



Impactos esperados da cobrança de Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações

**Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6482 –
Supremo Tribunal Federal**

Sumário

| | |
|---|-----------|
| Introdução | 1 |
| 2. Considerações sobre o Direito de Passagem e a ADI protocolada no STF | 2 |
| 3. Racionalidade econômica do tratamento dado ao setor de telecomunicações em relação ao Direito de Passagem | 6 |
| 3.1 Essencialidade do setor de telecomunicações | 6 |
| 3.2 Impactos esperados da cobrança de Direito de Passagem | 12 |
| 4. Efeitos socioeconômicos esperados da maior penetração de serviços de telecomunicações no Brasil | 15 |
| 4.1 Sobre o 5G | 21 |
| Considerações Finais | 23 |
| Ficha técnica | 26 |

Introdução

A Conexis contratou a LCA para avaliar os potenciais impactos econômicos de uma decisão pela inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei 13.116/2015 (Lei de Antenas) como proposto pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 6482 (ADI 6482) protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Procuradoria Geral da República. O artigo 12 da Lei de Antenas prevê a isenção da cobrança de Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações “em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei”.

O setor de telecomunicações é essencial para a sociedade, gerando externalidades positivas para o desenvolvimento econômico brasileiro. Dar condições para ampliação da oferta de serviços, de forma inclusiva, com redução das disparidades regionais no acesso aos serviços é fundamental para que essas externalidades sejam aproveitadas e acelerem o crescimento econômico, com melhoria da qualidade de vida de toda a população.

O estudo busca identificar eventuais impactos da cobrança do Direito de Passagem para a concretização da política nacional de telecomunicações, que estabelece como dever do Poder Público “garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas” (artigo 2º, incisos I, da Lei 9.472/1997 - LGT).

O Parecer é dividido em 4 capítulos, incluindo esta introdução. O Capítulo 2 apresenta considerações sobre o Direito de Passagem e os potenciais riscos relacionados à ADI 6482. O Capítulo 3 apresenta a racionalidade econômica que suporta o tratamento dado ao setor de telecomunicações no Direito de Passagem, assim como os impactos esperados de sua cobrança para os objetivos da política nacional de telecomunicações. Por fim, o Capítulo 5 apresenta os ganhos socioeconômicos esperados da maior penetração de serviços de telecomunicações e as expectativas relacionadas ao 5G.

2. Considerações sobre o Direito de Passagem e a ADI protocolada no STF

O provimento de serviços de telecomunicações (Telefonia Fixa, Telefonia Móvel, Banda Larga Fixa e TV por Assinatura) requer a instalação de infraestrutura de rede em área pública e/ou privada, para que seja possível interconectar diferentes usuários dispersos pelo território nacional.

Para que seja feita a instalação de parte dessa infraestrutura de rede em áreas públicas (vias, faixas de domínio, bens públicos de uso comum do povo), é necessário que as prestadoras de serviços de telecomunicações tenham uma autorização do poder público ou do ente privado que explora esse bem público chamada de Direito de Passagem. De maneira mais precisa, o Direito de Passagem é definido na Lei 13.116/2015 (Lei de Antenas), art. 3º, inciso IV, como:

prerrogativa de acessar, utilizar, atravessar, cruzar, transpor e percorrer imóvel de propriedade alheia, com o objetivo de construir, instalar, alterar ou reparar infraestrutura de suporte, bem como cabos, sistemas, equipamentos ou quaisquer outros recursos ou elementos de redes de telecomunicações

Esta mesma Lei em seu art. 12, estabeleceu que:

Não será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei.

§ 1º O disposto no caput não abrange os custos necessários à instalação, à operação, à manutenção e à remoção da infraestrutura e dos equipamentos, que deverão ser arcados pela entidade interessada, e não afeta obrigações indenizatórias decorrentes de eventual dano efetivo ou de restrição de uso significativa.

§ 2º O direito de passagem será autorizado pelos órgãos reguladores sob cuja competência estiver a área a ser ocupada ou atravessada.

Segundo a Lei de Antenas, a cobrança do Direito de Passagem ocorre quando a prestadora de serviços de telecomunicação utiliza, mediante autorização do poder público ou do ente privado que explora esse bem público, parcela da área (subterrânea, superficial, suspensa ou de sombra) de vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo (ainda que explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação) para instalar sua infraestrutura de suporte (postes, torres, mastros, armários, estruturas de superfície e estruturas suspensas), bem como os cabos, sistemas, equipamentos, recursos e elementos de rede indispensáveis à operação de serviços de telecomunicações. As normas para a cobrança do Direito de Passagem variam entre os diferentes órgãos públicos e concessionárias que os administram, mas geralmente os valores são calculados em função da quantidade de quilômetros de cabos instalados. Neste sentido, **quanto maior a rede instalada, maior é o valor pago pelas prestadoras.**

Uma importante referência de valor de Direito de Passagem no caso da administração pública é o **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT**, que até a Resolução nº 9/2020, publicada em 20/08/2020¹, **cobrava no estado de São Paulo** um valor mínimo² de R\$ 2.320,00 por ano por quilômetro (valor fixado em 2008), que atualizado segundo parâmetros próprios do órgão, resulta em **R\$ 3.586,40 por quilômetro por ano** em julho de 2020. Já o Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER-PR), por exemplo, tem valores que variam em função da Unidade Padrão Fiscal do Paraná (UPF/PR), de tal forma que em julho de 2020 o quilômetro linear era valorado em R\$ 11.684,20³.

O Decreto 10.840 de 1º de setembro de 2020 (Decreto 10.840/2020) regulamentou a Lei 13.116/2015 e determinou além da isenção da cobrança do Direito de Passagem (art. 9º), que o “Ministério das Comunicações e os demais órgãos e entidades cujas

¹ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-9-de-12-de-agosto-de-2020-273292434>>. Acesso em 24/08/2020.

² Valor mínimo é previsto na Resolução DNIT 11/2008 e considera uma largura de vala de 50 centímetros. No entanto, caso a largura seja maior, a fórmula aplicada pelo DNIT prevê um aumento do valor da cobrança. Por exemplo, caso a largura fosse de 1 metro, a cobrança seria equivalente ao dobro

³ Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=93076&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em 18/08/2020.

atividades sejam afetadas pelas disposições deste Decreto editarão atos normativos complementares ou atualizarão os instrumentos regulamentares e contratuais vigentes que sejam necessários à aplicação das disposições deste Decreto” (art. 19, *caput* e inciso I).

Por meio da **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6482 (ADI 6482)**, protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Procuradoria Geral da República, foi pedido o julgamento de inconstitucionalidade do art. 12, transcrito anteriormente. Segundo entendimento jurídico da Conexis, este artigo **veda a exigência de contraprestação pelo Direito de Passagem por parte da administração pública** a qualquer tempo e das concessionárias licitadas após a promulgação da Lei.

Ressalta-se que o art.12, §1, da Lei de Antenas prevê que todos os “custos necessários à instalação, à operação, à manutenção e à remoção da infraestrutura e dos equipamentos” são de responsabilidade das prestadoras de serviços de telecomunicações. Desta forma, a cobrança do Direito de Passagem extrapola a remuneração de eventuais custos compartilhados com a instalação da infraestrutura.

Os pagamentos pelo Direito de Passagem em favor da administração pública e concessionárias somaram, entre 2012 e 2019, cerca de R\$ 2,0 bilhões (em valores atualizados monetariamente para julho de 2020 pelo IPCA). Desta cifra, **R\$ 222,9 milhões se referem ao valor cobrado em 2019 pelas concessionárias**. Cabe destacar que apesar do art. 12 não vedar contraprestação pelo Direito de Passagem às concessionárias caso tenham sido licitadas antes da Lei **é esperado uma redução destes valores conforme os contratos de concessão se encerrem e novas licitações sejam realizadas nos termos da Lei 13.116/2015 e do Decreto 10840/2020**. Também é esperada redução do Direito de Passagem cobrado pela administração pública com a entrada em vigor do Decreto 10.840/2020 que obriga todos os entes públicos editarem atos normativos complementares ou atualizarem instrumentos regulamentares e contratuais em vigor em consonância com o texto legal e as disposições do decreto.

Isto posto, o julgamento de inconstitucionalidade do artigo 12 traz **dois riscos** distintos. **O primeiro** é que ele **pode gerar um incentivo** para que os entes federativos que nunca cobraram pelo Direito de Passagem passem a fazê-lo⁴, para os que cessaram a

⁴ Os principais arrecadadores de Direito de Passagem na administração pública são o DNIT e os departamentos estaduais de estradas de rodagem. Não se verificava, inclusive antes da promulgação da Lei 13.166/2015, a cobrança disseminada por parte de municípios.

cobrança após a promulgação da Lei 13.116/2015 voltem a fazê-lo ou para que os que ainda cobram pelo Direito de Passagem não cessem a sua cobrança. A título de exemplificação, a LCA, em entrevista com associadas da Conexis e levantamento de dados e notícias públicas, **estimou um estoque de pagamentos referentes à Direito de Passagem da ordem de R\$3,962 bilhões, suspensos com base no entendimento da gratuidade da cobrança.**⁵ Além desse estoque, também haveria a retomada da cobrança referente aos contratos das rodovias geridas por órgãos estaduais e federais, com um potencial impacto adicional de R\$546,8 milhões por ano. **O segundo risco** é que poderia **não haver a redução ou extinção de valores cobrados pelas concessionárias pelo Direito de Passagem** (R\$ 222,9 milhões em 2019), uma vez que deixaria de haver a vedação à cobrança no caso de relicitação das concessões.

São esperados reflexos negativos para a sociedade caso esses riscos se concretizem, pois a **isenção da cobrança para o setor de telecomunicações tem racionalidade econômica**, tendo em vista os **objetivos da política nacional de telecomunicações** no Brasil, que estabelece como **dever** do Poder Público **“garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas”** (artigo 2º, incisos I, da Lei 9.472/1997 - LGT) e das **características dos investimentos em telecomunicações**, como será explorado no Capítulo 03.

⁵ Inclui valores não pagos anteriormente à Lei 13.116/2015, com base no entendimento da inaplicabilidade da cobrança por parte das prestadoras e valores efetivamente suspensos por decisões judiciais com base na aplicação da Lei 13.116/2015.

3. Racionalidade econômica do tratamento dado ao setor de telecomunicações em relação ao Direito de Passagem

3.1 Essencialidade do setor de telecomunicações

A motivação para o estabelecimento da Política Nacional de Telecomunicações, com foco na massificação dos serviços a preços e tarifas razoáveis, é a **essencialidade do setor de telecomunicações para a economia e sociedade brasileira**. A evolução tecnológica vivenciada nas últimas duas décadas fez com que a internet passasse a ter importância ímpar neste contexto⁶, com a Banda Larga Móvel (suportada pelo Serviço Móvel Pessoal – SMP) e a Banda Larga Fixa (suportada pelo Serviço de Comunicações Multimídia) se tornando estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico dos países. O acesso à internet não apenas viabiliza a comunicação e o acesso à informação, como também tem o potencial de aumentar a produtividade das empresas e trabalhadores, melhorar o ensino⁷ e gerar ganhos de competitividade, contribuindo para o crescimento da economia brasileira, como será demonstrado no Capítulo 04.

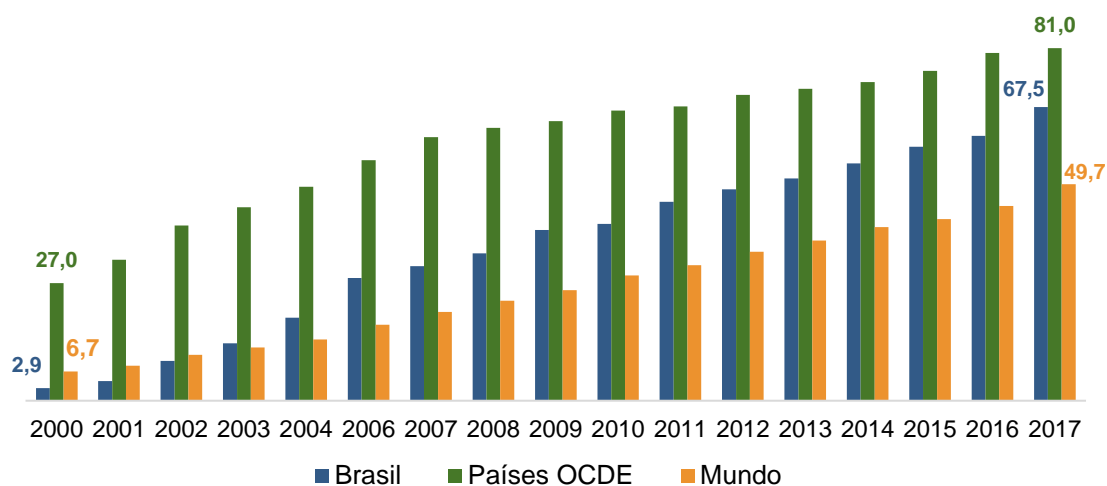
A pandemia do novo coronavírus (COVID-19) demonstrou a importância do setor para a área da saúde. Por exemplo, o acesso à internet é essencial para viabilizar a Telemedicina, que foi autorizada em caráter emergencial pela Lei 13.989/2020. Este tipo de tecnologia auxilia no fornecimento de serviços médicos, tendo o potencial de ampliar o acesso de populações em regiões carentes de especialistas.

A despeito da evolução do acesso à internet no Brasil nos últimos 20 anos, ainda há defasagem em relação aos países mais desenvolvidos (Gráfico 1). Entre 2000 e 2017 o Brasil passou de 2,9% da população com acesso à internet para 67,5%. Ainda assim, nos países da OCDE este número é de 81,0%, o que demonstra que é necessário continuar evoluindo na penetração da Banda Larga Móvel e Fixa para reduzir esta diferença.

⁶ Inicialmente a política de telecomunicações era voltada à expansão da Telefonia Fixa e posteriormente para a Telefonia Móvel.

⁷ No Brasil há, inclusive, o programa Banda Larga nas Escolas, que visa ampliar o acesso da rede de ensino à internet. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/15808-programa-banda-larga-nas-escolas>>. Acesso em 10/08/2020.

Gráfico 1 - População com acesso à internet (%)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração LCA Consultores.

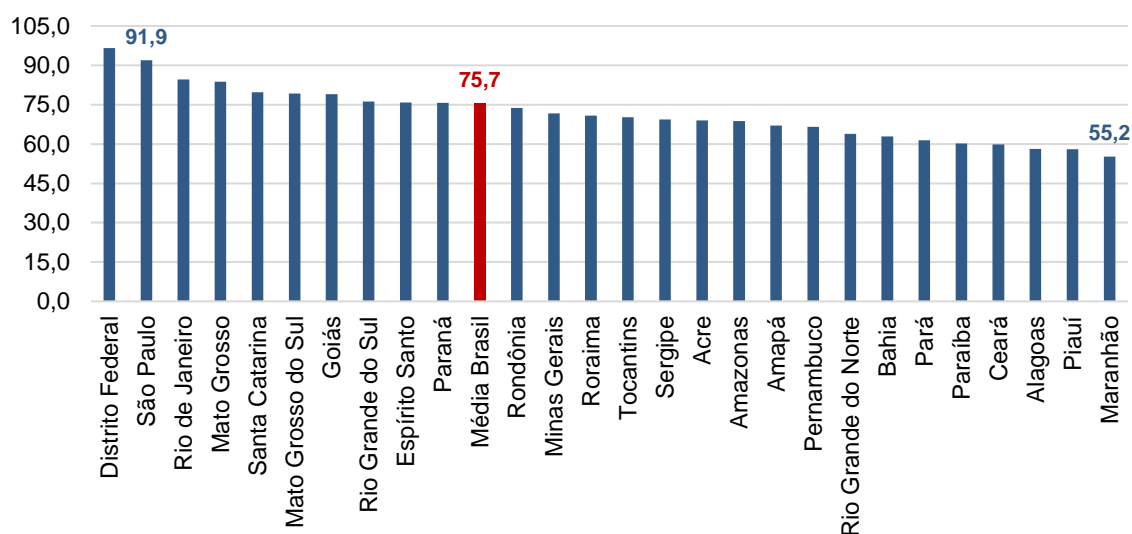
O aumento da penetração dos serviços também deve se dar de maneira inclusiva, reduzindo as disparidades regionais e por perfis de renda.

No caso da Banda Larga Móvel, as disparidades regionais são evidentes no caso da tecnologia 4G. Apesar de 87,8% dos municípios terem pelo menos um acesso 4G registrado⁸, a densidade no acesso (métrica de acessos por 100 habitantes) ao serviço de 4G é 66,5% maior no estado de São Paulo do que no Maranhão. Nota-se que os estados com perfil de renda mais elevado do Sul e Sudeste tem penetração do 4G maior do que os do Norte e Nordeste, com perfil de renda mais reduzido. O

Gráfico 2 apresenta este comparativo.

⁸ Fonte: Teleco. Dados de junho de 2020. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/4g_cobertura.asp>. Acesso em 10/08/2020.

Gráfico 2 – Acessos de 4G por 100 habitantes em cada estado (junho de 2020)



Fonte: Anatel. Elaboração LCA Consultores.

O aumento da oferta de banda larga móvel através do 4G em todas as regiões é uma necessidade, pois existe o risco das regiões e populações atendidas com tecnologias menos avançadas ficarem desprovidas do acesso à informação, comércio e serviços por meio móvel conforme aumenta a demanda por quantidade de dados trafegados e da capacidade de rede necessária para suportar a digitalização da sociedade como o uso de vídeo-chamadas, aplicações intensivas em transmissão de vídeos, sons e imagens, plataformas de delivery, entre outras.

Neste contexto, a Banda Larga Fixa é importante não apenas para trazer mais opções aos consumidores, mas também porque tem capacidade de transporte de dados superior às atuais redes móveis, permitindo também maior velocidade de acesso. Segundo levantamento do Teleco, a velocidade de download do 4G em julho de 2020 oscilou entre 13,4 e 29,6 mbps⁹, enquanto na Banda Larga Fixa, 49,9% dos acessos tem velocidades acima de 34 mbps¹⁰, sendo que algumas operadoras já comercializam pacotes acima de 100 Mbps.

Apesar das diferenças técnicas, banda larga fixa e móvel são complementares do ponto de vista de política pública, sendo importante o desenvolvimento e expansão de ambas as tecnologias¹¹. Entretanto, as disparidades regionais são ainda maiores na Banda

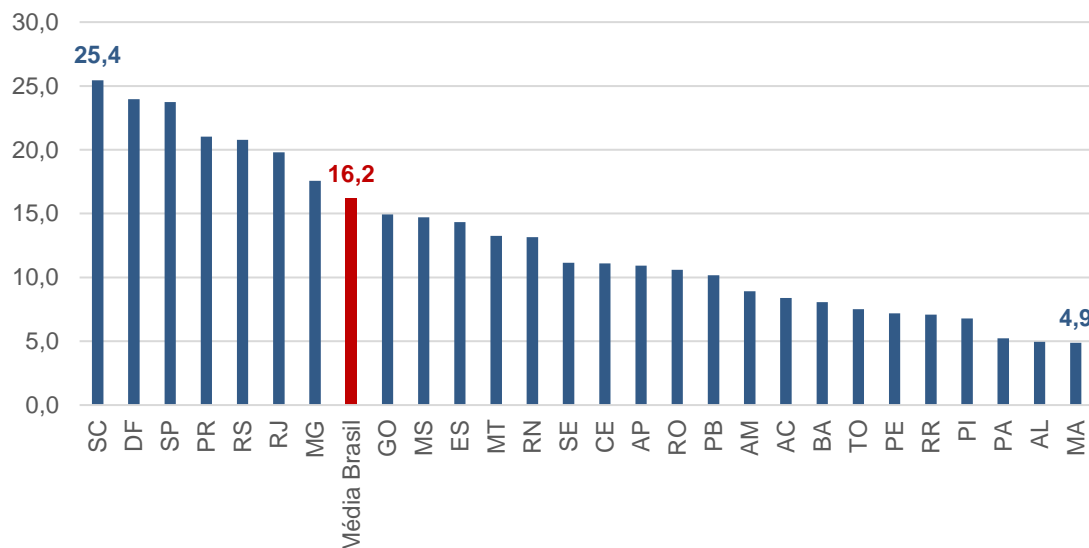
⁹ Disponível em: <https://www.teleco.com.br/4g_velocidade.asp>. Acesso em 20/08/2020.

¹⁰ Disponível em: <https://www.teleco.com.br/blarga_vel.asp>. Acesso em 20/08/2020.

¹¹ O Plano Estrutural de Rede de Telecomunicações – PERT é um plano estratégico da Anatel que visa indicar os projetos prioritários para ampliar a infraestrutura de rede de

Larga Fixa. A diferença de densidade de uso de banda larga fixa entre Santa Catarina e Maranhão (o estado com menor penetração do serviço) é de 420,3%, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 - Acessos de Banda Larga Fixa por 100 habitantes (junho de 2020)



Fonte: Anatel. Elaboração LCA Consultores.

A relação entre o perfil de renda e a densidade de acessos fica evidente quando se aplica o modelo de GAPS¹² para Banda Larga Fixa. O Gráfico 4 mostra a relação entre o acesso ao serviço de Banda Larga Fixa (eixo de oferta) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM¹³ (eixo de demanda) para 5.557 municípios brasileiros em 2017. Em ambos os eixos, áreas mais próximas à origem denotam maior qualidade/quantidade dos indicadores. A junção das duas dimensões – oferta e

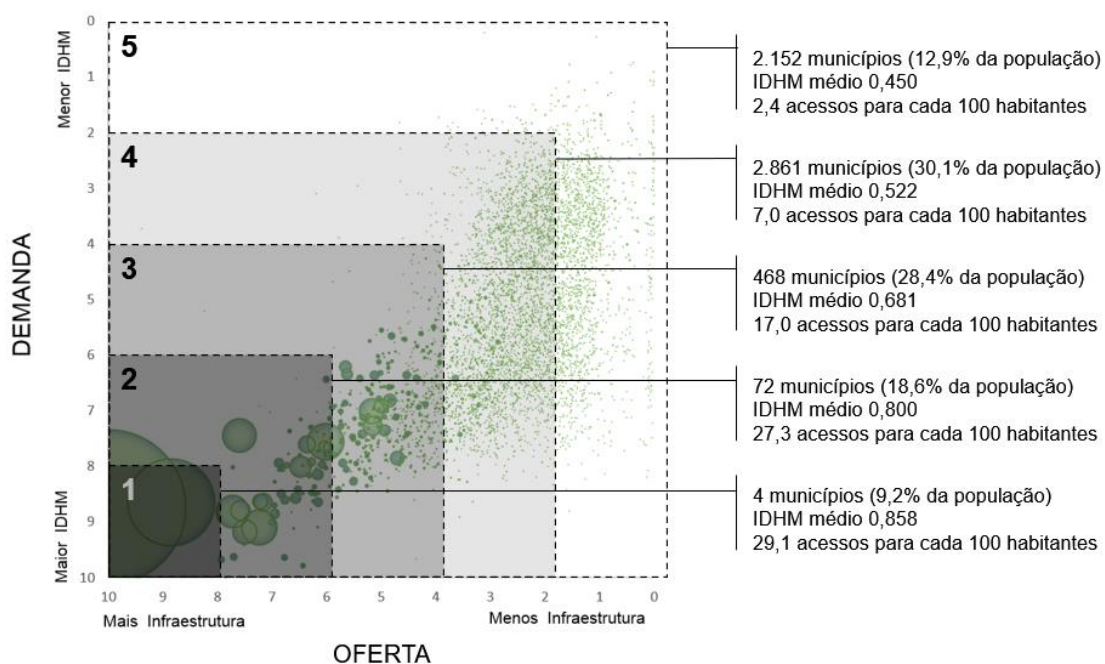
telecomunicações, para maior penetração da Banda Larga Fixa e Móvel. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4m2N1jXIPeU1rXnv7UHJFGKd-jO_xz5ZYqyuXgvKFPZe9U7a4FRaueI0Ej_GJ3pzD2sKi_sQQhtHnhQk_javEK>. Acesso em 24/08/2020.

¹² Desenvolvida pelo Banco Mundial, a metodologia de GAPS visa aprimorar o diagnóstico da desigualdade de acesso a serviços de telecomunicações, permitindo o aperfeiçoamento e planejamento das políticas públicas voltadas para o setor. O modelo de Gaps permite a identificação de municípios onde há maior deficiência de atendimento, para que sejam direcionados investimentos públicos e privados.

¹³ Originalmente, o IDHM é calculado a partir de três componentes que mensuram renda, educação, longevidade, com pesos idênticos. Aqui, para a construção de um índice de potencial de demanda por banda larga fixa, optou-se por incluir apenas os indicadores de renda e educação, também com pesos iguais. A exclusão do indicador de longevidade deve-se ao fato de que esta não apresenta, por si só, uma relação direta com o potencial de aquisição e uso de banda larga fixa. Além disso, não há grande variabilidade deste componente entre os municípios brasileiros, o que pouco contribui para a separação das cinco áreas do modelo de GAPS.

demanda - permite identificar cinco áreas distintas, numeradas de 1 a 5. A área (1) mais próxima da origem, agrupa regiões caracterizadas por renda elevada e maior oferta de banda larga fixa. Já a área mais distante da origem (5) indica regiões com baixa demanda e oferta.

Gráfico 4 - Modelo de GAPs para Banda Larga Fixa (2017)



Elaboração LCA Consultores.

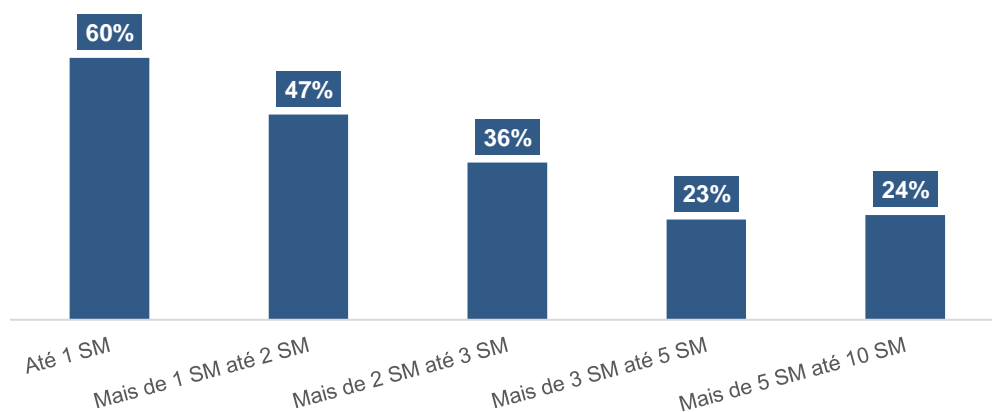
Enquanto as áreas 1 e 2 concentram 27,8% da população, com uma densidade de acessos de 29,1/100 habitantes e 27,3/100 por 100 habitantes, respectivamente, as áreas 4 e 5 concentram 43,0% da população, com uma densidade de acessos de apenas 7,0/100 habitantes e 2,4/100 habitantes. Em termos de municípios, as áreas 1 e 2 concentram apenas 1,4% deles, enquanto as áreas 4 e 5 concentram 90%. Ou seja, **a maior parte dos municípios brasileiros, que concentram a população com perfil socioeconômico menos favorecido (medido pelo IDHM), têm penetração dos serviços de telecomunicações em patamares muito inferiores aos municípios com maior IDHM.**

Os dados da pesquisa TIC Domicílios¹⁴ mostram que nas populações de faixa de renda menor, o preço dos serviços é um fator que dificulta o acesso. Por exemplo, na faixa até 1 salário-mínimo, 60% dos entrevistados responderam que nunca acessaram a internet

¹⁴ Disponível em: <<https://www.cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/>>. Acesso em 24/08/2020.

em função do preço ser muito elevado. Entre 1 e 2 salários-mínimos o número é de 47%, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5 – Indivíduos que nunca utilizaram a internet por conta do preço (por faixa de renda familiar)



Fonte: TIC Domicílio 2018. Elaboração LCA Consultores.

O efeito do preço sobre a demanda por serviços de telecomunicação foi objeto de estudos recentes. Freitas, Moraes e Guterre (2017)¹⁵ estimaram que um aumento de 10% no preço da banda larga reduz a penetração do serviço em 6,18%. Outros estudos indicam relação ainda maior: para Macedo e Carvalho (2010)¹⁶ um aumento de 10% no preço da Banda Larga poderia levar a uma redução da demanda pelo serviço entre 19,2% e 21,5%. Já Freitas e Gomes (2013)¹⁷ estimam queda entre 12,6% a 34,2% a depender da cidade e da velocidade de acesso ofertada.

Propiciar um ambiente de negócios capaz de reduzir os preços dos serviços é fundamental para diminuir as disparidades regionais, favorecendo a inclusão digital. A seção 3.2 mostra os possíveis reflexos da cobrança do Direito de Passagem para atingimento deste objetivo.

¹⁵ Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/211623665.pdf>>. Acesso em 13/11/2020.

¹⁶ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1495.pdf>. Acesso em 17/11/2020.

¹⁷ Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14407/1/2013_IgorVilasBoasdeFreitas.pdf>. Acesso em 13/11/2020.

3.2 Impactos esperados da cobrança de Direito de Passagem

Conforme demonstrado na seção 3.1, para atender ao objetivo da política nacional de telecomunicações de massificar o uso dos serviços é necessário reduzir as disparidades regionais, **permitindo melhores condições de oferta dos serviços**. Expandir a oferta de serviços de telecomunicações para regiões ainda não atendidas e/ou distantes dos grandes centros urbanos requer **investimentos elevados para construção das redes de telecomunicações**. Para que esses investimentos sejam economicamente viáveis o preço dos serviços pode ser proibitivo para os usuários com perfil de renda mais reduzido.

Neste contexto, **a cobrança do Direito de Passagem encarece a oferta do serviço** ao adicionar uma **parcela de custo recorrente** (em geral com frequência anual) aos investimentos necessários. A título de exemplificação, em 2019 o setor de telecomunicações investiu cerca de R\$ 33 bilhões, equivalente a 19,9% da Receita Líquida daquele ano¹⁸. A cobrança do Direito de Passagem eleva os custos para prestação do serviço, podendo dificultar ainda mais a expansão da oferta de serviços de telecomunicações. Há reflexos na demanda pelos serviços uma vez que é esperado que o **custo adicional do Direito de Passagem seja incluído no preço do serviço ao consumidor final**.

Considerando que o art.12, §1, da Lei de Antenas já prevê que todos os “custos necessários à instalação, à operação, à manutenção e à remoção da infraestrutura e dos equipamentos” são de responsabilidade das prestadoras de serviços de telecomunicações, **a cobrança do Direito de Passagem extrapola a remuneração de eventuais custos compartilhados com a instalação da infraestrutura**. Desta forma, **há um desvio de recursos do setor** para usos difusos (seja para subsidiar a administração pública ou as próprias concessionárias) **que reduz o volume de serviços de telecomunicações que poderia ser ofertado**.

A **suspensão do artigo 12 da Lei das Antenas** pode não só incentivar a cobrança do Direito de Passagem por mais entes federativos, cujos reflexos negativos foram

¹⁸ Estimada em R\$ 166,1 bilhões pela LCA, com base nos dados de receita bruta e de carga tributária divulgadas pelo SindiTelebrasil. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>>. Acesso em 25/08/2020

descritos acima. O Box 1 mostra o impacto financeiro de eventual cobrança do Direito de Passagem na Cidade do Rio de Janeiro.

Box 1 – Impacto Financeiro do Direito de Passagem no Município do Rio de Janeiro

Com objetivo de exemplificar os impactos financeiros da cobrança do Direito de Passagem por municípios, a LCA apurou com as operadoras associadas à Conexis uma estimativa da extensão da rede subterrânea de telecomunicações na cidade do Rio de Janeiro. A escolha pela cidade foi feita considerando a disponibilidade de dados atualizados nas empresas e a existência do Decreto Municipal nº 28.002/2007 que institui regras para o pagamento pelo uso do solo no município. Importante ressaltar que esse decreto está com efeitos suspensos conforme sentença do processo nº 2007.001.120007-0 da 12ª Vara de Fazenda Pública da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com as informações recebidas, as empresas têm atualmente aproximadamente 15.466 quilômetros lineares de rede subterrânea no município. Caso fosse aplicado o valor de R\$ 119,80/km/mês conforme análise simplificada dos critérios de cálculo previstos no Decreto Municipal nº 28.002/2007, o desembolso das operadoras de serviços de telecomunicação com Direito de Passagem no município do Rio de Janeiro seria de aproximadamente R\$ 22,2 milhões por ano.

Tendo em vista que existem 5.570 municípios no Brasil e que cada um poderá cobrar valores diferentes sobre a rede de telecomunicações, o custo para o setor de telecomunicações poderá se multiplicar significativamente.

Mais entes federativos realizando a cobrança do Direito de Passagem pode envolver **inúmeras legislações municipais e estaduais diferentes entre si**. Com legislações e valores de Direito de Passagem distintos nas diferentes esferas da administração pública e privadas, as empresas de telecomunicação deverão passar a considerar quanto será gasto com essa rubrica em cada projeto de investimento das diferentes regiões. Isso gera uma **distorção alocativa**, fazendo com que não se tenha o melhor uso dos recursos financeiros das empresas para expansão dos serviços de telecomunicações no Brasil.

Importante destacar que a cobrança do Direito de Passagem mesmo que de maneira uniforme pelas diferentes esferas da administração pública e concessionárias já elevaria o custo ao consumidor final dificultando o acesso aos serviços e iria na contramão da política nacional de telecomunicações. A existência da **não uniformidade da cobrança**, por sua vez, traz uma dificuldade a mais, uma vez que passa a **interferir na decisão alocativa das empresas, podendo resultar na expansão ineficiente da rede**, assim

como cria **maior necessidade de supervisão e acompanhamento** das diferentes legislações, que se reflete em maior custo com recursos humanos nas empresas.

A importância da uniformização das regras para a implantação e compartilhamento de infraestrutura para promoção dos investimentos em telecomunicações faz com que este seja, inclusive, um dos objetivos da Lei 13.116/2015, conforme artigo 2º:

Art. 2º O disposto nesta Lei tem por objetivo promover e fomentar os investimentos em infraestrutura de redes de telecomunicações, visando, entre outros:

I - à uniformização, simplificação e celeridade de procedimentos e critérios para a outorga de licenças pelos órgãos competentes;

II - à minimização dos impactos urbanísticos, paisagísticos e ambientais;

III - à ampliação da capacidade instalada de redes de telecomunicações, tendo em vista a atualização tecnológica e a melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;

IV - à precaução contra os efeitos da emissão de radiação não ionizante, de acordo com os parâmetros definidos em lei; e

V - ao incentivo ao compartilhamento de infraestrutura de redes de telecomunicações.

Tendo em vista a essencialidade dos serviços de telecomunicações para a sociedade, para que o Brasil tenha a expansão necessária nos serviços de telecomunicações e preserve os objetivos da política nacional em vigor, é fundamental que o Poder Público dê condições para que o acesso aos serviços seja facilitado. É por este motivo que a Lei 13.116/2015 trouxe a isenção da cobrança de Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações no país. Do contrário, pode-se perder importantes benefícios socioeconômicos, como tratado no Capítulo 4.

4. Efeitos socioeconômicos esperados da maior penetração de serviços de telecomunicações no Brasil

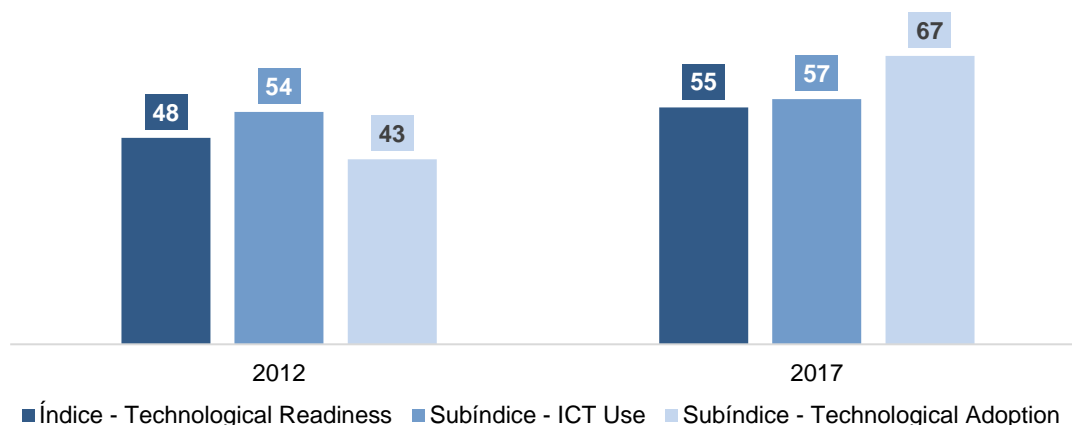
A conjuntura econômica brasileira tem sido desfavorável ao longo dos últimos anos. O PIB sofreu retração de 6,7% em 2015 e 2016 – a maior já registrada na história. Esta situação foi agravada pela lenta recuperação posterior e a recente crise de saúde mundial. Em 2020 a LCA estima que haverá uma queda de 5,6% do PIB brasileiro¹⁹. Um dos fatores que contribuiu para este cenário é a perda de competitividade da economia brasileira em relação aos demais países, que vem se verificando, inclusive, desde antes do início da recessão.

Entre 2012 e 2017 o Brasil perdeu 32 posições no Global Competition Index (GCI) do Fórum Econômico Mundial (WEF), passando 48º para 80º entre 137 economias, o que indica que o Brasil não evoluiu como outros países nos indicadores do ranking. O Gráfico 6 mostra a perda de colocação do Brasil nos aspectos relacionados à tecnologia, medido pelo indicador *Technological Readiness* (em tradução livre significa preparo tecnológico)²⁰, que é composto de dois subíndices: o *Technological Adoption* (mede o uso e disponibilidade de novas tecnologias) e o *ICT Use* (mede uso de tecnologias de informação e comunicação, notadamente o uso de serviços de telecomunicações).

¹⁹ Estimativa LCA do cenário base (probabilidade de 65% de ocorrência) em 25/08/2020

²⁰ Segundo o Fórum Econômico Mundial este indicador mede a agilidade com a qual uma economia adota as tecnologias existentes para aumentar a produtividade de suas indústrias, com ênfase específica em sua capacidade de alavancar as tecnologias de informação e comunicação (TICs ou ICT em inglês) em atividades diárias e processos produtivos para aumentar a eficiência e possibilitando inovação para competitividade. Disponível em: <<https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/methodology/>>. Acesso em 25/08/2020.

Gráfico 6 - Ranking do Brasil no GCI em aspectos tecnológicos (entre 137 economias)



Fonte: WEF. Elaboração LCA Consultores.

Entre 2012 e 2017 o Brasil saiu de 48º para 55º no indicador *Technological Readiness* (Preparo Tecnológico), sendo a principal perda no subíndice de *Technological Adoption* ou adoção de tecnologia, de 43º para 67º entre 137 economias.

Esses subíndices são formados por uma série de outros indicadores, dos quais destacam-se a perda de posições em:

- i) quantidade de indivíduos usando a internet (de 62º para 67º);
- ii) velocidade da internet (de 46º para 62º);
- iii) disponibilidade das novas tecnologias (de 53º para 78º) e;
- iv) absorção de tecnologia pelas empresas (43º para 78º).

A disseminação do uso de banda larga móvel foi percebida com uma melhora da posição brasileira no ranking, de 47º para 31º. Ao mesmo tempo, houve apenas uma melhora marginal no uso de banda larga fixa, de 63º para 61º.

Estes dados demonstram a necessidade do país em evoluir tecnologicamente, ampliando o acesso aos serviços de telecomunicações para que a economia possa se tornar mais competitiva. Enquanto no curto prazo os ganhos econômicos são derivados do aumento da demanda por serviços de telecomunicações e dos insumos que permitem a sua oferta, no médio e longo prazo, a adoção de serviços de telecomunicações é capaz de trazer mais eficiência à estrutura produtiva nacional, acelerando o crescimento econômico por meio de maior produtividade.

Para estimar os **efeitos de curto prazo**, a LCA utilizou a metodologia de **Matriz Insumo Produto (MIP)**²¹, avaliando qual seriam os reflexos no PIB, no emprego, na arrecadação de impostos e na massa salarial **da redução parcial das disparidades regionais** apresentadas no Capítulo 3. Para tanto, estimou-se quantos acessos de Banda Larga Fixa e Móvel seriam necessários para que os estados abaixo das médias nacionais nos respectivos serviços pudessem atingi-las. Tomando como premissa que a receita unitária líquida por acesso/usuário se mantenha a mesma de 2019, obtêm-se a demanda adicional da economia.

A Tabela 1 abaixo mostra que na Banda Larga Fixa, os estados que têm densidade de acesso abaixo da média nacional²² concentram 92,8 milhões de pessoa e cerca de 8,6 milhões de acessos, resultando em uma densidade média de 9,25/100 habitantes. Para que esta média de 9,25/100 habitantes se iguale aos 16,2/100 habitantes da densidade média nacional de banda larga fixa, seriam **necessários mais 6,4 milhões de acessos, resultando em uma demanda adicional de R\$ 7,6 bilhões (com base na receita unitária líquida por usuário)**. Seguindo o mesmo raciocínio, a **demanda adicional na banda larga móvel (4G) seria de R\$ 2,9 bilhões**, totalizando uma **demanda adicional total na economia de R\$ 10,1 bilhões**.

²¹ Elaboração: LCA Consultores com base nos dados das Contas Nacionais – Matriz de insumo-produto 2015, IBGE.

²² Na Banda Larga Fixa esses estados são: Goiás, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Sergipe, Ceará, Amapá, Rondônia, Paraíba, Amazonas, Acre, Bahia, Tocantins, Pernambuco, Roraima, Piauí, Pará, Alagoas, Maranhão.

Tabela 1 - Mensuração do crescimento no número de acessos para redução parcial das disparidades regionais

| | Banda Larga Fixa | 4G | Total |
|--|-------------------------|-------------------|-------------------|
| Densidade Média Nacional | 16,2/100hab | 75,7/100hab | |
| Estados Abaixo da Média | | | |
| População | 92.803.090 | 96.671.425 | |
| Acessos | 8.587.368 | 62.514.449 | |
| Densidade média | 9,25/100hab | 64,67/100hab | |
| Acesso adicionais para atingir média nacional (a) | 6.400.948 | 10.618.393 | 17.019.341 |
| Receita Unitária Líquida Anual (b) | R\$ 1.119 | R\$ 277 | |
| Demanda Adicional da Economia (R\$ milhões) (a) x (b) | R\$ 7.160 | R\$ 2.943 | R\$ 10.103 |

Fonte: Anatel (acessos), IBGE (população), Conexis (Receita Unitária). Elaboração LCA Consultores.

Usando a Matriz Insumo Produto (MIP), obtêm-se que **no curto prazo**, esse aumento de demanda de R\$ 10,1 bilhões em telecomunicações gera **R\$ 13,8 bilhões a mais de PIB, 198.027 empregos, R\$ 4,0 bilhões de impostos e R\$ 4,3 bilhões de massa salarial.**

O novo patamar de acesso com redução parcial das disparidades regionais levaria a uma nova densidade média nacional. Tomando a Banda Larga Fixa como referência, somando os 6,4 milhões de acessos adicionais estimados pela LCA aos atuais 33,9 milhões de acessos de banda larga fixa no Brasil, a densidade média de acessos de banda larga fixa no Brasil passaria de 16,2/100 habitantes para 19,2/100 habitantes.

No GCI, 77% dos **países que têm esta média ou acima figuram no Top 50 do ranking de 2017**. Os países com média 19,2 (Polônia) e 19,5 (Rússia) – mais próximas da simulada pela LCA para redução parcial das disparidades regionais (19,2/100 habitantes) - já figuram nas posições 39 e 38 do ranking, respectivamente.

No médio e longo prazo **um ambiente mais favorável aos investimentos em telecomunicações poderia levar a densidade de acesso em banda larga fixa para patamares ainda maiores** do que o calculado pela LCA no exercício descrito acima, melhorando a competitividade do país e resultando em maior crescimento econômico.

Para simular este feito, a LCA estimou – utilizando um modelo econométrico de dados em painel²³, incluindo 150 países ao longo de 11 anos (2007 a 2017) - que o aumento de 1 p.p. na melhoria da nota do GCI²⁴ em um período leva à aceleração do crescimento do produto *per capita* na ordem de 0.11 p.p. no período seguinte²⁵. Com base nesta estimativa, é possível mensurar os ganhos no PIB per capita e no PIB de se figurar em 4 grupos: 50^a a 26^o posição, 25^a a 11^a posição, 10^a a 6^o posição e 5^a a 1^a posição (Top 5). Para tanto, é calculada a nota média desses grupos e sua diferença em relação à nota brasileira.

Para distribuição do efeito do ganho de competitividade no tempo, adotou-se como premissa um período de 5 (cinco) anos (2021 a 2025). Neste período, a LCA projetou que o PIB cresceria em termos reais cerca de 16,2%. Caso o Brasil tivesse a **nota média dos países que figuram entre 50^o e 26^o no ranking GCI**, poderia haver um ganho adicional na taxa de crescimento de 0.22 pontos percentuais (p.p) ao ano, que resultaria, ao final do período (2025) em um crescimento acumulado de 17,4%, ou seja, 1.22 p.p a mais em relação ao cenário sem os ganhos de competitividade (16,2%). Isto representaria um **PIB acumulado em 5 anos R\$ 241,9 bilhões maior** (em valores corrigidos monetariamente para julho de 2020).

Este **efeito poderia ser ainda maior caso o Brasil evoluísse mais no ranking**. Com a nota média entre a 25^a e 11^a posição, poderia haver um PIB adicional de R\$ 490,4 bilhões; entre a 10^a e 6^a cerca de R\$ 602,6 bilhões; e entre os 5 primeiros de R\$ 711,8 bilhões. A Tabela 2 apresenta esses resultados.

²³ A técnica econométrica de estimação de dados em painel explora variações entre países em um dado momento no tempo juntamente com variações dos países ao longo do tempo. Para mais detalhes vide, por exemplo, Wooldridge, Jeffrey M. (2010) *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The MIT Press, p. 281-334.

²⁴ A nota do GCI é o que permite a ordenação dos países no ranking.

²⁵ A interpretação técnica é que a variação de 1 p.p no crescimento do GCI em t leva a uma variação de 0,11 p.p no crescimento do PIB *per capita* em $t+1$.

Tabela 2 - Efeitos no PIB dos ganhos de competitividade

| Posição | Relação GCI | | Impactos no PIB | | |
|--------------|-------------|---------------------------------|---|---|--|
| | Nota Média | Dif. em relação ao Brasil (p.p) | P.P. a mais na taxa de crescimento ao ano | P.P a mais na taxa de crescimento ao final do período (05 anos) | PIB adicional acumulado no período (05 anos) |
| Top 5 | 5,75 | 39.0 | 0.65 | 3.71 | R\$ 711.876 |
| 10º a 6º | 5,51 | 33.2 | 0.56 | 3.16 | R\$ 602.641 |
| 25º a 11º | 5,26 | 27.3 | 0.46 | 2.60 | R\$ 490.381 |
| 50º a 26º | 4,67 | 12.8 | 0.22 | 1.22 | R\$ 214.895 |
| Brasil (80º) | 4,14 | | | | |

Elaboração LCA Consultores.

Esta riqueza adicional gerada amplia o PIB per capita, assim como levaria também a uma arrecadação de impostos maior no período, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Arrecadação de impostos e efeitos no PIB per Capita dos ganhos de competitividade

| Posição | Arrecadação adicional de impostos (R\$ milhões) | Diferença do PIB <i>per capita</i> em 2025 |
|-----------|---|--|
| Top 5 | R\$ 230.648 | 3,2% |
| 10º a 6º | R\$ 195.256 | 2,7% |
| 25º a 11º | R\$ 158.884 | 2,2% |
| 50º a 26º | R\$ 69.626 | 1,1% |

Elaboração LCA Consultores.

Assumindo uma carga tributária constante de 32,4% do PIB, o Poder Público arrecadaria, por exemplo, R\$ 158,9 bilhões a mais caso o Brasil estivesse entre a 25ª e a 11ª posição. Neste mesmo cenário, o PIB *per capita* em 2025 seria 2,2% maior.

Com a constante evolução tecnológica e o seu potencial de alteração da estrutura produtiva dos países, para que o Brasil efetivamente ganhe competitividade é preciso absorver as novas tecnologias e efetivamente utilizá-las para ampliação da produtividade. Neste contexto, a seção 4.1 traz algumas estimativas relacionadas ao impacto da tecnologia 5G no crescimento da economia e a sua relação com o Direito de Passagem.

4.1 Sobre o 5G

A tecnologia 5G é uma evolução da Banda Larga Móvel que permitirá maior conexão de dispositivos e maior velocidade de acesso. Como resultado, são esperados ganhos significativos para a economia. Dado apresentado pela União Internacional de Telecomunicações (ITU)²⁶ indica que **até 2035 o 5G adicionará 13,2 trilhões de dólares à economia mundial, sendo que os investimentos nesta tecnologia deverão atingir cerca de 3,2 trilhões de dólares e suportar cerca de 22 milhões de empregos.**

Para que o Brasil possa capturar parte desses ganhos é necessário que o ambiente jurídico-regulatório seja favorável ao desenvolvimento tecnológico. A ITU lista ao menos 16 aspectos importantes para se considerar em relação ao 5G, dentre eles constam o compartilhamento de infraestrutura entre setores – como ocorre entre telecomunicações e distribuição de energia elétrica - e o Direito de Passagem.

É esperado que a rede 5G em função de suas características necessite maior quantidade de infraestrutura de telecomunicações instaladas nas cidades. Estas infraestruturas são principalmente as antenas e a fibra ótica utilizadas para conectá-las. Segundo a Anatel²⁷:

O processo de aumento do número de células da rede, com a diminuição proporcional da área de cobertura de cada célula, é chamado de densificação de rede. Uma grande quantidade de células estará conectada com o core da rede por meio de fibras ópticas. Assim, para que se possam ter maiores benefícios das redes 5G, poderá ser necessário um alto investimento em redes de fibras ópticas, pois são elas que permitirão maiores taxas de densificação da rede. (Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT, Anatel, p.88) (sublinhou-se)

E ainda:

²⁶ Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Documents/ITU_5G_REPORT-2018.pdf>. Acesso em 24/08/2020.

²⁷ Plano Estrutural de Rede de Telecomunicações – PERT. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?e=EP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4m2N1jXIPeU1rXnv7UHJFGKd-jO_xz5ZYqyuXgvKFPZe9U7a4FRaueI0Ej_GJ3pzD2sKi_sQQhtHnhQk_javEK>. Acesso em 24/08/2020.

[...] pode-se esperar que a distância de separação entre *hotspots* 5G em áreas densamente urbanas seja comparável à distância entre postes de luz. Este fato poderá ensejar uma revisão da legislação que atualmente rege a instalação de antenas e compartilhamento de postes, bem como um realinhamento dos respectivos modelos de negócio adotados pelas empresas envolvidas direta e indiretamente na implantação das redes. (Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT, Anatel, p.89) (sublinhou-se)

Com base nestas constatações do PERT/Anatel, fica claro que **a adoção do 5G é indissociável da expansão da rede de fibra ótica no país**. O Capítulo 3 apresentou as dificuldades relacionadas à oferta de banda larga nas regiões com perfil de renda mais reduzido, as disparidades regionais e como o Direito de Passagem agravaria ainda mais este cenário. Logo, o Direito de Passagem também impacta diretamente a implementação do 5G no país.

Tendo em vista a possibilidade dos futuros leilões do espectro das frequências do 5G envolverem compromissos de abrangência²⁸ – sejam eles do próprio 5G ou de instalação de fibra ótica para criar a rede necessária para suportar o 5G – o Direito de Passagem poderá interferir nos lances das empresas, uma vez que o risco da disseminação de sua cobrança no caso do julgamento de inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei 13.116/2015 deverá ser considerado.

Isto posto, ao majorar os custos para a oferta dos serviços aos consumidores finais, a cobrança do Direito de Passagem tende a dificultar a implementação das políticas nacionais de telecomunicações, a inclusão digital e o pleno desenvolvimento de um ambiente de negócios favorável aos ganhos de produtividade, com adoção de tecnologias como a de Internet das Coisas e o próprio 5G. Assim, o Direito de Passagem potencialmente reduz os efeitos socioeconômicos positivos dos ganhos de competitividade da economia.

²⁸ Disponível em: <<http://www.abranet.org.br/Noticias/Anatel-abre-consulta-publica-sobre-o-leilao-5G-2755.html?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile%252Csite#.X0QDIchKhPY>>. Acesso em 24/08/2020.

Considerações Finais

A ADI 6482 em discussão no STF pede o julgamento de inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei 13.116/2015 que prevê a isenção da cobrança de Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações. Caso o pedido seja acatado, poderia haver um incentivo para que os entes federativos que nunca cobraram pelo Direito de Passagem passem a fazê-lo, para os que cessaram a cobrança após a promulgação da Lei 13.116/2015 voltem a fazê-lo ou que os que já fazem a cobrança continuem a fazê-lo. A LCA estimou que haveria um **estoque de pagamentos de Direito de Passagem suspenso da ordem de R\$3,962 bilhões** e que poderia haver **retomada da cobrança de ao menos R\$546,8 milhões por ano**. Também poderia não haver a redução ou extinção de valores cobrados pelas concessionárias – **que em 2019 somaram R\$ 222,9 milhões** - uma vez que deixaria de haver a vedação à cobrança no caso de relicitação das concessões.

Exercício elaborado para a cidade do Rio de Janeiro mostra que o custo da cobrança do Direito de Passagem no município ensejaria custos adicionais de R\$ 22,2 milhões por anos (conforme análise simplificada dos critérios de cálculo do Decreto Municipal nº 28.002/2007). Caso os 5.570 municípios brasileiros façam cobranças de Direito de Passagem, o gasto do setor para instalação da infraestrutura aumentará significativamente, com eminente risco para os investimentos necessários para inovação, expansão e manutenção das redes de telecomunicação.

A isenção conferida ao setor de telecomunicações na Lei 13.116/2015 tem como base a essencialidade do setor de telecomunicações para a economia e a sociedade brasileira, refletida nos objetivos da política nacional de telecomunicações, que estabelece como dever do Poder Público **“garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas”** (artigo 2º, incisos I, da Lei 9.472/1997 - LGT) e **as características dos investimento em telecomunicações**. Atualmente, a banda larga ocupa papel central entre os serviços de telecomunicações.

O percentual da população com acesso à internet no Brasil passou de 2,9% em 2000 para 67,5% em 2017. Apesar desta evolução, **verifica-se ainda defasagem em relação aos demais países (média OCDE é de 81,0%), assim como disparidades entre as regiões brasileiras**. No caso do 4G a diferença na densidade de acesso

(métrica de acessos por 100 habitantes) entre São Paulo e Maranhão (estado com menor densidade) é de 66,5%. Na Banda Larga Fixa as disparidades são ainda maiores, com a diferença entre Santa Catarina (maior densidade) e Maranhão (menor densidade) é de 420,3%.

Um dos motivos para existência dessas disparidades é o perfil de renda das diferentes regiões. Modelo de GAPs elaborado pela LCA mostra que quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano de um município (IDHM) menor é a penetração de serviço de banda larga fixa. Dados da TIC Domicílios (2018) indicam que na faixa até 1 salário-mínimo, 60% dos entrevistados responderam que nunca acessaram a internet em função do preço ser muito elevado. Entre 1 e 2 salários-mínimos o número é de 47%.

A oferta dos serviços, em especial quando se trata de regiões ainda não atendidas e distantes dos grandes centros urbanos, requer investimentos elevados para construção da rede de telecomunicações (em 2019 o setor investiu cerca de 19,9% da Receita Líquida daquele ano). Para rentabilizar estes investimentos e incentivar a oferta, pode ser necessário um preço do serviço que se torne proibitivo para os usuários com perfil de renda mais reduzido. Neste contexto, **a cobrança do Direito de Passagem encarece a oferta do serviço e o preço ao consumidor final**, ao se somar a estes investimentos que por características próprias já são elevados. Estudos econômicos levantados pela LCA indicam que um aumento de 10% no preço da banda larga pode reduzir a demanda pelo serviço entre 6,18% e 34,2%.

O artigo 12, §1 prevê **que todos os custos com a instalação de infraestrutura de telecomunicações são de responsabilidade das prestadoras dos serviços**. Logo, a **cobrança do Direito de Passagem** não tem por objetivo recuperar eventuais custos compartilhados em função das obras executadas. Isso gera um desvio de recursos do setor para usos difusos (seja para subsidiar a administração pública ou as próprias concessionárias) que **reduz o volume de serviços de telecomunicações que poderia ser ofertado**.

Outro impacto negativo da cobrança do Direito de Passagem é a possibilidade dela ser formalizada em inúmeras legislações e valores diferentes entre si, interferindo na decisão alocativa das empresas, fazendo com que a rede não seja expandida da maneira mais eficiente e com que não se tenha o melhor uso dos recursos financeiros das empresas para expansão dos serviços de telecomunicações no Brasil. A uniformização das regras é de suma importância para promoção dos investimentos em telecomunicações e constitui um dos objetivos da Lei 13.116/2015 (artigo 2º, I).

Na atual conjuntura econômica, em que o PIB sofreu retração de 6,7% em 2015 e 2016, agravada pela lenta recuperação posterior e a recente crise de saúde mundial do novo coronavírus (COVID-19), preservar um ambiente jurídico-regulatório favorável para investimentos em setores estratégico como o de Telecomunicações é fundamental para ganhar competitividade. A LCA estimou que uma redução parcial das disparidades regionais geraria no curto prazo cerca de **R\$ 13,8 bilhões a mais de PIB, 198.027 empregos, R\$ 4,0 bilhões de impostos e R\$ 4,3 bilhões de massa salarial**. No médio e longo prazo (entre 2021 e 2025) o PIB acumulado poderia ser **entre 214,9 e 711,9 bilhões de reais maior**, a arrecadação de impostos entre 69,6 e 230,7 bilhões de reais e o PIB per capita em 2025 entre 1,1% e 3,2% maior.

Novas tecnologias como o 5G podem gerar **13,2 trilhões de dólares à economia mundial**. ITU lista ao menos 16 aspectos importantes para se considerar em relação ao 5G, dentre elas o Direito de Passagem. Isto por que a adoção do 5G é indissociável da expansão da rede de fibra ótica no país, sobre a qual poderia incidir o Direito de Passagem caso o artigo 12 seja julgado inconstitucional, podendo comprometer inclusive eventuais compromissos de abrangência nos futuros leilões de frequências da tecnologia, interferindo, desta forma, no resultado do certame. Importante ressaltar que as operadoras não se furtam em arcar com os custos de instalação, como prevê o próprio artigo 12, §1.

Conclui-se que a cobrança do Direito de Passagem vai na contramão da política nacional de telecomunicações, baseado na essencialidade do serviço, pois encarece a oferta e dificulta o acesso, notoriamente em regiões de perfil de renda mais reduzido. A menor penetração dos serviços de telecomunicações impede ganhos socioeconômicos importantes derivados da inclusão digital, do avanço tecnológico em áreas como saúde e educação e do aumento de produtividade nos setores econômicos por meio de tecnologias avançadas como o 5G e a Internet da Coisas (IoT).

Cláudia Viegas
Diretora de Regulação
Econômica
Doutora em Economia

Fernando Sakon
Gerente de Projetos

João Marchi
Analista de Projetos

Ficha técnica

Impactos esperados da cobrança de Direito de Passagem para instalação de infraestrutura de telecomunicações

Equipe técnica

Cláudia Viegas - Diretora de Regulação Econômica e Políticas Públicas. Doutora em Economia.

Fernando Sakon – Gerente de Projetos. Economista.

João Marchi – Analista Sênior. Economista.

Leonardo Puehler – Estagiário. Graduando em Economia.

LCA Consultores

Rua Cardeal Arcoverde, 2450, Conjunto 301 - São Paulo, SP

Fone: 11 3879-3700 | Fax: 3879-3737

Site: www.lcaconsultores.com.br