

NOTÍCIA REGULATÓRIA - COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL SOB DEMANDA

1. Considerando as competências, objetivos e atribuições da Agência Nacional do Cinema – ANCINE dispostos na MP 2.228-1/2001, e as recomendações constituídas no âmbito do Conselho Superior do Cinema, conforme descrito na publicação “Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda”¹, a Agência Nacional do Cinema vem informar aos agentes do mercado audiovisual e à sociedade em geral sua intenção de promover o debate público sobre os elementos relevantes para uma regulação da oferta de conteúdos audiovisuais sob demanda aos consumidores brasileiros.
2. No ano de 2015, o Conselho Superior de Cinema (órgão consultivo representativo do governo e da sociedade civil responsável pela elaboração da política pública do audiovisual)² colocou a matéria em sua pauta com o objetivo de construir diretrizes para a modelagem de um ambiente regulatório que reúna as melhores condições para o desenvolvimento da oferta não linear de conteúdos audiovisuais no mercado nacional. Os debates no Conselho, que culminaram na publicação de documento específico, foram pautados (i) pela busca da ampliação da diversidade na oferta de conteúdos audiovisuais (de modo a aumentar a liberdade de escolha dos consumidores brasileiros), (ii) pela segurança jurídica, (iii) pela isonomia concorrencial entre os agentes econômicos que atuam nos diversos segmentos do mercado audiovisual, e (iv) pela perspectiva de desenvolvimento dos serviços e da economia audiovisual do país.

INTRODUÇÃO

3. A regulação do audiovisual tem o papel fundamental de conciliar os princípios constitucionais e os de regulação econômica em relação às características do mercado. Cumprir este papel significa coadunar as suas práticas com a política pública estabelecida para o audiovisual brasileiro - que tem expressão em finalidades constitucionais como isonomia, liberdade de iniciativa, liberdade de expressão, pluralismo e valorização da cultura nacional -, ao mesmo tempo em que demanda atenção à organização estrutural do audiovisual como atividade econômica.
4. O adequado funcionamento do mercado audiovisual pressupõe um conjunto de proposições e arranjos normativos – a começar pelas normas que regem o direito autoral e o direito de propriedade sobre bens imateriais – capazes de proporcionar um ambiente favorável ao desenvolvimento pujante e sinérgico das atividades responsáveis pela produção e circulação de conteúdos audiovisuais.
5. Estruturadas a partir dessa concepção, as políticas regulatórias implementadas nos últimos dez anos têm proiciado um ciclo virtuoso de desenvolvimento do mercado audiovisual

¹ Disponível em: http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CSC - Consolidação Desafios VoD 17 12 15_1.pdf pdf.

²Instituído na forma do art. 3º da MP 2.228-1/2001.

brasileiro. Conforme estudo elaborado pela ANCINE³, a participação do setor na economia brasileira cresceu 66% entre 2007 e 2013 (de 0,38% a 0,54% do PIB), alcançando um montante de R\$ 24,5 bilhões no ano de 2014. Destaca-se o segmento de TV Paga, que, impulsionado pelos efeitos regulatórios da Lei nº 12.485/2011, aumentou sua participação no valor adicionado pelo setor audiovisual em 21,4% entre 2007 e 2014.

6. Os serviços de vídeo sob demanda (VoD, ou *Video on demand* em inglês) são considerados peça fundamental no contexto de continuidade do crescimento do setor, em função do impacto atual e potencial sobre os hábitos de consumo. A maior liberdade do usuário em acessar os conteúdos no momento por ele desejado representa uma ruptura com os padrões tradicionais de consumo linear e tem conquistado a adesão de um contingente cada vez maior de pessoas.
7. Estima-se que a proporção de pessoas que acessam vídeos sob demanda ao menos uma vez por dia tenha crescido de cerca de 30% para mais de 50% entre usuários de banda larga, de 2010 para 2015. O tempo semanal que as pessoas estariam dedicando a assistir a séries de TV, programas e filmes nessa modalidade teria dobrado de 2011 a 2015.⁴ No Brasil, a penetração desses serviços seria estimada em 49% dos usuários de internet, similar a dos EUA e superior à de países como Canadá e México⁵.
8. Com a progressiva ampliação da banda larga e o aumento do acesso a dispositivos móveis capazes de reproduzir conteúdos audiovisuais, espera-se que se intensifique ainda mais o crescimento do consumo de conteúdos audiovisuais sob demanda no mundo e no Brasil. No contexto de maturação desses serviços, faz-se relevante a atenção do Estado – a exemplo do que ocorreu em outros países – para assegurar um ambiente concorrencial e regulatório isonômico que fortaleça o crescimento do setor, ao mesmo tempo que induza as transformações dele decorrentes a não perderem de vista valores como a liberdade de expressão, a promoção da cultura brasileira e a proteção a crianças e adolescentes
9. É preciso permitir o acesso de empresas menores e entrantes ao mercado, preservar a experiência do usuário e adequar os agentes estrangeiros às exigências da legislação brasileira. Além disso, também compõe esta pauta a implementação de um modelo tributário equilibrado, que considere a capacidade contributiva dos agentes do mercado e a lógica de negociação de conteúdo audiovisual que se verifica nos serviços não lineares.
10. Conforme será descrito ao longo da presente notícia, a primeira etapa de uma possível regulação passa pela definição de escopo e dos objetivos pretendidos. Em seguida, serão abordadas as obrigações aos agentes econômicos, como as iniciativas voltadas para a promoção do conteúdo nacional e para um modelo de tributação mais adequado a este mercado.

³ Vide “Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2016” em www.oca.ancine.gov.br, aba “Publicações”

⁴ Fonte: *TV and Media 2015*, The Empowered TV and media consumer’s influence. Consumerlab, Ericsson, 2015.

⁵ Fonte: IBOPE (2016). Disponível em <http://statista.com>.

AS BASES DO MODELO

11. Considerando o modelo regulatório vigente para o mercado audiovisual brasileiro e as especificidades da oferta de conteúdos audiovisuais não lineares no mundo, entendemos como ponto de partida a necessária definição do mercado da Comunicação Audiovisual sob Demanda (CAvD), como segmento específico do mercado audiovisual⁶. Esse segmento tem por característica principal a oferta ao usuário de conteúdos audiovisuais previamente selecionados ou organizados em catálogos, por meio de redes de comunicação eletrônica, para fruição conforme seu pedido e em momento por ele determinado. Distingue-se, assim, da lógica de programação em horários fixos, característicos de outros segmentos do mercado audiovisual, tais como a televisão aberta, a televisão paga e as salas de exibição.
12. Trata-se aqui de um conjunto de atividades, sistemas, plataformas e interfaces, no qual se destacam duas atividades principais, fundamentalmente distintas entre si. São elas:
 - a. Serviços de Vídeo sob Demanda, definidos enquanto serviços a partir dos quais há a seleção e organização, em última instância e na forma de catálogo, de conteúdos audiovisuais para oferta ao público em geral; e
 - b. Plataformas de Compartilhamento de Conteúdos Audiovisuais, definidas enquanto interface e sistemas específicos que (a) armazenam e disponibilizam ao público em geral catálogos de conteúdos audiovisuais produzidos ou selecionados por usuários (pessoa natural ou jurídica); (b) organizam, principalmente por meio de algoritmos, os conteúdos audiovisuais armazenados de modo a impactar na apresentação, na identificação ou no sequenciamento dos conteúdos disponibilizados aos usuários, e (c) tenham finalidade comercial.
13. Os Serviços de Vídeo sob Demanda são considerados, desde a década de 1990, como o horizonte de expansão do mercado audiovisual. Atualmente a prestação desses serviços encontra-se consolidada em vários países devido, sobretudo, aos avanços tecnológicos associados à oferta de acesso à internet banda larga. Vários provedores disputam o mercado brasileiro com serviços prestados a partir da internet (serviços OTT – *over the top*) ou através de redes dedicadas específicas, operadas por empresas de televisão a cabo ou telefonia. Tais serviços oferecem catálogos de conteúdos audiovisuais cujo acesso prevê, por parte do usuário, o visionamento de publicidade, a assinatura mensal ou a compra ou aluguel de conteúdos específicos.
14. As Plataformas de Compartilhamento de Conteúdos Audiovisuais, por sua vez, ao acolherem e disponibilizarem ao público grande quantidade de conteúdos audiovisuais (produzidos por pessoas físicas ou jurídicas) têm desempenhado, no mercado audiovisual, papel fundamental como espaço de experimentação de novos conteúdos e formatos e de formação de novos profissionais. Proporcionam, assim, as condições para a fermentação de ideias inovadoras

⁶ Os outros segmentos do mercado audiovisual são: o cinema (salas de exibição), o mercado de vídeo doméstico, de TV aberta (radiodifusão de sons e imagens) e de TV Paga (comunicação de acesso condicionado).

que poderão impactar todo o mercado audiovisual, inclusive outros segmentos desse mercado.

15. Em contraste com a televisão, a Comunicação Audiovisual sob Demanda é caracterizada pela não linearidade dos conteúdos audiovisuais disponibilizados. Ao contrário dos serviços lineares, que presume uma grade de programação fixa e pré-determinada, na CAVd o usuário é exposto a um catálogo de conteúdos a partir do qual pode selecionar determinadas obras de modo a construir uma experiência personalizada de fruição. A evolução deste segmento de mercado tem, contudo, o aproximado do segmento televisivo, posto que Serviços de Vídeo por Demanda e Plataformas de Compartilhamento de Conteúdos Audiovisuais competem efetivamente pela capacidade de atenção consumidores em acessar conteúdos audiovisuais.
16. Além disso, os Serviços de Vídeo por Demanda têm ofertado, cada vez mais, conteúdos similares àqueles encontrados nos serviços de televisão, disponibilizando inclusive obras exclusivas ou de produção própria. Por isso, do ponto de vista de alguns consumidores, podem se constituir enquanto alternativa aos serviços de televisão por assinatura. Já as Plataformas de Compartilhamento de Conteúdo Audiovisual, além de competirem pela audiência dos usuários, também competem por recursos publicitários com os serviços de televisão, especialmente a televisão aberta.
17. É importante notar que os serviços de oferta de acesso à internet devem ser tratados de forma distinta aos serviços de VOD, não estando dentro do escopo da regulamentação pretendida para a Comunicação Audiovisual sob Demanda, ainda que temas relacionados a essa infraestrutura possam afetar os serviços providos a partir da rede.
18. O alcance regulatório de que se trata aqui também não deve atingir os serviços de oferta de conteúdo audiovisual que seja incidental à oferta de outros conteúdos, aos serviços de caráter jornalístico e ainda aos serviços não lineares de disponibilização de conteúdo por tempo determinado prestados pelas programadoras de canais abertos ou fechados de televisão de forma subsidiária à programação linear (*catch up TV*).

DOS PARÂMETROS GERAIS

19. O exercício das atividades relativas à Comunicação Audiovisual sob Demanda deve ser guiado pelos princípios constitucionais, especialmente aqueles relacionados ao Título VIII, Capítulos III (“Da Educação, da Cultura e do Desporto”), IV (“Da Ciência, Da Tecnologia e da Informação”) e V (“Da Comunicação Social”), assim como os princípios estabelecidos na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, incorporada ao arcabouço legislativo brasileiro através do Decreto 6.177/2007, e pelos princípios e preceitos consignados na MP 2228-1/2001, na Lei 12.485/2011, e na Lei 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”), juntamente com o Decreto 8.771/2016, que a regulamenta.

20. Conforme já mencionado, o debate coloca em primeiro plano a necessidade de coadunar a Comunicação Audiovisual sob Demanda com as linhas gerais da política pública audiovisual brasileira. Isto tem uma importância, inclusive, do ponto de vista concorrencial, dada a necessidade de proporcionar condições isonômicas aos agentes econômicos que atuam no mercado audiovisual brasileiro, especialmente no âmbito das obrigações tributárias e regulatórias, inclusive aquelas relativas ao apoio ao desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira.
21. Um desafio relevante, no caso da Comunicação Audiovisual sob Demanda, é a possibilidade de extraterritorialidade de atuação dos agentes econômicos, o que põe em risco a simetria das condições de competição entre empresas brasileiras e estrangeiras. Assim, faz-se necessário afirmar a liberdade de iniciativa e, ao mesmo tempo, condicionar a atuação no mercado brasileiro ao seu registro perante o órgão nacional competente e à observância das leis brasileiras.
22. A fim de garantir a observância das leis brasileiras na exploração do mercado nacional, assim como as condições isonômicas de concorrência entre nacionais e estrangeiros no provimento dos serviços, é necessário incluir no escopo da regulação as operações prestadas a partir do exterior, definindo estratégias que tornem efetivas as medidas regulatórias adotadas no país.
23. O exercício de atividade econômica no âmbito da comunicação audiovisual sob demanda, por enquadrar-se no mesmo rol de atividades relativas à Comunicação Social Eletrônica na Constituição, deve seguir os mesmos preceitos dispostos na Constituição Brasileira. A responsabilidade pelo cumprimento das normas legais deve ser endereçada a brasileiros, os quais devem conferir a devida atenção a questões relativas ao apoio e promoção da produção audiovisual brasileira, à proteção da infância e juventude e à obrigação de envio de informações ao órgão regulador competente.
24. A promoção da cultura nacional e do talento brasileiro e o estímulo à produção nacional independente também precisam ser considerados, implicando obrigações regulatórias específicas, observadas as particularidades de suas principais atividades. Tais obrigações podem se materializar em mecanismos como: (a) disposição em catálogo de percentual mínimo de obras audiovisuais brasileiras e obras audiovisuais brasileiras independentes; (b) investimento direto na produção ou licenciamento de obras brasileiras e obras audiovisuais brasileiras independentes; (c) equidade na divulgação das obras brasileiras e brasileiras independentes em catálogo através de exposição visual equilibrada de tais conteúdos nas interfaces acessíveis aos usuários e; (d) contribuição tributária específica relativa a este segmento do mercado audiovisual.
25. Essa iniciativa também trata da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, devida em razão da exploração de obras audiovisuais em qualquer dos segmentos do mercado audiovisual, cuja arrecadação ajuda a financiar o desenvolvimento deste setor. Isto porque, diante das características da CAVD, associada à disponibilização de catálogos, faz-se necessária uma revisão da lógica de incidência do tributo. A CAVD atende nichos particulares de consumo, o que não se

harmoniza com a lógica atual da contribuição. Assim, o ideal é que ela passe a incidir sobre o conjunto ou o total das receitas obtidas no mercado brasileiro, inclusive as de natureza publicitária, e não mais sobre a oferta de cada título disponível no catálogo.

26. Por fim, a adequada ação regulatória demanda que o Estado tenha acesso a informações sobre os mercados e o funcionamento de seus operadores. Deste modo, a regulação deverá disciplinar o acesso, pelo órgão regulador competente, às informações relacionados ao credenciamento dos agentes econômicos da Comunicação Audiovisual sob Demanda, os profissionais responsáveis pelas operações, as receitas obtidas pelo exercício das atividades no mercado brasileiro, assim como aquelas relativas às obras audiovisuais existentes no catálogo. Tais informações deverão ser objeto de resguardo e proteção por parte do órgão regulador, especialmente no que tange às implicações concorrenciais relativas à sua publicação.

ESPECIFICIDADES REGULATÓRIAS DAS ATIVIDADES DA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL SOB DEMANDA

27. Os Serviços de Vídeo sob Demanda e as Plataformas de Compartilhamento de Conteúdo Audiovisual guardam distinções relevantes, dentre as quais destacam-se a seleção e curadoria do conteúdo audiovisual disponibilizado e a oferta predominante de conteúdos profissionais, com fins comerciais. A regulação deve, portanto, se adequar às especificidades de cada atividade. A tabela que segue resume um possível caminho para as obrigações incidentes em cada atividade.

OBRIGAÇÕES REGULATÓRIAS PROPOSTAS PARA AS ATIVIDADES DE COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL SOB DEMANDA

	Serviços de Vídeo sob Demanda	Plataformas de Compartilhamento de Conteúdos Audiovisuais.
Profissionais brasileiros	Sim, enquanto titulares da responsabilidade editorial e responsáveis pela seleção dos conteúdos disponibilizados no mercado brasileiro	Sim, enquanto titulares da responsabilidade editorial no mercado brasileiro.
Obrigações de informação de receitas	Sim, quaisquer receitas	Sim, para as plataformas cuja receita anual obtida no mercado brasileiro seja superior ao de pequena empresa.
Classificação indicativa	Sim, para as obras de todo o catálogo	Sim, para as obras destinadas ao público brasileiro em plataformas cuja receita

		anual obtida no mercado brasileiro seja superior ao de pequena empresa. A plataforma deve ser responsável subsidiária da obrigação.
Obrigação de carregamento de conteúdos brasileiros	Sim.	Não.
Investimento na indústria audiovisual brasileira	Sim, na produ�o ou licenciamento de conteúdos audiovisuais brasileiros	Não.
Destaque de conteúdos brasileiros no catálogo	Sim.	Sim.
Condecine	Sim.	Sim.

CONSIDERA ES ADICIONAIS

28. A agência opina ainda que, ao rever a incidência da Condecine para o segmento Outros Mercados - Vídeo por Demanda, seja realizada igualmente a revisão da Condecine do segmento de mercado de vídeo doméstico que, por também a atender mercados de nicho, deveria ter, por justiça tributária, sua incidência transferida dos títulos de cada obra lançada nesse mercado para um percentual do faturamento dos agentes econômicos que atuam nesse segmento de mercado.
29. Por fim, importa ressaltar que a agência espera colher opiniões e contribui es com esta Notícia Regulatória acerca de todos os itens por ela trazidos. Considerando o grau de maturidade do mercado audiovisual brasileiro, dos serviços de vídeo sob demanda e das plataformas de compartilhamento de conteúdos audiovisuais, assim como o exposto nesta Notícia Regulatória, a ANCINE pretende especialmente obter respostas e sugestões para as seguintes questões específicas:
- i) Como lidar com a extraterritorialidade na presta o das atividades de Comunica o Audiovisual sob Demanda de modo a evitar assimetrias nas condi es de competi o entre empresas brasileiras e empresas estrangeiras que atuam nesse mercado?
 - ii) Caso a disposi o obrigatória de obras e conteúdos audiovisuais brasileiros nos catálogos seja uma op o regulatória, como poderia essa obriga o ser efetivada sem comprometer o aumento da diversidade de títulos estrangeiros disponíveis?

- iii) Caso se torne obrigatório o investimento direto na produção e/ou o licenciamento de obras brasileiras por parte dos Serviços de Vídeo sob Demanda, como esse dispositivo poderia ser efetivado?
- iv) Como assegurar a equidade ou o destaque na divulgação das obras audiovisuais brasileiras nos catálogos por meio da exposição visual de tais conteúdos nas interfaces acessíveis aos usuários?
- v) Caso a incidência da Condecine passe a ter base no faturamento das empresas que atuam na Comunicação Audiovisual sob Demanda, quais os percentuais deveriam ser praticados?
- vi) Considerando cada um dos possíveis dispositivos regulatórios descritos no item 25, seria interessante o estabelecimento de obrigações assimétricas, menores para entrantes no mercado – a exemplo de alíquotas de Condecine progressivas –, de modo a incentivar a diversidade de ofertantes do serviço e a maior competição?