, 1967.

_____. “Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986: Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências”. Presidência da República, 1986.

_____. “Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998: Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público”. Presidência da República, 1998.

_____. “Lei nº 10.520/2002: Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências”, Congresso Nacional, 2002.

_____. “Emenda constitucional nº 42/2003: Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências”. Presidência da República, 2003.

_____. “Decreto nº 5.450 /2005: Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências”, Presidência da República, 2005.

_____. “Emenda Constitucional nº 93/2016: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, Congresso Nacional, 2016.

_____. “Lei nº 14.109/2020: Altera as Leis nos 9.472, de 16 de julho de 1997, e 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)”, Congresso Nacional, 2020.

Bruce, Robert R. et al. “Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions. International Telecommunication Union (ITU)”, The World Bank, 2004.

Carvalho, Alexandre Ywata. Mendinça, Mário Jorge, Silva, José Jaime. “Dimensionamento do Mercado de Banda Larga no Brasil”, TD nº 2322, 2017, IPEA.

Che, Yeon-Koo. “Design Competition Through Multidimensional Auctions”, *RAND Journal of Economics*, Vol. 24(4), 1993, 668 – 680.

Costa, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. “Fundos federais: um diagnóstico”, *IV Prêmio da Secretaria de Orçamento Federal de Monografias*, 2011.

Dobra, Matt, Lubich, Bruce H. “Public Pension Governance and Asset Allocation”, *JCC: The Business and Economics Research Journal* v. 6 (1), 201, 83-101.

Fonseca, Daniel Andrade. “Comando e controle versus regulação responsiva no setor de telecomunicações”, *Escola Nacional de Administração Pública – Instituto Serzedello Corrêa*, Trabalho de Conclusão de Curso- Especialista em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura. ENAP, 2019.

Freitas, Luciano Charlita, et al. “Towards the massification of broadband internet access in Brazil: an application of alternative dispute resolution settlement of administrative proceedings”, *MPRA Paper* nº 70684, 2016.

Freitas, Luciano Charlita et al. “Efeitos da desoneração tributária sobre a difusão da banda larga no Brasil: enfoque na incidência do FISTEL sobre o terminal de acesso individual por satélite”, *Radars* nº 51, 2017, 19-23.

Freitas, Luciano Charlita et al. “Obligation to do as a regulatory sanction in Brazil: Application to the telecommunications sector”, *Law, State and Telecommunications Review/Revista de Direito, Estado e Telecomunicações* v. 11 (2), 2019, 71-86.

Gómez Barroso, José Luiz. “La universalización del acceso a los servicios de telecomunicación mediante infraestructuras de banda ancha. Escenarios de aplicación para la Comunidad de Madrid”, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2005.

Grubestic, Tony H. “The geodemographic correlates of broadband access and availability in the United States”, *Telematics and Informatics* v. 21, (4), 2004, 335-358.

GSMA. “Universal service fund study”, *GSMA*, 2013

Laffont Jean Jacques, Tirole, Jean. “Auctioning Incentive Contracts”, *Journal of Political Economy*, Vol. 95(5), 1987, 921 – 937.

Mattos, Cesar, Morais, Leonardo Euler. “Viabilizando a revolução digital no brasil: desonerando IoT e VSAT”. *JOTA: Opinião e Análise*, 05/06/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaoe-analise/artigos/viabilizando-a-revolucao-digital-no-brasil-desonerando-iot-e-vsats-05062020>

Nakamura, Andre Luis dos Santos. “As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil”, *Rev. Direito Adm.* v. 278, (2), 2019, 131-147.

Nunes, Clécio Santos. “Dos fundos especiais”, In: CONTI, J. M. (Coord.). 3. ed., *Revista dos Tribunais*, 2014.

Paz Filho, José de Souza. “Alternativas de políticas públicas para a banda larga”. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2009.

Prado, Tiago Sousa. “Políticas públicas de massificação do acesso à banda larga fixa de alta velocidade: uma análise econométrica de alternativas para o Brasil”, *Dissertação de Mestrado*, 2018, IPEA.

Reis, Heraldo da Costa. “Contabilidade e gestão governamental: estudos especiais”, IBAM, 2004.

Sanches, Osvaldo Maldonado. “Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal”, *Revista de Informação Legislativa*, 39, (154), 2002, p. 169-299.

Sella, Danielle Moraes, Arruda, Célia Cristina. “Fundos especiais”, *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná* 118 (abr./jun.), 1996.

Silva, João Marcelo Melo. “A regulação responsiva das telecomunicações: novos horizontes para o controle de obrigações pela Anatel”, *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v. 9, n.1, 2017, p. 183-208.

Strover, Sharon. “The prospects for broadband deployment in rural America”, *Government Information Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 2003, pp. 95–106.

TCU. Nº 749/2017 – TCU – Plenário: Solicitação do Congresso Nacional. *GRUPO II – CLASSE II – Plenário TC 033.793/2015-8*, 2017.

Wallsten, Scott. “Reverse Auctions and Universal Telecommunications Service: Lessons from Global Experience”, *Federal Communications Law Journal* 61 (2), 2008, p. 373-394.