



PANORAMA E DESAFIOS DA REGULAÇÃO DO SEGMENTO DE TV PAGA:

*Contribuições da ANCINE para o Grupo de
Trabalho do Ministério das Comunicações*

Secretaria de Políticas Regulatórias

Julho de 2021

Sumário

INTRODUÇÃO	3
INTRODUÇÃO AO MARCO REGULATÓRIO PARA O SEAC E O FUNCIONAMENTO DO MERCADO AUDIOVISUAL	5
A CADEIA DE VALOR DO AUDIOVISUAL	5
A CADEIA DE VALOR DA TV POR ASSINATURA	7
O MARCO REGULATÓRIO: A LEI 12.485/2011.....	8
O MERCADO DE PROGRAMAÇÃO E EMPACOTAMENTO	12
COTAS DE CONTEÚDO: A PARTICIPAÇÃO DO CONTEÚDO BRASILEIRO NA TV PAGA NO CONTEXTO DO ATUAL MARCO REGULATÓRIO	15
REFLEXOS NO REGISTRO DE OBRAS.....	15
CANAIS DE PROGRAMAÇÃO SUJEITOS À COTA DE CONTEÚDO	25
PERFIL DOS CANAIS E DA PROGRAMAÇÃO DA TV PAGA.....	31
<i>Classificação dos Canais de Programação</i>	<i>31</i>
<i>Tempo de Programação por tipo de canal.....</i>	<i>32</i>
TENDÊNCIAS E DESAFIOS ENVOLVENDO A REGULAÇÃO DA TV PAGA E DAS NOVAS TECNOLOGIAS.....	67
DESAFIOS PARA O MERCADO DE TV PAGA E MUDANÇAS NO CENÁRIO TECNOLÓGICO.....	75
O VÍDEO SOB DEMANDA E O MARCO REGULATÓRIO	81
<i>Aspectos gerais do mercado de VoD.....</i>	<i>81</i>
<i>A questão tributária.....</i>	<i>87</i>
<i>Investimento dos provedores em produção independente.....</i>	<i>87</i>
<i>Tratamento da cronologia das janelas de exploração.....</i>	<i>88</i>
<i>Responsabilidade editorial.....</i>	<i>88</i>
OUTROS DESAFIOS PARA O MARCO REGULATÓRIO: EXPERIÊNCIAS RECENTES	90
A CONDECINE	96
DA CONDECINE-TÍTULO	100
CONDECINE-REMESSA	113
CONDECINE-TELES.....	114
O FOMENTO AO AUDIOVISUAL BRASILEIRO PARA TV PAGA	116
OS MECANISMOS DE FOMENTO E O SEGMENTO DE TV	117
<i>Sobre os Mecanismos de incentivo fiscal:.....</i>	<i>118</i>
<i>O Fundo Setorial do Audiovisual.....</i>	<i>131</i>
SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ANCINE EM RELAÇÃO À TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS PARA OBRAS BRASILEIRAS	149
<i>Do Poder Dirigente.....</i>	<i>151</i>
<i>Dos demais limites aplicáveis aos segmentos de TV e da recente discussão sobre poder dirigente.....</i>	<i>153</i>

INTRODUÇÃO

Em 2011, a Lei nº 12.485 promoveu profundas alterações na organização do serviço de comunicação audiovisual de acesso condicionado (TV Paga) no país, abrindo novas oportunidades para o desenvolvimento do setor e inserindo de forma contundente o segmento na política pública para o audiovisual, pautada tanto pelo fortalecimento econômico da atividade quanto pela valorização da cultura nacional e da produção independente.

No entanto, durante os dez anos de sua regulamentação, o setor audiovisual passou por profundas mudanças que alteraram significativamente a forma como a sociedade consome e como os agentes ofertam conteúdos audiovisuais. Com isso, o próprio ambiente econômico regulado pela norma se alterou a partir de novas configurações de mercado, que ensejam alterações e novas perspectivas para a regulação do setor.

Visando atuar neste sentido, o Ministério das Comunicações, através da Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020, estabeleceu um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar proposta de atualização do marco jurídico-regulatório referente aos mercados de produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo audiovisual. Esse esforço vem no sentido de, diante das transformações ocorridas desde 2011, entender a atual realidade do setor e buscar propostas que mantenham a política pública alcançando seus objetivos perante a sociedade como um todo.

O Grupo de Trabalho terá suas discussões pautadas pelos seguintes eixos temáticos:

- i. Regulação
- ii. Estrutura Societária
- iii. Simplificação Tributária
- iv. Must Carry
- v. Fomento
- vi. Cotas e Produção Independente

A Agência Nacional de Cinema, como órgão responsável pela regulação e fiscalização das atividades de programação e empacotamento do segmento de TV Paga, bem como por suas diversas outras competências ligadas à política pública para o setor audiovisual como um todo, foi chamada a contribuir no debate e colaborar na discussão.

O presente documento, portanto, se insere nesse contexto, e traz análises e informações que buscam contribuir ao esforço do Grupo de Trabalho. Seu objetivo é explicar melhor o funcionamento do conjunto de políticas hoje geridas pela ANCINE e sua articulação com o atual marco regulatório, bem como apresentar dados e resultados que permitam ampliar a perspectiva dos debates e criar uma base sólida para a atuação dos agentes públicos.

Visando dar uma abordagem ampla a essa tarefa e contemplar os diferentes eixos temáticos que o GT se propõe a abordar, o presente trabalho está dividido em 5 partes, além dessa Introdução

A **primeira parte** apresenta uma ampla descrição do marco regulatório conforme desenhado pela Lei nº 12.485/11, abordando como as atividades de programação e empacotamento são organizadas e como funcionam as cotas de conteúdo e empacotamento. Essa seção promove uma introdução aos principais conceitos do setor e da regulação exercida pela Ancine

A **segunda parte** se aprofunda na questão das cotas de conteúdo, considerados um dos principais instrumentos de ação regulatória. Esta seção apresenta os resultados alcançados nos últimos anos, considerando os objetivos inerentes do instrumento, voltados à ampliação da diversidade de obras e à promoção do conteúdo brasileiro.

A **terceira parte** do trabalho é voltada para a discussão dos desafios enfrentados pelo segmento de TV paga e de como a ascensão de novas tecnologias alteraram economicamente o setor. Nesta parte, são discutidos os desafios regulatórios envolvidos neste ambiente de transformações, com ênfase especial aos serviços de Video sob Demanda (Video on Demand – VoD). São abordadas também como a Ancine, em particular, vem lidando com novos desafios existentes no ambiente regulatório, como a fusão entre empresas de distribuição e programação e o surgimento de novos serviços, como o Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet.

A **quarta parte** é voltada para uma descrição do funcionamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, peça chave nas discussões sobre simplificação tributária envolvendo o setor audiovisual como um todo. Nesta parte, há atenção especial à modalidade CONDECINE-Título, por ser esta a modalidade mais sujeita a debates no contexto das diferentes mudanças ocorridas no mercado.

A **quinta parte** apresenta uma descrição dos instrumentos de fomento geridos pela Ancine e como eles se relacionam com o desenvolvimento do segmento de TV no país. Além de explicar o funcionamento e apresentar resultados que demonstram a importância dos mecanismos de renúncia fiscal e da atuação do Fundo Setorial do Audiovisual, esta seção se debruça sobre a regulamentação hoje exercida pela Ancine na valorização da produção independente e nos arranjos negociais envolvendo transferências de direitos das obras fomentadas.

Vale dizer que o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar a análise do tema, nem de apresentar resposta conclusivas para os inúmeros desafios hoje existentes para a regulação do setor. Seu objetivo é servir de fonte inicial de informações para que os debates sejam realizados levando em conta a experiência da instituição na regulação do tema. Espera-se, com isso, fornecer ferramentas que auxiliem os agentes públicos envolvidos a avançarem no aperfeiçoamento e modernização da política pública.

INTRODUÇÃO AO MARCO REGULATÓRIO PARA O SeAC E O FUNCIONAMENTO DO MERCADO AUDIOVISUAL

A Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, estabeleceu um novo marco legal para a TV Paga, com o objetivo de incrementar a produção e a circulação de conteúdo audiovisual brasileiro diversificado e, ao mesmo tempo, estimular a concorrência no mercado.

Um dos grandes avanços foi a uniformização da legislação relativa à TV Paga, independentemente da tecnologia utilizada. Antes da referida norma, havia diversos regulamentos esparsos e muitas vezes conflitantes para as diferentes modalidades: cabo; TVA; satélite (Direct-to-Home ou DTH) e micro-ondas (Multipoint Microwave Distribution Services ou MMDS)¹.

A norma, também conhecida como Lei do SeAC (Serviço de Acesso Condicionado), regulamenta a comunicação audiovisual de acesso condicionado, complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção de conteúdo audiovisual por quaisquer meios eletrônicos. O serviço de acesso condicionado é o serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado no regime privado, que se destina à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes de canais, cuja recepção é ofertada exclusivamente a assinantes por meio de contratação remunerada.

A CADEIA DE VALOR DO AUDIOVISUAL

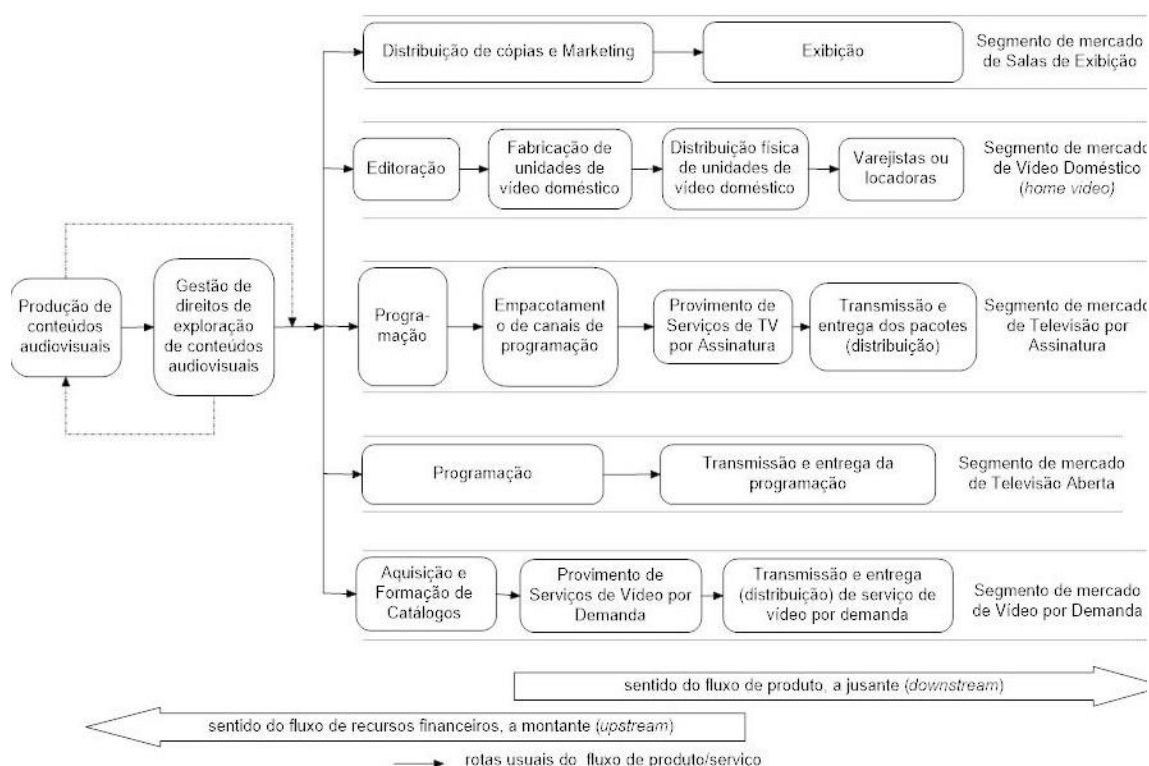
O mercado audiovisual compreende a produção, a circulação e o consumo de conteúdos audiovisuais² em uma área geográfica. Assim, diversas atividades são desempenhadas por agentes econômicos que agregam valor ao conteúdo audiovisual e tornam possível levá-lo ao público nos vários segmentos do mercado em que se estratifica o consumo.

Essencialmente, a cadeia de valor do audiovisual é composta por cinco segmentos de mercado principais: Salas de cinema, Vídeo doméstico, TV aberta, TV por assinatura e Vídeo por demanda (VoD). Uma visão panorâmica da cadeia de valor pode ser vista na Figura 1.

¹ O serviço de TV a Cabo consiste na distribuição de sinais de vídeo e/ou áudio a assinantes, mediante transporte por meios físicos. O MMDS utiliza a faixa de micro-ondas para transmitir sinais a serem recebidos em pontos determinados dentro da área de prestação do serviço. Já o serviço de DTH corresponde ao serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite. E a TVA é o serviço de telecomunicações destinado a distribuir sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, mediante a utilização de canais do espectro radioelétrico. Cada modalidade surgiu em um contexto diverso e obedecia a um dispositivo legal distinto.

² Entende-se por “conteúdo audiovisual” o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento

Figura 1 – Cadeia de Valor Ramificada do Audiovisual, os cinco segmentos de mercado e as atividades que lhe são próprias



Fonte: Galvão (2015)³

Algumas das atividades que compõem a cadeia são imprescindíveis para que o produto audiovisual possa ser realizado e consumido em todos os segmentos, enquanto outras atividades dizem respeito a apenas um ou outro segmento. As atividades de produção do conteúdo e de gestão de direitos de exploração de conteúdos audiovisuais são comuns a todos os segmentos da cadeia audiovisual.

O elo da produção engloba desde a concepção da ideia até sua transformação em um produto audiovisual, com o auxílio de roteiristas, finalizadoras, estúdios de dublagem, atores, diretores, entre outros. Os agentes envolvidos nesta etapa da cadeia produtiva são basicamente produtoras - brasileiras ou estrangeiras, independentes ou não - de filmes, seriados, shows e demais formatos, incluindo certos departamentos de emissoras de televisão. Há vários modelos de negócio para a produção de conteúdos audiovisuais, a exemplo da produção *in house* (a produção é realizada pela própria empresa que irá veicular o conteúdo), pré-licenciamento ou terceirização da produção, coprodução etc.

³ GALVÃO, Alex Patez (2015). A cadeia de valor ramificada: uma ferramenta analítica para a análise econômica do setor audiovisual. In: MOREIRA, S.V. (org.). Indústria da comunicação no Brasil: dinâmicas da academia e do mercado. Rio de Janeiro: UERJ; São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: http://www.uerj.br/mediaconference/arquivos/Ebook_Industria_Comunicacao_no_Brasil.pdf

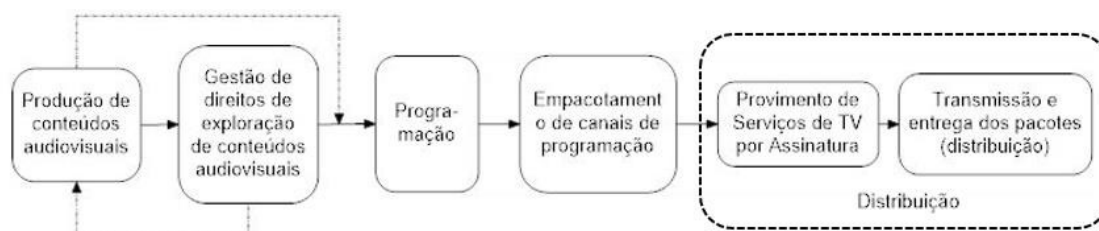
A atividade de gestão de direitos de exploração é responsável não apenas pela negociação dos direitos de transmissão das obras audiovisuais produzidas, como também pela estratégia de *windowing*⁴. Em muitos casos, como nos conteúdos esportivos ou no pré-licenciamento de conteúdos diversos, as negociações envolvendo os direitos de exploração são efetivadas antes mesmo da realização da produção do conteúdo.

A partir dos dois primeiros elos da cadeia, as atividades econômicas se ramificam em mercados que podem ser considerados distintos (de acordo com os segmentos) ou podem ser considerados conjuntamente, a depender da abrangência da análise econômica que se queira efetuar. Se tomada em seu conjunto, a cadeia de valor pode indicar várias possibilidades de associação entre as atividades e empresas que aí atuam. Os ganhos de escala, de escopo e de sinergia associados ao portfólio de atividades que lidam com um produto imaterial – que, após a produção, pode ser formatado a baixo custo para exibição nos diversos segmentos – apontam para uma cadeia na qual é possível analisar não apenas as possibilidades de integração vertical e de concentração horizontal, como também as possibilidades de integração diagonal (conhecida como propriedade cruzada dos meios) e de integração em redes de afiliação.

A CADEIA DE VALOR DA TV POR ASSINATURA

A cadeia de valor da TV por assinatura pode ser segmentada em quatro principais elos: produção, programação, empacotamento e distribuição⁵.

Figura 2 – A Cadeia de Valor na TV Por Assinatura



Fonte: Baseado em Galvão (2015)

⁴ Também conhecido como o conceito de “janelas”, pode ser entendido como o sequenciamento de segmentos de mercado por onde o conteúdo audiovisual perpassa ao longo de sua “vida” ou o intervalo de tempo do lançamento de uma obra audiovisual entre dois segmentos de mercado. De forma geral, as salas de cinema são a primeira janela e a principal vitrine de exibição dos conteúdos. Para maiores detalhes, vide GALVÃO, Alexander Patez (2003). O Cinema Brasileiro da Retomada: a auto-sustentabilidade é possível? Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre Instituto Brasileiro para a Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e Escola de Comunicação da UFRJ (ECO/UFRJ). PPGCI (IBICT-ECO-UFRJ), 2003”

⁵ Tal segmentação foi adotada pela Lei 12.485/2011.

A atividade de programação se caracteriza pela seleção e formatação dos conteúdos audiovisuais previamente produzidos na forma de canais de programação, organizando-os por categorias temáticas – tais como variedades, filmes e séries, esportes etc. – em uma grade horária própria, de acordo com a estratégia editorial que se deseja adotar. Trata-se de atividade fundamental para o mercado de TV por assinatura, cujo produto é o canal de programação.

A atividade de empacotamento, por sua vez, envolve a negociação com as programadoras e seus representantes, no Brasil e no exterior, do licenciamento dos direitos de transmissão dos canais. Também se caracteriza como uma atividade editorial, já que se ocupa da organização dos canais de programação em diferentes tipos de pacotes que serão comercializados aos assinantes.

Os dois elos seguintes são reconhecidos no Brasil pela legislação específica do setor como distribuição⁶. A atividade de distribuição é entendida como o provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de redes de telecomunicações. A atividade engloba a comercialização de pacotes de TV por assinatura ao consumidor final e é responsável não apenas pela venda dos pacotes, pela instalação física do serviço e pelo fornecimento do sinal e da infraestrutura, como também pelas atividades complementares de comercialização, marketing, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança e manutenção de dispositivos.

No que diz respeito à regulação do mercado de TV paga é importante ressaltar o entendimento do legislador brasileiro a respeito de duas camadas de atividades: uma camada de característica editorial - de curadoria de conteúdos (obra, canais, pacotes), representada pelas atividades de produção, programação e empacotamento - e outra de telecomunicações, representada pela atividade de distribuição. A existência de duas camadas de atividades distintas justificou a opção do legislador de estabelecer quais atividades são de competência regulatória da Ancine e quais são de competência da Anatel, na Lei nº 12.485/2011, conforme seu art. 9º. No entanto, é importante mencionar que usualmente a atividade de empacotamento é quase sempre exercida pelo mesmo agente responsável pela distribuição.

O MARCO REGULATÓRIO: A LEI 12.485/2011

Entre os principais aspectos harmonizados com a implementação da Lei nº 12.485/2011, destacam-se: i) a flexibilização de barreiras regulatórias à entrada de agentes no mercado de TV Paga; ii) restrições a condutas anticompetitivas, como a integração vertical, a propriedade cruzada e a produção de conteúdo audiovisual pelas telecoms; iii) a instituição de cotas de canais brasileiros de espaço qualificado; iv) a necessidade de carregar gratuitamente os canais de programação obrigatória.

O marco legal tenciona mitigar, *ex ante*, eventuais efeitos negativos da concentração econômico-empresarial, com foco precípuo no impedimento da integração vertical entre empresas que aí atuam. A norma concretizou duas medidas para eliminar as barreiras e simplificar o acesso ao mercado, principalmente na atividade de distribuição. Inicialmente, foi eliminada a exigência de licitação para a obtenção de outorgas para a prestação de serviços, retirando uma barreira legal à entrada no mercado, prevista, especificamente, para o serviço de

⁶ Pelo fato de a Lei nº 12.485/11 tratar indistintamente as atividades de provimento de serviços de TV por assinatura e transmissão e entrega de pacotes, doravante esta Nota Técnica assim também o fará.

TV a cabo. A lógica da lei é a de que, em não havendo nenhum recurso escasso envolvido, como é o caso da radiofrequência, a licitação seria desnecessária.

Em segundo lugar, a participação de concessionárias de telecomunicações e do capital estrangeiro no mercado de TV Paga foi permitida a todos os segmentos, independente da tecnologia. A norma estabeleceu, em seu art. 29, que quaisquer empresas constituídas sob leis brasileiras podem operar o SeAC. Dessa forma, concessionárias de serviço de telefonia, que possuíam restrições na exploração do mercado de TV a Cabo, passaram a poder oferecer pacotes de TV paga e a utilizar suas redes de transmissão valendo-se da convergência tecnológica⁷ para ofertar os pacotes *triple play* e *quadruple play*⁸.

A abertura promovida pela Lei nº 12.485/2011, no entanto, restringe a participação das empresas de telecomunicações na atividade de distribuição, procurando limitar a integração vertical no mercado e estabelecendo limites à atuação conjunta das empresas nos diferentes elos da cadeia. Nesse contexto, o § 1º do art. 5º determina que o controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

Além disso, o mesmo artigo, em seu *caput*, estabelece restrição à propriedade cruzada, ao preconizar que o controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

Outro aspecto abordado pela Lei nº 12.485/2011 é a impossibilidade da produção de conteúdo por parte das operadoras de telecomunicações. O art. 6º da referida lei dispõe que as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual para sua veiculação no serviço de acesso condicionado ou no serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens: a) adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional; e b) contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais.

Seguindo experiências internacionais de desenvolvimento da indústria audiovisual e em prol do desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, o atual marco legal estabelece, ainda, um instrumento regulatório mais tradicional: a instituição de cotas de canais brasileiros de espaço qualificado. Obtido a partir do rol excludente do inciso XII, do art. 2º, da Lei nº 12.485/2011, espaço qualificado é definido como o espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade,

⁷ O termo “convergência tecnológica” significa a tendência de utilização de uma única infraestrutura para prover serviços que, anteriormente, requeriam equipamentos, canais de comunicação, protocolos e padrões independentes. Em outras palavras, trata-se de um processo de mudança qualitativa que liga dois ou mais mercados existentes e anteriormente distintos.

⁸ O triple play trata da comercialização conjunta dos serviços de internet banda larga, televisão e telefone fixo. Os pacotes quadruple play adicionam o serviço de telefonia móvel a este conjunto.

televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

Nesse mesmo sentido, os canais de espaço qualificado (CEQs) são os canais que veiculam, no horário nobre⁹, majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado. Estes canais estão submetidos à cota de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado, com o mínimo legal de 3 horas e 30 minutos semanais no horário nobre, sendo pelo menos metade produzida por produtora brasileira independente.

Os canais brasileiros de espaço qualificado (CABEQs), por sua vez, são os canais de espaço qualificado que, cumulativamente: sejam programados por programadoras brasileiras, não possuam acordos de exclusividade que impeçam sua comercialização para qualquer operadora interessada e que, no horário nobre, veiclem majoritariamente conteúdos de espaço qualificado brasileiros, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente¹⁰.

O art. 17 da Lei determinou a obrigatoriedade de que, em todos os pacotes ofertados pelas operadoras de TV por assinatura, para cada três CEQs, um seja CABEQ. Além disso, para cada três CABEQs, um deverá ser programado por uma programadora brasileira independente. Dos CABEQs a serem veiculados nos pacotes, ao menos dois devem ser canais “super brasileiros” (SB), ou seja, devem veicular, no mínimo, doze horas diárias de conteúdo audiovisual independente, sendo três em horário nobre. Destes dois canais SB, ao menos um deve ser programado por programadora brasileira independente que não possua relação de controle ou coligação com concessionária de serviço de radiodifusão – os canais super brasileiros independentes (SBsR). A operadora estará obrigada a cumprir as proporções entre os tipos de canais, estabelecidas pela Lei, até o limite de 12 (doze) canais brasileiros de espaço qualificado. A Figura 2 resume as cotas de canal estabelecidas pela Lei nº 12.485, de 2011.

⁹ Conforme estabelece a Instrução Normativa nº 100/2012, da ANCINE, o horário nobre compreende a faixa horária das 18 às 24 horas, correspondendo a um total de 42 horas na semana. Nos canais de programação direcionados para crianças e adolescentes, o horário nobre divide-se em dois blocos, compreendendo a faixa horária das 11 às 14 horas e das 17 às 21 horas – com 7 horas diárias de duração. Nesses canais, a grade horária totaliza 49 horas semanais no horário nobre.

¹⁰ Para referência, abaixo está reproduzido o dispositivo legal:

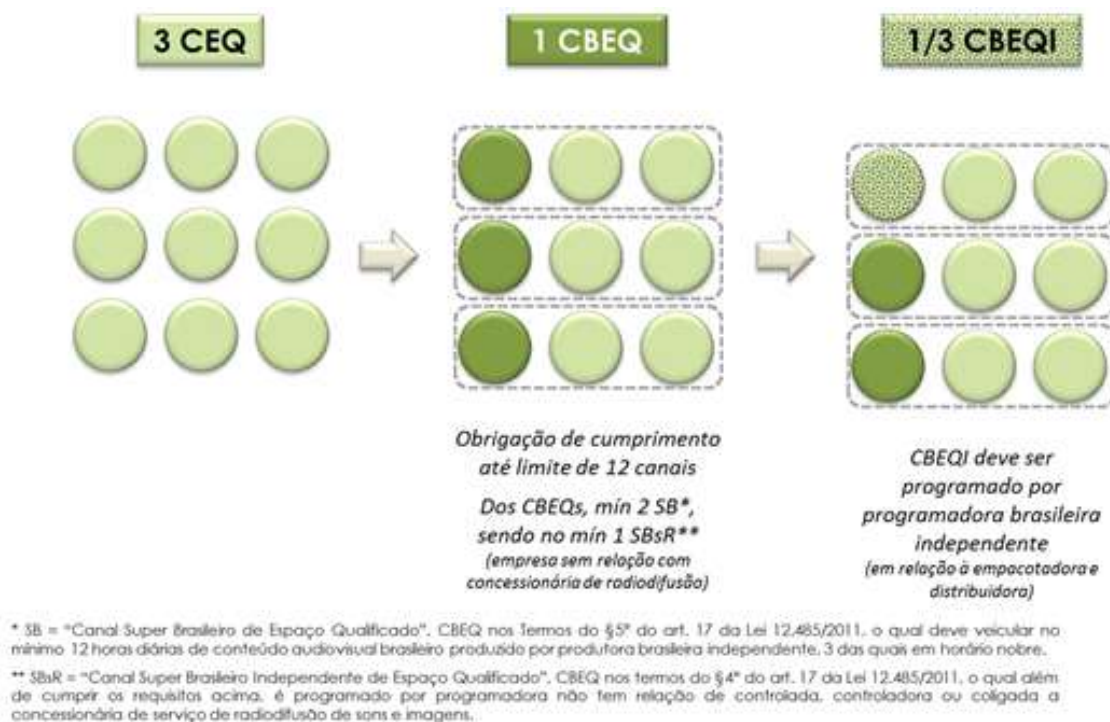
“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

III - Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) ser programado por programadora brasileira;
- b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;
- c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação;”

Figura 3 – Política de Cotas: Número de Canais Brasileiros de Espaço Qualificado



Fonte: TV por Assinatura no Brasil: aspectos econômicos e estruturais. Disponível em: oca.ancine.gov.br

Ao estabelecer diretrizes para o fortalecimento do mercado audiovisual nacional, a Lei nº 12.485/2011 conferiu importância a produtoras e programadoras independentes – situadas fora das estruturas empresariais que caracterizam o mercado – no que diz respeito ao cumprimento da obrigação de veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros, sejam obras audiovisuais ou canais.

Segundo o texto legal¹¹, para ser classificada como produtora brasileira independente devem estar presentes cumulativamente três condições: (a) a ausência de controle mediante vínculo societário com empresas programadoras, empacotadoras, distribuidoras, ou empresas atuantes no segmento de TV aberta; (b) a ausência de vínculo contratual, diretos ou indiretos, que impactem comercialmente na empresa e na produção de conteúdo, incluindo a limitação de poder aos sócios minoritários quando estes forem programadoras, empacotadoras,

¹¹ Para referência, abaixo está reproduzido o dispositivo legal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

XIX - Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;

b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;

c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;

distribuidoras ou empresas do segmento de TV aberta e; (c) a vedação a acordos de exclusividade que limitem a comercialização do conteúdo produzido.

Em relação à programadora brasileira independente, o inciso XXII, do art. 2º, da Lei nº 12.485/2011¹² estabelece dois requisitos que devem ser verificados de forma cumulativa, além dos requisitos para a caracterização como programadora brasileira: i) a ausência de vínculo societário com empacotadoras e distribuidoras; e, ii) a ausência de acordos de exclusividade entre a programadora e as empacotadoras ou distribuidoras.

Considerando a heterogeneidade das empresas que atuam no mercado, a norma previu a possibilidade de dispensa, total ou parcial, das obrigações de cota, caso seja comprovada a inviabilidade de seu cumprimento (art. 21º). Destaca-se, também, que foi estabelecido um marco temporal para a validade dos mecanismos de cotas de obras audiovisuais e de programação brasileiras, prevendo o término da vigência doze anos após sua promulgação¹³, que será alcançado em setembro de 2023.

Finalmente, deve-se destacar que o atual marco regulatório adota a regra conhecida como *must carry*, que é veiculação obrigatória de canais destinados à distribuição dos sinais abertos das emissoras locais de radiodifusão, além de um total de dez canais reservados, organizados da seguinte forma: um canal para a Câmara dos Deputados, um canal para o Senado Federal; um canal para o Supremo Tribunal Federal; um canal para a emissora oficial Poder Executivo; um canal para a prestação de serviços de radiodifusão pública pelo Poder Executivo; um canal Legislativo municipal/estadual compartilhado pelas Câmaras de Vereadores, Câmara Legislativa e Assembleias Legislativas dos Municípios, Estados e Distrito Federal; um canal comunitário compartilhado por entidades não governamentais e sem fins lucrativos; um canal universitário compartilhado por instituições de ensino superior locais e; dois canais organizados pelo Governo Federal: um canal educativo e cultural e um canal de cidadania¹⁴.

O MERCADO DE PROGRAMAÇÃO E EMPACOTAMENTO

A Lei nº 12.485/2011 estabelece que as atividades de produção, programação e empacotamento são livres para empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País e, ainda, segundo a norma, as atividades de programação e de empacotamento são objeto de regulação e fiscalização pela Agência Nacional do Cinema – ANCINE no âmbito das competências atribuídas a ela pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Já a atividade de distribuição por meio do serviço de acesso condicionado é regida pelas disposições previstas

¹² Para referência, abaixo está reproduzido o dispositivo legal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

XXII - Programadora Brasileira Independente: programadora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) não ser controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora;
b) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de comercializar, para qualquer empacotadora, os direitos de exibição ou veiculação associados aos seus canais de programação;

¹³ O art. 41, da Lei nº 12.485, de 2011, dispõe:

Art. 41. Os arts. 16 a 23 deixarão de vigor após 12 (doze) anos da promulgação desta Lei.

¹⁴ A descrição promenorizada de cada canal encontra-se no art. 32º da Lei nº 12.485/2011.

nesta Lei, na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e na regulamentação editada pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

A atividade de programação conta com a presença de grandes grupos transnacionais que atuam em nível global na produção e na distribuição de conteúdo audiovisual. Esses grupos atuam no mercado brasileiro por meio de programadoras que licenciam os canais de programação para as operadoras de TV por assinatura. Há também importantes grupos de mídias nacionais, que atuam concomitantemente no mercado de programação de canais para a TV aberta e para a TV paga e que, em alguns casos, possuem parcerias com os grupos internacionais.

Do ponto de vista das economias de escala e de escopo, destaca-se que o mercado de programação apresenta fortes ganhos de escala, principalmente devido à forma como o conteúdo audiovisual é produzido e consumido. A produção de conteúdo televisivo caracteriza-se pela presença de altos custos iniciais¹⁵, contudo, uma vez que a “primeira cópia” de dado programa de televisão foi realizada, o custo de ofertar o produto para um consumidor adicional é muito baixo ou desprezível. Isso ocorre porque o produto audiovisual caracteriza-se como um bem não-rival: seu consumo por determinada pessoa não reduz a quantidade disponível desse bem para outros indivíduos. Portanto, o recurso despendido em produzir e/ou adquirir conteúdo, assim como em elaborar a grade de programação de um dado canal, é pouco ou em nada afetado pela audiência que o canal obtiver.

Além disso, é comum uma mesma programadora ofertar mais de um tipo de canal, os quais por vezes se enquadram em diferentes perfis de público e programação. Criar portfólios de canais de programação é uma estratégia para ampliar a exposição dos conteúdos audiovisuais a um grupo maior de indivíduos, o que aumenta a probabilidade de que algum elemento da programação seja bem-sucedido, tornando-se um ‘hit’.¹⁶ Nesse caso, a programadora poderá utilizar a receita advinda dos canais que veiculam os ‘hits’ para subsidiar a coprodução de novos conteúdos ou contrabalançar aqueles canais de programação deficitários, permitindo a disseminação do risco inerente à atividade de programação. Além disso, disponibilizar um maior número de canais permite que a programadora explore ganhos de escopo¹⁷ da atividade, advindos, principalmente, da possibilidade de um produto criado para um mercado ser reformatado e vendido para outro¹⁸.

A segmentação de temáticas e formatos, usualmente presente nos diferentes produtos audiovisuais, se estende aos tipos de canais de programação, os quais são segmentados por gênero, no intuito de oferecer uma ampla gama de opções e atrair a atenção do público. Dessa forma, os canais televisivos, apesar de disputarem audiência entre si, não são necessariamente entendidos pelo consumidor final como bens substitutos no consumo de TV por assinatura, pois os espectadores tendem a buscar diversidade de programação, que atenda às diferentes

¹⁵ Isso porque, utiliza-se intensivamente capital especializado: físico, como câmeras fotográficas e de filmagem, estúdios, e equipamentos de edição; e humano, roteiristas, diretores de arte, atores, os quais devem ser capazes de criar obras audiovisuais percebidas pelo público como opção de entretenimento e informação.

¹⁶ DOYLE, Gillian. *Understanding Media Economics*. London: Sage Publications. 2002

¹⁷ Segundo o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontais, do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, as economias de escopo são “economias derivadas da produção conjunta de dois ou mais bens”; são “reduções nos custos médios derivadas da produção conjunta de bens distintos, dados os preços dos insumos”.

¹⁸ DOYLE, Gillian. *Idem*.

preferências da família¹⁹. Assim, as operadoras de televisão por assinatura buscam criar em seus pacotes um mix de canais que ofereçam uma gama de conteúdos capaz de atender as demandas de entretenimento e informação de grupos específicos.

As economias de escala e escopo figuram não só como barreiras importantes à entrada, mas também como condicionantes de rivalidade relevantes em favor de firmas com maiores participações de mercado. As programadoras com grande número de assinantes e maior portfólio de canais estão melhor posicionadas para investir na aquisição de conteúdos mais diversificados e de maior qualidade, já que os custos incorridos serão diluídos por sua extensa base de assinantes. Além disso, estão aptas a dividir os riscos de sucesso ou fracasso de dado conteúdo ao programar um número maior de títulos e gêneros²⁰. De fato, a atuação minimamente eficiente nesse mercado parece ser marcada pela detenção de um portfólio mínimo de canais por parte das empresas ofertantes, indicando tratar-se de um segmento no qual o poder de portfólio é, efetivamente, uma variável competitiva de extrema importância.

Já a atividade de empacotamento (sob ascendência regulatória da Ancine) costuma ser exercida de forma integrada com a atividade de distribuição (sob a órbita regulatória da Anatel), como pode ser observado nos casos das empresas NET, Sky, Vivo, dentre outras. Dessa forma, neste trabalho utilizaremos a expressão “operadoras de TV por assinatura” para se referir a empresas que atuam simultaneamente nas atividades de empacotamento e distribuição.

Em geral, considerando que os consumidores de TV por assinatura possuem preferências e disposição a pagar heterogêneas, as operadoras ofertam diferentes perfis de pacotes de canais de TV por assinatura. É comum também que as operadoras mantenham as versões em SD dos canais de programação HD incluídos no pacote, de forma que esses números não refletem de forma acurada o número de canais de programação distintos recebidos pelo consumidor. Na seção seguinte, ao observamos o perfil de programação dos diferentes canais, consideraremos estes canais que apresentam a mesma programação em versões SD e HD como um único canal.

¹⁹ As preferências dos indivíduos costumam variar no tempo: uma mesma pessoa pode em um dado momento preferir assistir um canal de esporte e, em outro, um canal de filmes e séries. As preferências variam, também, dentro de uma mesma família: os adultos podem preferir assistir um canal de variedades enquanto as crianças, um canal infantil, por exemplo.

²⁰ DOYLE, Gillian. Ibidem.

COTAS DE CONTEÚDO: A PARTICIPAÇÃO DO CONTEÚDO BRASILEIRO NA TV PAGA NO CONTEXTO DO ATUAL MARCO REGULATÓRIO

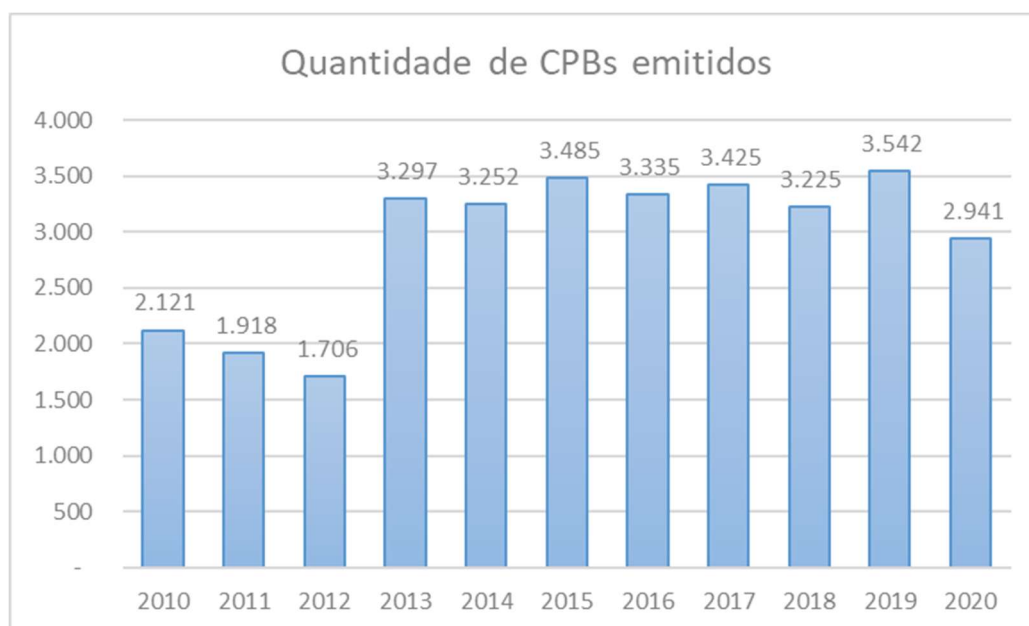
Explicada a estrutura do atual marco regulatório para o segmento de TV paga, iremos expor nesta seção alguns dados referentes aos impactos da norma sobre a produção de conteúdo audiovisual nacional para o segmento, visto ser este um dos principais objetivos da política pública em que o marco legal se insere.

REFLEXOS NO REGISTRO DE OBRAS

As cotas de conteúdo nacional na programação dos principais canais de TV por assinatura, introduzidas pela Lei nº 12.485/11, servem de instrumento para alcançar diferentes objetivos da política pública. De um lado, garantem espaço mínimo ao conteúdo brasileiro diante da concorrência de obras internacionais licenciadas em escala global, aumentando a diversidade e incentivando seu consumo. Ao mesmo tempo, criam demanda por esse tipo de conteúdo por parte de programadoras junto a produtoras nacionais, integrando o conjunto de políticas que buscam incentivar economicamente a indústria audiovisual do país.

Em um sentido mais amplo, podemos observar os impactos dessa política pública de incentivo através do número de produções nacionais com pedido de emissão de Certificado de Produto Brasileiro junto à Ancine nos últimos anos.

Gráfico 1 – Obras audiovisuais registradas na ANCINE (CPBs emitidos) por ano



Fonte: Sistema Ancine Digital

Vemos que, no geral, o número de obras audiovisuais produzidas no país deu um salto a partir de 2013, quando a política de cotas para TV, bem como outros instrumentos de fomento, passou a atuar de forma mais significativa. É possível observar uma queda um pouco mais acentuada em 2020, por conta da crise provocada pela pandemia de Covid-19, que paralisou produções e investimentos.

Para termos uma avaliação adequada do quanto dessa produção se dirigia à TV paga, devemos fazer alguns recortes em relação ao objetivo do marco regulatório em si. Como vimos, as cotas de conteúdo determinadas pela política giram em torno do conceito de espaço qualificado. A Lei nº 12.485/11 faz uma definição de obras de espaço qualificado por exclusão, nos seguintes termos:

“XII - Espaço Qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador;”

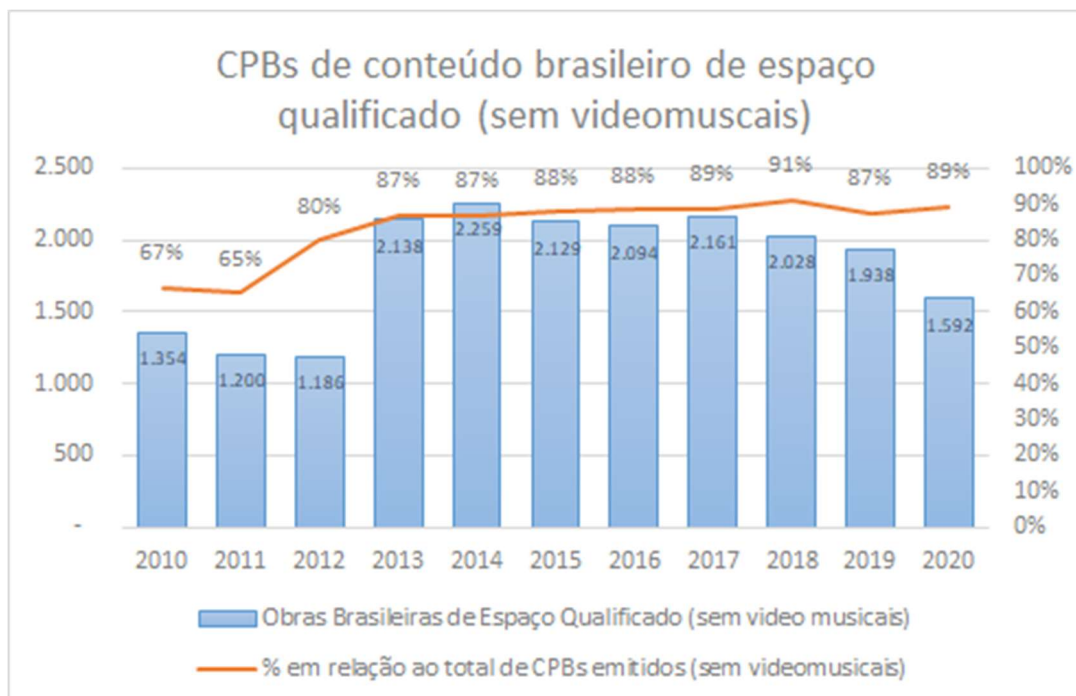
Na regulação do tema, a Instrução Normativa nº 100 da ANCINE atua no mesmo sentido, definindo como obras audiovisuais que constituem espaço qualificado as obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, reality show, videomusical e de variedades. A instrução normativa prevê ainda que o enquadramento da tipologia das obras para fins de atendimento à norma será feito no registro da obra na Agência.

Podemos entender, portanto, que para melhor articular os impactos do marco regulatório para TV paga sobre o mercado, devemos focar nossas análises nas obras que de fato são objeto da política, ou seja, as obras classificadas pela ANCINE como conteúdo de espaço qualificado.

Um outro ponto que auxiliará nossa análise é que, mesmo considerando apenas obras de espaço qualificado, é interessante excluirmos da amostra, em alguns casos, os conteúdos videomusicais. Isso porque esse tipo de conteúdo possui características muito próprias em termos de escopo, que o diferencia em relação a outras obras como séries e filmes. Essas obras representam entre 30% e 40% do total de CPBs de conteúdo de espaço qualificado emitidos por ano e distorcem a avaliação de acompanhamento de produção de obras voltadas para TV sob vigência do marco regulatório.

Considerando então apenas obras brasileiras de conteúdo de espaço qualificado registradas, com exceção de obras videomusicais, a evolução nos anos recentes se apresenta da seguinte forma:

Gráfico 2 – Obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE (CPBs emitidos) por ano.

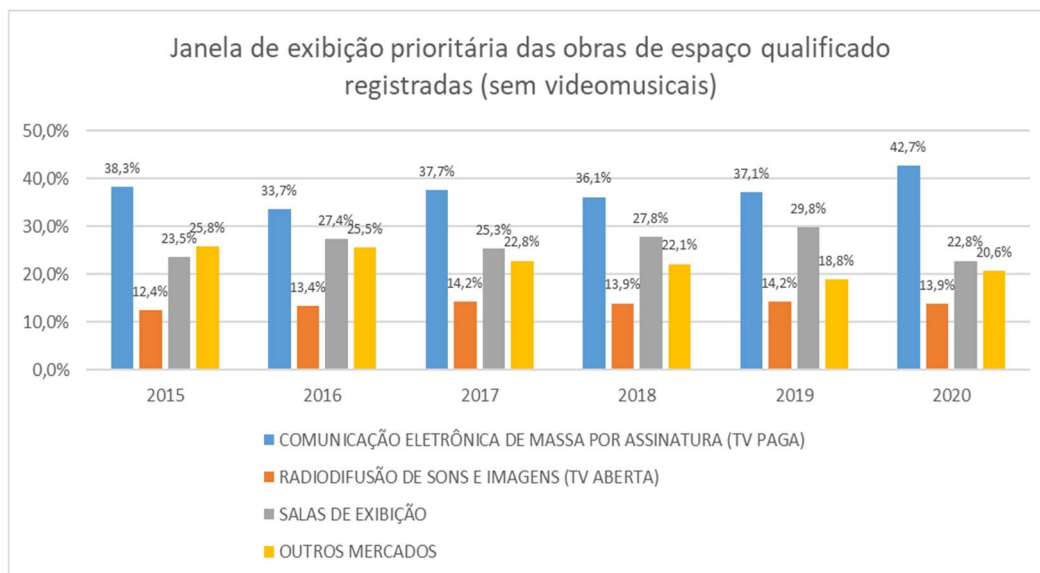


Fonte: Sistema Ancine Digital

Como vemos, o tipo de conteúdo incentivado pelo marco regulatório tem representado a maior parte das obras registradas na ANCINE, com trajetória similar ao que vimos no gráfico anterior.

Ao analisarmos essas obras de espaço qualificado a partir da destinação inicial declarada pelos seus requerentes, vemos que nos últimos anos a janela de TV paga tem aparecido como janela inicial em quase 40% do total de obras brasileiras de espaço qualificado registradas. Particularmente, chama atenção que no ano de 2020, onde a produção recuou por conta da pandemia de COVID-19, as obras voltadas para a janela de TV paga responderam por 42,7% dos CPBs de espaço qualificado registrados.

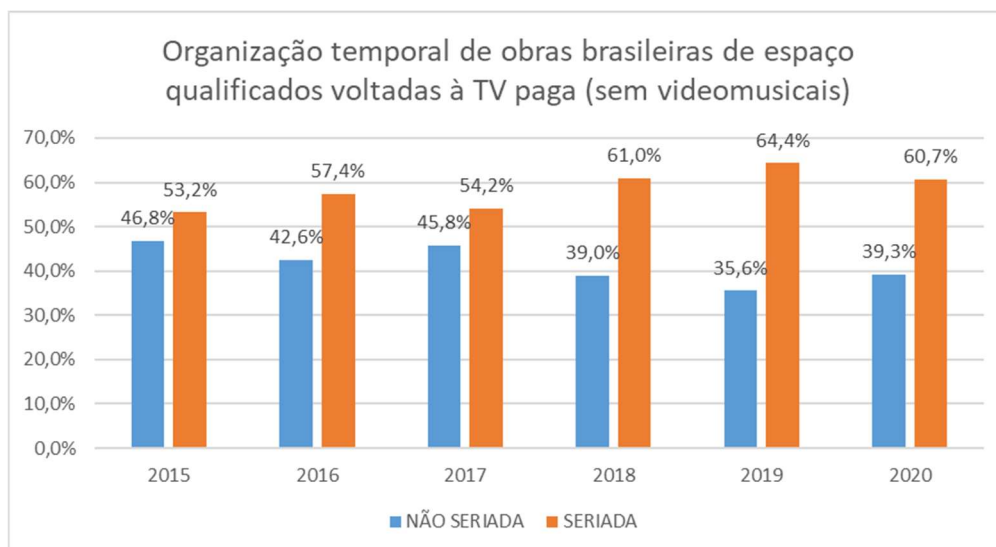
Gráfico 3 – Destinação inicial declarada das obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE (CPBs emitidos) por ano.



Fonte: Sistema Ancine Digital

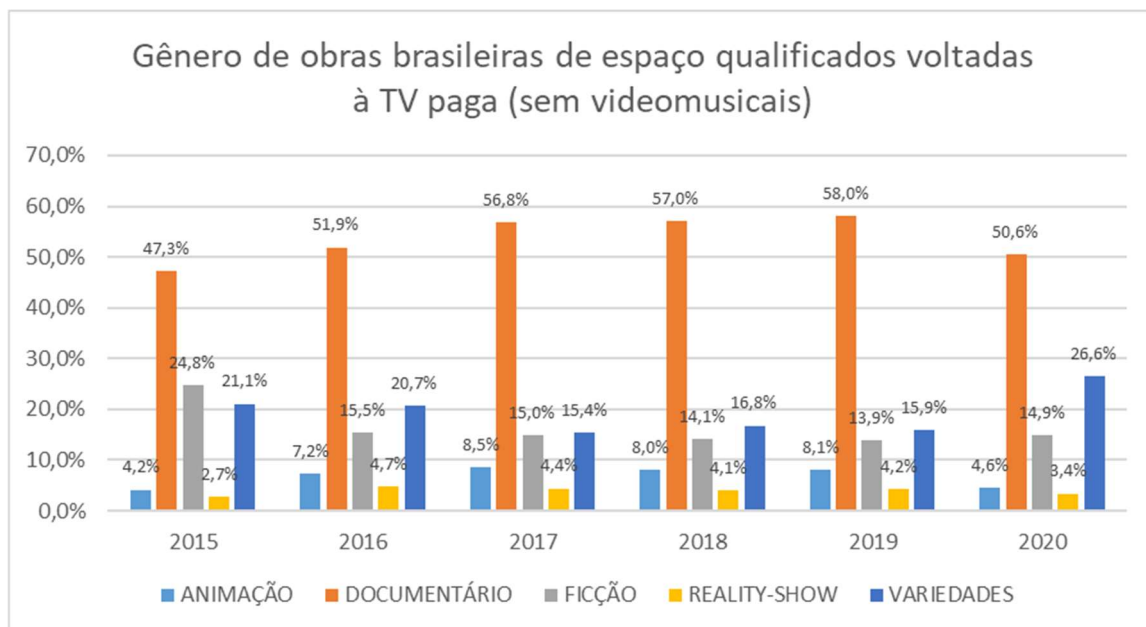
Quando observamos a produção que tem declarada como primeira janela o segmento de TV paga, vemos a seguinte distribuição de acordo com suas outras características.

Gráfico 4 – Organização temporal das obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE destinadas inicialmente ao segmento de TV paga.



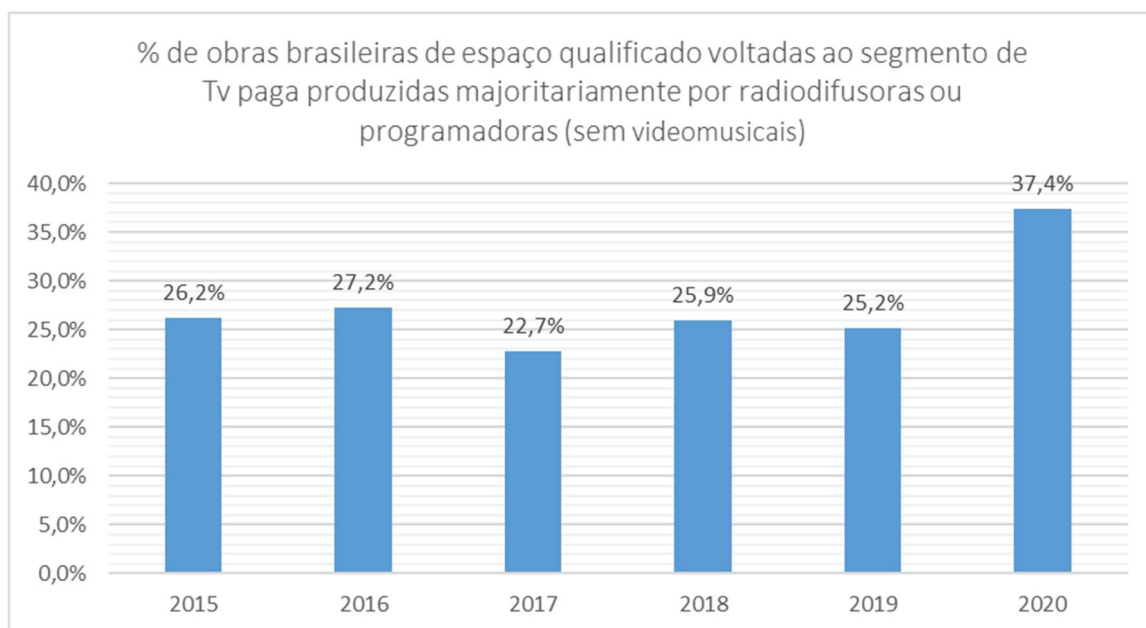
Fonte: Sistema Ancine Digital

Gráfico 5 – Gênero das obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE destinadas inicialmente ao segmento de TV paga.



Fonte: Sistema Ancine Digital

Gráfico 6 – % das obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE destinadas inicialmente ao segmento de TV paga com participação majoritária de programadoras e radiodifusoras



Fonte: Sistema Ancine Digital

Inicialmente, podemos observar que a maior parte das obras brasileiras de espaço qualificado para TV paga são obras seriadas, o que é compreensível, uma vez que longa-metragens costumam ter o segmento de salas de exibição como janela inicial de comercialização. Percebe-se ainda que a maior parte destas obras se enquadra no gênero de documentário, com os gêneros de variedades e ficção ocupando espaço secundário.

No segmento de TV, é comum que programadoras ou radiodifusoras participem diretamente na produção de conteúdos para sua grade, detendo majoritariamente os direitos sobre estas obras. Vemos que esse modelo representa mais de 25% dos CPBs de obras brasileiras de espaço qualificado voltadas inicialmente para o segmento de TV paga registrados. Destaca-se que, em 2020, esse percentual apresentou um aumento, mas é importante lembrar que os gráficos anteriores já demonstraram que, por conta da pandemia de COVID-19, este ano foi atípico em relação ao total de obras registradas.

Ao focar os incentivos regulatórios sobre o conjunto de obras brasileiras de espaço qualificado, a Lei nº 12.485/11 promove ainda uma subdivisão deste conceito, distinguindo obras independentes e não-independentes. A cota de conteúdo nacional é definida da seguinte forma pelo art. 16º da norma:

“Art. 16. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.”

Com esse dispositivo torna-se obrigatório, para canais de programação que no horário nobre exibam majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado, veicularem um limite mínimo de conteúdo de espaço qualificado brasileiro, sendo metade deste conteúdo do tipo “produzido por produtora brasileira independente”.

No âmbito de suas competências e da sua atribuição de regulação da atividade de programação, prevista no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 12.485/11, a ANCINE vem buscando regulamentar esse dispositivo em diferentes camadas. Uma destas camadas refere-se à necessidade de definição sobre o que constituiria uma obra brasileira e uma obra brasileira independente aptas a cumprirem a obrigação legal prevista no art. 16.

Neste sentido, tem destaque a Instrução Normativa nº 100, onde são definidos quais os tipos de obras estariam aptos ao cumprimento das cotas de programação previstas em Lei, conforme exposto no art. 9º (que define o que está enquadrado dentro da obrigação de “conteúdo brasileiro”) e no art. 10º (que define o que está enquadrado como conteúdo brasileiro produzido por produtora brasileira independente).

Art. 9º Compreende-se por conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado aquele que atenda aos seguintes requisitos, cumulativamente:

I - atenda ao disposto no art. 8º desta IN;

II - seja obra audiovisual produzida em conformidade com os critérios estabelecidos no inciso V do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e possua Certificado de Produto Brasileiro (CPB).

§ 1º Para atendimento ao disposto no inciso II do caput, serão considerados como parte integrante do patrimônio da obra audiovisual os seus elementos derivados, tais como marcas, formatos, personagens e enredo.

(parágrafos 2 e 3 revogados pela IN 121)

§ 4º Para os fins do disposto no inciso II do caput, a pessoa natural brasileira nata ou naturalizada há mais de 10 (dez) anos será equiparado à empresa produtora brasileira.

Art. 10. Compreende-se por conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente aquele que atenda aos seguintes requisitos, cumulativamente:

I - atenda ao disposto no art. 9º desta IN;

II - seja produzido por empresa produtora brasileira independente, nos termos do inciso LII do art. 7º desta IN.

§ 1º Para fins do disposto no inciso II deste artigo, o poder dirigente sobre o patrimônio da obra audiovisual, de acordo com o CPB emitido, deverá ser detido por uma ou mais produtoras brasileiras independentes.

§ 1º Para fins do disposto no inciso II deste artigo, o poder dirigente e o domínio dos direitos patrimoniais majoritários sobre a obra audiovisual deverão ser detidos por uma ou mais produtoras brasileiras independentes. (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 121, de 22 de junho de 2015)

§ 2º Na verificação da independência de que trata o caput, serão consideradas as relações de controle, coligação, associação ou vínculo da empresa produtora com:

I - empresa concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens, ou;

II - agente econômico que exerça atividade de programação ou empacotamento que detenha direito de comunicação pública sobre o conteúdo audiovisual produzido.

§ 3º A obra audiovisual que contenha elementos ou criações intelectuais protegidas, preexistentes à obra audiovisual, cuja maioria dos direitos patrimoniais seja de titularidade de terceiros, somente será considerada de produção independente caso o titular desses direitos não tenha relações de controle, coligação, associação ou vínculo com empresa concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens, ou agente

econômico que exerça atividade de programação ou empacotamento, exceto no caso previsto no §7º infra. (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 122, de 9 de dezembro de 2015)

§ 4º Para os fins do disposto no caput, a pessoa natural brasileira nata ou naturalizada há mais de 10 (dez) anos será equiparado à empresa produtora brasileira independente desde que não mantenha vínculo de exclusividade que o impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos por ela produzidos.

§ 5º Para fins de cumprimento do inciso II deste artigo, em caso de obra realizada em regime de coprodução internacional, nos termos das alíneas "b" e "c" do inciso V do art. 1º da Medida Provisória n.º 2.228-1/01, o poder dirigente e o domínio dos direitos patrimoniais majoritários poderão ser detidos por empresas produtoras independentes, de qualquer nacionalidade, respeitados os limites mínimos de participação do produtor brasileiro independente estabelecidos nos acordos internacionais ou na alínea "c". (Incluído pela Instrução Normativa n.º 121, de 22 de junho de 2015)

§ 6º Ainda para fins de atendimento ao disposto no inciso II do caput, é vedado a radiodifusoras, programadoras e empacotadoras, individualmente ou em conjunto, o domínio dos direitos patrimoniais majoritários e do poder dirigente sobre os elementos derivados da obra audiovisual. (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 122, de 9 de dezembro de 2015)

§ 7º No caso da obra audiovisual cinematográfica que contenha elementos ou criações intelectuais protegidas, preexistentes à obra audiovisual, cuja maioria dos direitos patrimoniais seja de titularidade de terceiros, a mesma somente será considerada independente caso o titular desses direitos conceda autorização por escrito que permita a exploração econômica, pela produtora brasileira independente ou seus outorgados, da obra audiovisual em quaisquer territórios a qualquer tempo, sem que haja a necessidade de anuência para cada contratação, respeitando-se os direitos do titular para outros fins. (Incluído pela Instrução Normativa n.º 122, de 9 de dezembro de 2015)

Estas definições citadas acima se articulam com outras presentes no estoque regulatório da agência e ajudam a definir o que é uma obra brasileira e, principalmente o que é uma obra brasileira independente. Mais adiante neste trabalho iremos no deter com mais cuidado nestas definições, mas, por ora, podemos resumir que a definição sobre se uma obra está apta a cumprir a cota de programação ou não passa pela questão de qual agente detêm os direitos patrimoniais e o poder dirigente sobre o a obra²¹. É a partir desse arranjo que a obra será

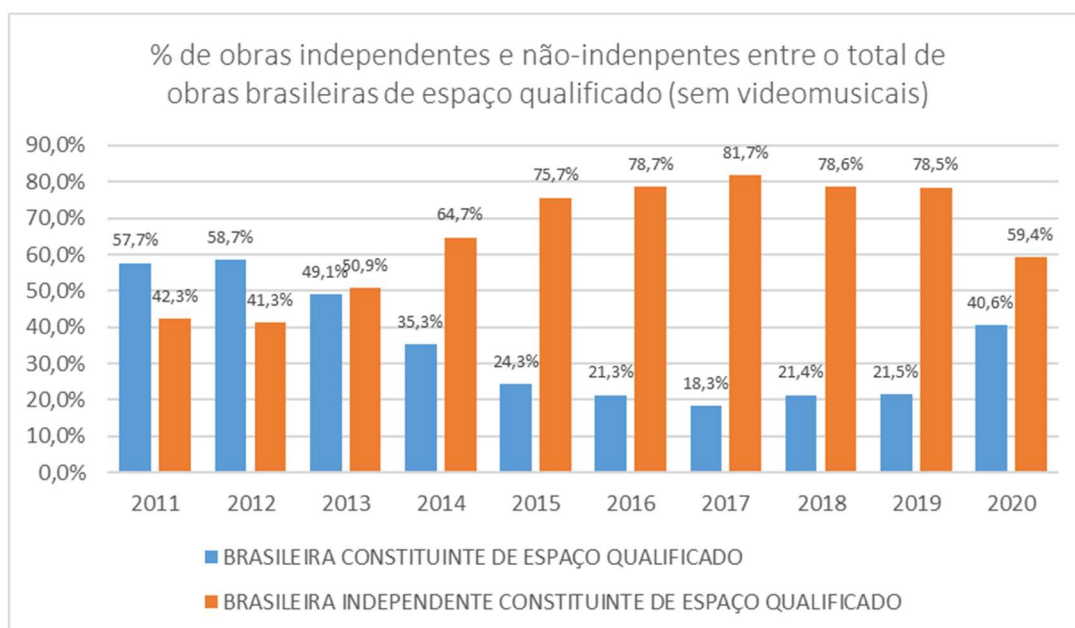
²¹ IN 100/2012
Art. 7º. (...)

classificada para cumprir a cota tanto como obra brasileira quanto, se for o caso, como obra brasileira independente.

É claro que estas definições acabam impactando nos arranjos negociais entre produtoras e programadoras. Afinal, é natural que programadoras estejam interessadas preferencialmente em obras que sirvam para cumprimento de sua obrigação de cotas de programação. Se a regulação impôs certas condições para que as obras cumpram a cota, essas condições acabam balizando a forma como os agentes negociam entre si.

Já observamos anteriormente que a participação das obras de espaço qualificado corresponde à grande maioria dos CPBs emitidos. Agora, o gráfico a seguir nos mostra que desde 2013 a maioria de obras brasileiras de espaço qualificado registradas vem sendo caracterizada como independente.

Gráfico 7 – Classificação das obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE (CPBs emitidos) por ano.



Fonte: Sistema Ancine Digital

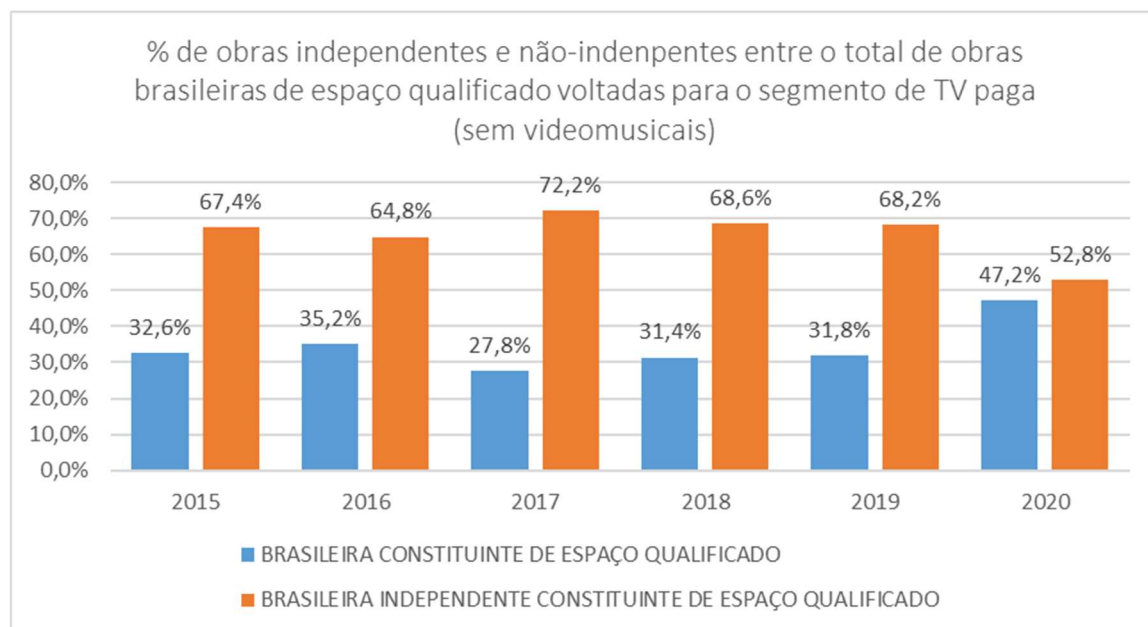
(...)

XL – Poder Dirigente sobre o Patrimônio da Obra Audiovisual: poder de controle sobre o patrimônio da obra audiovisual, condição que permite ao detentor ou detentores utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorar diretamente ou outorgar direitos para as diversas modalidades de exploração econômica da obra ou de seus elementos derivados, condicionado a que a outorga, limitada no tempo, não descaracterize a titularidade e a detenção deste poder;

Esse conceito será exposto com mais detalhes em seção própria, mais adiante neste texto.

Tendência similar, mas em menor proporção, pode ser vista quando circunscrevemos nosso olhar às obras voltadas inicialmente ao segmento de TV paga.

Gráfico 8 – Classificação das obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas na ANCINE destinadas inicialmente ao segmento de TV paga.



Fonte: Sistema Ancine Digital

Essa predominância de obras independentes pode ser explicada por diferentes motivos, mas dois se destacam. Primeiro que o conjunto normativo sobre o segmento como um todo está voltado para o incentivo da produção de caráter independente. A Lei nº 12.485/11 em particular, cria um incentivo direto para produções nacionais deste tipo, ao estabelecer percentuais mínimos para a produção independente dentro do quantitativo de horas mínimas de conteúdo nacional a sempre exibidos nos diferentes tipos de canais.

Um segundo motivo é que apenas obras independentes podem usufruir dos recursos públicos federais geridos pela ANCINE. Falaremos mais desses mecanismos em outro momento desse trabalho, mas vale adiantar que o marco regulatório da TV paga está inserido no contexto de outros instrumentos que facilitam o uso de incentivo fiscal por parte de programadoras desse segmento para investir em obras nacionais que pudessem integrar suas grades de programação, desde que as mesmas mantivessem seu caráter independente. Hoje, esses mecanismos são os principais responsáveis pelo aporte de recursos de fomento indireto em obras audiovisuais. Paralelamente, o período também foi marcado pela expansão do Fundo Setorial do Audiovisual, que ampliou significativamente o investimento em obras que tinham essa mesma prerrogativa de classificação como independentes.

CANAIS DE PROGRAMAÇÃO SUJEITOS À COTA DE CONTEÚDO

Os dados oriundos do registro de obras expostos até aqui apresentam uma perspectiva da evolução dos indicadores a partir do elo de produção, por estar mais ligada à quantidade e ao perfil das obras concluídas nos diferentes anos.

Nesse contexto, precisamos reconhecer que muitas vezes existe uma janela temporal não insignificante entre a emissão do CPB e a comercialização de uma obra. Indo além, existe ainda a perspectiva que obras podem ser registradas e não encontrarem espaço de exibição significativo nem na sua janela prioritária, nem em qualquer outra, sendo veiculada de forma restrita em festivais ou outros espaços limitados.

Assim, nossa investigação avança para abordar uma outra perspectiva, analisando a programação dos canais de TV paga e os indicadores ligados à política pública estabelecida pela Lei nº 12.485/11 e à regulação como um todo.

Para isso, é importante lembrarmos e exemplificarmos os principais conceitos envolvidos na norma em relação aos canais atingidos mais diretamente pela política de cotas de conteúdo. Já vimos que a Lei nº 12.485/11 foca sua ação em conteúdos definidos como “espaço qualificado”. É a presença deste tipo de conteúdo na programação dos canais, bem como outras características complementares, que balizará a classificação dos canais e, a partir dessa classificação, as obrigações incidentes sobre cada um deles.

O marco regulatório estabelece como Canais de Espaço Qualificado (CEQ) aqueles que, no horário nobre (entre 18h e 24h), veiculem majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado brasileiros ou estrangeiros, nos termos já citados anteriormente. Para esses canais, é prevista a obrigatoriedade de que no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre sejam classificados como brasileiros de espaço qualificado, sendo metade produzida por produtora brasileira independente (conteúdo brasileiro independente de espaço qualificado).

De forma ilustrativa, a tabela abaixo apresenta os canais de programação registrados como CEQ na ANCINE em maio de 2021, bem como suas programadoras:

Tabela 1 – Canais de Espaço Qualificado ativos registrados na Ancine em maio de 2021

Programadora	Canais de Espaço Qualificado
A&E BRAZIL DISTRIBUTION, LLC	A&E
AMC NETWORKS ARGENTINA S.C.A.	FILM & ARTS
AMC NETWORKS LATIN AMERICA LLC	AMC
ASTARTE PRODUTORA LTDA.	SMITHSONIAN CHANNEL
BRASIL ADVERTISING, L.L.C	CINEMAX
BRASIL PRODUCTIONS, L.L.C	HBO MUNDI
	HBO POP
	HBO XTREME
BRASIL PROGRAMMING, L.L.C	HBO
	HBO FAMILY
	HBO PLUS
	HBO SIGNATURE
	HBO 2
DISCOVERY NETWORKS, SL	ANIMAL PLANET
	DISCOVERY CHANNEL
	DISCOVERY CIVILIZATION
	DISCOVERY HOME AND HEALTH
	DISCOVERY SCIENCE
	DISCOVERY THEATER HD
	DISCOVERY TURBO
	DISCOVERY WORLD HD
	FOOD NETWORK
	HGTV SD
	INVESTIGAÇÃO DISCOVERY
	TLC
E! BRAZIL DISTRIBUTION, LLC	E! ENTERTAINMENT TELEVISION
EUROCHANNEL, INC	EUROCHANNEL
GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES S/A	GNT
	MULTISHOW
	VIVA
HISTORY CHANNEL BRAZIL DISTRIBUTION, LLC	H2
	THC - THE HISTORY CHANNEL

LIFETIME BRAZIL DISTRIBUTION, LLC.	LIFETIME
MTV NETWORKS LATIN AMERICA INC.	COMEDY CENTRAL
	MTV
	PARAMOUNT NETWORKS
NBCUNIVERSAL NETWORKS INTERNATIONAL BRASIL PROGRAMADORA S/A	STUDIO UNIVERSAL
	SYFY
	UNIVERSAL TV
SET BRAZIL, LLC	AXN
	SONY ENTERTEINMENT TELEVISION
TELECINE PROGRAMACAO DE FILMES LTDA	MEGAPIX
	TELECINE ACTION
	TELECINE CULT
	TELECINE FUN
	TELECINE PIPOCA
	TELECINE PREMIUM
	TELECINE TOUCH
TFCF LATIN AMERICAN CHANNEL LLC	CANAL FX
	NATIONAL GEOGRAPHIC
	NATIONAL GEOGRAPHIC WILD
	STAR CHANNEL
	STAR HITS
	STAR HITS 2
	STAR LIFE
TRACE GLOBAL	TRACE BRAZUCA
TURNER INTERNATIONAL LATIN AMERICA, INC	I-SAT SD
	SPACE
	TBS SD
	TCM
	TNT
	TNT SÉRIES SD
	TRU TV SD
WARNER CHANNEL BRAZIL INC.	WARNER CHANNEL

Fonte: Ancine

Como visto, a norma estabelece que a cota de conteúdo deve ser cumprida dentro do horário nobre, de forma a garantir a efetiva visibilidade das obras que se deseja estimular. No entanto, tanto a norma quanto sua regulamentação pela ANCINE preveem que para os canais de espaço qualificado direcionados para crianças e adolescentes esse horário nobre possui a duração de 7hs (ao invés das 6hs dos outros canais de espaço qualificado), e é dividido entre as 11h (onze horas) e as 14h (quatorze horas) e entre as 17h (dezesete horas) e as 21h (vinte e uma horas).

Por conta dessa distinção, que impacta diretamente na forma com a cota de conteúdo é acompanhada, é interessante em alguns casos estabelecer a distinção de **canais de espaço qualificado infantil (CEQ infantil)**. A tabela abaixo apresenta os canais de programação registrados como tais na ANCINE em maio de 2021.

Tabela 2 – Canais de Espaço Qualificado voltados ao público infantil e adolescente ativos registrados na Ancine em maio de 2021

Programadora	Canais de Espaço Qualificado Infantil
BUENA VISTA INTERNATIONAL, INC	DISNEY CHANNEL
	DISNEY JUNIOR
	DISNEY XD
DISCOVERY NETWORKS, SL	DISCOVERY KIDS
GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES S/A	GLOOB
	GLOOBINHO
JEUNESSE TV SAS	GULLI BRASIL
MTV NETWORKS LATIN AMERICA INC.	NICK JR
	NICKELODEON
STENNA INTERNATIONAL LLC	ZOOMOO KIDS
TFCF LATIN AMERICAN CHANNEL LLC	BABY TV
	NATGEO KIDS SD
TURNER INTERNATIONAL LATIN AMERICA, INC	BOOMERANG
	CARTOON NETWORK
	TOONCAST

Fonte: Ancine

Ainda a partir da veiculação majoritária de conteúdo qualificado, a norma estabelece a classificação de **Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CABEQ)** como canais de espaço qualificado que cumpram os seguintes requisitos, cumulativamente: a) ser programado por programadora brasileira; b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; c) não ser objeto de acordo de exclusividade

que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

É importante observarmos que a própria classificação do canal como CABEQ está ligada a uma veiculação de conteúdo nacional em horário nobre superior ao dos CEQs. Como compensação, a norma instituiu a obrigatoriedade de que os pacotes negociados pelas operadoras possuam um determinado número de canais classificados com CABEQ. Ou seja, é um incentivo para o surgimento de programadoras nacionais e um incentivo para que estas programem majoritariamente conteúdo nacional no horário nobre, pois, ao obterem essa classificação, passam a se enquadrar também para que as operadoras possam cumprir suas cotas de empacotamento. A tabela abaixo apresenta os canais de programação registrados como tais na ANCINE em maio de 2021.

Tabela 3 – Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CABEQ) ativos registrados na Ancine em maio de 2021

Programadora	Canais Brasileiros de Espaço Qualificado
DIGITAL BRASIL TV SOLUÇÕES MULTIMÍDIAS LTDA.	TRIP BRASIL
GAMECORP TELEVISAO LTDA	TV WA
GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES S/A	BIS
	MAIS NA TELA
	OFF (EM SD)
MÍDIA DO BRASIL COMUNICAÇÕES, SERVIÇOS DE TELEVISÃO LTDA	CHEF TV
NEWCO PROGRAMADORA E PRODUTORA DE COMUNICACAO LTDA.	ARTE 1
NOVAS MÍDIAS DIGITAIS PROGRAMADORA LTDA	WOOHOO
PBI - PROGRAMADORA BRASILEIRA INDEPENDENTE S.A	FASHION TV BRAZIL
	MUSIC BOX BRAZIL
	TRAVEL BOX BRAZIL
TUNNA ENTRETENIMENTO E AUDIOVISUAL LTDA	FISHTV
TV METEOROLÓGICA LTDA	TV CLIMATEMPO

Fonte: Ancine

Os CABEQs voltados a crianças e adolescentes também estão sujeitos ao mesmo horário nobre de 7hs, mas é importante reparar que, uma vez que a obrigação para os CABEQs se dá em percentual da programação, e não em um valor fixo previsto na norma, o total de conteúdo brasileiro necessário para a classificação destes canais é superior. Enquanto que os canais brasileiro de espaço qualificado de conteúdo geral a obrigatoriedade é de no mínimo, 21 (vinte e uma) horas semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente, nos canais de conteúdo infantil e adolescente essa obrigatoriedade passa para no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas e 30 (trinta) minutos semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, que equivale à metade de um total semanal de 7 horas por dia de horário nobre, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente. Em maio de 2021, apenas um canal brasileiro de espaço qualificado era voltado ao público infantil e adolescente, o canal TV Rá-Tim-Bum, programado pela Fundação Padre de Anchieta, de São Paulo.

Dentre os canais brasileiros de espaço qualificado há ainda duas divisões. A primeira é prevista no **parágrafo 4º do art. 17** da Lei nº 12.485/11, que exige que dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos 2 (dois) canais deverão veicular, no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre.

Ou seja, cria-se uma demanda separada junto às empacotadoras por canais brasileiros de espaço qualificado classificados conforme este parágrafo e que vão além da programação em horário nobre, veiculando conteúdo de espaço qualificado independente na maior parte da sua programação diária. Para fins deste estudo, estes canais serão nomeados como CABEQ super-brasileiros (**CABEQ SB**).

A segunda classificação, que é, na verdade, um subconjunto da citada classificação do parágrafo 4º, está prevista parágrafo 5º do art. 17 da Lei nº 12.485/11, que diz que a programadora de pelo menos um dos canais de que trata o § 4º não poderá ser controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens. Assim, abre-se um espaço obrigatório nos pacotes comercializados para canais que não só priorizem majoritariamente conteúdo brasileiro independente, como também cujas programadoras não estejam ligadas a empresas de radiodifusão. Para fins deste estudo, estes canais serão nomeados como CABEQ super-brasileiros independentes (**CABEQ SBsR**).

Em maio de 2021, quatro canais ativos registrados na Ancine atendiam às condições de classificação dos citados parágrafos quarto e quinto do art. 17. São eles: Canal Brasil, programado pela Canal Brasil S.A.; CineBrasil TV, programado pela Conceito A Audiovisual; Curta! O Canal Independente, programado pela CURTA! PROGRAMADORA DE CANAIS DE TV, e; Prime Box Brasil, programado pela PBI - PROGRAMADORA BRASILEIRA INDEPENDENTE S.A.

Esses conceitos são importantes para nos ajudar a entender as diferentes formas de análise da programação, uma vez que devemos relacioná-las às obrigações existentes para cada tipo de canal e aos seus respectivos contextos de programação.

PERFIL DOS CANAIS E DA PROGRAMAÇÃO DA TV PAGA

Definidos os principais conceitos envolvidos, esta seção irá realizar um balanço da participação dos diferentes tipos de obras audiovisuais nas grades de programação do segmento de TV Paga, com ênfase nas produções que constituem espaço qualificado²². Os dados abrangem o universo de canais credenciados na Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e que tenham enviado relatórios de programação no período de 2015 a 2020²³.

Classificação dos Canais de Programação

A tabela abaixo exibe o número de canais que tiveram a programação analisada, de acordo com suas classificações²⁴, 157 canais de programação ofertados em pacotes e classificados segundo o tipo de conteúdo veiculado encaminharam o relatório via SRPTV. O número apresenta-se estável em relação aos anos anteriores, exceto em 2016, que apresentou um aumento no número total de canais, registrando 202 canais ativos.

Dos 157 canais que enviaram relatórios em 2020, 101 canais (64,3%) pertenciam aos grupos CEQ, CABEQ, CABEQ SB e CABEQ SBsR, devendo observar as obrigações específicas quanto à veiculação de conteúdo brasileiro e brasileiro independente inerentes às suas respectivas classificações. A tabela abaixo exibe o total de canais de cada grupo, além dos canais não classificados como de espaço qualificado (chamados de “Outros” nesta análise), tais como, canais jornalísticos, esportivos, religiosos, eróticos e de infomercial/televenda.

Considerando-se apenas o grupo de canais qualificados, observa-se que os CEQs apresentam uma média de 69 canais ao longo da série, com um maior número de canais em 2018 (76 canais) e 2019 (74). Os canais de conteúdo brasileiro (CABEQs) apresentam grande estabilidade no número de canais ao longo de toda a série, em virtude do cumprimento de cotas específicas de carregamento nos pacotes ofertados. Por outro lado, um maior número total de canais é visto no ano de 2016, diretamente relacionado ao aumento de canais na categoria Comuns, que registra o dobro de canais (104 canais) em relação aos demais anos. Nos últimos anos da série, o total de canais ofertados oscila ao redor de 155, observando-se maior estabilidade na distribuição entre as categorias. Nota-se, no entanto, a oferta de três canais adicionais na categoria CEQs Infantis, um aumento de cerca de 25% em relação à média dos anos anteriores.

²² Como dito anteriormente, Canais de Espaço Qualificado são os que veiculam, no horário nobre, majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado. Espaço qualificado é o espaço total do canal, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

²³ As análises foram produzidas a partir de dados informados à Superintendência de Registro da ANCINE (SRE) e de dados extraídos dos relatórios enviados pelas programadoras através do Sistema de Recepção de Programação de TV (SRPTV), sendo extraídos em 15/06/2021 e consolidados em 21/06/2021. Foram excluídos os canais que, em dado mês, tivessem seu tempo de veiculação máximo além do limite de +-7,5%. Por exemplo, considerando o tempo máximo de 31 dias em determinados meses, foram incluídos valores entre 28,7 e 33,3 dias em tempo de programação.

²⁴ Canais em alta definição (HD) com programação similar a dos canais em definição padrão (SD) correspondentes e canais ofertados somente na modalidade *pay per view* ou *à la carte* não foram considerados na análise.

Tabela 4 – Classificação dos canais em atividade (com envio de relatórios de programação) por ano

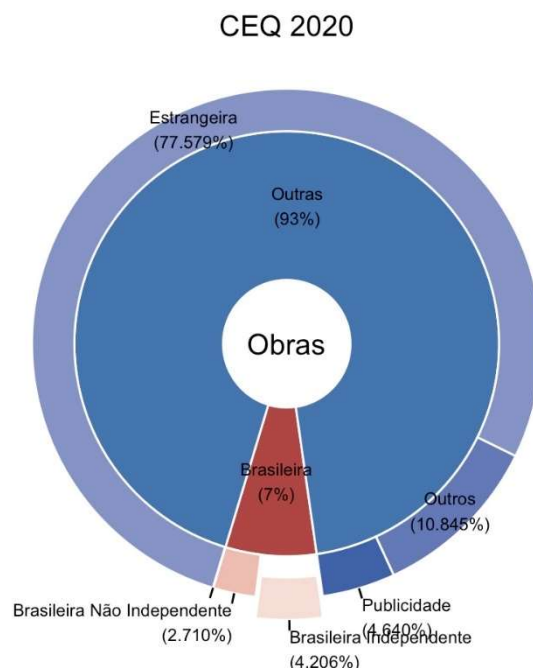
Classificação Canal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CABEQ	13	13	13	12	12	12
CABEQ INFANTIL	2	2	2	2	2	2
CABEQ SB	3	3	3	3	3	3
CABEQ SBSR	1	1	1	1	1	1
CEQ	65	68	66	76	74	67
CEQ INFANTIL	12	12	13	13	13	16
OUTROS	45	104	47	48	50	56
total	—	141	203	155	155	157

Fonte: SRPTV-ANCINE

Tempo de Programação por tipo de canal

Abaixo é examinada a programação dos canais de espaço qualificado, categorizados de acordo com o tipo de obra. A análise mostra o perfil da programação nos segmentos infantil e não infantil, na grade horária total e no horário nobre.

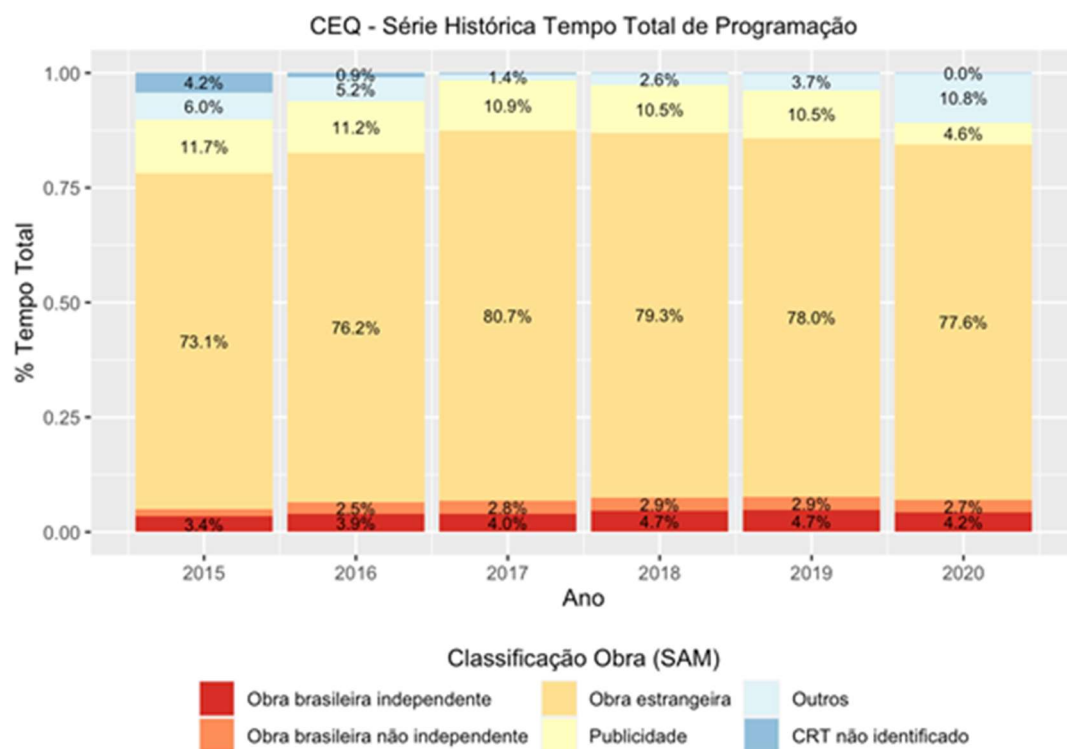
Considerando apenas os Canais de espaço qualificado (CEQs) observa-se que, em 2020, as obras brasileiras ocuparam 7% do tempo de programação dos canais. Desse total, 60% (equivalentes a 4,2% do tempo total de programação) eram constituídas por aquelas classificadas como de conteúdo independente (gráfico abaixo). A produção estrangeira teve a maior participação no conteúdo qualificado da TV Paga em 2020, originando 77,6% de sua programação total. As 15,4% de horas de programação restantes foram ocupadas por obras comuns: 4,6% correspondendo a publicidade, 10,8% às demais obras não constituintes de espaço qualificado (classificadas como “Outros” nesta análise).

Gráfico 9 – Divisão do tempo de programação agregado dos CEQ em 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

A análise da série mostra que as obras publicitárias tiveram uma redução bastante acentuada em 2020: a categoria, que vinha apresentando leves reduções ao longo dos anos, passou de uma participação média de 11% para 4,6% em 2020. Em contrapartida, obras da categoria ‘Outras’ apresentaram um aumento de 7,1 pontos percentuais entre 2019 e 2020. Essa mudança – que será observada em todas as séries históricas desta análise – se deve essencialmente a uma importante alteração normativa realizada em 2020, quando a Instrução Normativa nº 153 designou que as chamadas de programas não seriam mais contadas como publicidade, como era feito até então, sendo contabilizadas na categoria ‘Outros’ a partir dos relatórios de abril de 2020.

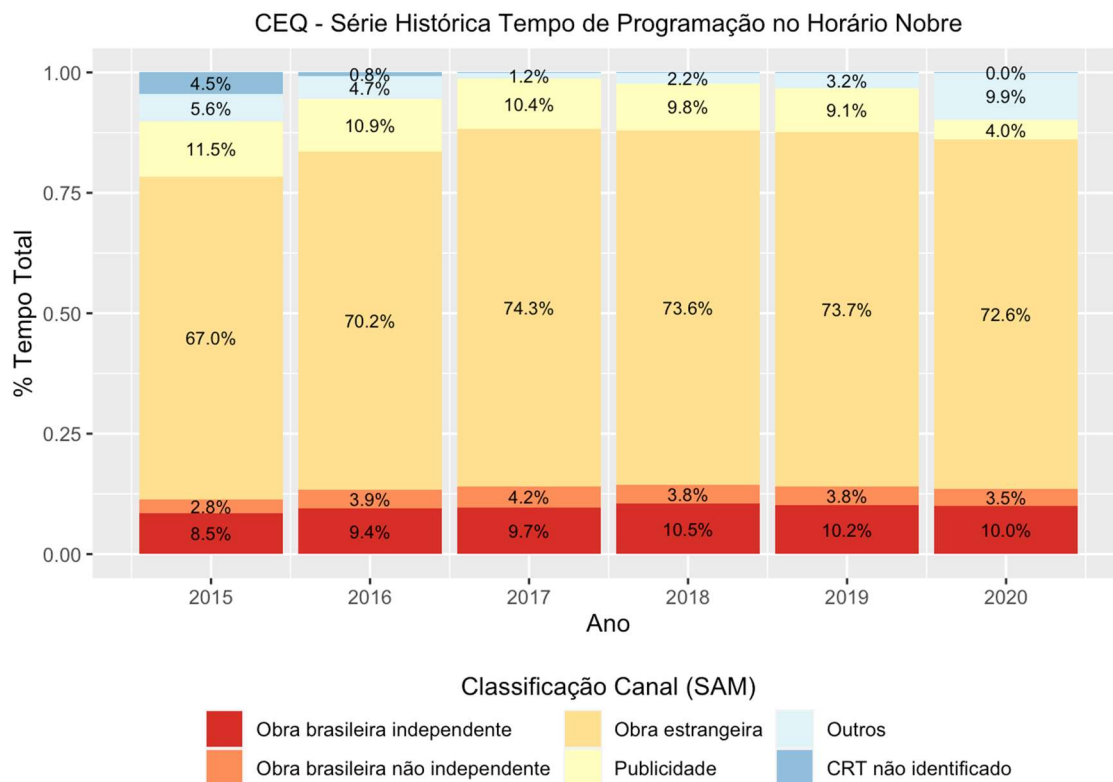
Quanto às obras brasileiras, em 2020 as obras independentes diminuíram em 0,5% seu tempo total de programação em relação ao ano anterior, mas quando considerada toda a série, acumulam um aumento de 0,8% em relação a 2015. As obras não independentes, por sua vez, quase dobraram sua participação no período, passando de 1,6% para 2,7% ao longo da série.

Gráfico 10 – Divisão do tempo de programação agregado dos CEQ entre 2015 e 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

Ao segregarmos a análise da programação para aquela veiculada no horário nobre (gráfico abaixo), faixa horária de maior audiência, observa-se que as obras brasileiras conseguem maior proeminência, ocupando uma média de 14% do tempo da programação total nos últimos quatro anos. No período, as obras brasileiras independentes, especificamente, mais que dobram sua participação nessa faixa de horário, ocupando 10% do tempo total. As obras estrangeiras, por sua vez, perdem participação, passando de 77,6% para 72,6 % em 2020 e seguindo a margem de queda ao redor de 5% nessa faixa horária, observada ao longo da série.

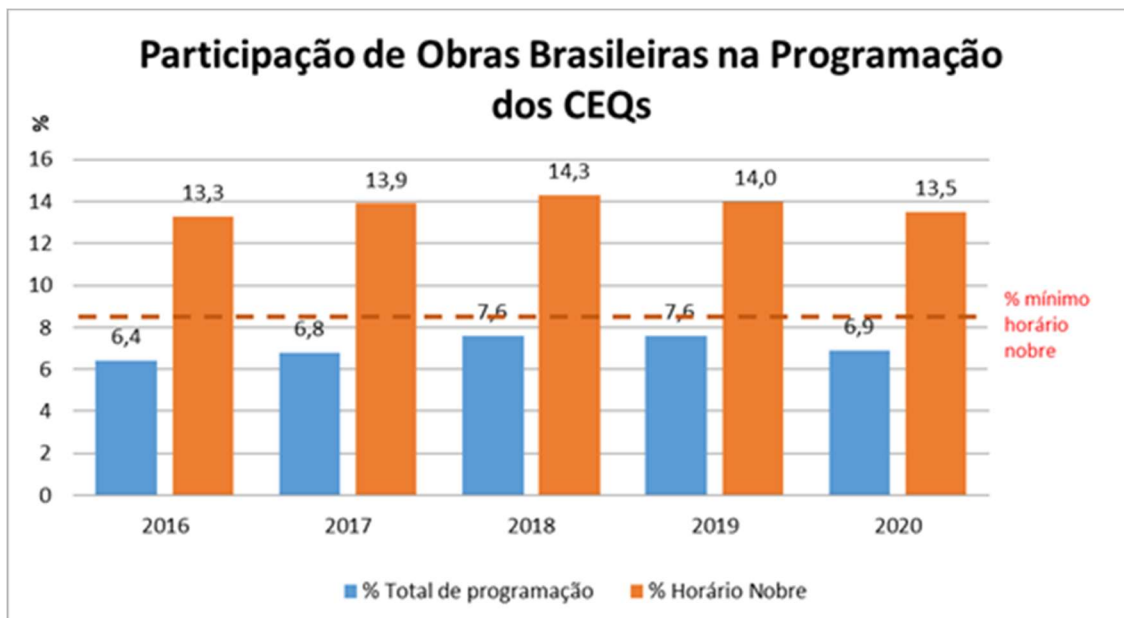
Gráfico 11 – Divisão do tempo de programação agregado dos CEQ no horário nobre entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

Vimos que o marco legal prevê que, ao longo da semana, os canais de espaço qualificado (CEQ) devem exibir ao menos 3h30 semanais de conteúdo nacional em horário nobre. Assim, uma vez que o horário nobre dos CEQs comuns corresponde a 6 (seis) horas diárias, esse limite mínimo de conteúdo nacional corresponde a 8,3% do total de programação do horário nobre e cerca de 2% do total de programação semanal. Assim, apesar de certa estabilidade apresentada nos anos mais recentes, os gráficos acima nos demonstram que, no geral, os percentuais de programação brasileiras destes canais vêm sendo constante e significativamente superiores aos valores mínimos exigidos pela norma.

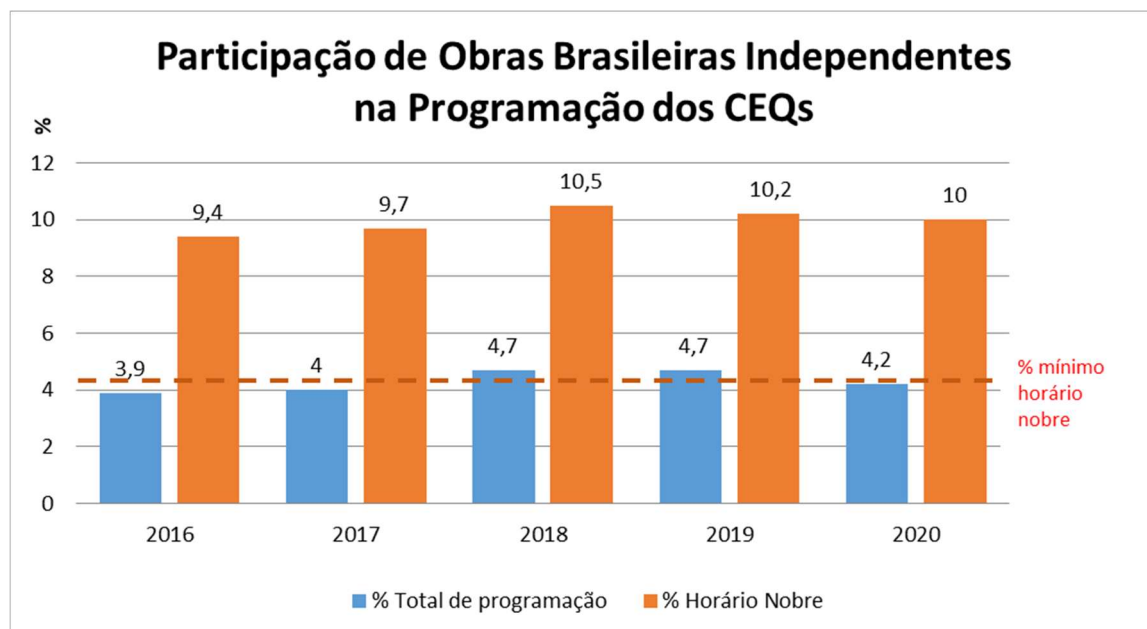
Gráfico 12 – % de tempo de programação agregado de obras brasileiras de EQ nos CEQs em relação ao mínimo legal



Fonte: SRPTV-ANCINE

Essa afirmação é válida tanto para conteúdo brasileiro de espaço qualificado em geral, quanto para o conteúdo independente. Afinal, como vimos, a obrigação de veiculação de conteúdo brasileiro inclui ainda que metade da cota prevista seja de conteúdo brasileiros independentes. Por exemplo, nos canais de espaço qualificado, onde a obrigação semanal é de veiculação de no mínimo 3h30 de conteúdo nacional, 1h45 devem ser de obras independentes, o que equivale a cerca de 4,15% da programação em horário nobre e 1% da programação total. Em termos gerais, estes valores também são amplamente ultrapassados, conforme demonstrado nos gráficos expostos.

Gráfico 13 – % de tempo de programação agregado de obras brasileiras independentes de EQ nos CEQs em relação ao mínimo legal



Fonte: SRPTV-ANCINE

No entanto, é importante levarmos em conta que é natural que canais tenham perfis diferentes de programação e que enquanto alguns se dediquem prioritariamente a conteúdos brasileiros, outros não. Com isso, não é mesmo de se esperar homogeneidade desta distribuição do tempo de programação brasileiras de Espaço Qualificado. Em outras palavras, o fato de alguns CEQ terem linhas editoriais voltadas majoritariamente para conteúdos brasileiros enquanto outros não, tende a proporcionar um aumento da média geral de veiculação de conteúdo nacional.

Para ilustrar essa questão, podemos observar a tabela abaixo que, reúne como amostra os CEQs que apresentaram relatórios de programação continuamente em 2020. A obrigação da cota de conteúdo de 3h30 por semana representa, em um ano de 52 semanas, cerca de 182 horas de conteúdo nacional, que equivale aproximadamente 2% da grade de programação anual de um canal, considerando 24hs diárias de programação. Assim, em 2020, por exemplo, observamos que apenas 8 dos 63 canais ocuparam o tempo sua grade de programação com obras brasileiras de EQ em percentual superior a 7%, que foi o agregado anual, como vimos no Gráfico 10. Esse tipo de distinção é esperado, dadas as diferenças editoriais existentes entre os canais, mas trata-se de uma observação relevante, no contexto de discussão do futuro da regulação do tema.

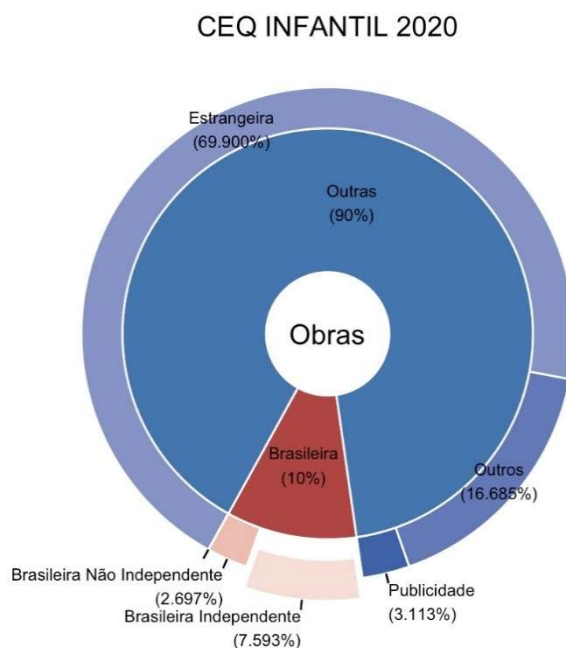
Tabela 5 – Tempo de programação de obras brasileiras de EQ nos CEQs em 2020

CEQs com envio de relatórios nos 12 meses de 2020	Horas de programação de conteúdo brasileiro de EQ	% conteúdo brasileiro de EQ em relação ao tempo total de programação
VIVA	6278:52:22	71,5%
GNT	5966:53:04	67,9%
MULTISHOW	5177:11:08	58,9%
STAR HITS	1462:26:31	16,7%
STAR HITS 2	1185:13:46	13,5%
TELECINE FUN	891:20:03	10,1%
TELECINE PREMIUM	747:15:27	8,5%
TELECINE PIPOCA	674:22:15	7,7%
FILM & ARTS	557:27:27	6,3%
SYFY	545:38:14	6,2%
TELECINE CULT	489:03:37	5,6%
MTV	479:56:54	5,5%
STUDIO UNIVERSAL	452:26:31	5,2%
HGTV SD	450:33:02	5,1%
TELECINE TOUCH	444:45:04	5,1%
H2	440:51:03	5,0%
LIFETIME	430:45:36	4,9%
MEGAPIX	402:50:59	4,6%
DISCOVERY HOME AND HEALTH	393:22:23	4,5%
E! ENTERTAINMENT TELEVISION	386:47:12	4,4%
STAR LIFE	383:18:55	4,4%
TNT	346:46:44	3,9%
COMEDY CENTRAL	345:24:51	4,0%
HBO MUNDI	334:37:02	3,8%
TELECINE ACTION	331:41:05	3,8%
SMITHSONIAN CHANNEL	318:50:59	3,6%
TCM	312:31:59	3,6%
NATIONAL GEOGRAPHIC WILD	312:27:56	3,6%
A&E	312:00:09	3,6%
DISCOVERY CHANNEL	307:53:49	3,5%
NATIONAL GEOGRAPHIC	305:42:45	3,5%
CANAL FX	303:38:50	3,5%
INVESTIGAÇÃO DISCOVERY	290:21:25	3,3%
THC - THE HISTORY CHANNEL	289:47:23	3,3%
PARAMOUNT NETWORKS	283:36:19	3,2%
HBO 2	271:58:56	3,1%
HBO	266:13:24	3,0%
SONY ENTERTAINMENT TELEVISION	260:39:14	3,0%
HBO POP	254:09:37	2,9%

TLC	246:39:24	2,8%
SPACE	240:55:11	2,8%
FOOD NETWORK	240:26:12	2,7%
HBO PLUS	239:20:12	2,7%
HBO SIGNATURE	236:59:50	2,7%
TBS SD	234:28:09	2,7%
DISCOVERY TURBO	232:34:37	2,6%
ANIMAL PLANET	231:10:10	2,6%
AMC	226:32:09	2,6%
HBO XTREME	220:34:49	2,5%
I-SAT SD	218:09:11	2,5%
AXN	215:19:37	2,5%
UNIVERSAL TV	213:46:00	2,4%
STAR CHANNEL	213:00:30	2,4%
CINEMAX	211:41:08	2,4%
WARNER CHANNEL	209:38:22	2,4%
DISCOVERY WORLD HD	202:23:59	2,3%
DISCOVERY SCIENCE	201:13:11	2,3%
DISCOVERY CIVILIZATION	200:57:02	2,3%
TRU TV SD	199:51:58	2,3%
DISCOVERY THEATER HD	198:16:38	2,3%
HBO FAMILY	197:01:50	2,2%
TNT SÉRIES SD	194:33:00	2,2%
EUROCHANNEL	193:45:33	2,2%

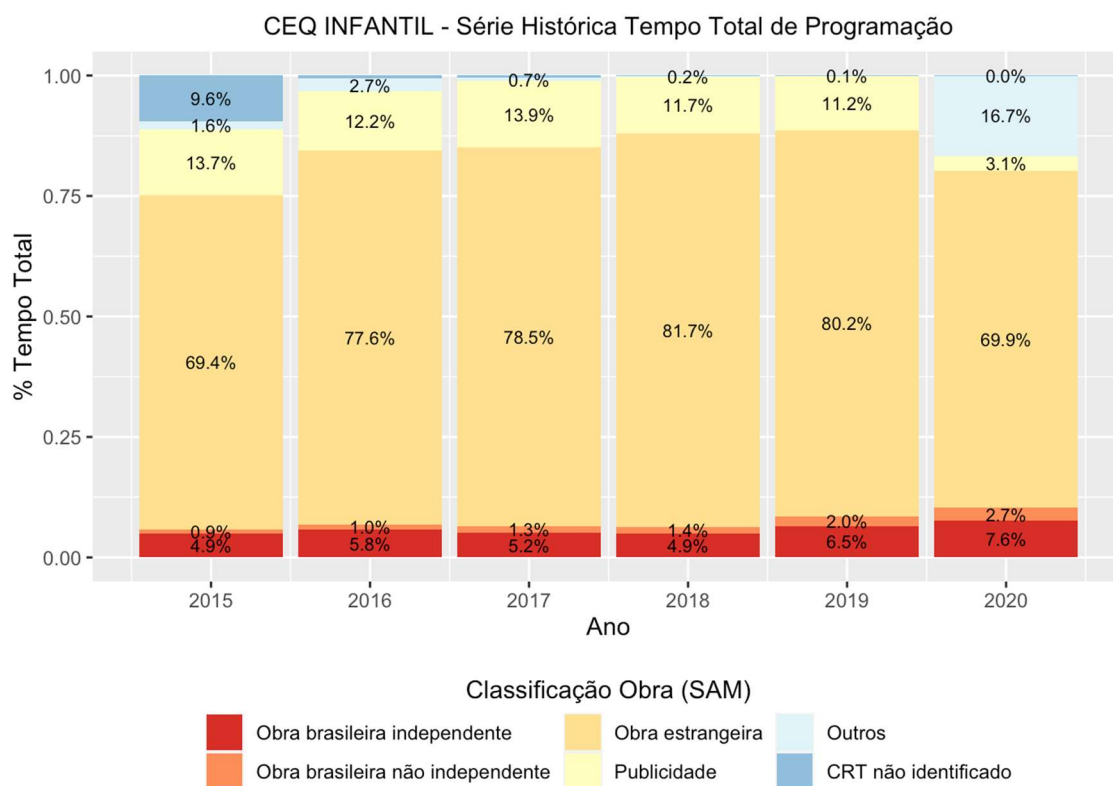
Fonte: SRPTV-ANCINE

Indo adiante, ao considerarmos os Canais de espaço qualificado direcionados ao público infantil (CEQ Infantil) em 2020, observa-se que a participação de obras brasileiras foi três pontos percentuais maior em relação aos CEQs, alcançando 10% da grade de programação (gráfico abaixo). A participação da categoria 'Outros' também é maior, em cerca de 6%.

Gráfico 14 – Divisão do tempo de programação agregado dos CEQ Infantil em 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

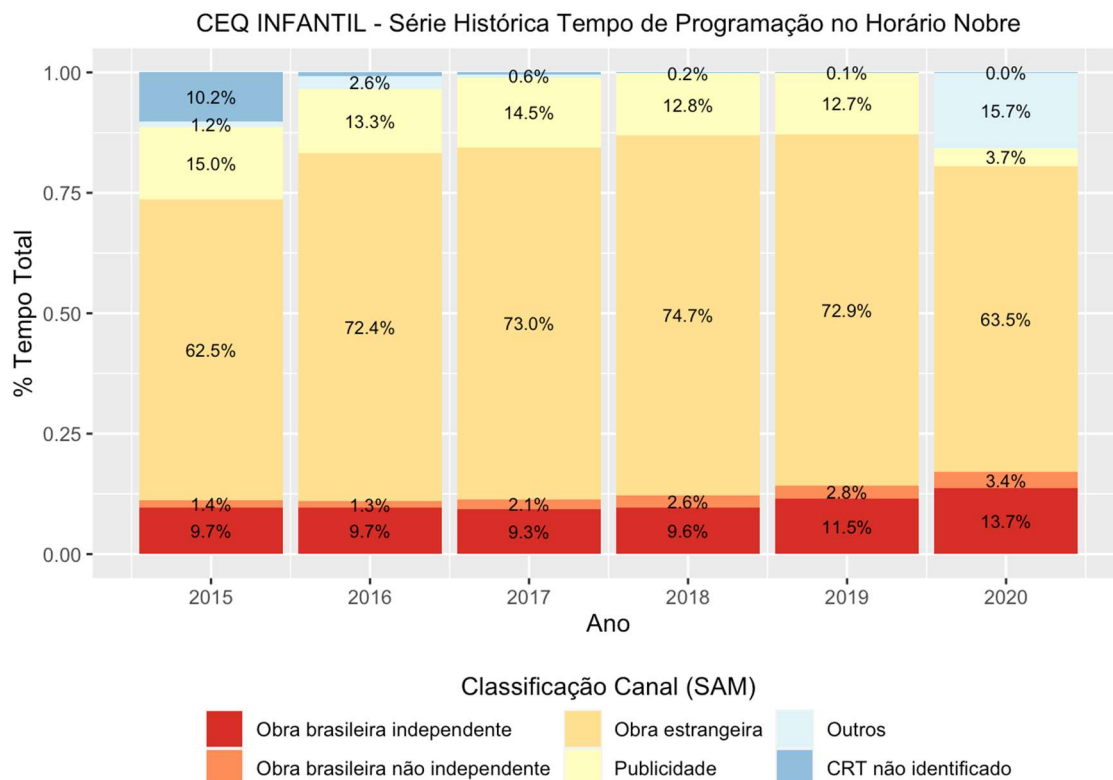
Analisando-se a série histórica, nota-se comportamento semelhante ao observado nos CEQs, com redução acentuada de obras publicitárias em 2020, pelos motivos normativos já citados anteriormente. Quanto às obras brasileiras, a participação nos CEQs Infantis – que oscilava, em relação aos CEQs, cerca de 1% para mais ou para menos – apresentou um crescimento de 1,8 pontos percentuais em 2020. Considerando-se apenas a série histórica dos canais infantis, também em 2020, observou-se sensível redução na participação de obras estrangeiras (-10,3%) e aumento expressivo na categoria ‘Outros’ (+16,6%), cerca do dobro do percentual perdido na categoria Publicidade (-8,1%).

Gráfico 15 – Divisão do tempo de programação agregado dos CEQ Infantis entre 2015 e 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

Tendência similar ocorre quando analisamos a programação do horário nobre. As obras nacionais possuem 6,8 pontos percentuais a mais em relação à grade no horário regular, alcançando quase 20% (17,1%) do total de programação desses canais. Destaca-se o peso das obras brasileiras independentes nessa participação, que quase dobra nessa faixa horária, passando de 7,6% para 13,7%.

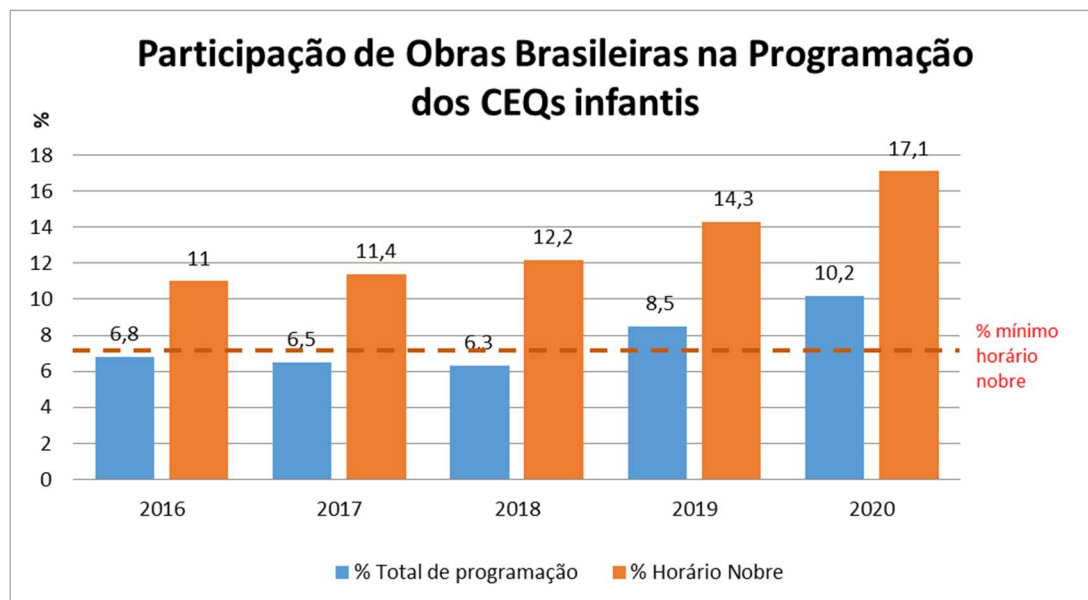
Gráfico 16 – Divisão do tempo de programação agregado dos CEQ Infantis no horário nobre entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

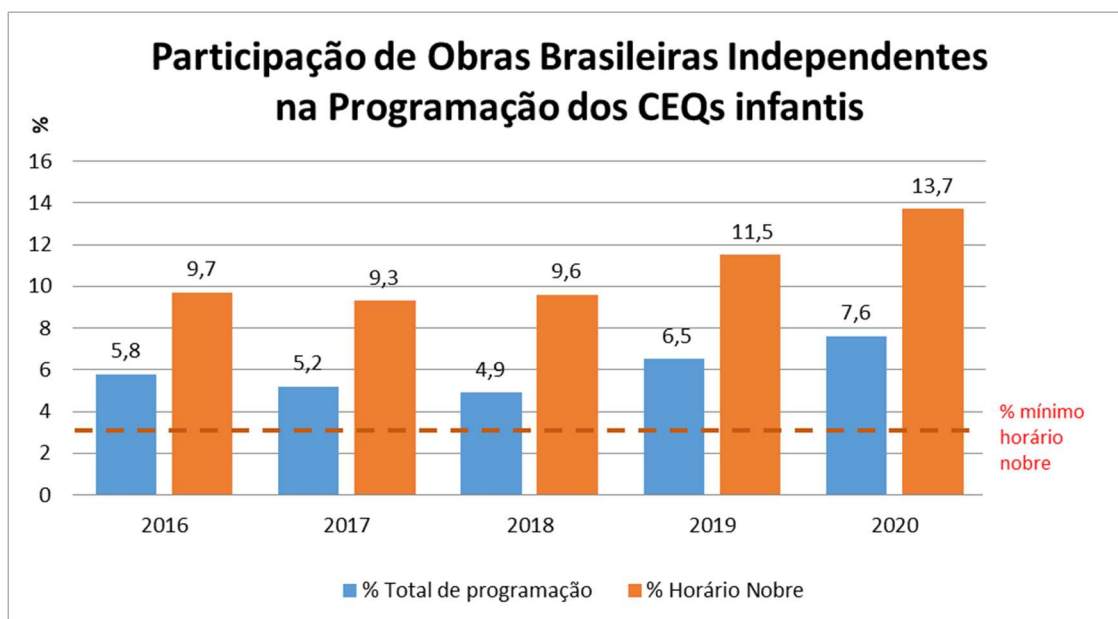
Para os canais infantis, a Lei prevê um horário nobre de 7 horas diárias, fazendo com que a obrigação das 3h30 de conteúdo em horário nobre represente cerca de 7,1% da programação desta faixa e 2% da programação total. Assim, vemos que, como nos canais de espaço qualificado não-infantis, a participação do conteúdo nacional é significativamente superior ao exigido pela norma, tanto para obra gerais quanto para obras independentes. No entanto, da mesma forma que no anterior, é de se esperar diferenças dentro do conjunto de canais em relação a essa ocupação.

Gráfico 17 – % de tempo de programação agregado de obras brasileiras de EQ nos CEQs Infantis em relação ao mínimo legal



Fonte: SRPTV-ANCINE

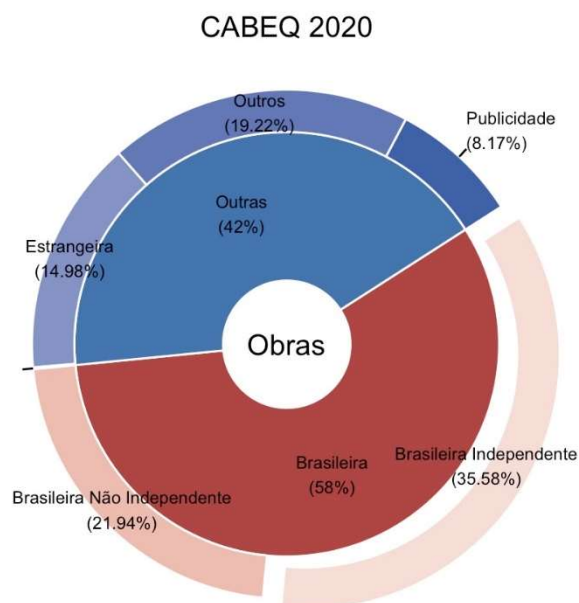
Gráfico 18 – % de tempo de programação agregado de obras brasileiras independentes de EQ nos CEQs Infantis em relação ao mínimo legal



Fonte: SRPTV-ANCINE

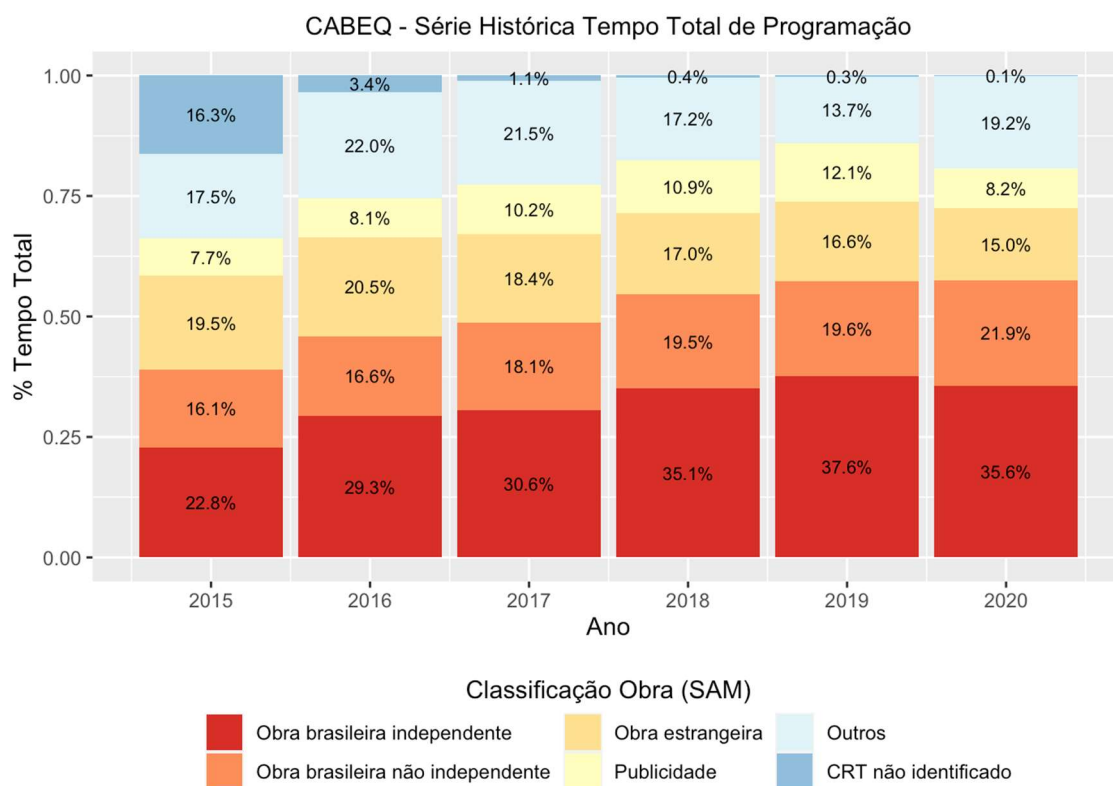
A análise da programação dos canais brasileiros de espaço qualificado (CABEQs) mostra uma participação de obras brasileiras naturalmente aumentada, tendo em vista que esses canais devem veicular majoritariamente conteúdos de espaço qualificado brasileiros. Em 2020, a participação dessas obras atinge 58% da grade horária total, sendo cerca de dois terços de obras independentes (35,6%). Observa-se, ainda, um aumento expressivo na participação de obras publicitárias e de obras na categoria 'Outros', quando comparado aos CEQs, com a redução de participação proporcional concentrada apenas nas obras estrangeiras.

Gráfico 19 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQs em 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

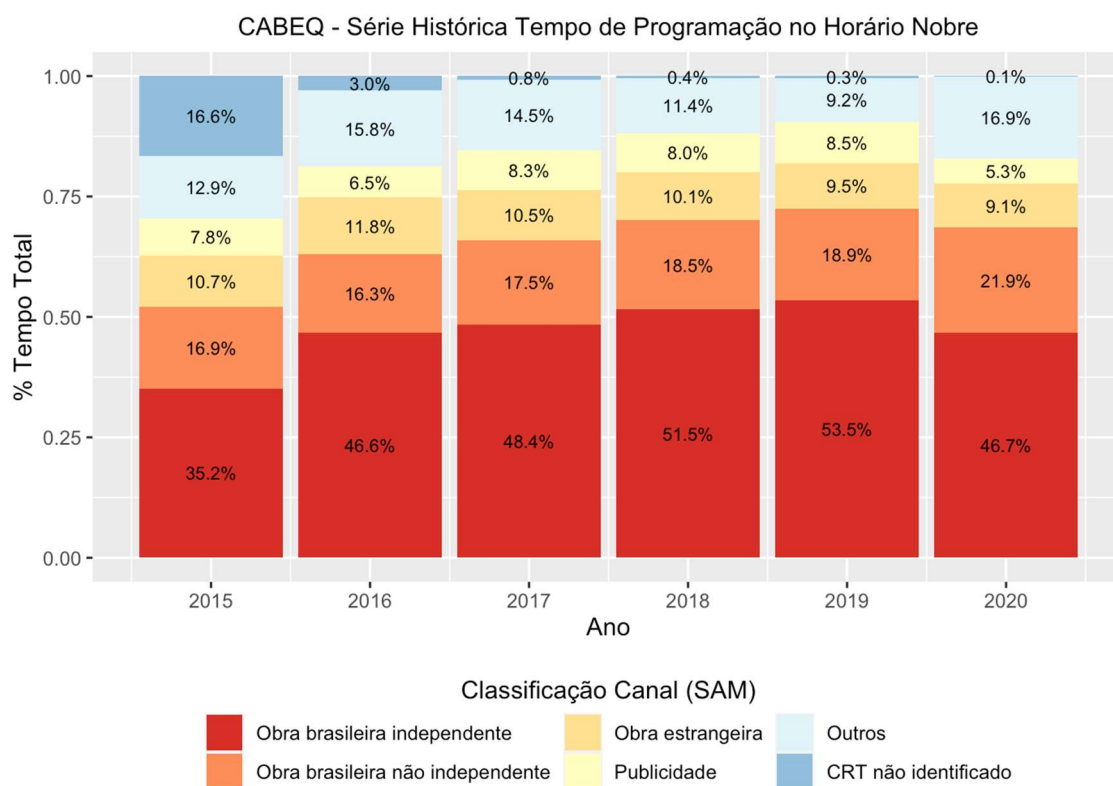
Considerando-se a série histórica dos CABEQs (gráficos abaixo), observa-se uma divisão da participação relativamente estável ao longo dos anos, notando-se a tendência de aumento contínuo na participação das obras brasileiras independentes e redução de obras estrangeiras, ao longo da série. Apenas em 2020 há perda de participação de obras brasileiras independentes (-2,0%), no entanto, com aumento proporcional (+2,3%) de obras não independentes, mantendo-se uma participação de obras brasileiras 0,3% maior que a observada no ano anterior.

Gráfico 20 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQs entre 2015 e 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

No horário nobre, as tendências se mantêm, mas com grande aumento de participação das obras brasileiras. Nessa faixa de horário, há um crescimento médio de 15% e uma média de participação de 70% da grade horária total nos três últimos anos, sendo mais de dois terços de obras independentes.

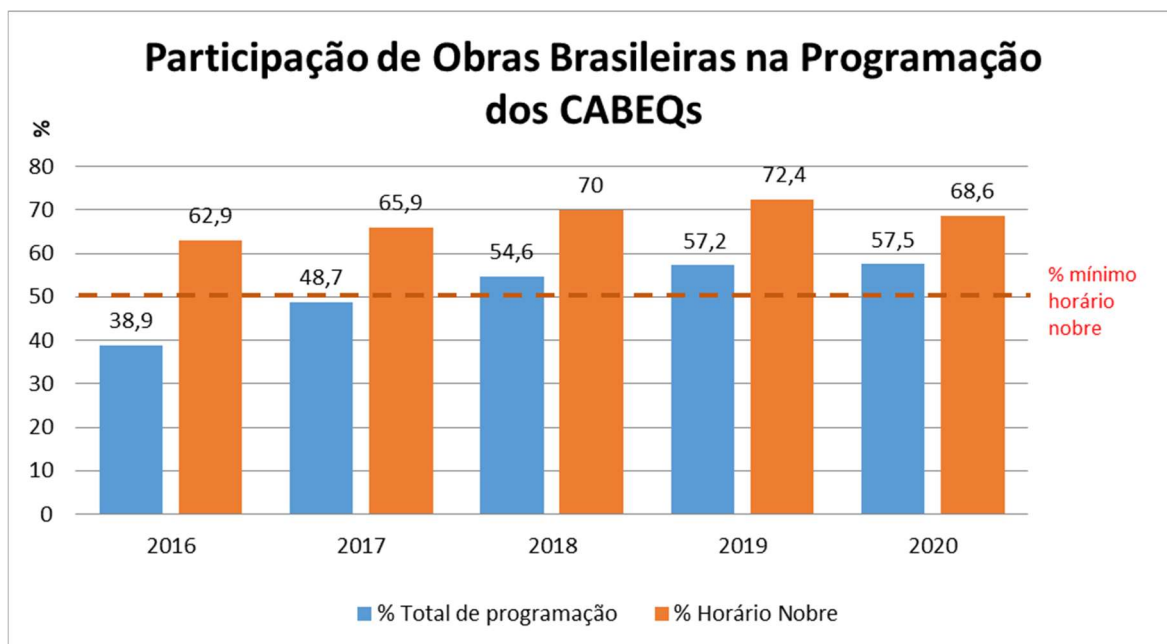
Gráfico 21 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQs no horário nobre entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

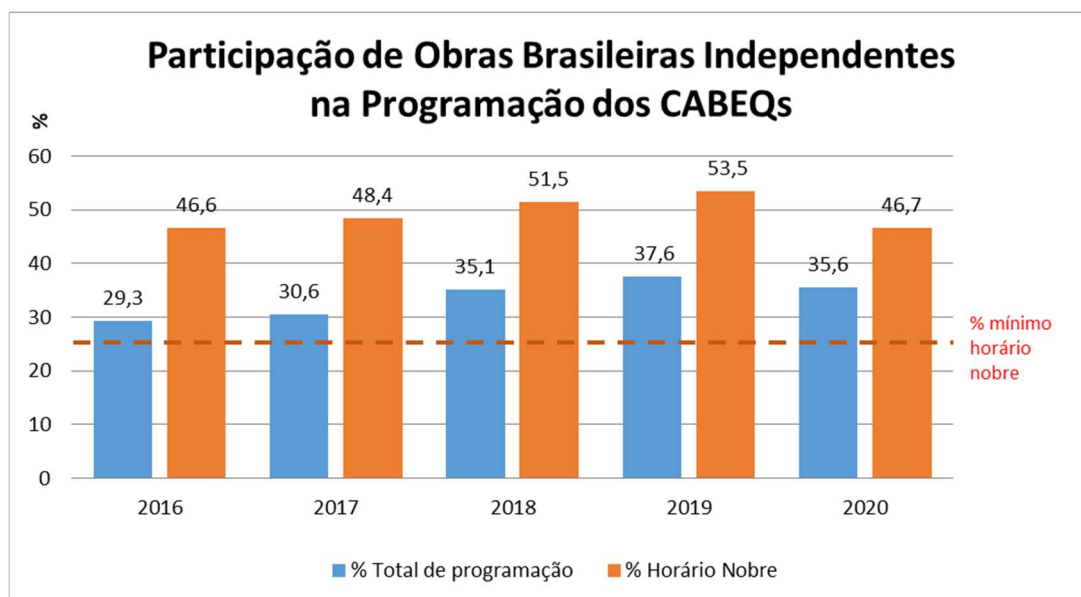
Mais uma vez, percebe-se uma consolidação de horas de programação brasileiras independentes e não independentes em percentuais superiores aos exigidos pela norma (50% da programação de horário nobre de obras brasileiras, sendo metade independente).

Gráfico 22 – % de tempo de programação agregado de obras brasileiras de EQ nos CABEQs em relação ao mínimo legal



Fonte: SRPTV-ANCINE

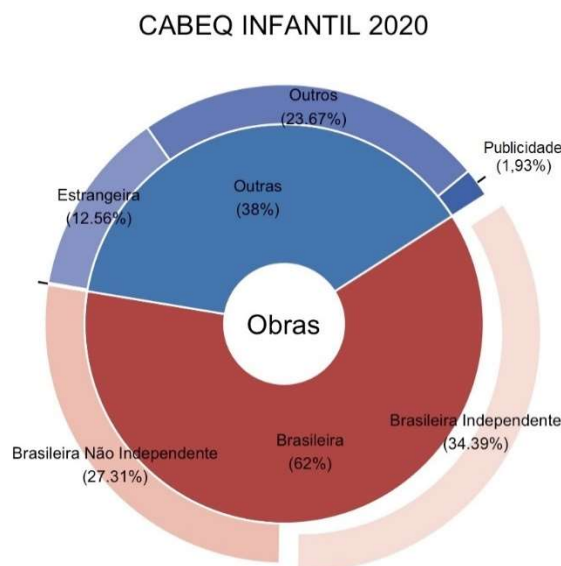
Gráfico 23 – % de tempo de programação agregado de obras brasileiras independentes de EQ nos CABEQs em relação ao mínimo legal



Fonte: SRPTV-ANCINE

Quando se analisa apenas os CABEQs voltados para o público infantil e adolescente em 2020 (gráfico abaixo), observa-se uma participação maior de obras nacionais (62% nos CABEQ Infantil contra 58% nos CABEQs). Há, ainda, aumento de 4,5% na participação da categoria 'Outras' para esta faixa etária, e redução de 6,3% em publicidade.

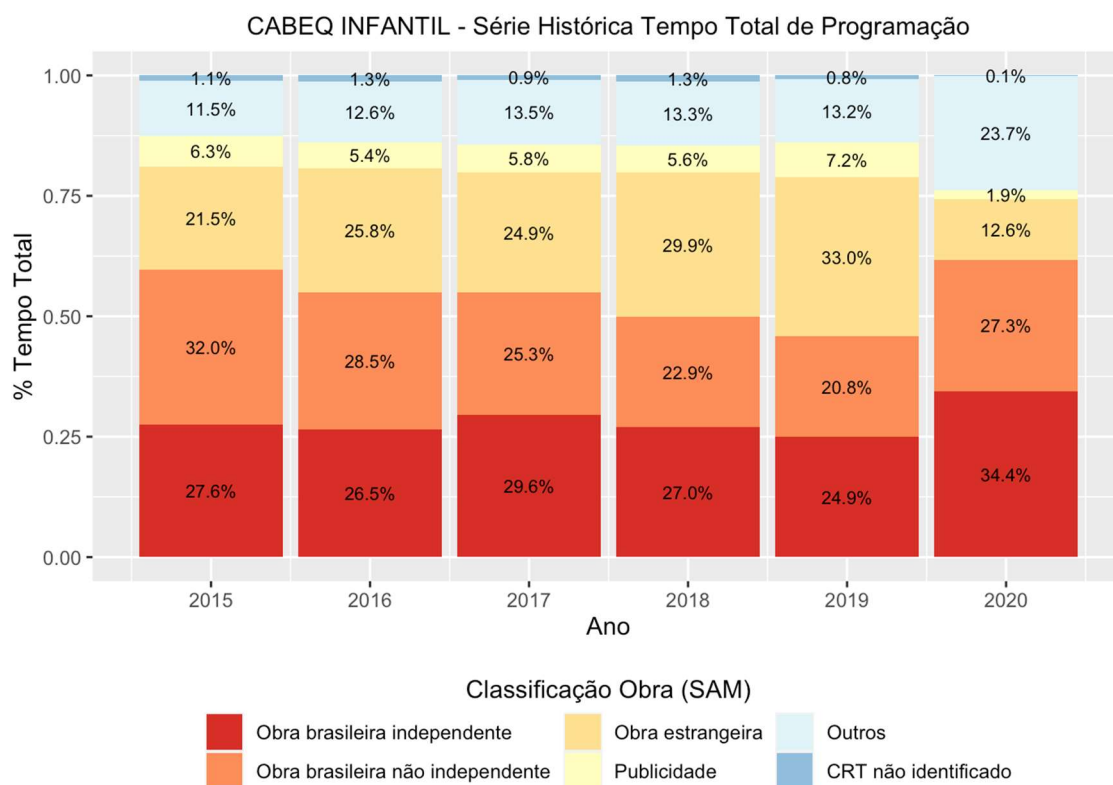
Gráfico 24 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQs infantis em 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

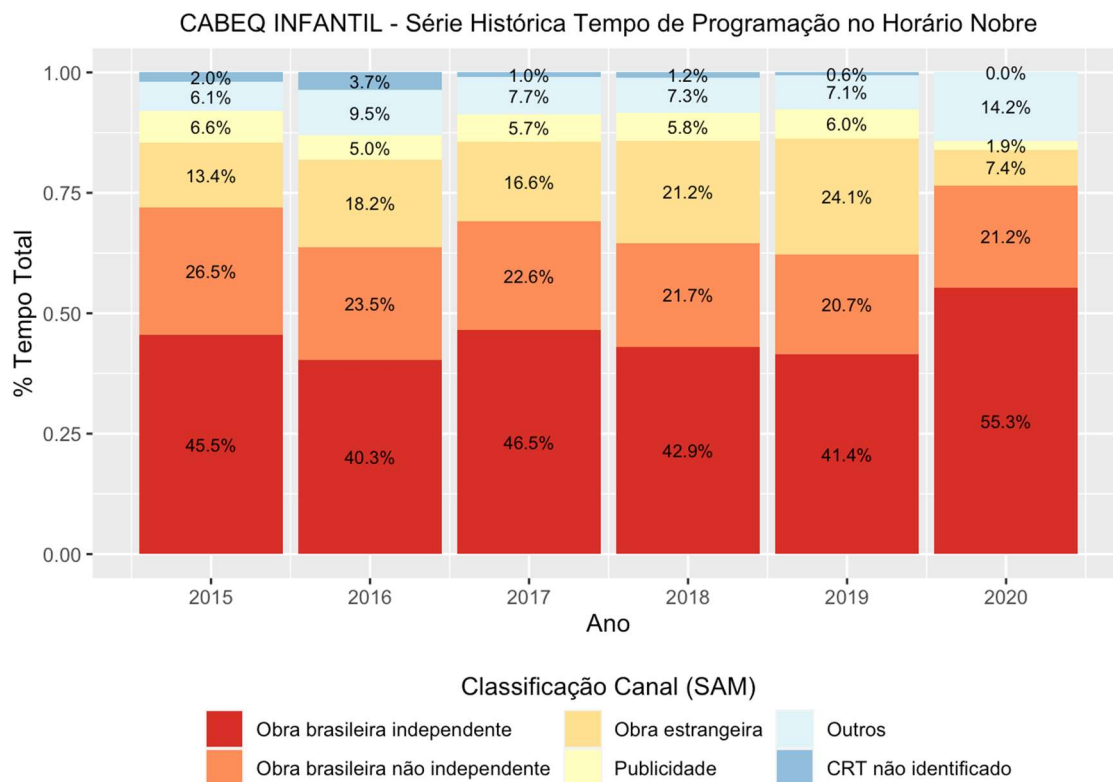
Ao se analisar a série histórica (gráficos abaixo), observa-se uma tendência de diminuição da participação de obras brasileiras e aumento das obras estrangeiras. Como observado, apenas em 2020 a tendência se inverte, registrando-se um aumento expressivo de obras brasileiras em relação ao ano anterior (+16%) e grande redução de obras estrangeiras no mesmo período (-20,4%). No horário nobre, embora as tendências se mantenham na série, a participação de obras brasileiras é maior, sempre acima de 50%, em virtude das cotas específicas no horário nobre para estes canais, sendo as obras independentes uma parte significativa das obras nacionais.

Gráfico 25 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQs Infantis entre 2015 e 2020



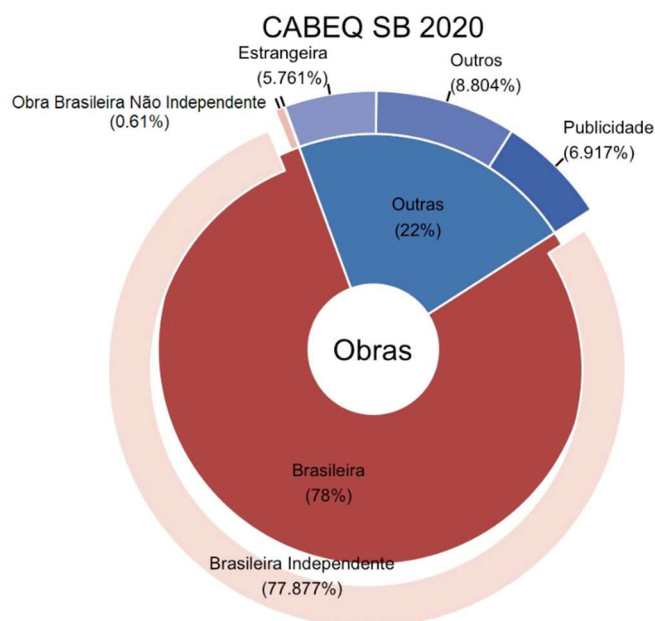
Fonte: SRPTV-ANCINE

Gráfico 26 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQs Infantis no horário nobre entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

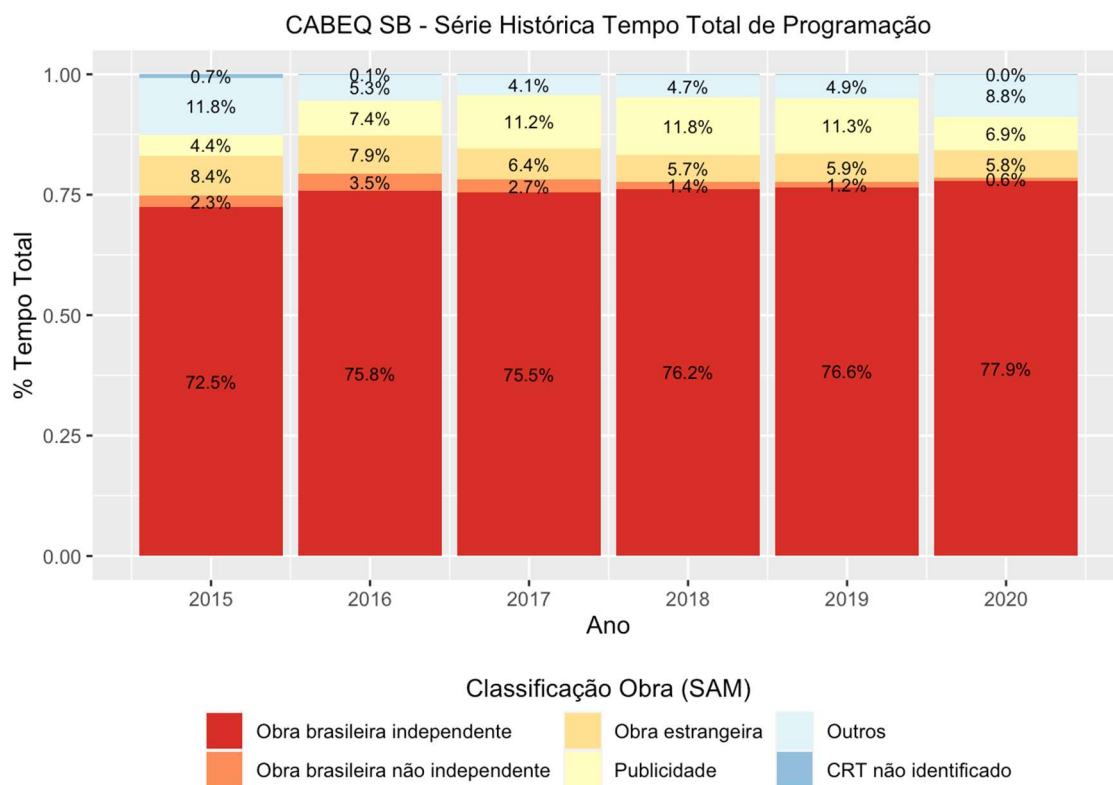
Já os canais de espaço qualificado super brasileiros (CABEQ SB) tiveram em 2020 uma participação de obras brasileiras de 78% do total da grade de programação, sendo a quase totalidade dessas obras de produção independente. Tal como nos CABEQs, a participação relativa de obras estrangeiras é bem menor, também em relação às obras publicitárias e da categoria 'Outros', quando comparadas aos CEQs. Deve-se ressaltar que a cota de conteúdo brasileiro para esses canais é maior, correspondendo a um mínimo de 12 horas diárias de obras brasileiras independentes, sendo três delas em horário nobre – o que equivale a 50% da programação total dessa faixa.

Gráfico 27 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQ SB em 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

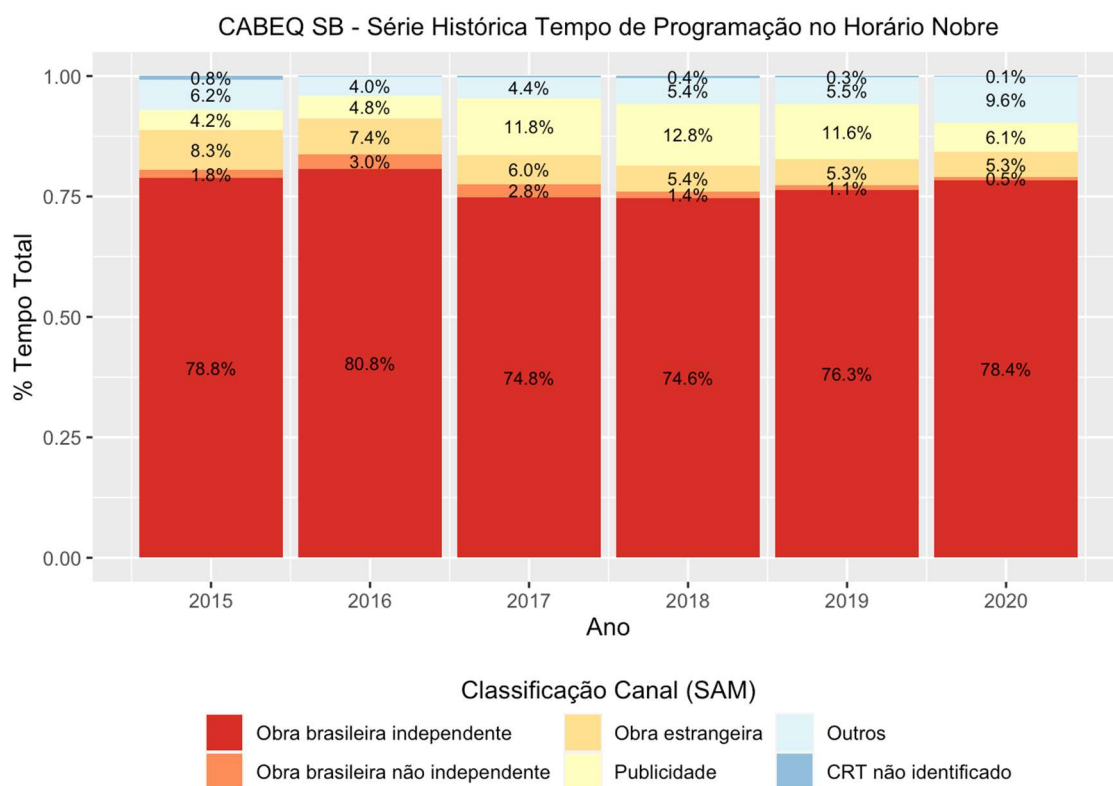
A participação das obras brasileiras nos CABEQ SB ao longo da série histórica – mantendo a grande prevalência de obras independentes – é estável, havendo alternância percentual entre obras publicitárias e da categoria Outros (gráficos abaixo), com participação significativamente maior das primeiras, a partir de 2017. O mesmo é observado em relação à grade do horário nobre, que não apresenta mudanças significativas em relação ao horário regular.

Gráfico 28 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQ SB entre 2015 e 2020



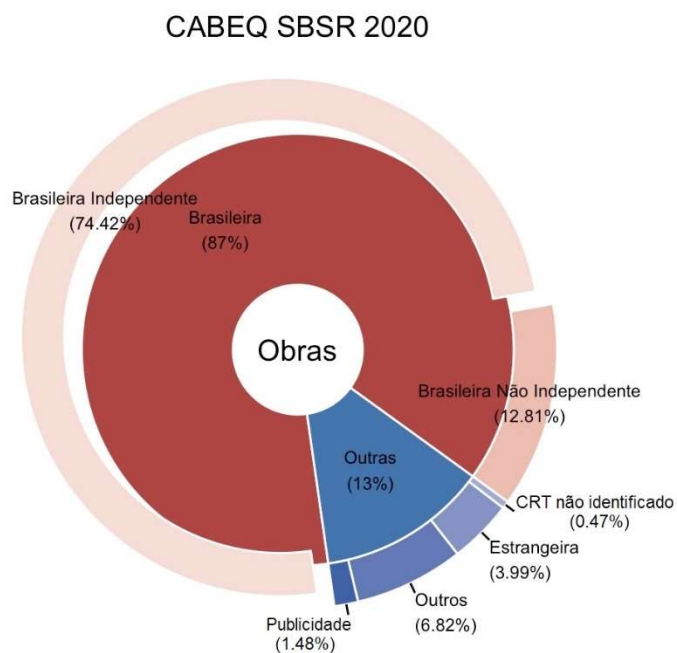
Fonte: SRPTV-ANCINE

Gráfico 29 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQ SB no horário nobre entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

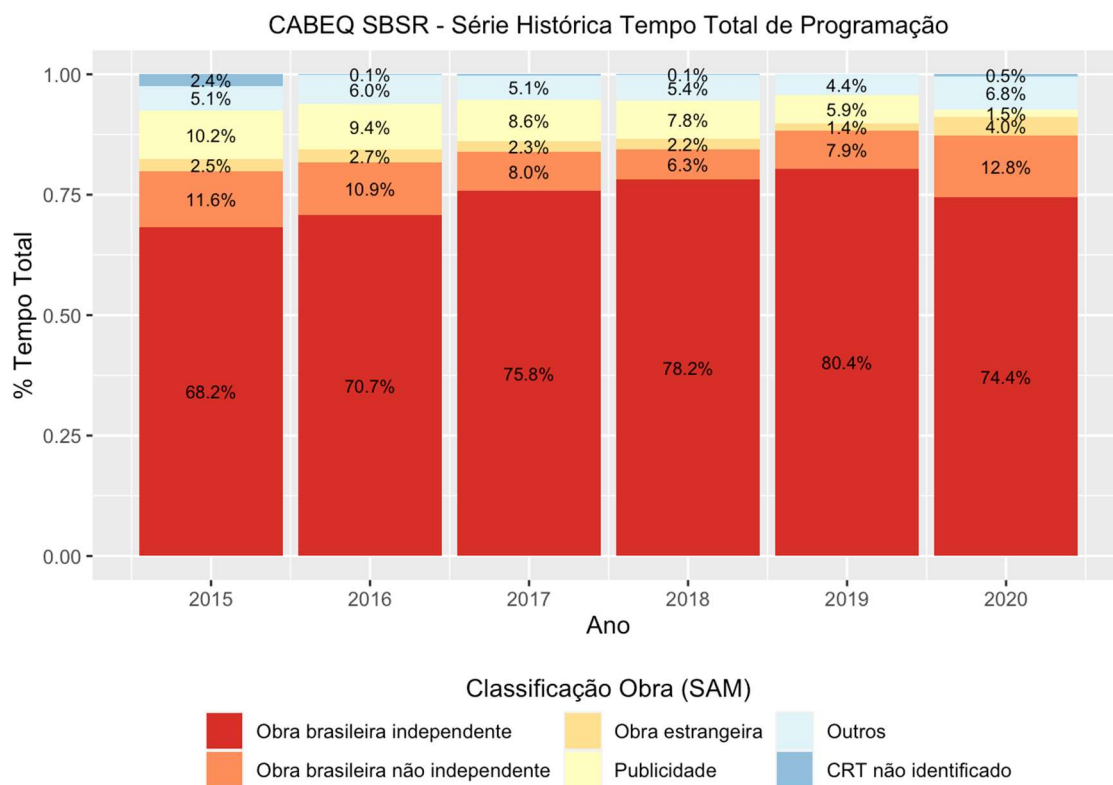
Dos canais super brasileiros (CABEQ SB) nos pacotes, ao menos um deve ser programado por programadora brasileira independente que não possua relação de controle ou coligação com concessionária de serviço de radiodifusão – os chamados canais super brasileiros independentes (CABEQ SBsR). Em todos os anos analisados foi ofertado apenas um canal deste grupo, que apresenta a maior participação de obras brasileiras entre todos os tipos canais de espaço qualificado analisados, ocupando 87% da grade horária em 2020 (sendo 74,4% de obras independentes).

Gráfico 30 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQ SBsR em 2020

Fonte: SRPTV-ANCINE

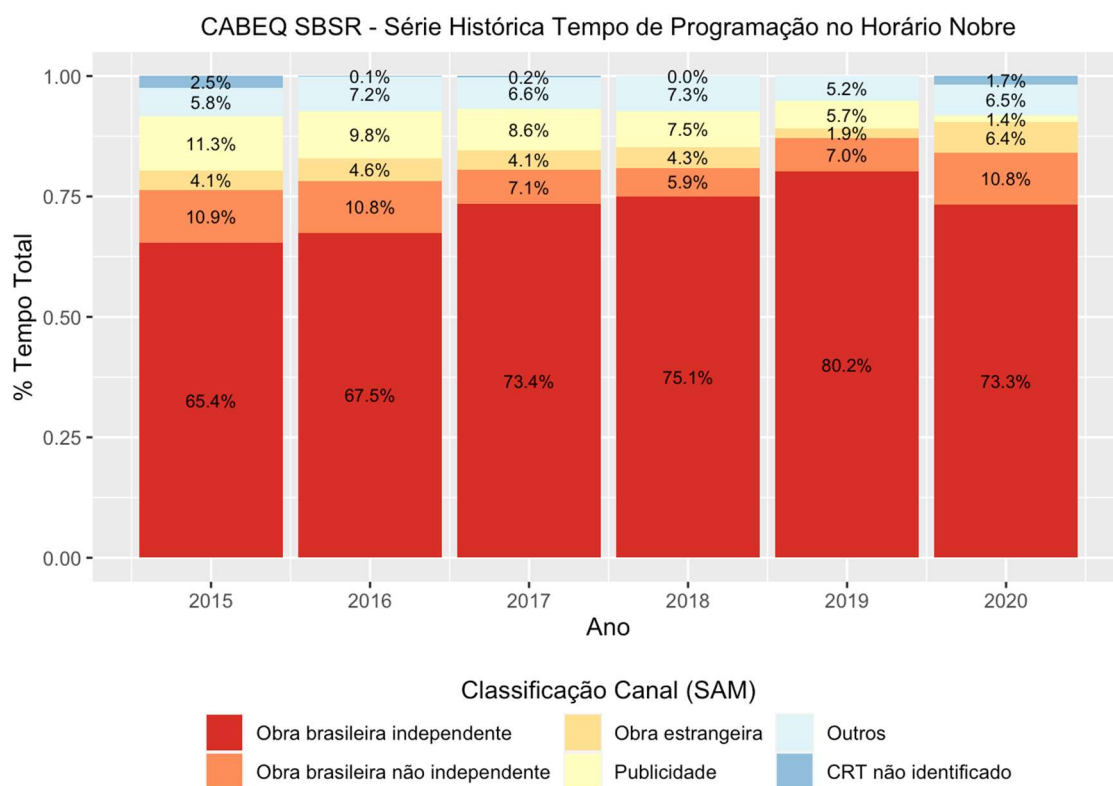
A análise da série histórica (gráficos abaixo) mostra um aumento paulatino na participação de obras brasileiras, com redução das obras publicitárias e estrangeiras, em menor percentual. Observa-se uma leve inversão da tendência apenas em 2020, com aumento significativo da participação de obras estrangeiras, quase triplicando sua participação (de 1,4% para 4%) e perda leve de participação de obras nacionais (-1,1%). O comportamento no horário nobre é essencialmente o mesmo observado no horário regular.

Gráfico 31 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQ SBsR entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

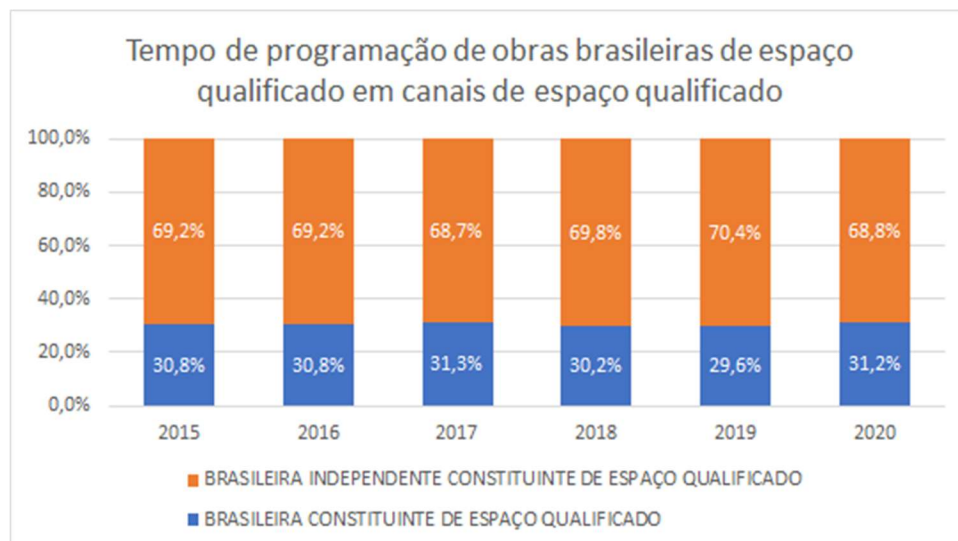
Gráfico 32 – Divisão do tempo de programação agregado dos CABEQ SBsR no horário nobre entre 2015 e 2020



Fonte: SRPTV-ANCINE

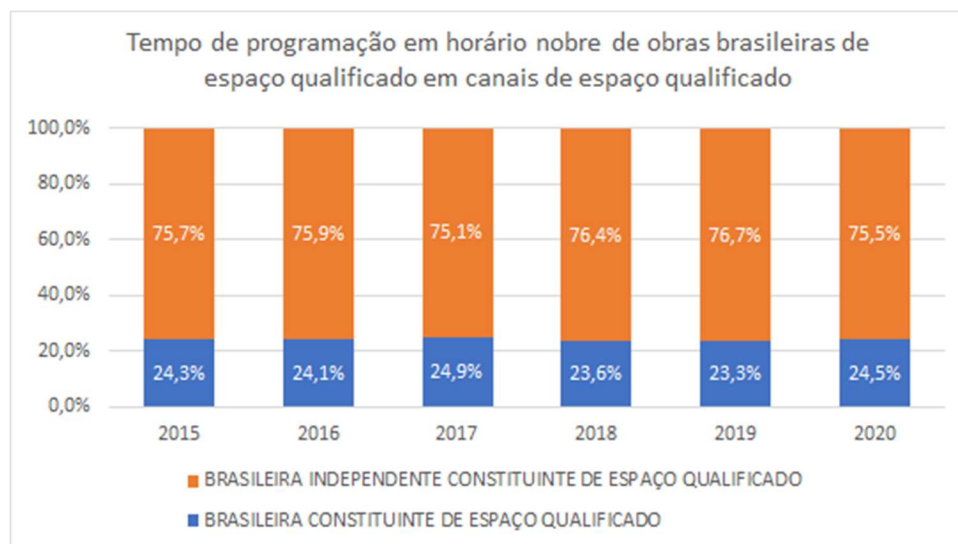
Em termos gerais, os gráficos abaixo nos confirmam que, dentre o tempo de programação destinado a obras brasileiras de espaço qualificado nos canais de espaço qualificado (brasileiros e não-brasileiros), cerca de 70% vêm sendo ocupada consistentemente por obras independentes, de forma relativamente estável nos últimos anos. Quando observada a programação apenas no horário nobre, esse percentual aumenta para cerca de 75% do tempo de programação destinado a obras brasileiras de espaço qualificado.

Gráfico 33 – Divisão, por classificação de independência, do tempo de programação de obras brasileiras de espaço qualificado no total dos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

Gráfico 34 – Divisão, por classificação de independência, do tempo de programação em horário nobre de obras brasileiras de espaço qualificado no total dos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

A Tabela abaixo, por sua vez, nos mostra que a participação de obras independentes tende a ser um pouco maior nos Canais de Espaço Qualificado (CEQ) do que nos Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CABEQ), com exceção dos canais brasileiros CABEQ SB e CABEQ SBsR, onde a participação das obras independentes no tempo de programação destinado a obras brasileiras de EQ é amplamente majoritária.

Tabela 6 – % do tempo de programação de obras brasileiras independentes de EQ em relação ao total do tempo de programação destinado a obras brasileiras de EQ por tipo de canal

Canais	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CEQ	70,6%	64,4%	62,2%	64,1%	64,3%	64,0%
CABEQ	56,2%	61,2%	61,4%	63,0%	64,4%	61,3%
CABEQ SB	85,5%	86,6%	90,5%	92,6%	91,0%	85,3%
CABEQ SBsR	97,0%	95,6%	96,6%	98,2%	98,5%	99,2%

Fonte: SRPTV-ANCINE

Já a Tabela abaixo nos permite observar que, em relação ao tempo de programação de obras brasileiras de EQ, a participação das obras independentes tende a ser maior nos canais voltados a Documentários e Filmes e Séries, e menor nos canais onde a programação é mais voltada para obras de variedades.

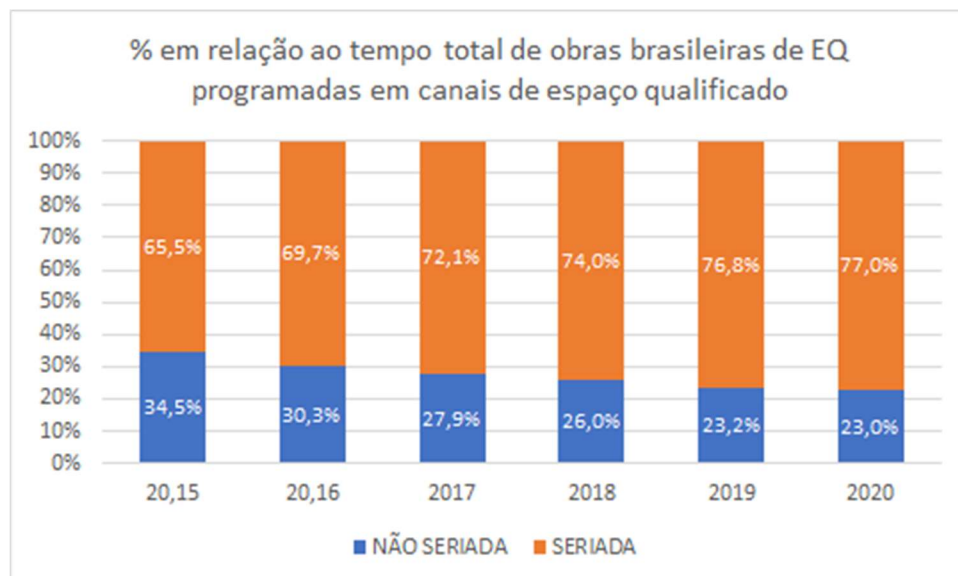
Tabela 7 – % do tempo de programação de obras brasileiras independentes de EQ em relação ao total do tempo de programação destinado a obras brasileiras de EQ por gênero de canal

Canais	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Canais de Documentários	98,7%	96,8%	94,5%	96,7%	92,7%	92,8%
Canais de Filmes e Séries	92,0%	89,8%	93,3%	96,7%	96,7%	96,3%
Canais infantis	60,2%	63,6%	64,2%	64,9%	66,8%	67,9%
Canais de variedades	55,3%	56,3%	54,1%	56,0%	57,2%	51,8%

Fonte: SRPTV-ANCINE

Ainda em relação a como o tempo de programação dedicado ao conteúdo brasileiro de EQ se distribui nos canais de Espaço Qualificado, vemos que a maior parte é voltada para obras seriadas, o que é de certa forma esperado, uma vez que estas obras tendem a ser maiores em termos de minutagem total.

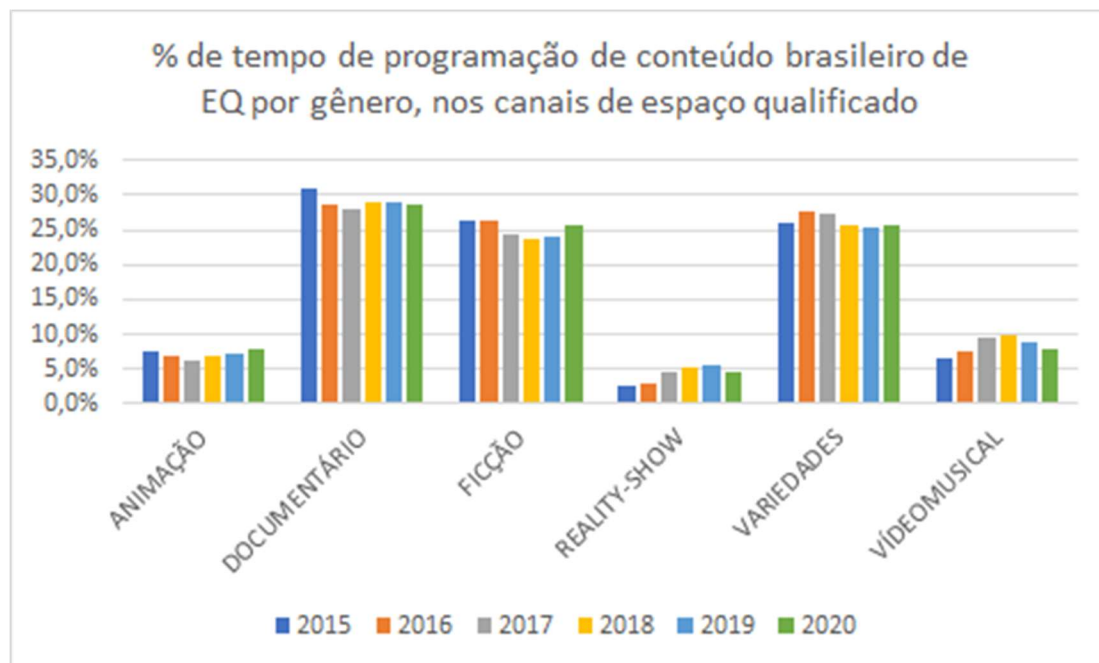
Gráfico 35 – Divisão, por organização temporal, do tempo de programação de obras brasileiras de espaço qualificado no total dos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

Vemos também que a maior parte do tempo de programação destes conteúdos é voltada para obras de documentários, com participações relevantes também de obras de ficção e variedades. Destaca-se ainda o aumento do tempo destinado a obras de reality-show nos últimos anos.

Gráfico 36 – Divisão, por gênero de obra, do tempo de programação de obras brasileiras de espaço qualificado no total dos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)

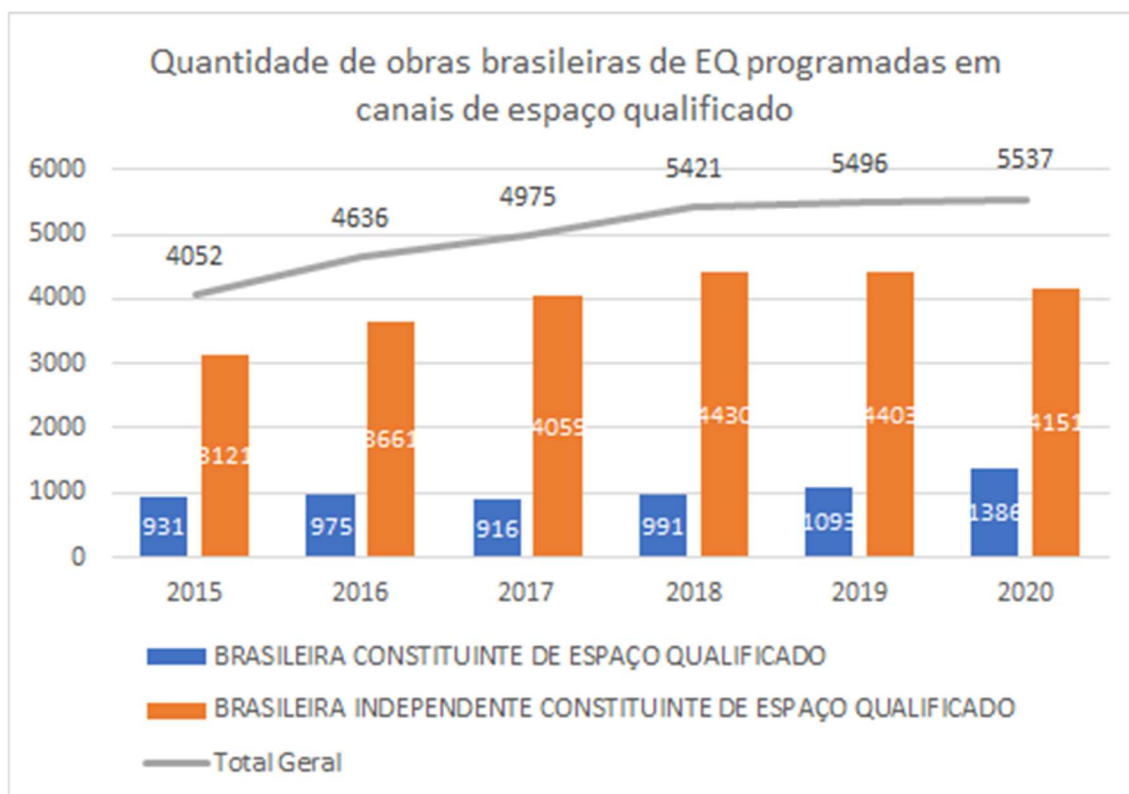


Fonte: SRPTV-ANCINE

Conhecido o perfil do conteúdo nacional de espaço qualificado pelo tempo de programação ocupado nos canais de espaço qualificado, podemos oferecer uma nova perspectiva à nossa análise ao focarmos na quantidade e diversidade de obras nacionais veiculadas por estes mesmos canais

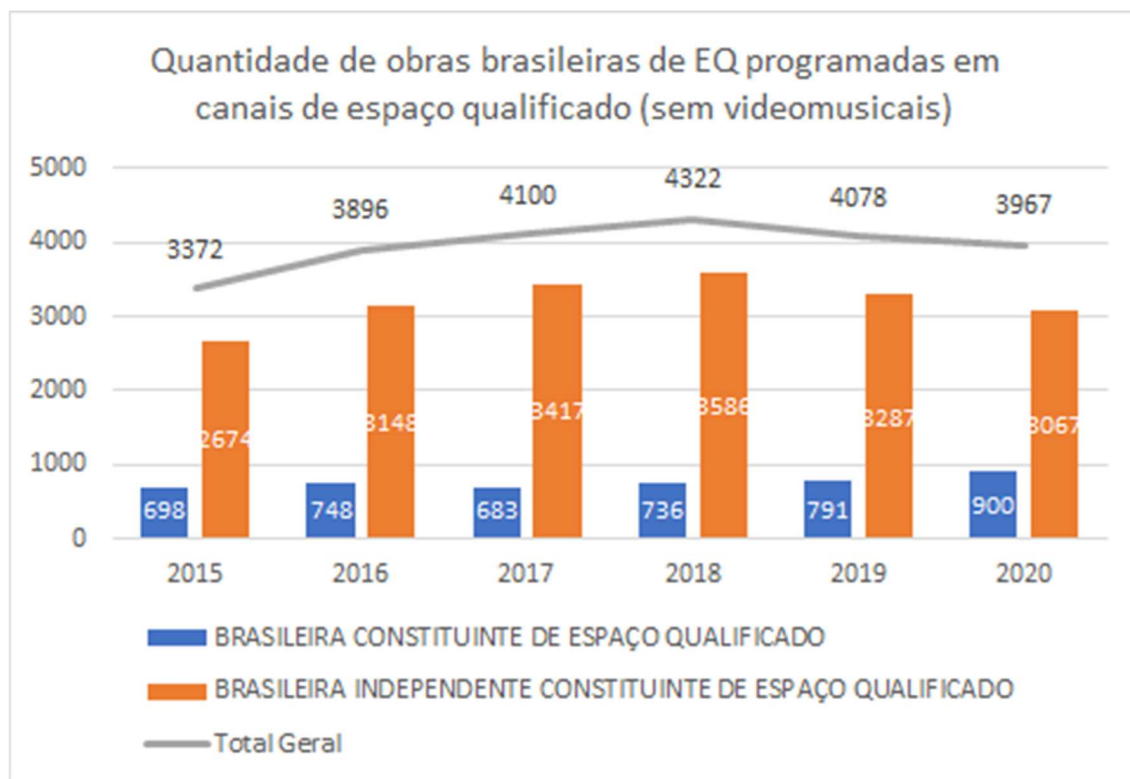
No geral, os gráficos abaixo demonstram um aumento na quantidade de obras diferentes brasileiras de espaço qualificado nos canais de espaço qualificado. Enquanto, em 2015, foram veiculadas 4.052 obras diferentes deste tipo nos canais, em 2020 esse valor chegou a 5.537. Vale mencionar, no entanto, que quando excluimos as obras videomusicais, a tendência mais recente aponta uma queda na quantidade de obras desde 2018.

Gráfico 37 – Quantidade de obras brasileiras de espaço qualificado programadas nos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

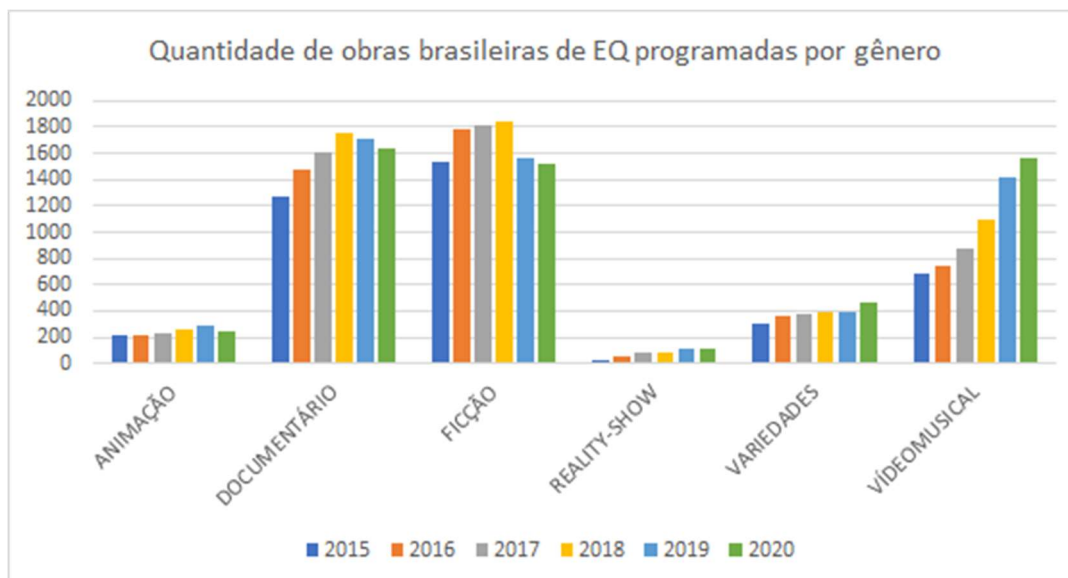
Gráfico 38 – Quantidade de obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) programadas nos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

De fato, como podemos observar, há um aumento significativo na quantidade de obras videomusicais veiculadas nos anos recentes.

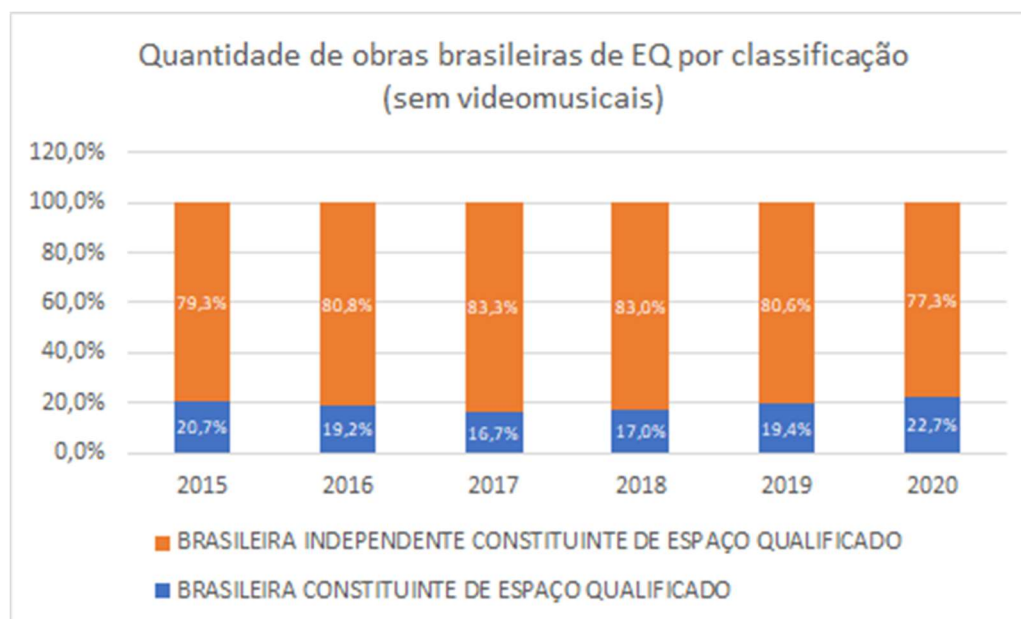
Gráfico 39 – Quantidade de obras brasileiras de espaço qualificado, por gênero, programadas nos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

Entre 2015 e 2020, há também certa estabilidade na ampla predominância de títulos independentes programados em relação ao total de obras de espaço qualificado nacionais, em percentuais quase sempre superiores a 80%.

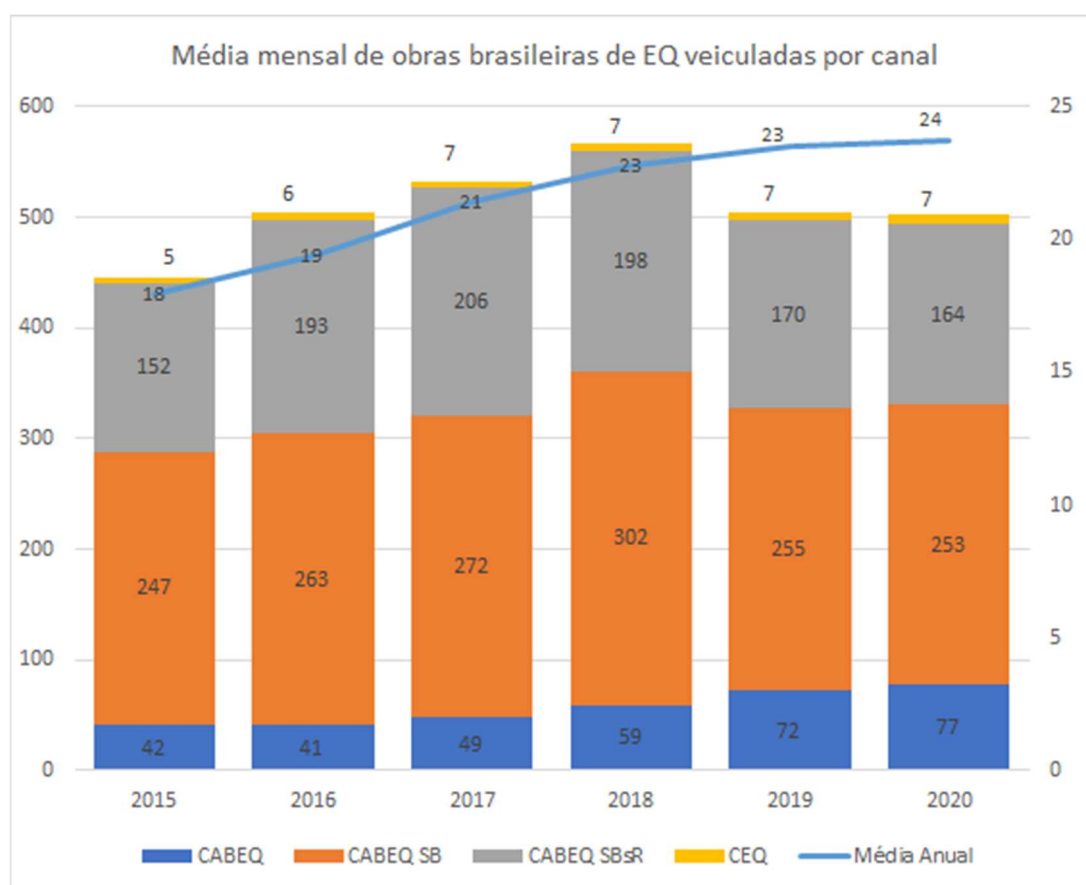
Gráfico 40 – % de obras independentes de EQ em relação ao total de obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais), programadas nos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)



Fonte: SRPTV-ANCINE

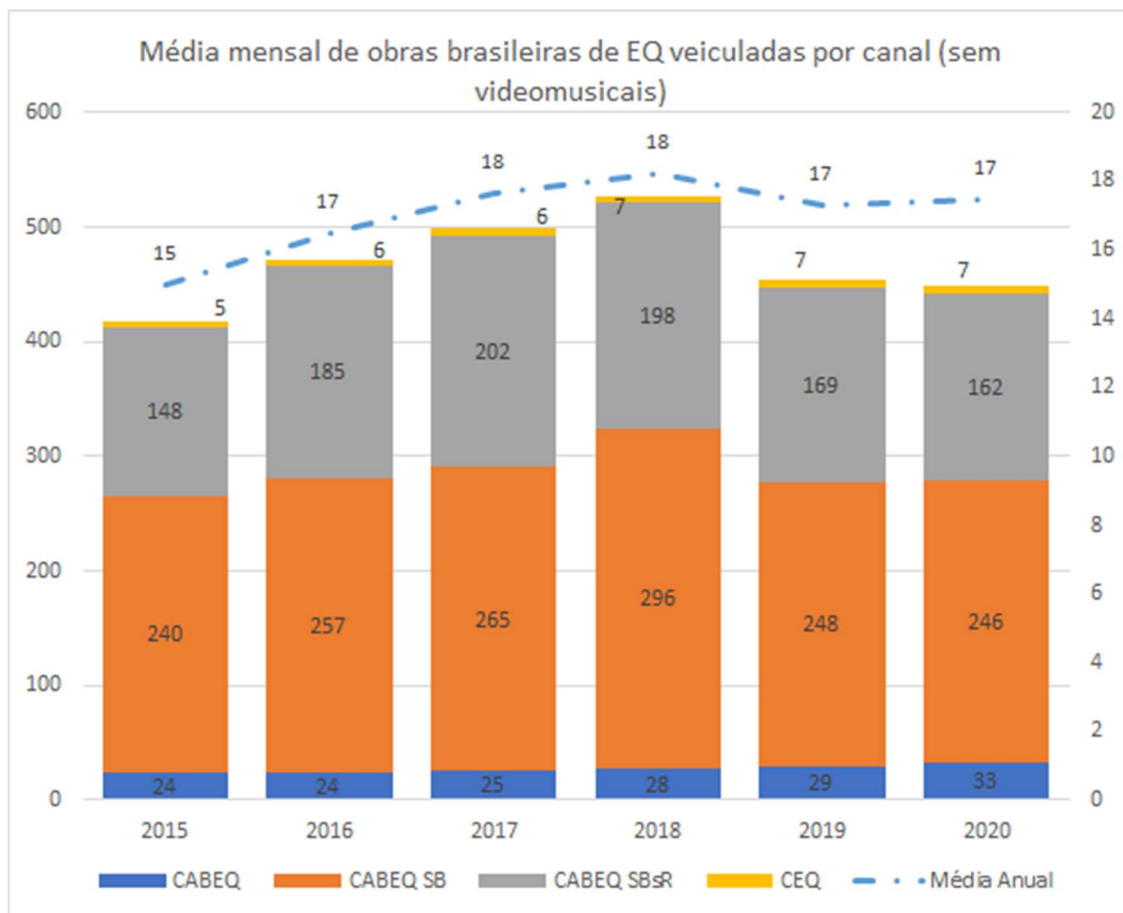
É de se esperar que a quantidade de canais ativos ao longo dos anos interfira na quantidade de obras nacionais exibidas no período. Assim, em uma tentativa de ponderar a quantidade total de obras pelo número de canais, os gráficos a seguir mostram a média mensal de obras pela quantidade de canais de cada tipo. Como esperado, os CABEQ SB e os CABEQ SBsR, que são os que possuem maiores obrigações em tempos de programação, são também os que veiculam, em média, uma maior quantidade de títulos nacionais diferentes. Em 2020, estes canais programaram cerca de 253 e 164 títulos diferentes por mês, em média, respectivamente.

Gráfico 41 – Média mensal de obras brasileiras de espaço qualificado programadas por tipo de canal



Fonte: SRPTV-ANCINE

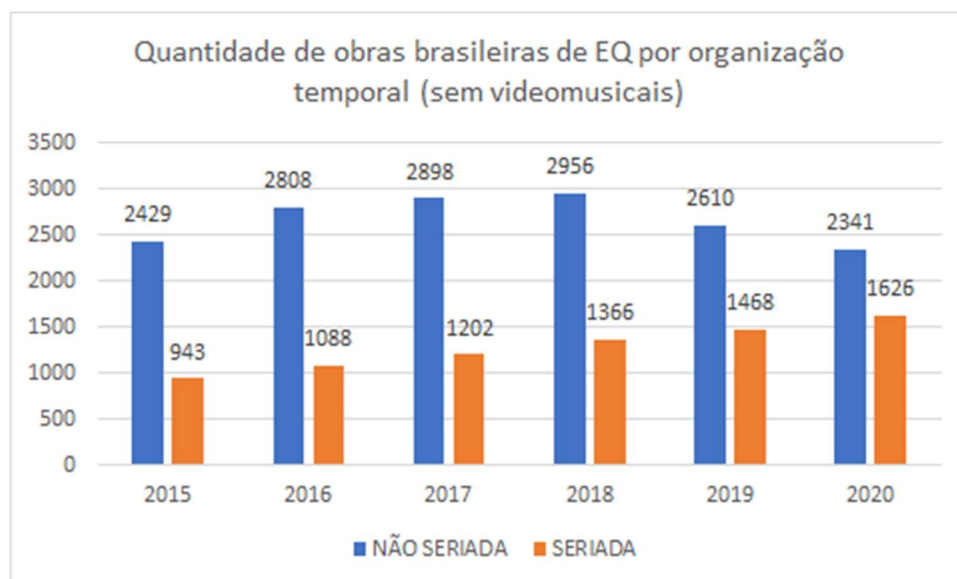
Gráfico 42 – Média mensal de obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) programadas por tipo de canal



Fonte: SRPTV-ANCINE

Para analisarmos a organização temporal das obras programadas, consideramos interessante excluir as obras videomusicais, pelos motivos já expostos anteriormente. Além disso, como visto nos gráficos anteriores, eles possuem uma tendência crescente nos últimos anos e poderiam distorcer a comparação do quantitativo de obras. Assim, sem contabilizar o conteúdo videomusical, o gráfico abaixo nos permite observar uma tendência no crescimento da programação de obras brasileiras seriadas nos últimos anos.

Gráfico 43– Quantidade de obras brasileiras de espaço qualificado, por organização temporal (sem videomusicais), programadas nos canais de espaço qualificado (brasileiros ou não)

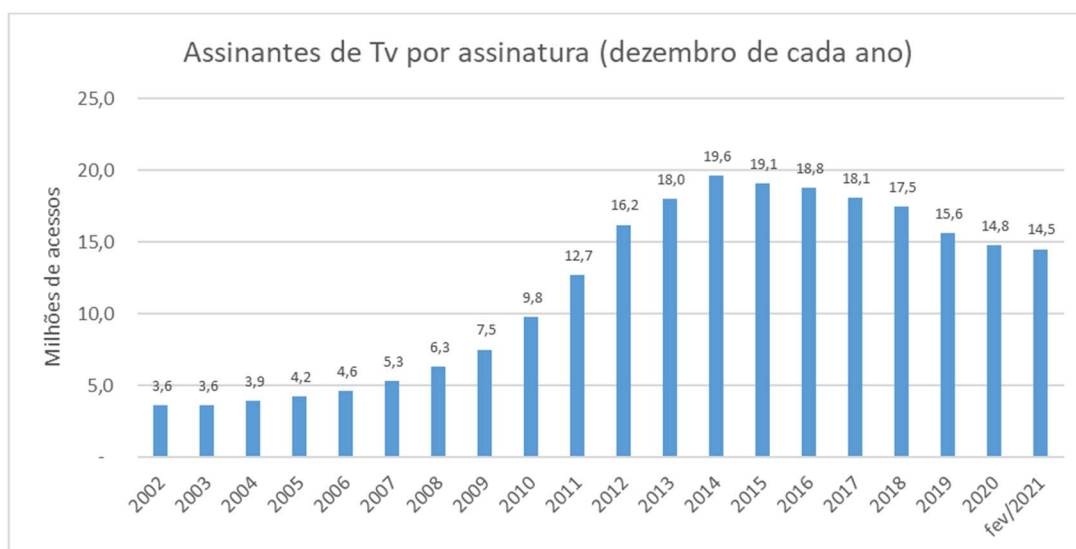


Fonte: SRPTV-ANCINE

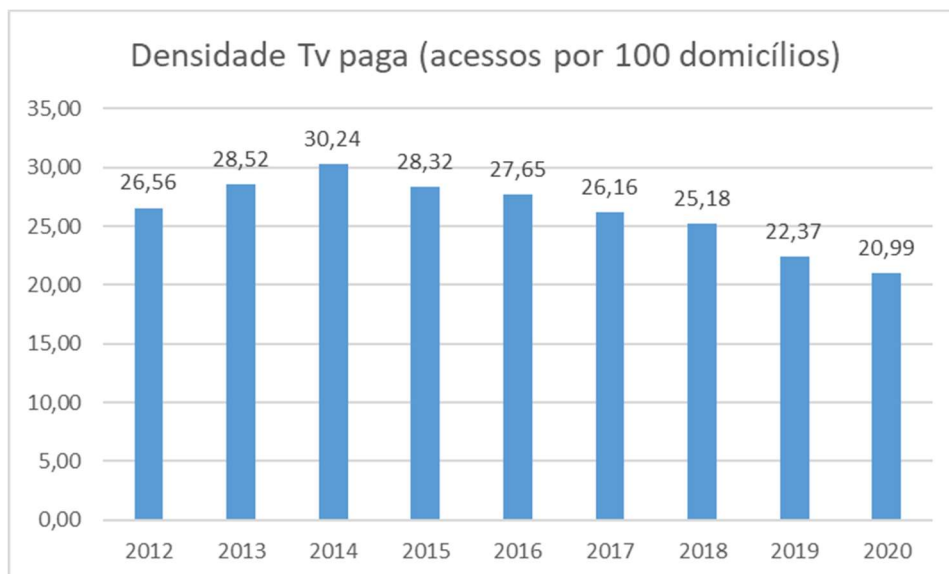
TENDÊNCIAS E DESAFIOS ENVOLVENDO A REGULAÇÃO DA TV PAGA E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

A despeito dos bons resultados da política pública no incentivo ao conteúdo nacional no segmento de TV Paga, apresentados na seção anterior, o setor vem enfrentando um cenário econômico diferente daquele que se apresentava no momento da edição do principal marco regulatório existente. Percebe-se que tanto a Lei nº 12.485 de 2011 quanto a maior parte da regulamentação da ANCINE sobre o tema, de 2012, foram editadas em um momento em que o segmento apresentava uma trajetória de forte expansão, que se cumpriu até 2014. A partir de então, o número de usuários cai continuamente, bem como a densidade do serviço em relação ao número de domicílios.

Gráfico 44 – Assinantes de serviço de TV por assinatura em dezembro de cada ano

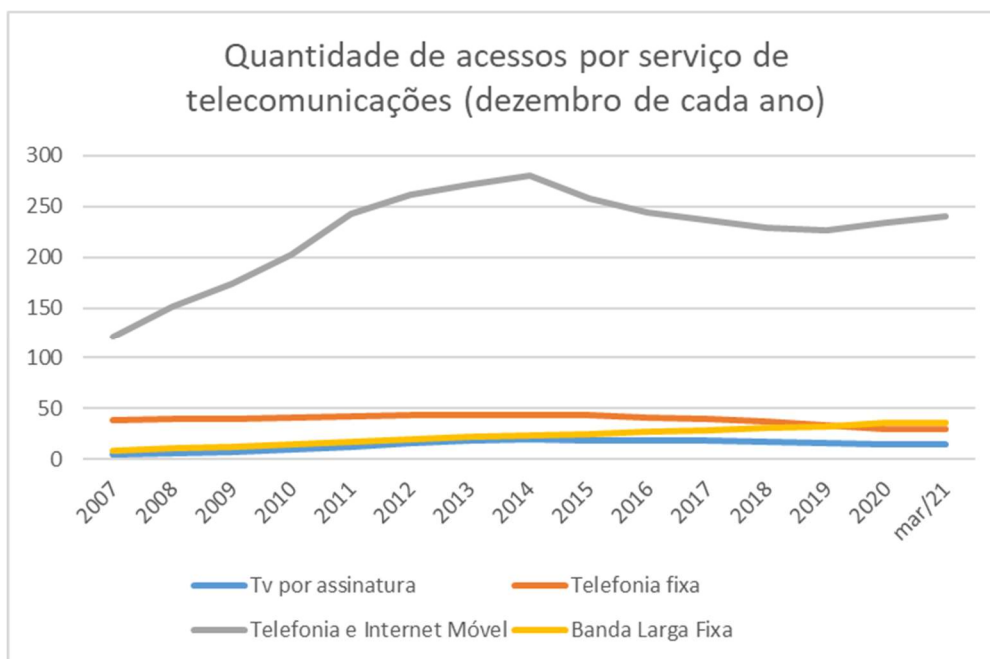


Fonte: Anatel e estudo “*Efeitos da crise econômica nos mercados de programação e de empacotamento da TV por Assinatura no Brasil*”, disponível no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual.

Gráfico 45 – Densidade TV Paga (posição em dezembro de cada ano)

Fonte: Anatel

A perda de assinantes acontece em um cenário onde há crescimento de outros serviços prestados por operadoras de telecomunicações, especialmente o serviço de banda larga fixa. O gráfico abaixo mostra que até 2015 o crescimento de TV por assinatura apresentava trajetória similar à da banda larga, mas, desde então, essa trajetória se descola, com a prestação de banda larga continuando a crescer enquanto a TV a cabo diminui suas assinaturas.

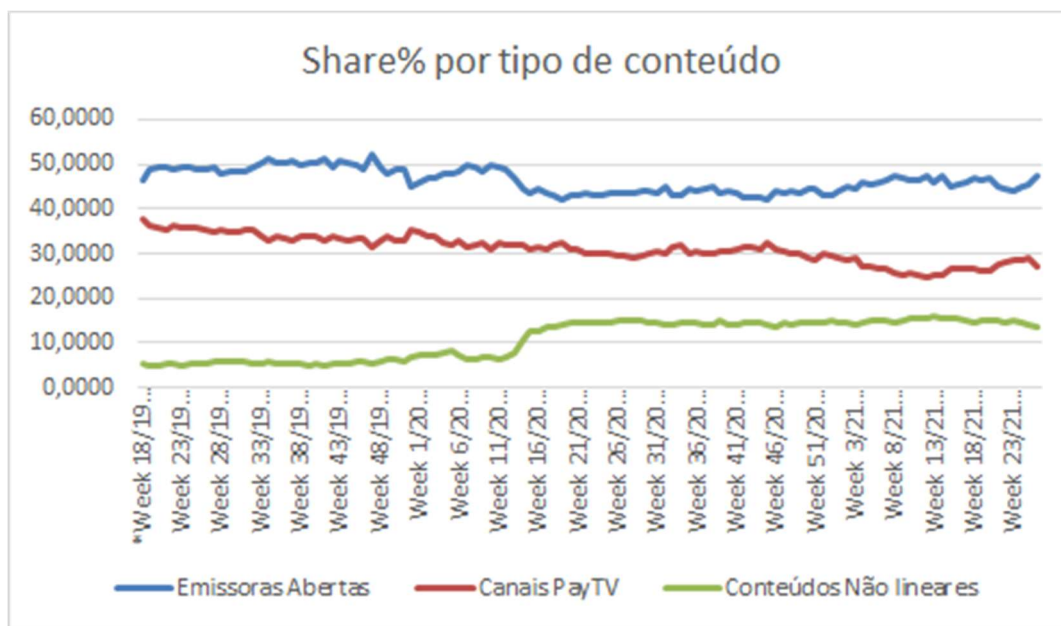
Gráfico 46 – Quantidade de acessos em cada serviço de telecomunicações (posição em dezembro de cada ano)

Fonte: Anatel

Outro indicador importante que corrobora essa queda está ligado aos índices de audiência dos canais de tv por assinatura²⁵. Para observarmos como o consumo de TV vem sendo dividido dentre diferentes formas, podemos observar a participação através do seu *share*. O *Share* de audiência mostra o quanto um canal, ou conjunto de canais, representa em relação ao total de televisões ligadas. Ou seja, se em determinado momento 30% das pessoas assistindo TV estão sintonizadas em um canal, o *share* desse canal é de 30%.

O gráfico abaixo mostra a média semanal do *share* do conjunto de canais de TV Aberta, de TV Paga e o de outros conteúdos audiovisuais não lineares. Esse conjunto de conteúdos não-lineares representa o conteúdo de tv e vídeo que reúne todas as sintonias que não encontraram referência na biblioteca de gravações da Kantar IBOPE Media, incluindo serviços de streaming ao vivo ou sob demanda, e outros formatos de VOD, além do conteúdo televisivo consumido após 7 dias da sua transmissão linear, internet, pendrive, dentre outros

Gráfico 47 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares



Fonte: Kantar IBOPE Media - Instar - Dados individuais – Indivíduos c/ Pay TV-[Shr%] - Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mar/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

No gráfico, destaca-se, por um lado, a queda da participação dos canais de TV, principalmente os canais de TV Paga; por outro, há a ascensão do consumo de conteúdo de forma não linear, em crescimento constante nos últimos períodos. Uma vez que o *share* indica a proporção de

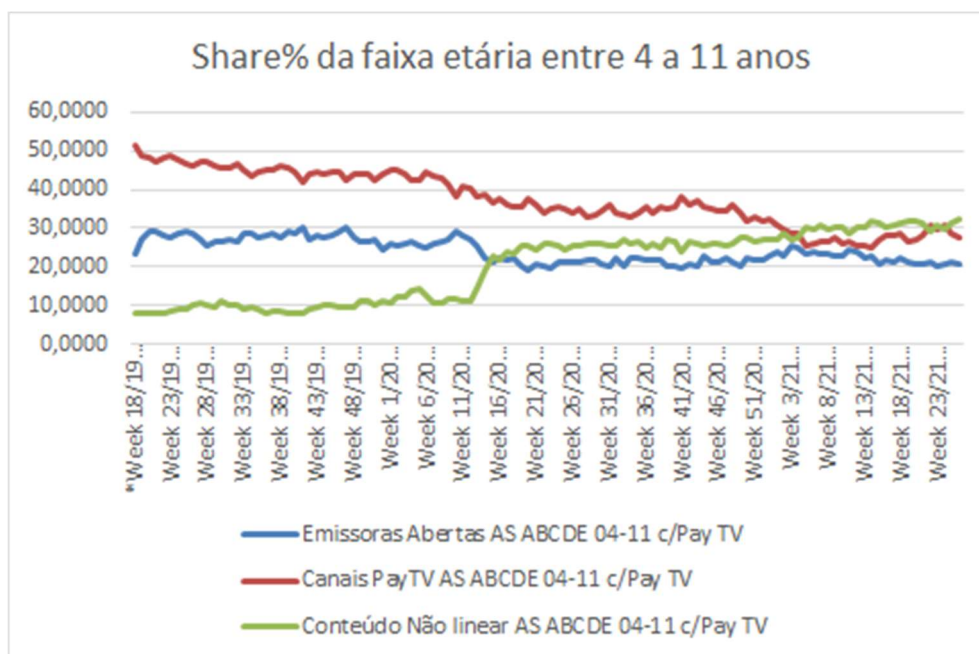
²⁵ Para essa análise, iremos utilizar dados de monitoramento da empresa IBOPE/KANTAR a partir da média semanal, tendo como parâmetro apenas indivíduos com acesso à TV Paga, nas regiões metropolitanas monitoradas pelo IBOPE, no horário entre 7 da manhã e meia-noite.

conteúdo entre a TVs ligadas, observa-se que cada vez mais que o conteúdo consumido via TV tende a ser destas outras fontes, que não são canais ao vivo de conteúdo linear.

Outro ponto que chama atenção é um aparente processo de aceleração dessa tendência a partir de 2020, quando o *share* desses conteúdos não-lineares aumenta de forma abrupta e passa a manter uma trajetória de crescimento em um patamar mais alto. Enquanto isso, após um aumento na audiência no início da pandemia de COVID-19, a participação da TV paga voltou a apresentar trajetória de queda, de forma ainda mais acentuada. Ainda, destaca-se uma leve reversão na tendência de queda dos canais de TV Aberta e TV Paga nas últimas semanas de junho. Por serem muito recentes, no entanto, essas tendências devem ser observadas com mais atenção nos próximos meses.

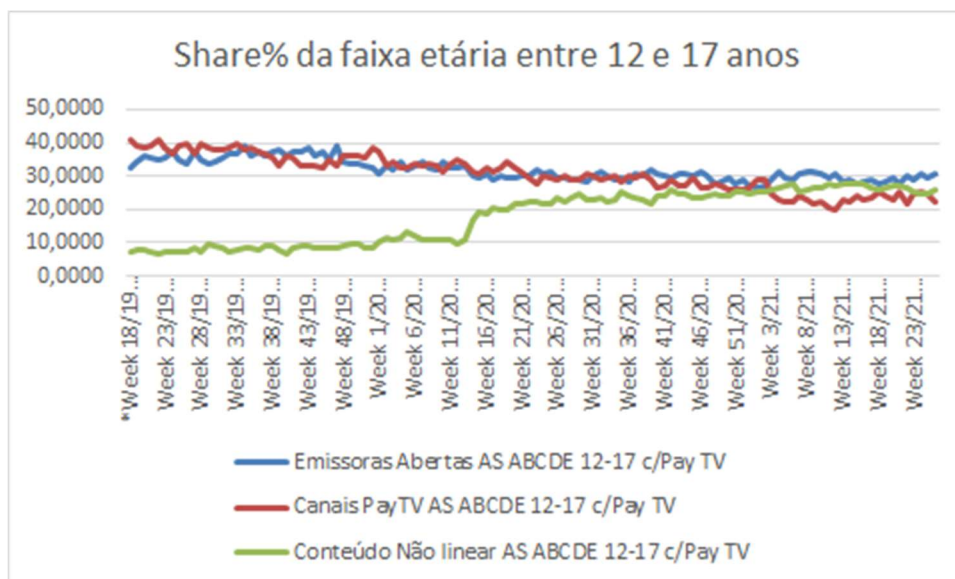
Podemos também verificar como essa evolução do *share* vem se desenvolvendo entre as diferentes faixas etárias. Os dados abaixo mostram que, nas faixas de 4 a 11 anos e de 12 a 17 anos, a participação do conteúdo não-linear nas TVs assistidas por estes indivíduos já está em patamares similares, em média, que o dos canais de TV Paga ou Aberta, com tendência de aumento. Para a faixa de indivíduos entre 18 e 24 anos e 25 a 34 anos a participação destes conteúdos é similar a dos canais de TV Paga, também em trajetória de aumento. Para as outras faixas etárias, observa-se que a participação do conteúdo de TV (Paga ou Aberta) ainda tende a ser superior, mas em proporção cada vez menor.

Gráfico 48 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de 4 a 11 anos



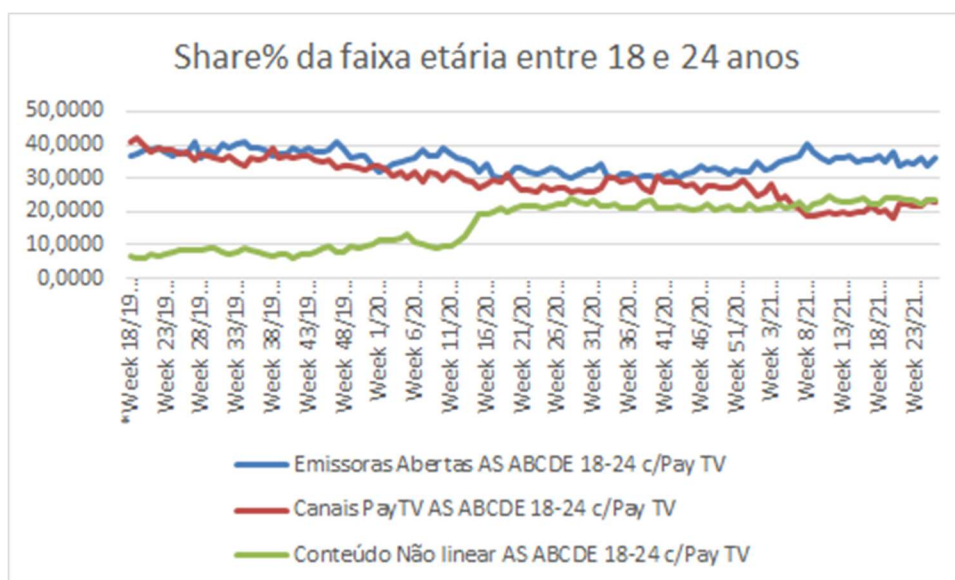
Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais – AS ABCDE 04-11 c/Pay TV [Shr%]; Regiões Metropolitanas - 7:00h às 24:00h - 01/mar/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Gráfico 49 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de 12 a 17 anos



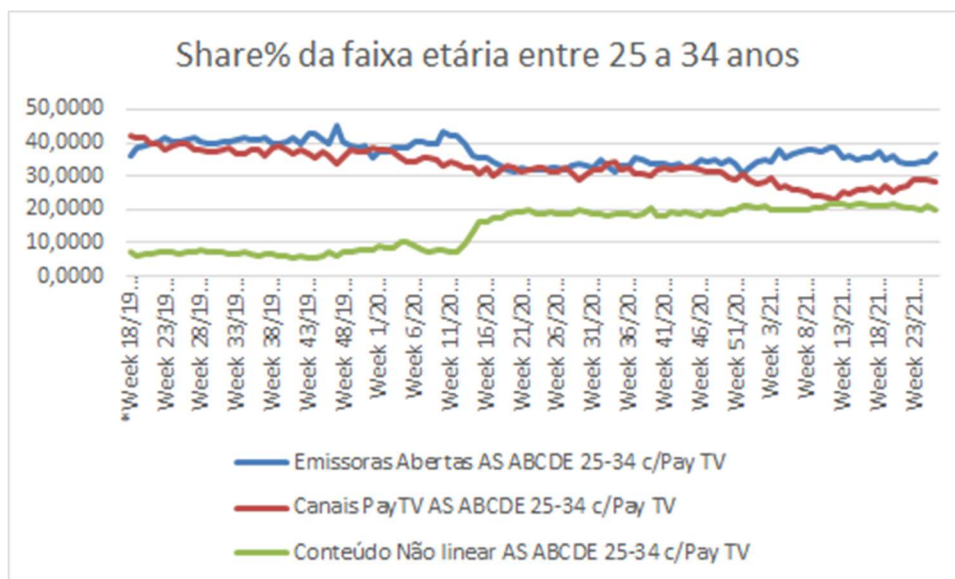
Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais –AS ABCDE 12-17 c/Pay TV [Shr%]–Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mai/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Gráfico 50 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de 18 a 24 anos



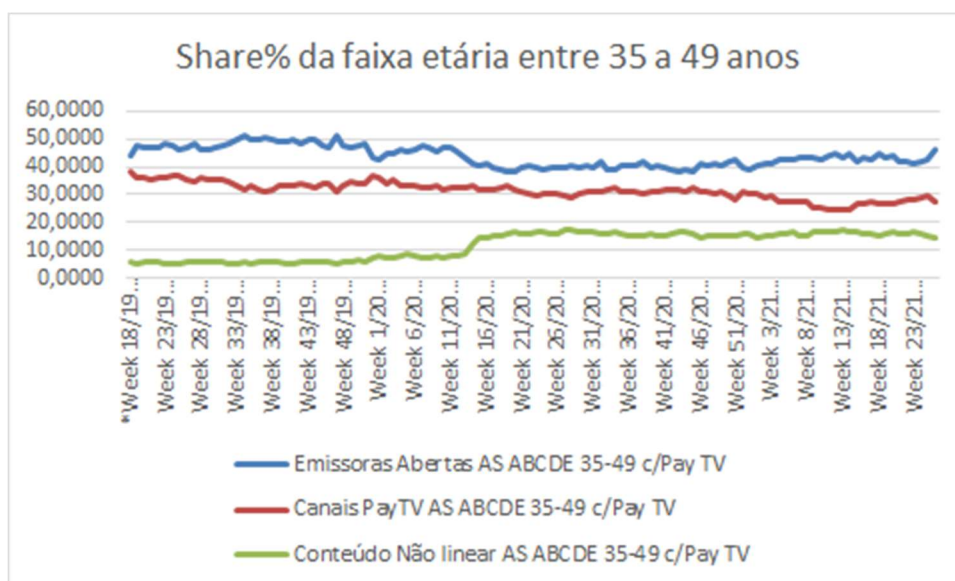
Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais –AS ABCDE 18-24 c/Pay TV [Shr%] –Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mai/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Gráfico 51 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de 25 a 34 anos



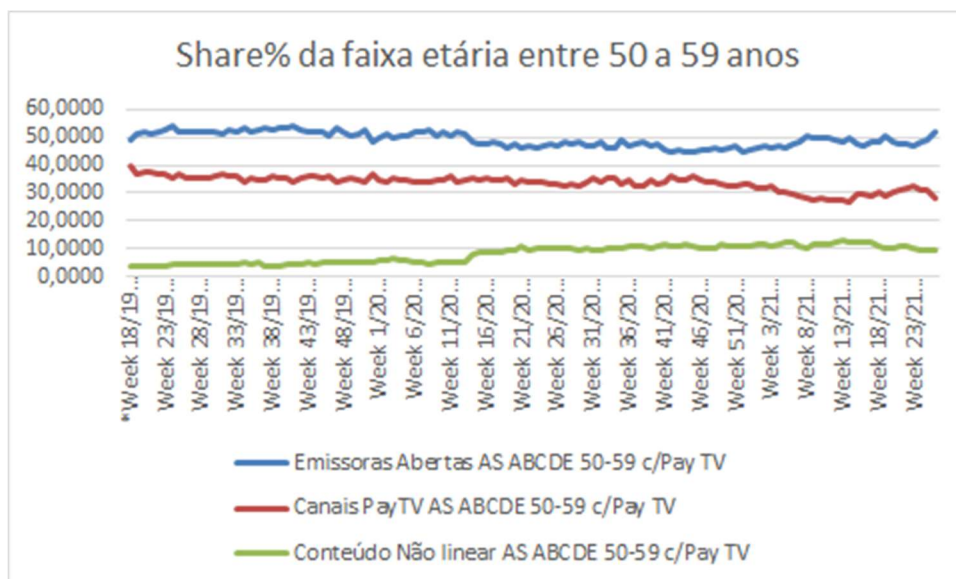
Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais –AS ABCDE 25-34 c/Pay TV [Shr%]–Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mai/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Gráfico 52 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de 35 a 49 anos



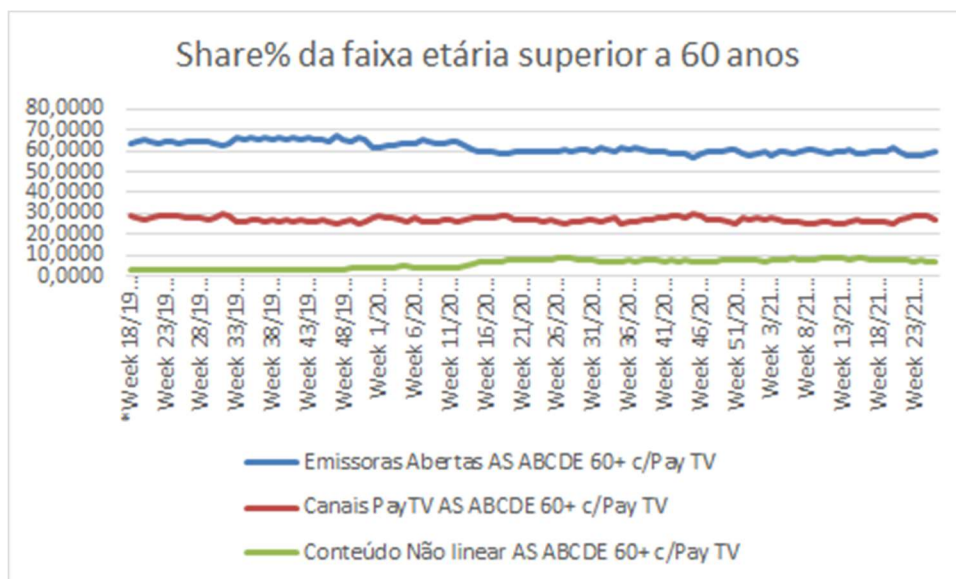
Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais –AS ABCDE 35-49 c/Pay TV [Shr%]–Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mai/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Gráfico 53 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de 50 a 59 anos



Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais – AS ABCDE 50-59 c/Pay TV [Shr%] – Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mar/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Gráfico 54 – Média semanal do Share (Shr%) da TV Aberta, TV Paga e conteúdos Não-lineares entre indivíduos de acima de 60 anos



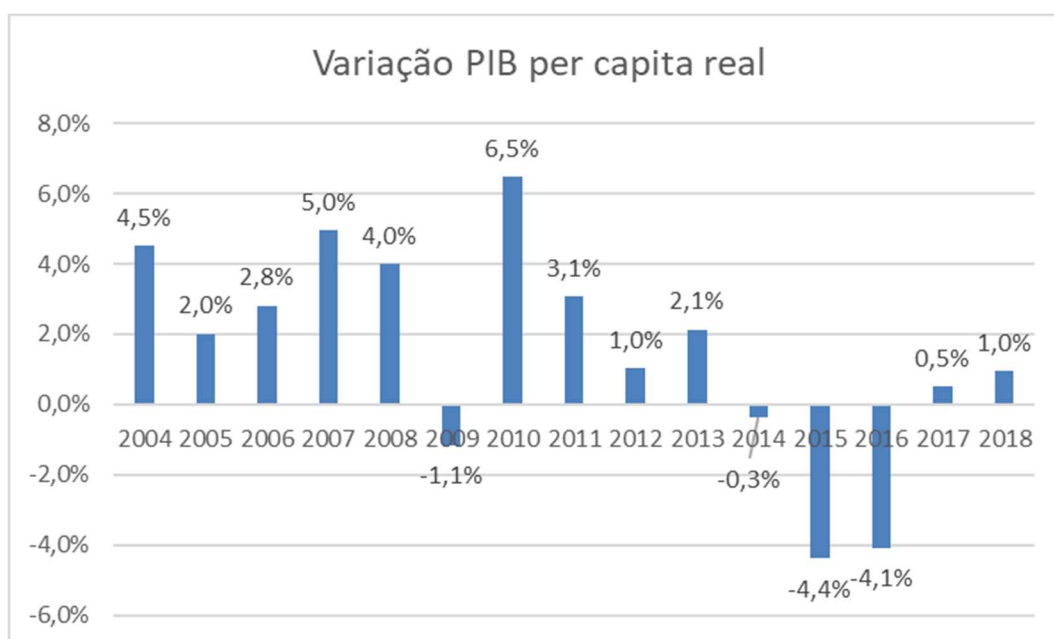
Fonte: Kantar IBOPE Media – Instar – Dados individuais – AS ABCDE 60+ c/Pay TV [Shr%] – Regiões Metropolitanas - 7:00 às 24:00h - 01/mar/19 a 30/jun/2021 – Emissoras abertas; Canais PayTV; Conteúdos não lineares correspondem à Conteúdo de TV/Video sem referência.

Essa queda significativa nos indicadores do setor afeta diretamente a política pública, em diferentes aspectos. Desde a edição da Lei nº 12.485/11 a política de incentivo e valorização do setor audiovisual nacional tem na TV Paga um dos seus principais pilares. Com a importância do serviço diminuindo na sociedade, essa política se fragiliza, uma vez que os instrumentos de incentivo à oferta de conteúdo brasileiro e de agentes nacionais perdem importância conforme a própria forma de distribuição destes conteúdos também perde penetração.

Além disso, o setor audiovisual e sua regulação, como um todo, perdem articulação conforme a atividade perde sua rentabilidade, já que o número de assinantes impacta diretamente na receita dos agentes envolvidos, principalmente programadoras e operadoras. Mas, enquanto as operadoras de TV a cabo costumam possuir em sua carteira de produtos outros serviços como telefonia e internet, a situação para programadoras é mais delicada, já que o licenciamento de seus canais às operadoras costuma ser remunerado de acordo com o número de assinantes. Essa situação se agrava ainda mais quando vemos que a outra principal fonte de receita desses agentes, a publicidade, também tende a ser afetada com a queda dos indicadores de audiência dos canais como um todo. E, se muitas dessas programadoras fazem parte de conglomerados de mídia que rentabilizam seus conteúdos através de outros serviços, existe uma parte das programadoras, principalmente nacionais e independentes, que não possuem essa alavancagem.

Em relação aos motivos e fatores por trás do contexto atual, alguns elementos devem ser sinalizados, pois tendem a dialogar com as perspectivas de curto e médio prazo para o setor. Primeiramente, devemos observar que a queda nos números ligados a TV Paga remetem ao início de um ciclo de forte retração econômica no país. Desde 2014 não só o PIB brasileiro passou a conviver com momentos de retração e expansão tímida quando comparados ao ciclo anterior, como o PIB per capita também apresentou momentos de retração em termos reais.

Gráfico 55 – Variação anual do PIB *per capita* real no Brasil



Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais

O desempenho ruim dos indicadores econômicos, principalmente os ligados a renda, tendem a aumentar a restrição dos consumidores em relação ao consumo e podem ter sido fator importante na queda dos números da TV Paga no país. Nesse sentido, é de se esperar que a situação se agrave no curto prazo por conta dos efeitos da pandemia de COVID-19 na economia: em 2020, o PIB teve uma queda de mais de 4% e a renda per capita teve a maior queda nominal de sua história, também superior a 4%, com o consumo das famílias também se retraindo em mais de 5%.²⁶

DESAFIOS PARA O MERCADO DE TV PAGA E MUDANÇAS NO CENÁRIO TECNOLÓGICO

Paralelamente às restrições econômicas, o segmento de TV Paga passou a conviver no mercado com novos modelos de negócio referentes à distribuição e consumo de conteúdo audiovisual, a partir da expansão do acesso à banda larga. Neste sentido, destacam-se especialmente os serviços de Vídeo por Demanda (*Video on Demand – VOD*), em suas diferentes modalidades, e outras forma de fruição e disponibilização através da internet (OTT)

Quantificar de maneira categórica a representatividade econômica dos serviços de VOD no mercado não é trivial, considerando as poucas informações disponibilizadas pelas empresas do setor. Mas não deixa de ser significativo que a Netflix, principal referência no segmento, cresceu a ponto de, em alguns momentos, tornar-se a empresa de entretenimento de maior valor de mercado²⁷, sendo a empresa com maior valorização na década de 2010²⁸. Em todo o mundo as receitas de VOD pela internet (OTT) entre 2018 e 2019 saltaram de 67 bilhões de dólares estadunidenses para aproximadamente 85 bilhões, com uma perspectiva de praticamente dobrar em cinco anos, alcançando 159 bilhões – somente o faturamento do SVOD, estima-se, passará de 47 bilhões para 87 bilhões de dólares²⁹.

No Brasil, atualmente o sexto maior mercado de streaming do mundo em faturamento³⁰, a Netflix já ultrapassou todas as operadoras de TV Paga em número de assinantes e estimou-se um faturamento de 6,7 bilhões de reais em 2020 – mais que 50% maior do que a soma da receita

²⁶ Ver <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2021/03/epoca-negocios-consumo-das-familias-cai-55-em-2020-ante-2019-diz-ibge.html>> e < <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2021/03/em-2020-renda-capita-do-brasil-foi-menor-da-historia.html>>.

²⁷ Netflix Inc. e Walt Disney Co. constantemente se alternam na primeira posição desde que a primeira superou o valor de mercado da segunda pela primeira vez em 2018. No momento da redação o valor de mercado da Netflix Inc. era de 212,85 bilhões de dólares estadunidenses, enquanto o da Walt Disney Co. era de 260,04 bilhões de dólares estadunidenses. Fonte: YCHARTS. Disponível em: https://ycharts.com/companies/NFLX/market_cap. Acesso em 18/11/2020.

²⁸ Levy, A. Netflix was the best-performing stock of the decade, delivering a more than 4,000% return. CNBC.com (2020). Disponível em: <https://www.cnbc.com/2019/12/23/netflix-was-the-top-stock-of-the-decade-delivering-over-4000percent-return.html>. Acesso em 16/11/2020.

²⁹ O faturamento do OTT deve duplicar até 2024. Disponível em: <https://panoramaaudiovisual.com.br/o-faturamento-do-ott-deve-duplicar-ate-2024/>. Acesso em: 16/11/2020.

³⁰ Brasil já é o sexto em streaming. Disponível em: <https://orlandobarrozo.blog.br/2020/10/06/brasil-ja-e-o-sexto-em-streaming/>. Acesso em 16/11/2020.

de todas as emissoras abertas de televisão, com exceção da Globo³¹. Em 2019 já existia consumo de conteúdos sob demanda em oito a cada dez residências no Brasil³², mas, durante o ano de 2020, a pandemia promoveu um aumento ainda maior dos números de lucros e assinantes da Netflix.

A ascensão dos serviços de streaming, no entanto, não deve ser enxergada apenas a partir da entrada de novos agentes no mercado: os bons resultados no segmento ocasionaram a inserção de empresas com posições já consolidadas na indústria, como Disney, Warner, Paramount, Globo etc., que já contam com serviços próprios de disponibilização de conteúdo.

Assim, já é de conhecimento geral o cenário de transição acelerada pelo qual o mercado de conteúdo audiovisual vem passando nas últimas duas décadas. A viabilidade técnica da digitalização desses conteúdos e sua distribuição pela internet produziu uma disrupção em toda cadeia de valor dessa indústria afetando profundamente modelos de negócios consolidados há décadas. No Brasil, o modelo da TV em geral e da TV por assinatura em particular está sujeito às mesmas pressões de ordem tecnológica e de mudanças no ambiente de negócios que atingem os mercados regionais da América do Norte e da Europa.

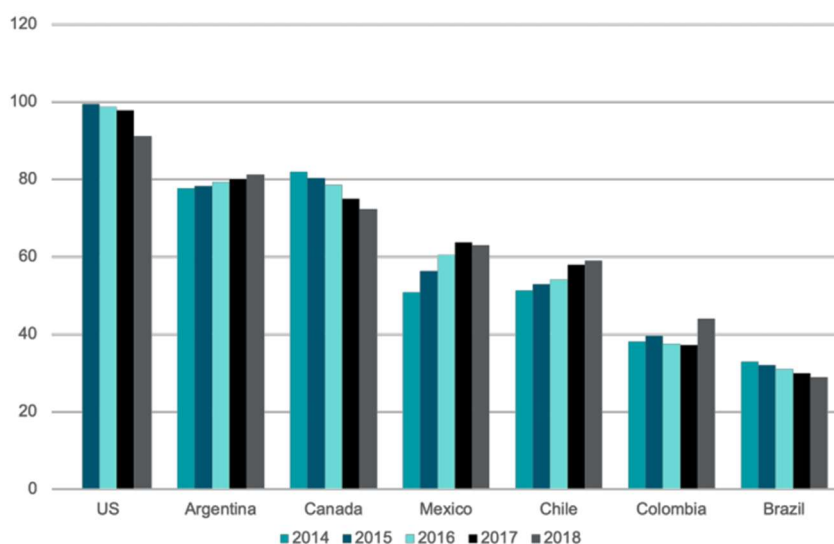
Quando estudamos a história da TV por assinatura e seu desenvolvimento no mundo até os anos recentes, vemos que se trata de um fenômeno eminentemente norte americano. Nenhum outro território experimentou o grau de dominância que esse segmento de mercado conquistou nos EUA. Na Europa, por outro lado, a tradição da TV aberta e a percepção de qualidade desta são muito maiores que nos EUA e boa parte dos consumidores europeus que nunca aderiram à TV fechada ou que abandonaram o serviço nos últimos anos justificam sua escolha por sentirem-se satisfeitos com o conteúdo de TV gratuito³³. No Brasil, também temos aderência histórica por parte majoritária da população à TV Aberta, que jamais deixou de ser a mídia audiovisual dominante no país.

Quando comparamos as tendências de mercado nas Américas, vemos que o crescimento de domicílios de assinantes de TV paga (%) difere de país para país. Enquanto Argentina, México e Chile mostraram crescimento constante na base de assinantes entre 2014 e 2018, EUA e Brasil foram na direção oposta, com perdas líquidas para essa modalidade ano a ano.

³¹ Braga, L. Netflix Brasil se aproxima da Globo e deve faturar R\$ 6,7 bi em 2020. Technoblog (2020). Disponível em: <https://tecnoblog.net/367982/netflix-brasil-se-aproxima-da-globo-e-deve-faturar-r-67-bi-em-2020/>. Acesso em 15/11/2020.

³² Toledo, T. A cada dez lares brasileiros, em oito existe consumo de conteúdos on demand. SET. Disponível em: <https://set.org.br/set-news/oito-em-dez-lares-consomem-streaming/>. Acesso em 15/11/2020.

³³ Algo que se demonstra pelos dados apresentados no artigo de John Fletcher e Mohammed Hamza, “Comparing EU and US Cord Cutters”, para a S&P Global Market Intelligence (2019). Disponível em: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/research/comparing-eu-and-us-cord-cutters>. Acesso em 15 de junho de 2021

Gráfico 56 – Evolução dos domicílios com TV paga

Fonte: Castellanos, Carlos. *Regulation of audiovisual services - An EU and Americas perspective*. Cullen International

Outro efeito de grande relevância que devemos observar no mercado global de mídia é o processo de consolidação empresarial nessa indústria, que vem se desdobrando por meios de fusões e aquisições de grande escala, formando conglomerados globais de escopo inédito até então. Esse processo apresenta desafios e riscos significativos ao ambiente concorrencial, criando um stress institucional que resulta em descolamento territorial nas agendas de reorganização empresarial do setor.

Diante deste cenário, ao falarmos de regulação, o ponto central passa a ser focado na estrutura de rede e a forma como a nomenclatura e estratificação de diferentes serviços e segmentos se relaciona com as nomenclaturas e estratificações dessas redes, com impactos nas definições jurídicas, no tratamento fiscal e regulatório e, consequentemente, na fronteira de jurisdição entre diferentes poderes reguladores. No Brasil, os impactos nas definições jurídicas e no tratamento fiscal e regulatório, consequentemente atingiram a fronteira de jurisdição entre Anatel e Ancine.

Do ponto de vista da infraestrutura, diferentes redes preexistentes e outras dedicadas (desde telefonia fixa até a TV a Cabo) convergiram historicamente e integraram-se conforme as empresas de telefonia e serviços de TV tornavam-se também provedores de acesso à internet. No entanto, persiste até hoje a segregação dessas redes em camadas. Telefonia, TV e Internet usam, de forma geral, a mesma infraestrutura, mas seguem segregadas e com tratamentos diferentes tanto do ponto de vista legal e regulatório quanto do ponto de vista comercial e econômico.

Uma vez que já existe toda uma estrutura regulatória e tributária que trata de forma diferente cada rede, serviço e modalidade, as inovações que surgem podem resultar em assimetria

regulatória, ou seja, num tratamento não isonômico de concorrentes que, de fato, estejam oferecendo o mesmo serviço ou um serviço equivalente (substituto do ponto de vista do consumo). Do ponto de vista da produção, agregação, promoção e comercialização de conteúdos, a distinção entre os diferentes serviços não depende do tipo de estrutura de rede ou modalidade de serviço de telecomunicações, mas do tipo de serviço de oferta de conteúdo. Um canal linear por assinatura é um tipo de serviço de programação de conteúdo audiovisual e, do ponto de vista do produtor, pouco importa se sua distribuição ocorre por meio de satélite, cabo ou se o protocolo de distribuição é internet ou rede fechada.

Na União Europeia, uma ampla e ambiciosa reforma na legislação foi executada, com uma primeira etapa inaugurada em 2009 e outra em 2020. No entanto, num esforço de fazer uma transição negociada, a chamada nova Diretiva AVMS aplica regras diferentes para TV, VOD e VSPs (plataformas de compartilhamento de vídeo)³⁴. Apesar de melhorias, não há igualdade de tratamento entre os diferentes segmentos no que se refere a publicidade e a cotas de conteúdo originários da UE.

Tabela 8 – Regras de Diretiva europeia sobre os diferentes segmentos

	TV channels	VOD services	VSPs
Protection of minors	✓	✓	✓
Hate speech and terrorism	✓	✓	✓
Accessibility	✓	✓	
Basic qualitative advertising rules	✓	✓	✓
Rules on sponsorship and product placement	✓	✓	
Quantitative advertising rules (ad time limit)	✓		
Specific quotas for EU productions	✓ 50%	✓ (lighter) 30% Catalogue	
Specific investment obligations or quotas for independent EU productions	✓		

Fonte: Castellanos, Carlos. *Regulation of audiovisual services - An EU and Americas perspective*. Cullen International

³⁴ No contexto europeu, as VSP (video-sharing platform) estão na interseção entre as diretrizes para os serviços de mídia audiovisual (Audiovisual Media Services Directive - ASMD) e os serviços de e-Commerce. Na revisão do marco regulatório, é definida por aspectos como: conteúdo criado por usuários e ausência de responsabilidade editorial do provedor. Fonte: Cappello, Maja (2019). *"Striking the right chord? New EU rules on audiovisual content online"*.

O Vídeo sob Demanda, por sua vez, possui características como: ser provido por meio de remuneração, sob demanda (o que assistir e quando) e o provedor possui responsabilidade editorial. Fonte: Castellanos, Carlos. *"Regulation of audiovisual services An EU and Americas perspective"*.

No que se refere aos entes regulados, a União Europeia apresenta um cenário oposto ao brasileiro. Aqueles que produzem conteúdo ou distribuem serviços de terceiros para o público (que no Brasil identificamos como “operadores”) permanecem fora do escopo regulatório. Além disso, duas empresas que operam conteúdo OTT³⁵, Netflix e Youtube, estão sujeitos a regras diferentes quanto à localização da sede, local de tomada de decisão, possibilidade de controlar empresas europeias etc.

Ampliando-se a análise para o ambiente regulatório nas Américas, observa-se que até o momento presente nenhum país do continente cobra taxas específicas sobre plataformas VoD para financiar a criação audiovisual e cinematográfica. Quanto às restrições à propriedade cruzada, o Brasil é o único país do continente em que as emissoras de TV estão impedidas de possuir ou controlar uma rede operadora (restrições verticais). Na Europa, essas restrições inexistem no âmbito da comunidade europeia, mas estão presentes em nível nacional na Croácia, França, Itália e Reino Unido.

Tabela 9 – Instrumentos de Regulação na Europa e nas Américas

	Nível Europa (AVMS)		Américas (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, México, EUA)	
	Programação de TV linear	VoD	Programação de TV linear	VoD
Cotas	Sim Obrigação de investimentos > 50%	Sim 30% *exceções para pequenos VoD	Sim Em todos países acompanhados (seja com TV a cabo ou aberta; ou ambas; Ex: Arg, Can, Col)	Apenas no Canadá
Impostos para financiar criação de conteúdos audiovisuais	Não em nível de União Europeia, mas permitido a nível nacional na: Bélgica, Croácia, França, Alemanha		Argentina, Canadá e Brasil Na Colômbia taxas de licenciamento vão para um fundo de CTI	Não No Brasil a CONDECINE está em discussão. Canadá fez um acordo de conteúdo local com o Netflix (€ 330 mi)
Restrições de propriedades cruzadas	Sim, mas não a nível de UE Apenas a nível nacional na: Croácia, França, Itália e Reino Unido		Apenas no Brasil	Não

Fonte: Castellanos, Carlos. *Regulation of audiovisual services - An EU and Americas perspective*. Cullen International

O conceito de distribuição na indústria audiovisual é essencialmente distinto do conceito de distribuição na indústria de telecomunicações. Se a última se refere ao fornecimento de acesso ao tráfego de dados, a primeira trata da atividade de agregação e comercialização de conteúdo audiovisual, por quaisquer meios, inclusive cópias físicas ou salas de cinema. O imbricamento entre esses dois conceitos tem criado dificuldades regulatórias no Brasil, como no recente

³⁵ Serviços *over-the-top* (OTT), i.e., aqueles que utilizam a internet para transmitir dados, ao invés de cabos ou satélites.

debate sobre a distribuição de canais lineares pela internet diretamente por empresa programadora (TVLAI - TV Linear por Assinatura na Internet).

Há dois elementos centrais em jogo nessa discussão: “Linearidade x Não-Linearidade” e “Rede Dedicada x Internet”. O resultado das opções envolvendo ambos os fatores é uma matriz como a que vemos abaixo:

Tabela 10 – Matriz de relacionamento entre linearidade de conteúdo e disponibilidade de rede de acesso

	Linear	Não-Linear
Rede Dedicada	Canais regulares de TV Fechada (<i>regulado</i>)	Serviços de VoD como NOW e semelhantes ofertados em redes fechadas (<i>entendidos como complementares</i>)
Internet	Canais lineares na internet (TVLAI) (<i>em discussão sobre se são regulados e se são complementares ou concorrentes</i>)	VoD via Internet (Netflix e semelhantes) (<i>não regulado e entendido como concorrente</i>)

Fonte: SRG/ANCINE

No SeAC oferecido por uma operadora de telecomunicações, tal como estruturado hoje, o valor da assinatura paga pelo uso da infraestrutura e pelo conteúdo ao mesmo tempo. Já no Serviço de Valor Adicionado - SVA (OTT), o consumidor paga pelo acesso à internet e poderá pagar valores aos diversos provedores de conteúdo para acessá-los através dessa rede. Do ponto de vista do consumidor essa é a maior diferença: *bundling* de conteúdo e infraestrutura (SeAC) ou o *unbundling* destes (SVA). O problema da assimetria regulatória persiste também entre o serviço de TV por assinatura tradicional (SeAC) e os serviços de Transporte de Vídeo Linear na Internet (TVLAI), especialmente nas obrigações de distribuição de conteúdos audiovisuais independentes. Por conta disso, alguns dos agentes de mercado propõem a eliminação dessas obrigações de forma a mitigar tais assimetrias, ficando clara uma tendência à migração de serviços para internet e consequente desregulamentação do SeAC.

Os conceitos na base dessa tendência atingem diretamente a tradicional política de cotas de conteúdo local, usada em muitos países e também no Brasil (nos segmentos de salas de cinema e TV Paga). No momento em que canais lineares podem ser distribuídos livremente por programadores via internet, coloca-se em xeque a imposição de distribuição de canais obrigatórios. Essa leitura das políticas de cota, enquanto mecanismos circunscritos à situação de escassez e, portanto, não aplicáveis ao ambiente de rede aberta, afeta a todos os países igualmente.

Já vimos, no entanto, que alguns países Europeus decidiram estabelecer cotas mesmo no ambiente de VOD. Nesses casos, foi criado um mecanismo complementar: a cota de proeminência, que obriga o serviço regulado a garantir a proporção de cota não apenas no catálogo como um todo, mas no conjunto de conteúdos oferecido para visualização pelo usuário a cada momento.

No Brasil, em particular, há uma preocupação que não encontra paralelo na UE e EUA. Uma parte significativa dos municípios brasileiros não teria como migrar para um modelo de oferta de canais pela Internet pela ausência da devida infraestrutura de banda larga que permita o bom funcionamento destes serviços. São cerca de 2,6 mil municípios onde a velocidade de conexão não passa de 5 Mbps. Nesses, também não existe *backhaul* de fibra, que é uma das condições que a Anatel considera essenciais para que os conteúdos pela Internet sejam equivalentes em qualidade aos serviços do SeAC. Consequentemente, a tendência do *cord cutting*³⁶ não é uma possibilidade para quase metade das cidades brasileiras, ao menos pelos próximos anos.

Essa ascensão de um novo modelo de disponibilização e consumo de conteúdo ameaça o modelo de negócio tradicional da TV Paga, que permite ao operador agregar as receitas e redirecionar aos programadores. Esse agente está perdendo tal poder já que os grandes players são marcas suficientemente conhecidas e empresas estruturadas para promover seu produto, estabelecer relacionamento direto com o assinante, executar cobrança, etc.

Em suma, empresas de telecomunicações estão sendo empurradas para sua atividade precípua (a prestação de serviços de infraestrutura de transporte de dados) e para fora de uma atividade que é vocação de agregadores de conteúdo, como programadoras e assemelhadas. Além dos grandes players agregadores, nacionais ou globais, o modelo de negócio de *bundling* tende, ainda, a ser apropriado pelos fornecedores de sistemas operacionais, como Apple e Google (Android) assim como dos fabricantes de *smart TV* que têm seus sistemas embarcados. A segregação regulatória dos dois mercados (conteúdo e distribuição) pode possibilitar a manutenção e discussão das políticas públicas voltadas ao mercado de conteúdos, tais como os instrumentos de fomento, cotas de conteúdo local e regional e medidas de defesa do ambiente competitivo e da cultura brasileira, previstas na Constituição.

As ramificações desse novo cenário são inúmeras e podemos citar ações como (i) a disponibilização de conteúdo de forma linear via internet, não mais atrelado necessariamente à consumo via rede de TV a cabo, (ii) a volta de pressões de verticalização de elos da cadeia de valor e (iii) novas estratégias de negócio, acentuadas pelo cenário de pandemia, que fortaleceu lançamentos de obras destinadas ao cinema diretamente nos serviços de streaming.

Não é nossa intenção apontar alguma relação de causalidade direta entre a queda de assinantes de TV Paga e a ascensão dos serviços de streaming, mas apenas destacar que novas forças ligadas tanto ao ambiente competitivo, quanto às restrições de renda dos consumidores, tendem a complexificar o segmento de mercado e colocar pressão sobre os agentes envolvidos e a política pública como um todo.

O VÍDEO SOB DEMANDA E O MARCO REGULATÓRIO

Aspectos gerais do mercado de VoD

Já vimos que a expansão do vídeo sob demanda tem repercutido intensamente sobre a estrutura e as relações de oferta e consumo, assim como as condições de competição nos serviços de

³⁶ A prática de cancelar ou abster-se de ter uma assinatura de televisão a cabo ou conexão de telefone fixo em favor de um serviço alternativo baseado na Internet ou sem fio.

comunicação audiovisual, com impacto direto na discussão sobre o marco regulatório dos Serviços de Acesso Condicionado (SeAC) e dos serviços de valor adicionado (SVA).

O vídeo sob demanda surgiu pelas possibilidades e exigências das profundas mudanças nas comunicações no último quarto de século. Além dos novos padrões tecnológicos e da inédita interconexão das mídias, objetos e pessoas, a espiral de tráfego e consumo de informação audiovisual passou a exigir novos serviços e produtos, para além dos limites da oferta linear em ambiente doméstico.

O VoD conquista espaços no mercado audiovisual, seja pelos recursos e tempo a ele dedicados pelos usuários, pelos investimentos publicitários das empresas, pelas disputas em torno das marcas e conteúdos audiovisuais ou pelas reações que provoca nos concorrentes. O resultado dessa dinâmica é um conjunto complexo de serviços com organização flexível e forte presença internacional, que desafia os modelos regulatórios estruturados e convoca agentes públicos e privados ao debate das alternativas mais adequadas e equilibradas para o seu desenvolvimento.

O mercado audiovisual define-se pelo comércio de direitos sobre conteúdos audiovisuais, seus elementos e agregados como canais e catálogos e as marcas associadas. Ao longo de sua evolução histórica, a circulação desses direitos assumiu a forma de serviços diversos e complexos com forte presença na vida das pessoas. Essa evolução foi formada sob uma racionalidade econômica que sempre procurou preservar e elevar ao máximo o valor dos conteúdos e agregados audiovisuais em cada uma das janelas de comercialização.

O VoD distingue-se do vídeo doméstico e das operações lineares de televisão e cinema pelo modo próprio que a propriedade intelectual gerada na produção é distribuída para oferta ao público consumidor. Novos agentes, tecnologias, formas de licenciamento, modelo de fruição, modo de gestão dos catálogos e mesmo formatos de conteúdos acabam por produzir relações de consumo diferentes, mas que competem com os serviços tradicionais.

A natureza fluida desse novo segmento desafia até mesmo a definição do problema regulatório. A incorporação dos serviços de vídeo sob demanda no ordenamento jurídico brasileiro em todos os seus aspectos exige não apenas enfrentar cada um dos temas tradicionais do mercado audiovisual – das condições de iniciativa e prestação dos serviços às relações com os conteúdos independentes –, como a própria definição dos serviços incluídos no modelo, sua posição no mercado audiovisual, as diferentes modalidades de oferta e as relações de concorrência.

A expansão inicial do VoD ocorreu por um movimento empresarial de via dupla. De um lado, companhias locais (start ups, grupos de mídia, empresas de varejo) lançaram seus serviços na onda de crescimento do comércio eletrônico. De outro, o VoD surgiu como projeto internacional de novas companhias de distribuição, desvinculadas dos setores com histórico de regulação nacional como as redes de infraestrutura.

Esse tratamento é complexo em razão da grande flexibilidade dos modelos negociais e das estruturas empresariais em competição. De forma direta, pode-se dizer que o problema regulatório pode ser resumido à própria inexistência de um marco regulatório que discipline a oferta de VoD no Brasil e empreste segurança jurídica às iniciativas atuais e futura, sendo premente que seja avaliado o problema de assimetria regulatória adequando as diferentes modalidades negociais e os pontos de intersecção visíveis com outros serviços audiovisuais.

Apesar das relações de substitutibilidade e concorrência, os mercados de SVoD e TV por assinatura partem de situações diferentes, por conta do déficit regulatório do VoD. Enquanto a televisão inscreve-se no ambiente de comunicações previsto pela Constituição, por suas finalidades, pelos limites e restrições à propriedade cruzada, pelas obrigações relativas ao desenvolvimento interno e aos conteúdos nacionais e independentes ou pela prestação de informações, o VoD apresenta situação diversa. Inclusive no tratamento tributário, esse segmento, dominado por companhias internacionais, é favorecido em relação à TV, segmento marcado pela forte presença nacional.

Para o diagnóstico do mercado brasileiro de VoD propriamente dito, é importante relatar que, de ponto de vista regulatório, há grande dificuldade e resistência dos agentes econômicos em prover o ambiente de negócios e a autoridade pública de informações sobre oferta e consumo nos seus serviços. A ausência de referências confiáveis dificulta o exercício de mensuração do VoD no Brasil. Apesar da discrepância das estimativas, há, como vimos, um contraste visível entre a estagnação das assinaturas de TV e o crescimento do SVoD. Embora as receitas de SVoD representem uma fração ainda distante do faturamento das programadoras, esses números devem sofrer alguma aproximação no período imediato. O TVoD apresenta números menos exuberantes; até aqui não conseguiu ocupar a posição do vídeo doméstico como segunda janela dos longas-metragens. Além das lojas de matriz internacional, o transacional tem sido pautado como serviço complementar aos canais de TV, em operações muitas vezes mescladas com Free VoD, catch-up TV e transmissão linear na internet.

Pelas razões expostas, qualquer análise sobre o segmento se depara com riscos e dúvidas importantes, respondidos parcialmente por informações fragmentadas e indicadores pouco precisos que devem ser lidos com cuidado. A despeito disso, as referências encontradas hoje já permitem a estruturação de conceitos e padrões de relação entre as diversas categorias de agentes econômicos. A importância de estabelecer-se uma base sólida de conceitos e definições não deve ser subestimada, já que evita a facilidade e fragilidade de alternativas casuísticas e imediatas, e favorece a produção de soluções mais consistentes com uma arquitetura flexível e aberta à evolução.

A evolução e forma de organização do mercado audiovisual e a situação do VoD nesse mercado servem de suporte para o exame das características do serviço e das atividades que compõem sua cadeia de valor. Em seguida temos mapeados os principais modelos negociais do serviço hoje já que, apesar da sua distinção como segmento de mercado, o VoD envolve modelos de negócio muito diferentes na relação com o usuário.

- **TVoD:** No transactional video on demand (TVoD), o usuário contrata cada filme, episódio ou temporada de série de forma avulsa.
- **SVoD:** O subscription VoD (SVoD) licencia integralmente o uso do catálogo mediante assinatura.
- **AVoD:** O advertising video on demand (AVoD) financia a oferta gratuita de vídeos por meio da venda de espaços publicitários; e geralmente opera em plataformas de compartilhamento.

Essa divisão introduz distinções que tendem a repercutir amplamente sobre toda a organização do segmento, em assuntos como relações de concorrência, composição dos catálogos (inclusive

quanto ao tratamento das obras brasileiras), formato, exclusividade e duração das licenças de exploração de cada obra, cronologia das janelas de exploração, especialmente dos longas-metragens, e políticas dos provedores em relação aos investimentos em produção.

A principal dessas distinções refere-se às relações de competição, que envolvem especialmente o TVoD, como virtual sucessor do vídeo doméstico, e o SVoD na relação com a TV por assinatura. Os catálogos de TVoD tendem a reservar espaço mais significativo aos longas-metragens, lançados ali em janela subsequente ao cinema. Tendem também a ser mais abertos à inclusão de títulos independentes, devido ao padrão de revenue share e licenciamento sem exclusividade. Esses serviços praticamente não investem em produção.

O SVoD, ao contrário, trabalha com padrão de licenciamento exclusivo a preço fixo, o que conduz o serviço ao modelo de comissionamento e investimentos da TV. Também por isso, as séries tendem a ser o formato mais valorizado. Mesmo importantes para a análise, considere-se que essas situações não são absolutas. Serviços vinculados a programadoras de TV, principalmente, podem utilizar outras estratégias.

Pelo modelo financeiro e a abrangência de público, as plataformas de compartilhamento que dão suporte a operações de AVoD competem especialmente com a TV aberta pelos investimentos publicitários do varejo de massa. Esse ambiente abriga múltiplos empreendimentos audiovisuais, inclusive com transmissão ao vivo, e pode se relacionar com eles de forma diferente. Nesse sentido, o YouTube tem sido a referência por um sistema de parcerias que reparte a publicidade segundo a audiência (45% para a plataforma). Plataformas e redes sociais começam também a investir em conteúdos premium, em especial a transmissão ao vivo das grandes ligas esportivas.

Apesar desses diferentes modelos de negócios, há características que unificam os múltiplos serviços do VoD, e que podem ser enumeradas da seguinte forma:

- A. É um serviço de comunicação audiovisual
- B. É prestado por provedores diretamente ou com a mediação de plataformas de internet ou operadoras/empacotadoras de televisão
- C. É baseado na oferta e transmissão não linear de conteúdos audiovisuais
- D. Os conteúdos audiovisuais podem ser oferecidos avulsos ou agregados em catálogo
- E. Destina-se à fruição do público em geral
- F. É oferecido por meio de redes de comunicação eletrônica, dedicadas ou não
- G. Possui finalidade comercial, sendo remunerado pelo usuário por meio de compras avulsas ou assinaturas e/ou por anúncios publicitários
- H. Implica algum nível de responsabilidade editorial do provedor pela seleção, licenciamento, organização e exposição dos conteúdos

Ocorrem diferentes relações de competição de cada modelo com outros segmentos do mercado e, portanto, há repercussão dessa classificação sobre a análise dos temas regulatórios. Como modalidade secundária temos ainda o *catch-up TV* como adaptação transitória e ponto de aproximação da televisão sobre o VoD.

Assim, identificamos alguns serviços que não aderem totalmente ao conjunto de características do VoD. Near VoD e push VoD simulam situações próximas ao modelo. Outras duas situações merecem atenção especial por interferirem nas relações concorrenciais. No Free VoD, os conteúdos ofertados compõem o catálogo de VoD sem ônus ao provedor, que os oferece ao usuário de forma gratuita ou quase gratuita. Esse tipo de situação geralmente decorre de integração vertical do provedor com o fornecedor dos conteúdos.

O segundo caso, a catch-up TV, não deve ser vista como um serviço de VoD propriamente dito por constituir prestação acessória à televisão que oferece ao espectador, sob a guarda do mesmo negócio de licenciamento e registro de marcas, uma facilidade para dispensá-lo da tarefa de gravar o programa, ou para permitir uma adequação mais flexível da programação à sua agenda. Dessa forma, o assunto entra no campo da regulação da TV por assinatura, hoje sob autoridade da ANCINE.

A catch-up TV pode ser definida pelas seguintes características:

- A. É serviço de comunicação audiovisual não linear
- B. É prestado por programadora de televisão aberta ou por assinatura
- C. Tem natureza acessória à programação linear regular
- D. Não exige pagamento adicional pelo usuário e está restrito à oferta de conteúdos exibidos anteriormente pela programadora
- E. Permite fruição em qualquer dispositivo ou ambiente tecnológico
- F. Oferece o conteúdo por período limitado e não superior ao prazo máximo licenciado para exibição do conteúdo naquela janela de comunicação pública.

De toda forma, no VoD, a construção de valor percorre cinco atividades identificáveis:

- 1. A **produção** envolve o processo de formação do valor primário dos conteúdos.
- 2. A **agregação** cria mecanismos e estratégias de marketing, distribuição e formação de audiência para aquelas marcas e conteúdos.
- 3. A organização de **catálogo** planeja, modela e faz a gestão dinâmica do agregado de títulos audiovisuais.
- 4. O **provimento** oferece catálogos ou conteúdos avulsos ao usuário, organiza e roteiriza sua exposição e auxilia a montagem da programação individual contratada pelo usuário.
- 5. A **distribuição** gere as redes de infraestrutura e entrega ao usuário os conteúdos adquiridos.

Essa estruturação já mapeada, quando aplicada ao mercado brasileiro, revela o modo de inserção do país nesse mercado e o significado do VoD para o audiovisual brasileiro. A evolução dos serviços até a situação atual compõe o panorama de categorias e o posicionamento dos principais provedores onde pudemos observar os níveis de concentração em cada mercado relevante.

Hoje, a Netflix domina amplamente o SVoD. Porém, seu share não pode ser considerado estável em face da perspectiva de crescimento de Apple, Disney e WarnerMedia nesse mercado. Haja vista as relações de substitutibilidade e concorrência entre segmentos, cabe avaliar também a

concentração no mercado audiovisual doméstico por assinatura (SVoD + TVA), dado que altos níveis de concentração podem induzir efeitos negativos sobre as taxas de crescimento.

No mercado brasileiro, o VoD já alcançou estrutura sofisticada, relevância econômica e importância entre os usuários. Neste momento, é o único serviço audiovisual que apresenta expansão, uma vez que tanto TV por assinatura como cinema vivem um período de refluxo após o crescimento da última década e, principalmente, por conta dos impactos da pandemia de COVID-19 sobre a economia e os hábitos de consumo como um todo. A expectativa dos agentes econômicos nacionais coloca o VoD em posição de centralidade nas estratégias de desenvolvimento do mercado audiovisual, em particular pela inclusão da produção brasileira nos catálogos e serviços.

Os provedores internacionais constituem a vanguarda e principal força da expansão dos serviços no Brasil. A Netflix domina os serviços de SVoD no Brasil sem concorrente próximo, apesar do crescimento rápido de alguns de seus concorrentes. Sua estratégia visualiza escala global e crescente controle sobre os conteúdos oferecidos, com um agressivo plano de investimentos em produção ainda não sustentado por receitas operacionais. Disney +, HBO MAX (recentemente lançado no Brasil, substituindo o atual serviço HBO GO) e Amazon Prime Vídeo são outros provedores internacionais importantes de SVoD.

No TVoD, apesar de mais fragmentado, iTunes Store (Apple) e Google Play são provedores de referência entre as lojas. A Apple (assim como Disney e WarnerMedia entre as grandes detentoras de marcas audiovisuais) tem investido na produção própria e lançou em 2019 seu serviço por assinatura, que combina característica de SVoD e TVoD.

De sua parte, praticamente todos os empreendimentos de AVoD baseiam-se em plataformas e/ou redes sociais de matriz estrangeira. O YouTube, da Google, apresenta-se como o serviço dominante entre as plataformas, centralizando uma imensa multiplicidade de empreendimentos audiovisuais sob o seu sistema de parcerias com repartição de receitas de publicidade (55-45). Facebook, companhia líder no mercado de redes sociais, tem alterado sua posição estratégica para operar mais diretamente no mercado de conteúdos, seja na produção, seja na disputa por conteúdos premium ao vivo.

Quanto aos players nacionais, os principais grupos privados de mídia brasileiros foram organizados sobre a radiodifusão, financiada por publicidade. Assim como ocorreu na expansão da TV paga, entre essas companhias apenas o Grupo Globo tem feito apostas mais expressivas no VoD. No catálogo do Globoplay, é bastante visível a centralidade dos conteúdos dos canais abertos e pagos do grupo. Entre os filmes, observa-se um grande número de obras brasileiras, com destaque para os títulos coproduzidos pela Globo Filmes. O provedor promete expandir o desenvolvimento de conteúdos exclusivos para o futuro. Vínculos e relações de concorrência com outras operações por assinatura colocam alguns obstáculos em relação à escala necessária a esses investimentos. Há muitos serviços de TVoD providos por programadoras de TV. Nesses casos, o serviço opera sem autonomia, e os catálogos geralmente estão associados à grade dos canais. As distribuidoras e empacotadoras de canais têm operado no provimento de VoD como agregadoras de segunda ordem, de forma semelhante à função reservada a elas pelo marco regulatório da TV paga. Dessa forma, elas oferecem serviços/catálogos organizados por outros provedores, em geral pelas programadoras dos canais que veiculam.

A expressiva participação dessa nova janela de conteúdo no mercado audiovisual coloca diferentes desafios para uma regulação que permita a criação de um ambiente econômico e concorrencial equilibrado entre esse novo segmento e os segmentos já estabelecidos, considerando as diferenças entre os modelos de negócio operados. Veremos abaixo, de forma sintética, alguns destes desafios que devem ser contemplados no enfrentamento da questão.

A questão tributária

O ISS e a CONDECINE são os dois tributos de menção obrigatória na análise do VoD. Com a inclusão do streaming de vídeo entre as hipóteses de incidência do ISS (LC157, de 2016), as receitas das principais operações de VoD passaram à incidência desse tributo municipal (alíquotas no intervalo de 2% a 5%), em detrimento do ICMS, de âmbito estadual. Isso pode implicar uma diferença de tratamento em relação à TV por assinatura. Além disso, considerado o conjunto de tributos incidentes sobre valor agregado ou o consumo (destacadamente COFINS e Contribuição para o PIS, além de ISS e ICMS), o ônus tributário no Brasil é significativamente mais baixo do que algumas economias vizinhas.

Pelo modelo atualmente em vigor, há previsão de incidência da CONDECINE sobre as remessas financeiras ao exterior (CONDECINE-remessa) e sobre a exploração de obras publicitárias e não publicitárias em segmentos de mercado não classificados. A primeira importa uma contribuição *ad valorem* sob controle administrativo da Receita Federal, mas que tem relação direta com as políticas de financiamento público e coprodução de obras independentes. A segunda refere-se a uma cobrança por cada título veiculado no serviço e traz dificuldades quando aplicadas a modelos de negócio de catálogo, sintetizando assim a maior parte das distorções do atual modelo regulatório quando aplicado ao VoD.

Teremos oportunidade de nos aprofundarmos nestas distorções na próxima seção, onde analisaremos mais detalhadamente os diferentes aspectos da CONDECINE como um todo, e para o caso do VoD, em particular. Por ora, vale apenas mencionar que, sob o enquadramento atual do VoD, há efeitos problemáticos da CONDECINE sobre as relações de competição e a formação de catálogos mais amplos. Os catálogos têm seu custo tributário elevado em proporção à sua amplitude, independentemente dos resultados comerciais obtidos. Os efeitos esperados são contrários ao preceituado, com a tendência à redução da quantidade e diversidade dos títulos, dificuldades de inclusão de obras independentes, menor oferta de serviços e maior concentração.

Investimento dos provedores em produção independente

Como visto ao longo deste trabalho, a política pública brasileira para o setor audiovisual tem sido marcada pelo forte incentivo a obras de caráter independente, em consonância com o que é realizado com a maioria dos países no mundo. Tanto nas janelas de salas de exibição, quanto de TV, os marcos regulatórios existentes são voltados para buscar a diversidade e ampliação da cultura nacional através deste tipo de obra e parece mais do que razoável que a inserção do segmento de VoD seja efetivada, mas dentro de um modelo que mantenha o equilíbrio entre as características do negócio e os objetivos da política pública

Neste sentido, destaca-se que, em face dos riscos e da forma de produção de valor em múltiplas janelas, a equação econômica para a produção de conteúdos independentes utilizada no país exige a participação financeira de programadoras e provedores. De parte dos provedores, catálogos amplos, exclusivos e atrativos são uma necessidade para a competição. Nessa relação de interesses ao menos parcialmente convergentes, a definição de obrigações ou incentivos públicos, caso adotados, pode ser um elemento catalisador ou multiplicador de uma dinâmica de investimentos. Entre as alternativas estão o investimento de parte das receitas do provedor, que pode ser sujeita a dedução fiscal, ou o uso dos mecanismos de incentivo, a exemplo de outros segmentos.

Os mecanismos de incentivo hoje existentes utilizam a renúncia de créditos tributários com o objetivo de estimular parcerias em licenciamento e coprodução de obras independentes, aliviando o financiamento público de parte importante do ônus dos processos de seleção dos projetos. Provedores poderiam utilizar esses mecanismos, cabendo alguma adequação de parâmetros, procedimentos e normativas antes de sua eventual adoção no segmento.

Tratamento da cronologia das janelas de exploração

O sistema de exploração sequencial dos conteúdos foi construído, ao longo da evolução dos serviços audiovisuais, como modelo racional para ao mesmo tempo maximizar a rentabilidade das obras, mediar os interesses entre os diversos agentes e prover de mais eficiência os mecanismos de distribuição. Embora permaneça funcional, o sistema é pressionado por alguns provedores, que precisam de fortes ganhos de escala e escopo para bancar suas atividades e crescimento. Para o marco regulatório do VoD, essa tensão desdobra-se em três assuntos. O primeiro diz respeito à pressão sobre o cinema, para a exibição próxima ou simultânea dos filmes em SVoD. Essa possibilidade tende a desorganizar tanto os serviços de cinema, que não se sustentam como janela complementar de exibição dos filmes, quanto a própria produção de longas-metragens. Um segundo ponto de tensão é a catch-up TV, tema já sujeito à regulação da ANCINE, que envolve a administração da CONDECINE-título, obrigações quanto ao registro e à coleta de dados do mercado audiovisual e matérias relativas ao financiamento público. Por fim, um terceiro ponto refere-se a cronologia das mídias e a forma como ela afeta também as hipóteses de financiamento público dos projetos com destinação inicial em VoD.

Responsabilidade editorial

A organização do catálogo e seu provimento em serviços de VoD implicam atividade editorial sob responsabilidade dos agentes. Isso vale especialmente para os provedores dos serviços, mas envolve também as plataformas de compartilhamento. Mesmo que a parte mais significativa dos conteúdos não esteja sob sua responsabilidade, as plataformas definem sua organização, inclusive por meio de mecanismos automáticos e algoritmos, e fazem o licenciamento ao usuário. Para a efetividade das normas de proteção aos menores, acessibilidade etc., é recomendável que as medidas regulatórias relacionadas com essas disciplinas tenham um

marco regulatório bem definido da divisão de competências entre as instituições de estado envolvidas.

Nesse tema identificamos os seguintes eixos de debate:

- Abrangência da responsabilidade
- exigência de registro dos responsáveis
- Aplicabilidade da legislação de proteção à infância
- Obrigações relativas à veiculação de publicidade
- Obrigações relativas aos conteúdos de incitação ao ódio e à violência
- Condições de acessibilidade dos serviços aos deficientes auditivos e visuais
- Prestação de informações ao usuário relativas ao serviço

No atual estágio das discussões, já parece clara a necessidade de que o VoD seja objeto de um marco regulatório próprio, que respeite às especificidades do seu modelo de negócio e não inibia o seu crescimento. Com isso, deve-se buscar inserir esse importante segmento no espaço da política pública e seus objetivos de ampliação da cultura nacional, da diversidade e do desenvolvimento econômico do setor audiovisual brasileiro como um todo, mas de forma eficiente e sem distorções, minimizando assimetrias e incentivando a concorrência.

Em relação aos temas acima expostos, além de estabelecer a aplicabilidade da legislação atual sobre os serviços de comunicação audiovisual sob demanda, o marco regulatório deve avaliar a conveniência de novos preceitos e abordagem que atualizem as regras sob os parâmetros mais recentes do debate público e da jurisprudência, além de definir a competência para sua imposição.

Neste sentido, tem destaque o Grupo de Trabalho criado no âmbito do Conselho Superior de Cinema (CSC) para elaboração de proposição legislativa para regulamentação dos serviços de comunicação audiovisual sob demanda (VoD), conforme RESOLUÇÃO Nº 2, de 10 de dezembro de 2019.

O GT foi formado por representantes da Secretaria-Especial de Cultura, da ANCINE, do Ministério da Economia, de um especialista do setor e de um representante da sociedade civil, além Casa Civil, coordenadora do GT.

Foram realizadas nove reuniões, na qual foram ouvidas diversas entidades e representantes do setor, além de uma apresentação inicial pela ANCINE. Ao final, apresentação do **Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho para elaboração de proposição legislativa para regulamentação dos serviços de Vídeo sob Demanda (VoD)**, que contou com as seguintes recomendações:

a) Pagamento da CONDECINE sobre o faturamento

- *“O modelo atual de tributação da CONDECINE, por título, não atende à lógica econômica do segmento de VoD, e necessita de grande aparato burocrático, tanto no sentido do gasto público para a administração tributária quanto nos custos transacionais para agentes econômicos. O pagamento sobre faturamento guarda o princípio da isonomia tributária, de maneira mais objetiva que o modelo atual, por título.”*

b) Investimento direto na realização de coproduções com produtoras brasileiras

- “Mesma lógica da CONDECINE-remessa”.
- c) **Definição da alíquota da CONDECINE sobre o faturamento**
 - “Estabelecimento de alíquota que não onere desmedidamente as empresas e possibilite o fomento do setor audiovisual de forma sustentável.”
- d) **Evitar a dupla cobrança de CONDECINE:** empresas de telecomunicações, CONDECINE Remessa e isenção para serviços exclusivamente de esportes e notícias.

OUTROS DESAFIOS PARA O MARCO REGULATÓRIO: EXPERIÊNCIAS RECENTES

Além da questão do serviço de Vídeo sob demanda, esse cenário de mudanças tecnológicas, novas formas de consumo e oferta de conteúdo, reorganização de serviços e reestruturação de agentes econômicos já vem colocando pressão sobre as estruturas regulatórias do setor. Com isso, as instituições envolvidas vêm sendo obrigadas a atuar na adequação dessa nova realidade perante marcos normativos que não foram originalmente concebidos para enfrentamento desse cenário.

Particularmente a Ancine e a Anatel, no âmbito das suas competências, vêm se defrontando com situações similares, onde há necessidade de que os agentes reguladores definam como as mudanças do mercado devem dialogar com o marco regulatório. Dois casos recentes são emblemáticos neste sentido.

O primeiro caso refere-se à necessidade de enquadramento regulatório do Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet, uma modalidade de serviço o conteúdo dos canais de programação é disponibilizado, de forma linear, diretamente pelas próprias programadoras através da internet, mediante assinatura. Esse é um serviço que, assim como o VoD, não existia no momento da promulgação do marco regulatório e que está diretamente atrelado à expansão da disponibilidade de internet via banda larga.

A entrega direta de conteúdo audiovisual linear por outros agentes e com apoio de novas tecnologias acaba por produzir um novo e relevante modelo de negócio, que compartilha de similaridades com o serviço de SEAC diretamente regulado pela norma, mas que também contém significativas diferenças. Havia, portanto, a necessidade de definir se as características do serviço o caracterizavam como SeAC, estando sujeito, portanto, a todas as obrigações regulatórias inerentes ao segmento de TV paga, ou se este modelo de oferta deveria ser enquadrado no âmbito dos Serviço de Valor Adicionado – SVA, nos termos do art. 61 da Lei Geral de Telecomunicações - Lei 9.472/97, que diz:

Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.

A análise dessa questão está permeada pela necessidade de os agentes reguladores atuarem estabelecendo um regime regulatório que proteja a concorrência, que trate de forma isonômica com aqueles serviços com quem compete diretamente, e coíba as práticas abusivas do mercado regulado corrigindo eventuais assimetrias regulatórias.

Nesse sentido, a Ancine realizou Consulta Pública sobre o tema e a questão também foi objeto de análise na Anatel e em instâncias judiciais. Após analisar as contribuições dos agentes na Consulta, a Ancine se manifestou quanto à questão a partir de duas perspectivas. A primeira dela, buscando uma interpretação da norma, onde entendeu-se que a questão do enquadramento do Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet passa, necessariamente, pela interpretação de dispositivos da Lei n.º 12.485/2011, que trata do SeAC, e da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, que estabelece os princípios gerais da política nacional do audiovisual. A definição de SeAC consta do inciso XXIII do art. 2º da Lei n.º 12.485/2011:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

...

XXIII- Serviço de Acesso Condicionado: serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.”

Já o enquadramento do SeAC como serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura consta do inciso I do §4º do art. 1º da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001:

“§4º Para os fins desta Medida Provisória, entende-se por:

...

I- serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura: serviço de acesso condicionado de que trata a lei específica sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado;”

A interpretação destes dispositivos nos mostra que não seria o simples ato de comercialização de determinado conteúdo audiovisual ou o caráter linear de tal conteúdo que caracterizariam o SeAC. O que define o SeAC é a distribuição de conteúdo audiovisual diretamente por um serviço de telecomunicação. Com efeito, não obstante a semelhança entre determinadas características dos serviços, o Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet

não se caracteriza como SeAC ou como serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, nos termos do inciso I do §4º do art. 1º da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001.

Isto porque, a Lei n.º 12.485/2011, ao mencionar as possíveis tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação, promoveu a convergência tecnológica do SeAC enquanto serviço de telecomunicação e unificou uma disciplina normativa até então fragmentada em diplomas diferentes, a depender da tecnologia para distribuição do conteúdo ao consumidor, a saber: Serviço de TV a Cabo (TVC), de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal (MMDS), de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH) e Especial de Televisão por Assinatura (TVA). Contudo, não houve modificação do conceito de serviço de telecomunicação. Logo, os métodos de interpretação literal, histórica e teleológica delimitam a aplicação da referida Lei aos serviços de telecomunicações e não autorizam uma interpretação extensiva da mesma, ainda mais na hipótese dessas interpretações resultarem em barreiras à entrada no mercado audiovisual e à inovação tecnológica.

A Ancine avaliou ainda que uma interpretação sistemática também não parece autorizar a extensão do regime jurídico do SeAC aos novos serviços. O §3º do art. 222 da Constituição estabelece que “os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais”. No caso em exame, a lei específica é a Lei n.º 12.485/2011. E o inciso I do §4º do art. 1º da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001 confirma a hipótese, ao preceituar que o serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura é o serviço de acesso condicionado de que trata a lei específica sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, ou seja, a Lei n.º 12.485/2011. Assim, muito embora a Constituição explicita os meios de comunicação eletrônica, independente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, o fato é que o texto constitucional faz ressalva à lei específica. E, atualmente, a lei específica é a Lei n.º 12.485/2011.

Além do aspecto interpretativo, a análise da Ancine sobre o tema avançou sobre as questões gerais envolvendo as transformações do mercado regulado, muitas delas já citas anteriormente neste trabalho. Reconheceu-se que a internet, as novas tecnologias e as respectivas possibilidades revelam um novo cenário para o mercado audiovisual, expressivamente distinto daquele existente à época da edição da Lei n.º 12.485/2011 e que a atuação regulatória não pode desconsiderar a inovação e os novos modelos de negócio (linear ou não linear), tampouco as mudanças de comportamento dos consumidores, bem como o fato de que o desenvolvimento tecnológico amplia significativamente a competitividade e a concorrência na indústria audiovisual brasileira, assim como as possibilidades de comercialização e de veiculação de conteúdo, inclusive no que se refere à produção audiovisual brasileira.

Diante dessas considerações a Ancine decidiu, de forma unânime, que o Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet não se enquadra como SeAC para efeito das competências de regulação e fiscalização da ANCINE, especificamente no que tange ao exercício das atividades de produção, programação e empacotamento, não estando sujeitos, portanto, ao regime jurídico de que trata a Lei n.º 12.485/2011.

Vale dizer que a decisão está em consonância com a posição tomada pela Anatel de que, no que tange ao exercício das atividades de distribuição, a Oferta de Conteúdo Audiovisual Programado via Internet por meio de Subscrição (SVOD) são SVA e, portanto, não se enquadram como SeAC.

A decisão da Ancine foi dada no contexto onde reconhece-se que o Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet, tal como o Serviço de Comunicação Audiovisual sob Demanda (VoD), são resultado de um novo ambiente negocial, dinâmico e tecnológico e que a eliminação de barreiras e obstáculos aos novos agentes e negócios, assim como o afastamento da insegurança e instabilidade jurídica, são medidas necessárias ao aumento das possibilidades de desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira. Nesse contexto, para efeito da redução das assimetrias regulatórias, da atração de novos investimentos e do estímulo à produção brasileira independente, a Ancine se pronunciou pela necessidade de modernização da legislação em vigor e criação de regramento específico que dê conta das questões impostas pela atual realidade do mercado, que garanta o desenvolvimento setorial e a concorrência equilibrada, o que tende a resultar no aumento da oferta de opções e na melhoria das condições de acesso e de consumo de conteúdo audiovisual, inclusive em termos de preço e bem-estar.

Uma segunda situação concreta de pressão sobre o marco regulatório foi fusão entre os grupos AT&T e TimeWarner. As duas empresas, que atuam em escala global possuem presença no Brasil. Enquanto a AT&T possui participação na operadora de TV a cabo SKY, a TimeWarner controle diferentes programadoras de TV paga no país. A fusão, portanto, criava potencial conflito com o art. 5º da Lei nº 12.485/11, que diz:

“Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços. (Vigência)”

§ 1º O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 2º É facultado às concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e a produtoras e programadoras com sede no Brasil, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, prestar serviços de telecomunicações exclusivamente para concessionárias e permissionárias dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens ou transportar conteúdo audiovisual das produtoras ou programadoras com sede no Brasil para entrega às distribuidoras, desde que no âmbito da própria rede.

§ 3º É facultado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, controlar produtoras e programadoras com sede no Brasil que exerçam atividades exclusivamente destinadas à comercialização de produtos e serviços para o mercado internacional.”

Esse dispositivo veda, no âmbito do SeAC, a integração vertical das atividades de programação e distribuição, bem como a propriedade cruzada entre os respectivos agentes econômicos. O objetivo da norma é a prevenção de condutas discriminatórias e excludentes – tanto no licenciamento de canais próprios quanto no empacotamento de canais concorrentes – especialmente por parte de agentes com expressivo poder de mercado, além de outros possíveis efeitos negativos à competição, como o aumento de preços, a perda de qualidade dos produtos e serviços e a diminuição da variedade de ofertas aos consumidores.

Uma vez que AT&T e TimeWarner detinham operações no Brasil nas atividades de distribuição e programação, respectivamente, o resultado da fusão global das empresas ia de encontro ao dispositivo.

Os impactos da operação de fusão no Brasil foram analisados inicialmente pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) que analisou a fusão do ponto de vista concorrencial e a condicionou à celebração de Acordo de Controle de Concentrações (ACC) que conta com uma série de medidas que desestimulam a condutas anticompetitivas pelas partes. O Acordo se baseia, primeiramente, na separação estrutural entre as empresas após a integração. Tanto a Sky quanto as programadoras dos canais do grupo Time Warner devem ser mantidas como pessoas jurídicas separadas, com estruturas de administração e governança distintas. Prevê-se, também, que as empresas não devem trocar informações concorrencialmente sensíveis ou que possam implicar discriminação entre agentes concorrentes no mercado. Um segundo eixo do Acordo está centrado nas buscas por mecanismos que evitem a discriminação de preços pela empresa integrada em relação a seus concorrentes tanto no âmbito da atividade de programação quanto na atividade de distribuição/empacotamento. Nesse sentido, todos os acordos de licenciamento dos canais de programação das programadoras do grupo Time Warner, bem como todos os acordos de licenciamento da Sky, passariam a ser formalizados.

Em sua decisão sobre a operação, o CADE limita sua análise aos aspectos concorrenciais, enfatizando que aspectos regulatórios, ligados ao já citado art. 5º da Lei nº 12.485/11, deveriam ser abordados no âmbito das agências reguladoras competentes: Anatel e Ancine.

Atuando apenas em relação aos aspectos regulatórios envolvidos no segmento de distribuição, a Anatel decidiu, por maioria, declarar a regularidade plena da Operação, por não haver contrariedade com o art. 5º da Lei nº 12.485/2011.

A matéria em seguida foi abordada pela Ancine que, em sua análise, também limitada aos aspectos regulatórios, identificou os potenciais prejuízos econômicos e ao bem-estar social gerados por eventuais restrições à operação que poderia causar, por exemplo a suspensão ou cancelamento de cerca de 22 canais de programação, dos quais a grande maioria constituíam canais de espaço qualificado, com evidentes perdas para os consumidores tanto no que se refere ao consumo de produtos nacionais quanto no que tange à variedade de ofertas. A suspensão destes canais também implicaria significativa redução das possibilidades de comercialização de conteúdo audiovisual brasileiro, uma das maiores conquistas setoriais da Lei do SeAC. Além disso, frisou-se que as programadoras do grupo se constituem grandes investidores de recursos de incentivo fiscal em obra nacionais e que eventual fim da sua operação no país implicaria o

desinvestimento de recursos públicos e privados, especialmente nas coproduções brasileiras independentes.

Paralelamente, a análise da Ancine sobre o caso destacou que os principais prejuízos que o art. 5º da Lei nº 12.485/11 buscava evitar foram indiretamente contemplados na avaliação do CADE, que, no âmbito concorrencial, estabeleceu regras para inibir as condutas anticompetitivas potenciais envolvidas em situações de propriedade cruzada.

Foi considerada também, na avaliação regulatória da Ancine, que eventual pronunciamento excessivamente restritivo ampliaria as assimetrias regulatórias e concorrenciais entre o SeAC e os novos segmentos de mercado audiovisual – a exemplo do VoD e o Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet. Este cenário agravaria significativamente os atuais desafios do SeAC, inclusive em potencial prejuízo aos efeitos positivos da Lei nº 12.485/2011 para o mercado audiovisual brasileiro. No tocante às atividades de produção, programação e empacotamento, o cenário de convergência e inovação tecnológica potencializa as possibilidades de comercialização e de veiculação de conteúdo audiovisual. Assim, da mesma forma que no caso dos Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet, a conclusão da Ancine foi no sentido de que há necessidade de modernização da legislação em vigor, para efeito da redução das assimetrias regulatórias, da atração de novos investimentos e do estímulo à produção brasileira independente.

Diante desses elementos, a Ancine decidiu unanimemente pela aprovação da operação no país.

Um desdobramento interessante e recente em relação à fusão entre essas duas empresas foi a recente fusão entre a WarnerMedia e outro grande grupo de mídia, o Discovery. Essa movimentação pode ser vista de duas formas. Por um lado, amplia a tendência de concentração do setor e acentua a tendência de integrações e fusões globais entre agentes visando obter maiores retornos de escala para competir nos novos segmentos que surgem. No entanto, a aquisição também parece trazer em sua orientação um sinal de que a fusão entre as atividades de distribuição e produção de conteúdo parece dar sinais de enfraquecimento, uma vez que essa nova aquisição foi feita de forma a separar a estrutura de mídia do recém-adquirido grupo Warner do restante do conglomerado AT&T³⁷. Os desdobramentos desse fato recente ainda devem ser observados, mas o que podemos verificar é que adicionam complexidades à dinâmica de mercado, ampliando os desafios para a regulação.

Assim, o que essas decisões relatadas demonstram é que os desafios impostos pelo atual cenário do setor, descrito nas seções anteriores, já pressionam a regulação e geram assimetrias que podem agravar a crise no segmento de TV paga e inibir o estabelecimento de um ambiente econômico seguro, que permite a concorrência, incentive a inovação e permita à política pública alcançar seus objetivos de valorização da cultura nacional e da produção independente.

³⁷ Ver: < <https://www.washingtonpost.com/business/2021/05/22/discovery-warner-media-att-spinoff/> > acesso em 30/06/2021; < <https://www.cnbc.com/2021/05/17/att-fought-doj-for-time-warner-only-to-spin-out-three-years-later.html> > acesso em 30/06/2021

A CONDECINE

Principal marco legal da atual política para o setor audiovisual, a Medida Provisória 2.228-1/01 também estabeleceu o principal instrumento voltado ao financiamento das ações previstas: a CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.

A CONDECINE é uma Contribuição Especial da espécie Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – (CIDE), devida pela exploração comercial de conteúdo audiovisual. Como toda CIDE, deve estar revestida de natureza extrafiscal, corrigindo distorções e abusos em segmentos de mercado que se encontram em estado de desequilíbrio econômico, e apresentar sua arrecadação vinculada, ou seja, deve ser utilizado para desenvolvimento do próprio setor sobre o qual se incide a contribuição.

A vinculação da arrecadação foi estabelecida pelo artigo 34 da citada Medida Provisória (MP) ao dispor que o "produto da arrecadação da CONDECINE será destinado ao Fundo Nacional da Cultura – FNC e alocado em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual, para aplicação nas atividades de fomento relativas aos Programas de que trata o art. 47 desta Medida Provisória".

Com relação à natureza extrafiscal, a Constituição Federal/1988, em seu Inciso III, § 2º do artigo 149, permite a adoção de duas alíquotas que serão utilizadas para calcular qual será o valor devido pelo sujeito passivo da CIDE, são elas:

- *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; ou
- específica, tendo por base a unidade de medida adotada (EC n. 33/2001)

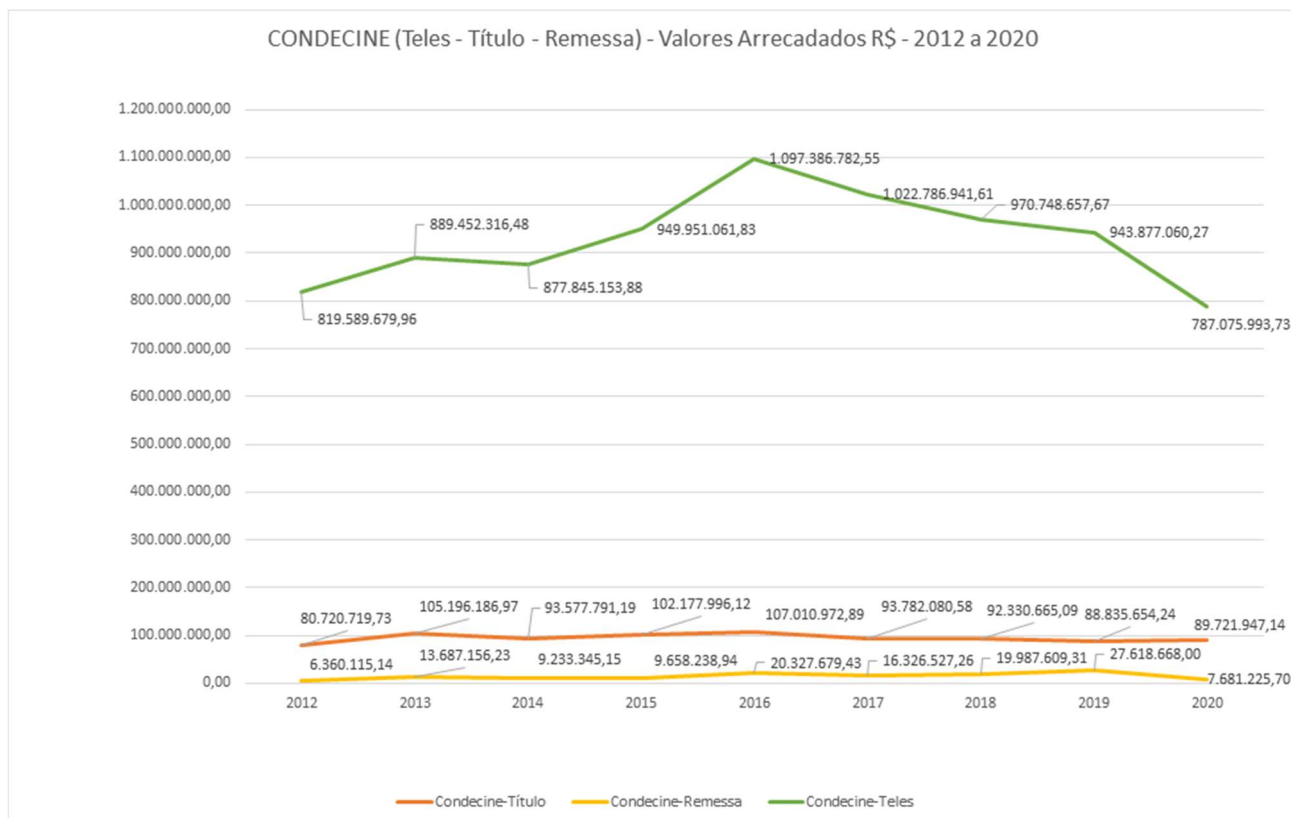
Percebe-se assim a nítida extrafiscalidade dos parâmetros constitucionalmente permitidos para valoração do valor a ser recolhido pelo sujeito passivo da CIDE, utilizando-se o ganho econômico/faturamento e vulto da operação comercial (alíquota *ad valorem*) ou uma grandeza física (quilogramas, metros, litros, etc.).

A formatação inicial da CONDECINE, dada pela Medida Provisória 2.228-1/01, foi significativamente alterada pela Lei nº 12.485/11. A partir deste marco regulatório, a prática administrativa consagrou três formas conceituais intuitivas de abordar a CONDECINE:

- i. CONDECINE-Títulos: cobrada pela veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas;
- ii. CONDECINE-Remessa: cobrada no pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação; e
- iii. CONDECINE-Teles: cobrada pela prestação de serviços de telecomunicações que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais listados no Anexo I da Medida Provisória nº 2.228- 1/2001.

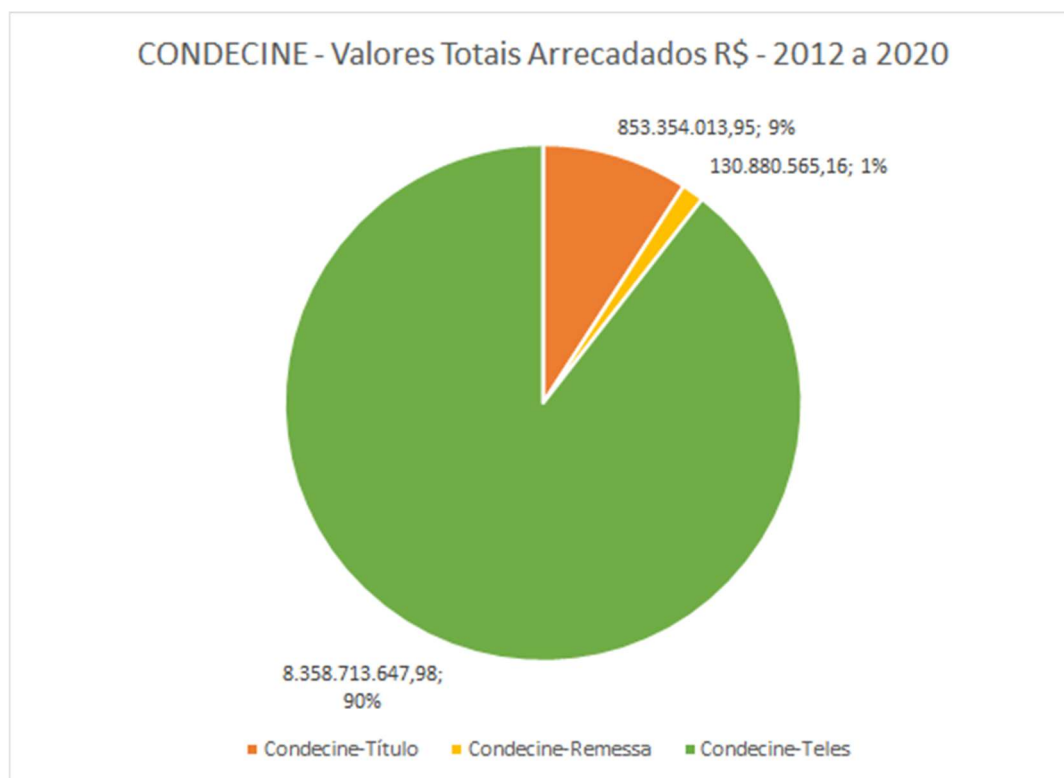
Os gráficos abaixo dão uma ideia dos montantes envolvendo a arrecadação destas três modalidades de CONDECINE nos últimos anos. Podemos observar que, entre 2012, a CONDECINE-Teles representou 90% do valor arrecadado, totalizando mais de R\$ 8 bilhões.

Gráfico 57 – Arrecadação anual das três modalidades de CONDECINE



Fonte: Ancine

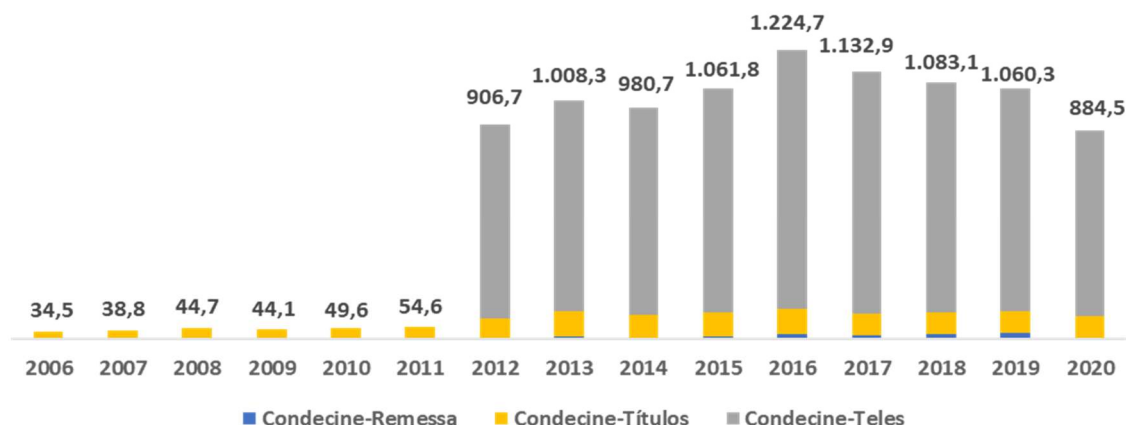
Gráfico 58 – Arrecadação acumulada das três modalidades de CONDECINE entre 2012 e 2020



Fonte: Ancine

Essa modalidade (CONDECINE-teles) foi introduzida pela Lei nº 12.485/11 e os gráficos abaixo mostram como ela expandiu significativamente os valores arrecadados deste então.

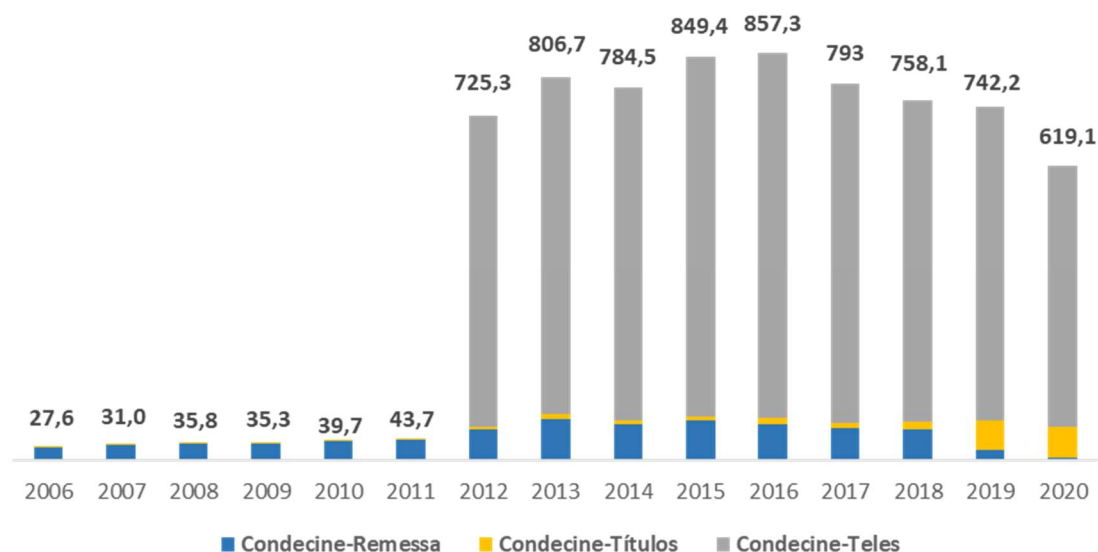
Gráfico 59 – Arrecadação da CONDECINE (valores líquidos sem o abatimento da DRU – R\$ milhões)



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2901.pdf>.

Considerando que sobre os valores arrecadados incide a Desvinculação das Receitas da União (DRU), tem-se a seguinte evolução líquida da arrecadação da CONDECINE:

Gráfico 60 – Arrecadação da CONDECINE (valores líquidos com o abatimento da DRU – R\$ milhões)



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2901.pdf>.

Como veremos um pouco mais adiante neste trabalho, a CONDECINE possui papel essencial no desenvolvimento do mercado audiovisual, pois é central para o funcionamento tanto dos mecanismos de incentivo indireto (renúncia fiscal) quanto, principalmente, dos mecanismos de incentivo direto (Fundo Setorial do Audiovisual).

No caso dos mecanismos de incentivo indireto (Lei do Audiovisual nº 9.695/1993 e MP nº 2228-1/2001), é permitido que contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) tenham abatimento de imposto de renda ou no pagamento da CONDECINE, caso contribuam para o financiamento de obras audiovisuais.

Já o incentivo direto se dá basicamente por meio do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), cuja principal receita é justamente a CONDECINE. Ou seja, pode-se dizer que esse processo de expansão da arrecadação oriundo da CONDECINE-Teles impactou diretamente na expansão da quantidade de recursos disponíveis para o fomento do setor audiovisual, via FSA.

Teremos oportunidade de observar, mais adiante neste trabalho, como a CONDECINE se articula com os mecanismos de fomento. Por ora, vamos nos ater a uma explicação do seu funcionamento, dando especial ênfase à CONDECINE-Título, por ser esta uma categoria de particular interesse devido aos seus impactos em relação às recentes mudanças ocorridas na dinâmica do setor e dos seus modelos de negócio, descritas na seção anterior.

DA CONDECINE-TÍTULO

A CONDECINE-Título está prevista nos incisos I e III do art. 32 da MP nº 2228-1/2001, nos seguintes termos:

Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador:

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas

(...)

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional.

Diz ainda o art. 33 da MP nº 2228-1/01

Art. 33. A Condecine será devida para cada segmento de mercado, por

I - título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica destinada aos seguintes segmentos de mercado:

- a) salas de exibição;*
- b) vídeo doméstico, em qualquer suporte;*
- c) serviço de radiodifusão de sons e imagens;*
- d) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura;*
- e) outros mercados, conforme anexo.*

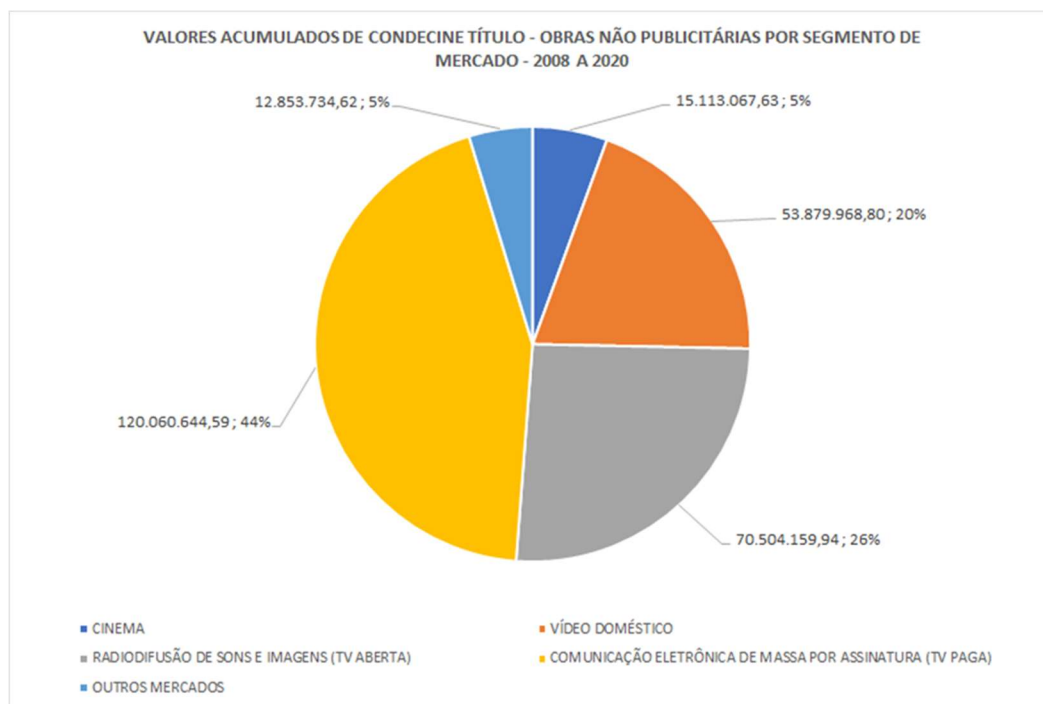
II - título de obra publicitária cinematográfica ou videofonográfica, para cada segmento dos mercados previstos nas alíneas “a” a “e” do inciso I a que se destinar;

De forma simplificada, a lei dispõe que a CONDECINE-Títulos deve ser recolhida para cada obra (Título) veiculado em diferentes segmentos de mercado, sejam elas publicitárias ou não-publicitárias. Destaca-se que a norma se refere explicitamente que o fato gerador é atribuído “por segmento de mercado”. Ou seja, por exemplo, uma obra veiculada primeiramente em salas de cinema e, em seguida, na TV, deve recolher a contribuição duas vezes, uma para cada um destes segmentos.

Como vimos nos gráficos acima, a CONDECINE-Títulos foi responsável por cerca de 853 milhões em arrecadação entre 2012 e 2020. Tal montante corresponde a pouco mais de 10% do valor arrecadado no mesmo período pela CONDECINE -Teles.

O gráfico abaixo nos mostra que, entre 2008 e 2020, ao considerarmos obras apenas obras não publicitárias, a maior parte da arrecadação referiu-se à veiculação de obras no segmento de tv paga (44%) e aberta (26%).

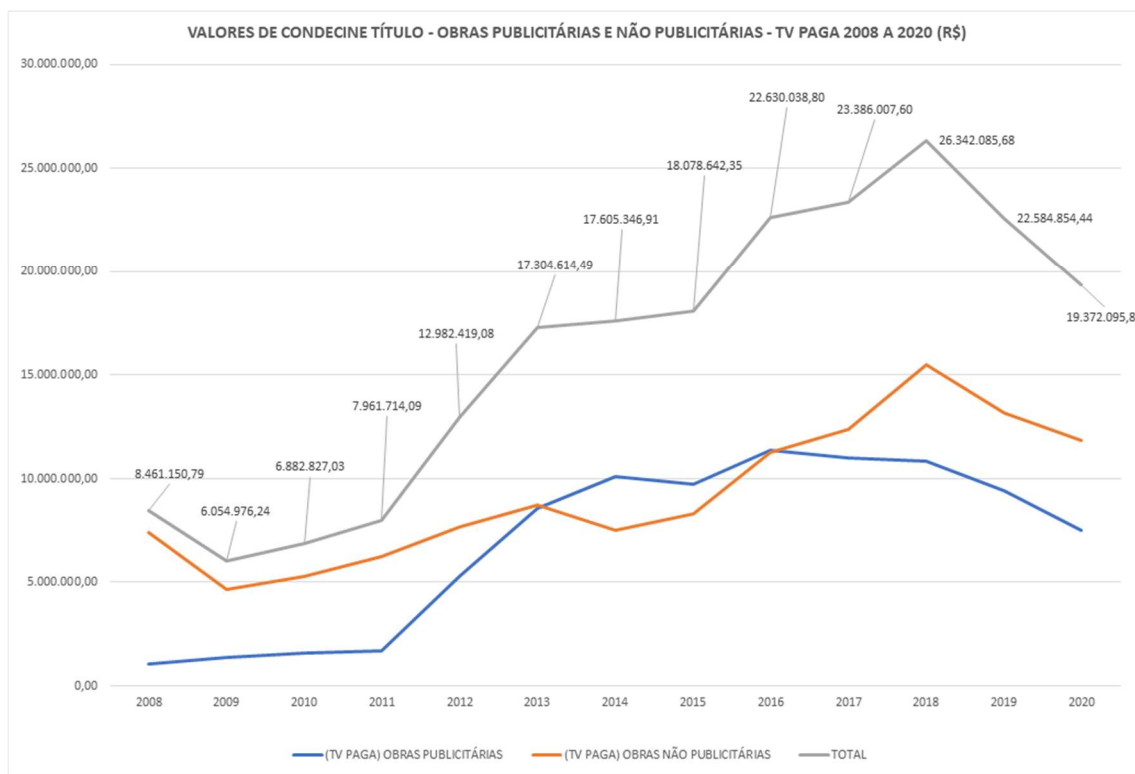
Gráfico 61 – Arrecadação da CONDECINE-Título não-publicitária acumulada entre 2008 e 2020, por segmento.



Fonte: Ancine

É possível observar também que a arrecadação da CONDECINE -Título para veiculação na TV paga, envolvendo tanto obras publicitária quanto não-publicitária, se impulsionou a partir do marco regulatório para o segmento, em 2011.

Gráfico 62 – Arrecadação anual da CONDECINE-Título não-publicitária e publicitária no segmento de TV paga.



Fonte: Ancine

No que tange à CONDECINE-Título, esse trabalho se aprofundará nas dificuldades que atingem particularmente esse formato de CONDECINE onde o fator gerador é veiculação da obra em determinado segmento de mercado.

Já observamos, em seção anterior, que a dinâmica do mercado audiovisual se alterou significativamente desde a promulgação dos principais marcos regulatórios nacionais e de como essas mudanças têm jogado pressão sobre a forma como a política pública se estrutura para atuar no setor audiovisual

Após quase 20 anos desde a criação da Contribuição, as distorções se amplificaram, devido às grandes transformações sofridas pelo mercado audiovisual ao longo desses anos, sobretudo em função do desenvolvimento tecnológico, e que afetaram a forma de fruição e de exploração econômica das obras audiovisuais em todos os segmentos.

Destaca-se o surgimento de um novo segmento de mercado, o vídeo por demanda – VOD, que, além de não estar expressamente coberto pela Medida Provisória que criou a CONDECINE, está sendo responsável, como vimos, por uma verdadeira revolução nos hábitos de consumo audiovisual por parte do público, impactando profundamente toda a cadeia econômica do audiovisual.

Particularmente, no caso da CONDECINE-Título nesse contexto de mudanças do setor, é na alíquota definida pelo legislador na valoração da CONDECINE que residem a maior parte dos desajustes e inadequações da incidência da referida CIDE, provocando um efeito oposto ao desejado, não evidenciando seu caráter extrafiscal e gerando distorções indesejadas no mercado. Nesse sentido, alguns pontos podem ser destacados:

- a) A alíquota incidente sobre obras seriadas é realizada através da cobrança de valor fixo por episódio, independentemente de sua duração. Esta configuração gera desajustes e desincentivos para este tipo de obra, cujo papel nas grades de programação dos canais e nos modelos de negócio por catálogo tem sido cada vez mais importantes;
- b) A alíquota independe do potencial ou mesmo do público efetivo da obra. Ou seja, filmes “pequenos” (independentes, “de nicho”, “de arte” ou produzidos por países com baixa penetração ou apelo em nosso mercado) recolhem o mesmo que os filmes dos grandes estúdios norte-americanos (“*blockbusters*”). Vale dizer, no entanto, que há exceções, mas apenas pontuais, como: i) redução a 20% do valor para filmes lançados em até 6 cópias/salas de cinema (que, ainda por cima, se aplica apenas a obras estrangeiras, não a obras brasileiras); ii) redução a 20% do valor para obras com mais de 20 anos lançadas em TV aberta ou TV paga
- c) A alíquota independe do ano de produção da obra. Lançamentos recolhem o mesmo que obras de catálogo, à exceção da citada redução para obras com mais de 20 para exibição em canais de TV
- d) A renovação da CONDECINE é feita a cada 5 anos. Ou seja, uma obra paga sua contribuição para veiculação em determinado segmento de mercado e, após 5 anos, caso ela continue a ser exibida naquele segmento, a contribuição deve ser paga novamente. Tal disposição tem efeitos particularmente nocivos para modelos de negócio que contam com grandes catálogos com forma de atração de clientes, uma vez que fica caro manter obras à disposição.
- e) No geral, os valores de CONDECINE não variam em função do segmento de mercado, com exceção da TV Paga, onde são ligeiramente abaixo dos demais segmentos

Pelos pontos acima destacados, podemos destacar que a CONDECINE-Título está baseada em um modelo de homogeneidade que parece estar defasado em relação à diversidade de modelos de negócios e de exploração atuais do mercado audiovisual. As diferentes transformações ocorridas tendem a distorcer a isonomia a qual o modelo se propunha a alcançar.

O art. 33 da MP nº 2228-1/2001 prevê que a CONDECINE-Título deve ser paga por título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica destinada a diferentes segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, serviços de radiodifusão, serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura), e estabelece que ela será devida também em “outros mercados”.

Essa definição de “outros mercados” acaba se relacionando com os diferentes avanços tecnológicos recentes do setor e aprofunda os já citados problemas da CONDECINE-Título, por constituir uma definição aberta cujas interpretações podem colidir com a realidade do mercado. Tradicionalmente, essa definição de outros mercados apontava para mercados ancilares, de pouca relevância econômica, envolvendo quase majoritariamente veiculações em circuito

restrito (hotéis, bares, condomínios, elevadores, etc.) ou transportes coletivos (ônibus, avião, metrô, etc.) e envolvendo agentes que não fazem parte da cadeia econômica do audiovisual (hotéis, empresas de transporte etc.).

No entanto, o surgimento de novos mercados, com novas características (como VoD, canais lineares na internet, etc.) e que se expandiram vertiginosamente, alcançado números que nem de perto o caracterizam como secundários, tornam necessária a reflexão sobre se esses novos mercados se enquadram como “outros mercados”. Afinal, como já vimos, a CONDECINE-Título tende a apresentar pouca diferenciação na sua aplicação, gerando distorções que se agravam ainda mais quando consideramos como iguais modelos de negócios que, na verdade são diferentes em alcance e escopo.

Por conta disso, a Ancine promoveu estudo acerca do conceito ‘outros mercados’ e seus efeitos regulatórios e tributários. O estudo parte do diagnóstico de que o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação simplificaram, baratearam e aumentaram o leque de opções para a produção de conteúdo. A distribuição se tornou onipresente junto ao público consumidor, garantindo a oferta de enorme volume de conteúdo, em qualquer lugar, a qualquer tempo. O consumo, por sua vez, passou a se dar por meio de uma infinidade de janelas de fruição distintas, cada uma com suas próprias especificidades. As relações com o uso do audiovisual passaram a se dar num nível cada vez mais personalizado e exclusivo, graças ao desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação.

Dentre as janelas de fruição de conteúdo audiovisual, o VoD desponta como aquela que materializa mais completamente as potencialidades trazidas pela tecnologia, mais especificamente pelo processo de digitalização da distribuição e consumo do conteúdo audiovisual. Não por acaso é de longe o segmento audiovisual que mais cresceu nos últimos anos. Em 2001, quando foi editada a Medida Provisória nº 2.228-1/01, que criou a CONDECINE, o segmento e VoD era praticamente, se não totalmente, inexistente.

Algumas das características mais significativas do VoD – a expressiva diversidade, variedade e dimensão dos catálogos – tendem a ser afetadas pela tributação por título, como prevista no marco legal. Provedores podem ser desestimulados a manter ou incorporar títulos ao catálogo. No VoD transacional (TVoD), isso é especialmente relevante, considerado o padrão de licenciamento sem exclusividade com catálogos proporcionalmente maiores. Exemplos são as séries e os filmes estrangeiros com carreira em cinema e primeira janela em TV já realizadas e com menos de 20 anos de produção. Hoje, esses títulos não encontram dificuldades maiores para ingressar nas lojas de TVoD, o que pode ser alterado com a percepção do custo dessa colocação em múltiplos provedores. Pequenos provedores, com número menos expressivo de assinantes ou de transações efetuadas, podem ser desestimulados ou preteridos por produtores/distribuidores na colocação dessas obras.

Um exemplo dessas dificuldades pode ser verificado na aplicação das alíquotas de CONDECINE sobre os preços da tabela abaixo, praticados pelos principais provedores de TVoD do mercado brasileiro, em fevereiro de 2018. Conforme o modelo do VoD transacional, os valores referem-se ao licenciamento de uso de obras audiovisuais isoladas. As condições oferecidas são similares, distintas segundo a qualidade ou resolução de imagem (high ou standard definition), o que se traduz em preços diferentes. Em geral, os conteúdos ficam disponíveis para fruição em dispositivos diversos.

Tabela 11 – Valores cobrados em 2018 pelos provedores de TVoD no mercado brasileiros

Valores cobrados pelos provedores de TVoD no mercado brasileiro (em reais)					
	Longas/Lançamento		Longas/Regular		Séries
Provedor	HD	SD	HD	SD	(Episódio)
Claro Video	11,9	-	5,9	-	-
Google Play Movies	11,9	9,9	6,9	3,9	3,9
iTunes	16,9	16,9	9,9	9,9	2,9
Looke	9,99	9,99	5,99	4,99	2,99
Microsoft Movies& TV	9,9	6,9	5,9	3,9	4,9
Now	11,9	-	9,9	3,9	2,9
Oi Play	10	10	6	6	-
Oi TV VOD	10	-	10	10	-
PlayStationStore	6,62	6,46	3,92	3,88	-
SKY	11,9	-	5,9	-	-
Telecine ON	14,9	-	6,9	-	-
Vivo Play	11,9	11,9	6,9	6,9	2,4
Vivo VoD	11,9	6,9	5,95	3,45	2,9
Claro Vídeo	8,97	-	4,67	-	-
Filmotech	11,8	11,8	7,8	7,8	2
Preço médio	11,37	10,08	6,84	6,46	3,11

Fonte: Business bureau. Dados de fevereiro de 2018

Considerados os preços médios dessa aferição e as alíquotas atuais de CONDECINE-título, um provedor de TVoD precisará licenciar ao menos 1.129 vezes um filme estrangeiro (SD, filme com menos de 20 anos de produção, fora do período de lançamento) para a cobertura total do valor da contribuição. Este número, porém, não considera a partilha da obrigação tributária entre provedor e detentor dos direitos, segundo a divisão dos valores auferidos na venda de licenças. Ao se considerar a responsabilidade tributária plena do provedor e a partilha dos rendimentos à base de 30% para o mesmo, as vendas mínimas suficientes apenas para o pagamento da obrigação tributária pelo provedor devem ser multiplicadas, atingindo 3.762 licenciamentos ao usuário na situação de maior exigência. Em qualquer dos casos, o ônus tributário sobre a maior parte dos conteúdos será um obstáculo demasiado gravoso e impeditivo de sua comercialização em condições adequadas.

Tabela 12 – Número mínimo de vendas para cobertura do custo da Condecine-Título pelos provedores a partir dos valores cobrados em 2018 em TVoD.

Número mínimo de vendas para cobertura da CONDECINE-título					
conteúdo audiovisual		Condecine-Título	preço médio da licença	# vendas mínimas	
licenciado				ônus dividido	ônus do provedor
Longas/lançamento	HD	7.291,25	11,37	641	2.138
	SD	7.291,25	10,08	723	2.411
Longas/regular	HD	7.291,25	6,84	1.066	3.553
	SD	7.291,25	6,46	1.129	3.762
Séries (episódio)	-	1.822,81	3,11	586	1.954

Elaboração: SAM/ANCINE, sobre os dados da Business Bureau. Dados de fevereiro de 2018. Valores de CONDECINE relativos a obras audiovisuais não publicitárias estrangeiras com menos de 20 anos de produção. Vendas mínimas com ônus dividido refere-se aos casos em que o pagamento de CONDECINE seja partilhado entre provedor e produtor/distribuidor na mesma proporção das receitas. Ônus do provedor indica os casos em que o pagamento da CONDECINE é feito integralmente pelo provedor, com partilha de receitas (30%-70%) entre as duas partes.

Fonte: Análise de Impacto Regulatório sobre VoD elaborada pela ANCINE

Sob essas condições, há um flagrante desestímulo à inclusão de muitos filmes e séries nos catálogos de TVoD, em especial os conteúdos considerados menos atrativos, diminuindo a qualidade e a rentabilidade desses serviços sob demanda. Essa situação tem efeitos também no SVoD. Nesse caso, o valor do catálogo em si é mais importante do que cada obra individualmente e há uma espécie de compartilhamento do sucesso entre os títulos. Mas, diante dos custos de manutenção de muitos títulos em carteira, o organizador do catálogo pode ser induzido a restringir ou descartar títulos com resultados menos expressivos, com repercussão sobre a qualidade do catálogo e a oferta aos usuários. De sua parte, produtores brasileiros e usuários também poderão ser negativamente afetados; os primeiros pela dificuldade de incluir suas obras nos catálogos; os últimos pela perda de diversidade na oferta de filmes e séries.

Esta constatação não é nova e já foi colocada em mais de uma oportunidade tanto pela ANCINE quanto por agentes de mercado. A aplicação desta CIDE ao VoD desestimula a formação de catálogos maiores, prejudicando a diversidade de conteúdo ofertado aos consumidores e o próprio crescimento desses serviços. Além dos próprios serviços de VoD, os principais prejudicados seriam as obras com menor potencial comercial, cujo pagamento da CIDE constitui barreira real de acesso ao VoD.

Vale reforçar que essas distorções ocorrem em um segmento que já se tornou extremamente relevante para a indústria e caminha para ser a maior janela de consumo audiovisual. Os impactos dessas distorções, são, portanto, enormes, uma vez que tendem a: i) restringir o crescimento do VoD, e portanto, de todo o setor audiovisual; ii) restringir a diversidade de oferta de obras audiovisuais; iii) restringir a circulação de obras com menor potencial econômico.

Por conta desses fatores nocivos, o estudo recomenda ainda que o segmento de vídeo por demanda não seja considerado como “outros mercados” à luz da norma. Tal recomendação,

no entanto, não deve ser confundida com a defesa de que o segmento de VoD seja isento do pagamento da CIDE para o setor. Isto geraria assimetria regulatória e condições desiguais de competição com todos os outros segmentos que atualmente pagam a CONDECINE e atuam no setor audiovisual. A solução para esta questão perpassa necessariamente pela discussão e edição de marco legal específico, que traga um desenho da CIDE compatível com as especificidades deste segmento.

Para além do VoD, cabe dizer que a aplicação do modelo da CONDECINE-título em segmentos criados após a edição da MP 2.228-1/01, como um todo, tende a ser desafiadora. Por serem fruto de ambiente tecnológico e competitivo distintos daquele conhecido pelo legislador quando da edição da MP 2.228-1/01, a geração de distorções é uma possibilidade real.

A Ancine já tentou enquadrar no rol de 'outros mercados' os segmentos de 'mídias móveis' e 'publicidade na internet'. O primeiro segmento chegou a figurar como 'outros mercados' por aproximadamente seis meses, até ser excluído. Já o segundo segmento não chegou a entrar em vigor. Vale mencionar ainda o segmento de 'distribuição de programação linear na internet', sobre o qual a Diretoria Colegiada da ANCINE afastou a possibilidade de classificação como SeAC, mas sem entrar na discussão sobre eventual enquadramento desde serviço como 'outros mercados'.

Em síntese, o que vemos é que, no caso dos segmentos de mercado e serviços mais relevantes, criados após a edição da MP 2.228-1/01, como é o caso do VoD, da publicidade na internet, e da oferta de canais lineares na internet, o melhor caminho, conforme vem sendo apontado em diferentes estudos da Ancine, parece ser o da construção de marcos regulatórios específicos. Essa opção parece ainda mais relevante quando contemplamos a questão a partir do modelo tributário, que demanda entendimento específico quanto a previsão de fatos geradores, sujeitos ativo e passivo, alíquota e base de cálculo específicos, tornando inadequado o desenho da CIDE atualmente vigente pensado para 'outros mercados'.

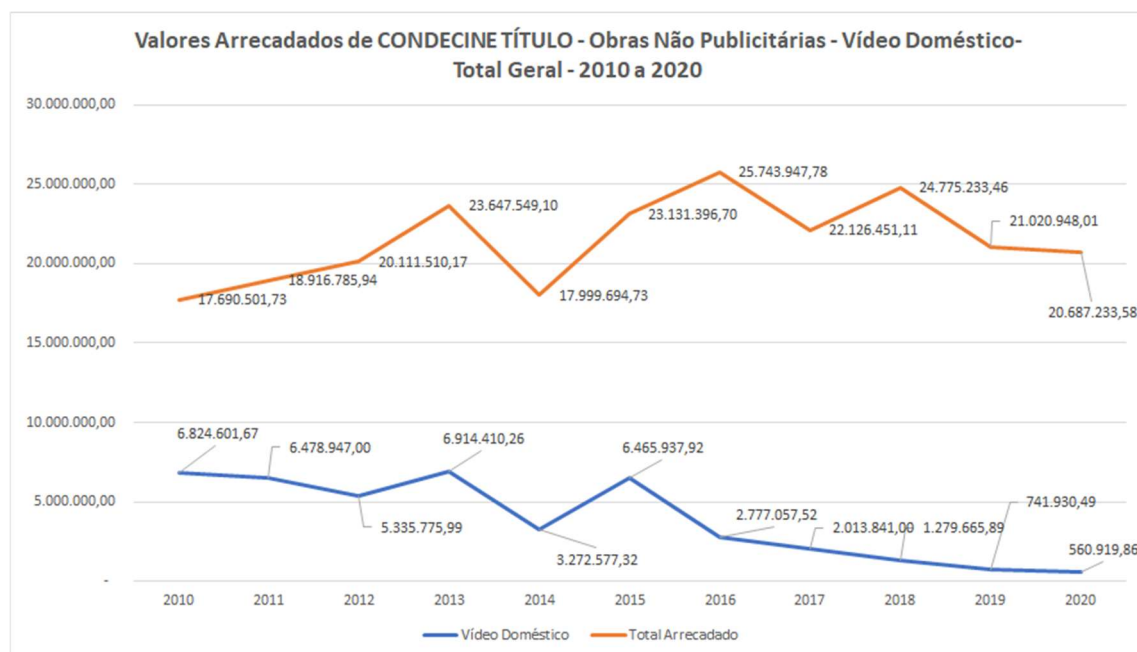
O citado estudo se estendeu também à análise do segmento doméstico que, segundo o Art. 33 da MP 2228-1, também gera cobrança de CONDECINE-Título. O mercado de vídeo doméstico apresenta questões específicas e sua participação na economia do setor audiovisual é atualmente tão baixa e seu modelo de negócio é tão dependente de escalas de atuação menores e maior pulverização de títulos que a aplicação da CONDECINE-título constitui um entrave à própria subsistência do segmento. Por conta disso, o segmento de Vídeo Doméstico é outro cujas transformações recentes parecem indicar que a lógica da cobrança por título não se adequa tão bem, em função dos problemas já mencionados do modelo atual (dificuldade de formação de catálogo; cobrança por episódio em obras seriadas independentemente de sua duração; obrigatoriedade de renovação a cada 5 anos dificulta ainda mais a manutenção das obras em catálogo)

Nesse caso, a perda de força econômica desse segmento fez com que a isonomia das alíquotas hoje vigente passasse a representar custo elevados para um mercado que se encolheu drasticamente. Dados do Sistema de Acompanhamento de Distribuição em Vídeo Doméstico (SAVI), uma base de dados organizada e mantida pela ANCINE, baseada em informações sobre venda de cópias obra audiovisual em mídia física (DVDs e Blu-rays) encaminhadas pelos agentes distribuidores, mostra que o número de cópias distribuídas teve os maiores valores em 2009 e 2011, com aproximadamente 30 milhões. Em 2020 esse montante alcançou apenas 306.388 unidades, ou seja, pouco mais de 1% do montante observado em 2009 e 2011. O valor obtido pela distribuição em 2009 foi de R\$ 627 milhões nominais. Em 2020, esse valor foi de apenas R\$ 8,7 milhões.

Outro indicador significativo da diminuição da relevância econômica do vídeo doméstico é a diminuição acentuada da produção total de aparelhos de reprodução de DVDs e Blu-rays no país, que passou de 4.333.333 em 2010 para 379.937 em 2019 – uma queda de mais de 90% em 10 anos. Validando essa sinalização de que os DVDs perderam espaço no consumo dos brasileiros, o IBGE a partir de 2020 excluiu do cálculo do IPCA gastos com aparelhos de DVD, DVDs e locação de DVDs (incluindo, por outro lado, gastos com serviços de streaming).

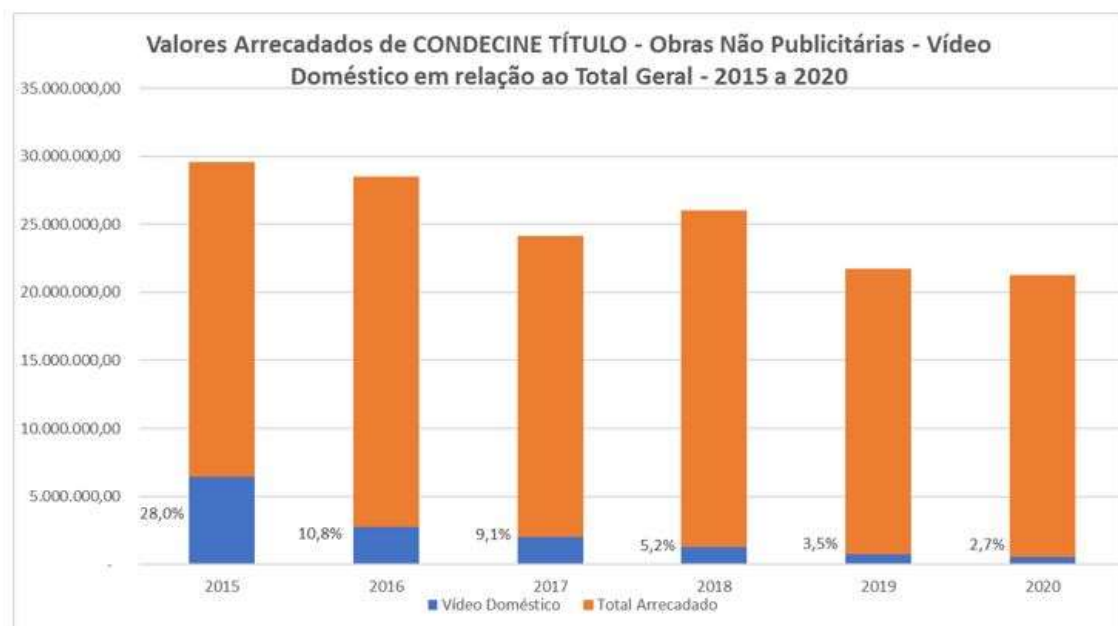
Essa queda reflete diretamente na arrecadação da CONDECINE para o segmento de vídeo doméstico, conforme abaixo.

Gráfico 63 – Arrecadação anual da CONDECINE-Título não-publicitária do segmento de vídeo doméstico



Fonte: Ancine

Gráfico 64 – Participação da arrecadação anual da CONDECINE-Título não-publicitária do segmento de vídeo doméstico em relação ao total



Fonte: Ancine

Ao migrar para modelos de negócio baseados em tiragens menores e ao atendimento de demandas de nicho, o segmento de vídeo doméstico entra em conflito direto com o desenho da CONDECINE-título. O modelo de pagamento da CIDE, baseado em um valor fixo por título torna muito caro e, por vezes inviável, determinados lançamentos, podendo efetivamente dificultar a continuidade de um segmento já em situação muito difícil. Em um mercado menor, o peso da contribuição tende a crescer em termos de custos para os agentes, o que é agravado pelo fato de que os agentes do segmento de vídeo doméstico costumam atuar formando catálogos, um modelo de negócio que, como vimos, tende a ser particularmente onerado pela atual configuração das alíquotas da Contribuição.

Diante de tais achados o estudo termina por recomendar a discussão, no âmbito do Poder Legislativo, acerca da possibilidade de exclusão do segmento do vídeo doméstico para fins do recolhimento da CONDECINE-título, por meio da criação de uma isenção para o segmento. Outras ações, no entanto, podem ser vislumbradas para diminuir os desincentivos causados pelo modelo atual, como alíquotas incidentes sobre o valor das cópias de DVD/Blu-ray comercializadas ou sobre o faturamento dos agentes.

O estudo da Ancine teve como escopo a definição de “outros mercados” e o segmento de vídeo doméstico, mas isso não significa que o atual modelo de CONDECINE-Título também não tenha problemas a serem abordados nos outros segmentos

No segmento de salas de exibição, por exemplo, a lógica de uma cobrança por título (mesmo com os problemas já mencionados, como alíquota independente do porte do lançamento, do potencial de público, do público efetivo e do ano de produção da obra) ainda apresenta certa coerência pois o volume de obras lançadas anualmente é relativamente baixo e homogêneo. Mas não se pode ignorar que algumas dificuldades surgiram após o processo de digitalização

das salas: a programação por sessão (não mais por dia), a exibição de obras seriadas (não previstas na tabela) e o uso das salas para outros fins (exibição de shows e eventos esportivos, aluguel para eventos fechados, jogos eletrônicos, etc.) passaram a jogar pressão sobre um modelo de cobrança que, como vimos, apresenta poucas flexibilidades, em termos de alíquotas.

Assim, nesse caso, já surgem debates de ideias que buscam oferecer maior flexibilidade aos agentes na adaptação de seus modelos de negócios sem comprometimentos drásticos da arrecadação, bem como modelos que ofereçam tratamento mais proporcional em relação ao porte econômico dos agentes envolvidos, seja através de alíquotas incidentes sobre valor do ingresso vendidos ou sobre o faturamento dos exibidores.

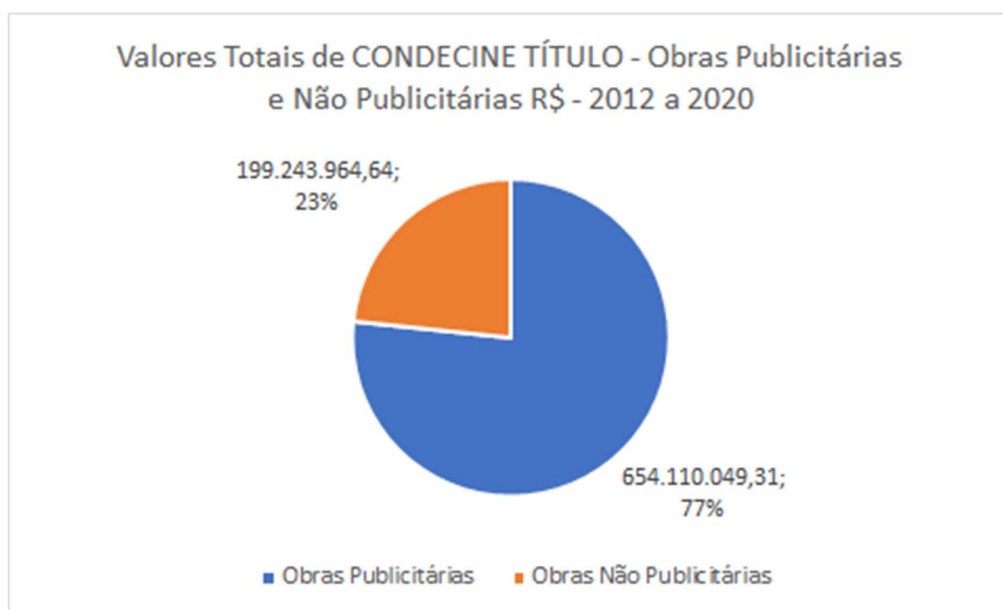
Já no segmento de TV paga, os citados problemas do atual modelo criam restrições competitivas em relação a outros segmentos, principalmente em um momento em que vemos os mesmos agentes envolvidos na TV expandirem suas atividades para novas distribuição de conteúdo através de novas tecnologias de distribuição e atuar em segmentos com incidência regulatória diferentes entre si. É a minimização dessas assimetrias, inclusive, que devem servir de base para qualquer processo de revisão do modelo atual, passando a fornecer uma configuração que incentive a competição entre os agentes em igualdade, mas respeitando seus modelos de negócio, sem servir de barreira para o surgimento de inovações no setor. Como vimos, a TV paga está no centro das pressões ocasionadas por esse cenário e tende a se beneficiar de qualquer atuação regulatória que busque mitigar essas assimetrias sem prejudicar o desenvolvimento do setor audiovisual como um todo.

Esse esforço de discussão e modernização do atual modelo, que possui algumas ideias apresentadas nos parágrafos anteriores, parte do diagnóstico de que diante das transformações ocorridas desde sua criação a CONDECINE-Título, para obras não-publicitárias, não vem cumprindo ao propósito de uma CIDE, que é de corrigir distorções e abusos em mercados que se encontram em estado de desequilíbrio econômico; ao contrário, traz diversas distorções, como apontado acima.

Vale mencionar que, no caso de obras publicitárias, a CONDECINE-Título possui uma proposta inteiramente diferente e funciona, ao menos em parte, como forma reserva de mercado, visando à proteção do mercado de produção publicitário nacional.

Essa distinção é importante para dimensionar os impactos de uma eventual reformulação da CONDECINE-Título de obras não-publicitárias em termos de arrecadação. Como visto no gráfico abaixo, do total de CONDECINE-Título arrecadados entre 2012 e 2020, mais de $\frac{3}{4}$ correspondem à arrecadação proveniente do registro das obras publicitárias. Esse montante equivale a cerca de 2%, do total arrecadado pelas diferentes modalidades de CONDECINE.

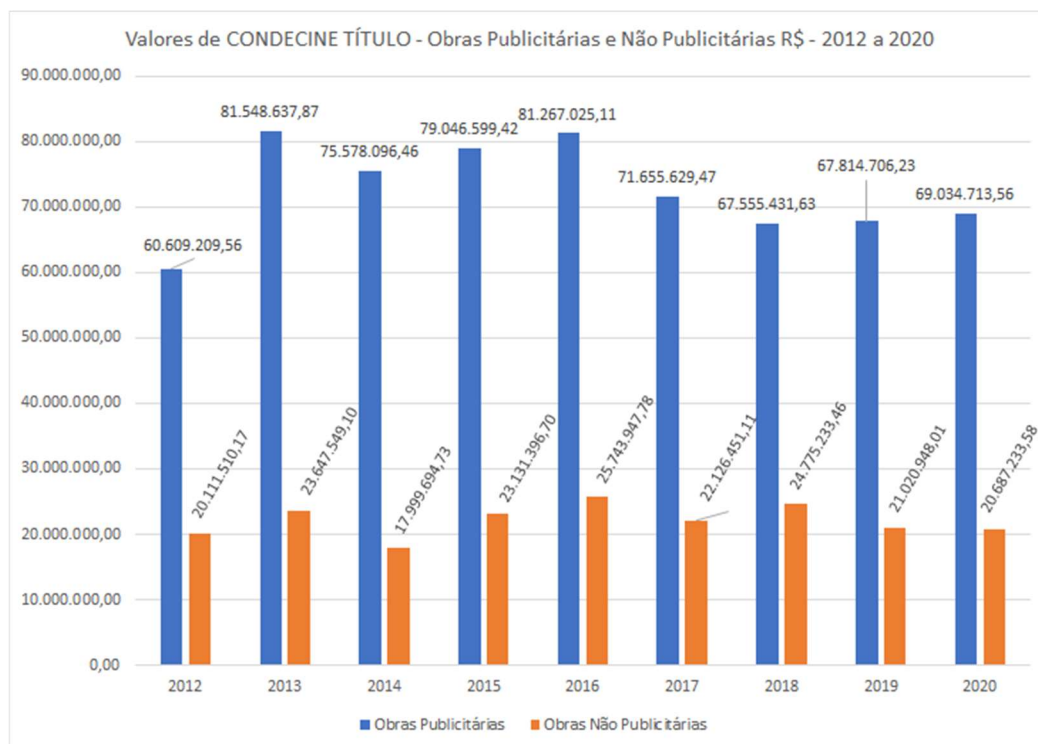
Gráfico 65 – Arrecadação acumulada da CONDECINE-Título não-publicitária e publicitária entre 2012 e 2020



Fonte: Ancine

Já o gráfico abaixo nos mostra como essa divisão entre a arrecadação ocorreu ao longo do período, indicando certa estabilidade nos montantes arrecadados por obras não-publicitárias.

Gráfico 66 – Arrecadação anual da CONDECINE-Título não-publicitária e publicitária entre 2012 e 2020



Fonte: Ancine

Detivemo-nos de forma alongada na modalidade de CONDECINE-Título por ser ela um elemento central no atual debate regulatório sobre o tema. No entanto, como vimos, a CONDECINE incide também sobre outros fatos geradores.

CONDECINE-REMESSA

A CONDECINE-Remessa está prevista no parágrafo único do Art. 32 da MP nº 2.228-1/01, nos seguintes termos:

Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador:

(...)

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

A CONDECINE-Remessa constitui uma alíquota de 11% que incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação.

Vale dizer que a própria MP nº2.228-1/01 isenta de CONDECINE Remessa a programação nacional, aquela gerada e disponibilizada no território brasileiro pelos canais ou programadoras, incluindo obras audiovisuais brasileiras ou estrangeiras, destinada às empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem, que seja gerada e transmitida diretamente no Brasil por empresas sediadas no Brasil, por satélite ou por qualquer outro meio de transmissão ou veiculação

A norma também isenta desta modalidade de CONDECINE as programadoras que optarem por aplicar o valor correspondente a 3% da remessa em projetos de produção de conteúdo audiovisual independente, aprovados pela ANCINE. Essas isenções são as principais responsáveis pela CONDECINE Remessa apresentar um montante relativamente baixo de arrecadação. Como veremos na parte dedicado às políticas de fomento, a isenção a programadoras internacionais em contrapartida a investimento em obras nacionais vem sendo um mecanismo bastante utilizado, importante para a produção audiovisual.

A Receita Federal é responsável pela cobrança e fiscalização desta modalidade, cabendo à Ancine a fiscalização dos recursos de isenção recolhidos para fomento a obras audiovisuais.

CONDECINE-TELES

A CONDECINE-Teles está prevista no inciso II do Art.32 da MP nº2.228-1/01, nos seguintes termos:

Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador:

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória;

A CONDECINE-Teles foi criada pela Lei nº 12.485/2011, que alterou a Medida Provisória nº. 2.228-1/2001, ao inserir entre os fatos geradores a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei. Logo, o fato gerador desta cobrança é a existência de registro de serviço de telecomunicações que se encaixe nesta hipótese legal junto à área de Outorga da Anatel em nome do contribuinte. O vencimento da cobrança da CONDECINE devida pela prestação de serviços de telecomunicações é uma data vinculada, não cabendo ao administrador público discricionariedade na sua alteração. Esta previsão consta da MP nº 2.228-1/01, em seu artigo 36, a saber, anualmente, até o dia 31 de março. A GRU para recolhimento é gerada diretamente no portal da Ancine, bastando informar o CNPJ e o FISTEL.

Como já tivemos oportunidade de demonstrar, a CONDECINE-Teles é responsável por praticamente 90% dos recursos arrecadados. Sua introdução proporcionou uma considerável injeção de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, cujos impactos poderemos observar na próxima seção deste trabalho. Pode-se dizer que tais recursos foram, portanto, direcionados para o setor audiovisual, via esses mecanismos de fomento.

A cobrança pela Ancine é dependente do envio anual, pela Anatel, dos agentes sujeitos ao recolhimento, mas, em termos gerais, a atividade de cobrança e fiscalização possuem baixo custo operacional para a Ancine.

O FOMENTO AO AUDIOVISUAL BRASILEIRO PARA TV PAGA

A Lei nº 12.485/11 estabelece como princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado no país:

- a) A liberdade de expressão e de acesso à informação;
- b) A promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação;
- c) A promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira;
- d) O estímulo à produção independente e regional;
- e) O estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País;
- f) A liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Com base nestes princípios e como forma de incentivar o consumo de conteúdo nacional audiovisual, a Lei nº 12.485/11 estabeleceu, dentre outras ações, a política de cotas de conteúdo que já analisamos anteriormente. Essa iniciativa legislativa veio reforçar uma política de desenvolvimento da produção audiovisual independente brasileira, baseada em mecanismos de fomento, que se iniciou com a edição da Lei 8.685 de 20 de julho de 1993 e já havia sido reforçada com a MP 2.228-1 de 06 de setembro de 2001 e a Lei 11.437 de 28 de dezembro de 2006, instituidora do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Ocorre que, além da regulação do mercado audiovisual nacional, incluindo as atividades de programação e de empacotamento, e do combate à pirataria, a Ancine tem, entre suas competências, gerir mecanismos de fomento instituídos pelos normativos supra referidos, nos termos e limites dados pela lei.

A competência está expressa no art. 7º da Medida Provisória nº 2.228-1/2001:

“Art. 7º. A ANCINE terá as seguintes competências:

I - executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3º;

(...)

VIII - gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;

(...)”

Cabe frisar que, conforme o art. 3º da MP 2.228-1/2001, a definição da política nacional de cinema é de competência do Conselho Superior do Cinema, cabendo à Ancine a sua execução e a gestão dos programas e mecanismos de fomento.

Há indícios consistentes de que essa política tem obtido sucesso. Conforme dados coletados e consolidados pela Ancine, a história do mercado audiovisual brasileiro entre 2009 e 2018 é marcada por uma forte expansão, em todos os segmentos.

Já demonstramos que no contexto da Lei nº 12.485/11 não só a houve crescimento na produção de obras voltadas para TV como também a produção brasileira parece ter conquistado um espaço na programação constantemente superior aos mínimos exigidos pela norma. Esse aumento de demanda por obras audiovisuais para a TV paga gerou uma maior procura por recursos públicos para o desenvolvimento e produção audiovisual.

Antes de detalhar os diversos mecanismos de fomento federal para o segmento de TV Paga, é importante destacar os seguintes pontos comuns e essenciais ao fomento audiovisual gerido pela Ancine.

O fomento é, via de regra, destinado a projetos de produção ou comercialização audiovisual e não para o financiamento de empresas. Os recursos estão atrelados, portanto, à efetiva produção de determinado conteúdo audiovisual.

O fomento pode ser indireto, por meio de mecanismos de incentivo fiscal, ou direto, via aporte de recursos orçamentários do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e, em casos pontuais, da própria Ancine.

A Ancine aprova os projetos para a captação via leis de incentivo fiscal e também atua na seleção de projetos a serem contemplados com recursos das diferentes linhas do FSA. Esses procedimentos de aprovação ou seleção somente são realizados após uma análise de adequação à critérios legais, que fundamentalmente se relacionam a:

- 1) A independência e origem brasileira do agente econômico audiovisual, que, nos termos da MP nº 2.228-1/2001 e da Lei 12.485/2011 não pode apresentar qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura;
- 2) A vedação de financiamento de obras de natureza publicitária, esportiva ou jornalística, dentre outras, conforme expresso na MP 2.228-1/2001; e
- 3) Nos termos da Lei 12.485/2011, se a obra inscrita se enquadra na definição de conteúdo de espaço qualificado, que exclui conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

OS MECANISMOS DE FOMENTO E O SEGMENTO DE TV

Comprovando-se os requisitos de nacionalidade brasileira da produtora, de independência e o enquadramento da obra a ser produzido na definição de conteúdo de espaço qualificado, as obras audiovisuais podem usufruir de mecanismos de fomento que proporcionam recursos oriundos tanto de incentivo fiscal quanto de recursos orçamentários, principalmente do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)

Sobre os Mecanismos de incentivo fiscal:

A Tabela abaixo detalha, em termos gerais os principais mecanismos de incentivo fiscal federais, geridos pela Ancine.

Tabela 13 – Descrição dos principais mecanismos de fomento indireto (incentivo fiscal) geridos pela Ancine.

FOMENTO INDIRETO	CARACTERÍSTICA PRINCIPAL
Art. 1º da Lei 8.685/93	<u>Pessoas físicas e jurídicas têm abatimento de IR para aquisição de Certificados de Investimento Audiovisual (participação na RLP por determinado período)</u>
Art. 1º-A da Lei 8.685/93	<u>Pessoas físicas e jurídicas têm abatimento de IR para Patrocínio (exibição de marca nos créditos e material de divulgação da obra)</u>
Art. 3º da Lei 8.685/93	<u>Distribuidoras que exploram obras estrangeiras no mercado de salas tornam-se coprodutoras.</u> Há a possibilidade legal de que esses recursos sejam depositados na Conta de Recolhimento aberta em nome da empresa responsável pela remessa
Art. 3º-A da Lei 8.685/93	<u>Contribuintes do IR devido pelo recebimento de remessa ao exterior de valores decorrentes de exibição de obra audiovisual, incluindo Programadoras internacionais de TV, tornam-se coprodutores.</u> Há a possibilidade legal de que esses recursos sejam depositados na Conta de Recolhimento aberta em nome da empresa responsável pela remessa
Art. 39, inc. X, da MP 2228-1/01	<u>Programadoras internacionais de TV tornam-se coprodutoras e têm isenção de Condecine</u>
Art. 41 da MP 2228-1/01 - FUNCINE	<u>Fundo de Investimento tem direito à participação na RLP por determinado período</u>

Fonte: Ancine

Dentre os mecanismos de incentivo fiscal listados supra, daremos ênfase aos mecanismos cujos recursos são oriundos principalmente da atividade de programação para TV, a saber o art. 3º-A da Lei 8.685/1993 e o art. 39, X da MP 2.228-1/2001:

Diz o art. 3º-A da Lei 8.685/1993:

“Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do [art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996](#), beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.”

Por outro lado, diz o referido art. 72 da Lei no 9.430/1996:

“Art. 72. Estão sujeitas à incidência do imposto na fonte, à alíquota de quinze por cento, as importâncias pagas, creditadas, entregues, empregadas ou remetidas para o exterior pela aquisição ou pela remuneração, a qualquer título, de qualquer forma de direito, inclusive à transmissão, por meio de rádio ou televisão ou por qualquer outro meio, de quaisquer filmes ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira.”

Assim, o art. 3º-A diz respeito aos contribuintes do Imposto de Renda devido pelo recebimento de importâncias pagas ao exterior pela aquisição ou remuneração de direito de exibição/transmissão, por rádio ou TV, de conteúdo audiovisual.

Esses contribuintes poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente, na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas ou remetidas aos contribuintes de que trata o caput do art. 3º-A terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata o mesmo. No entanto, para o exercício da preferência prevista acima, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo pagamento ou remessa o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins.

O art. 3º-A é muito utilizado para produções voltadas a TV, já que os contribuintes atuam no segmento (incluindo TV aberta ou paga) e o mecanismo incentiva a coprodução entre estes e os produtores brasileiros independentes, sendo que sua utilização acompanhou o crescimento do número de obras para o segmento. No entanto, é importante mencionar que também é normal que programadoras invistam em longas-metragens que são primeiramente comercializados em salas de cinema e, só em seguida, nas suas grades de programação.

Já o inciso X do art. 39 da MP 2.228-1/2001 diz:

“Art. 39. São isentos da CONDECINE:

(...)

X - a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1º, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE. [\(Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002\)](#)”

Este mecanismo de renúncia fiscal encoraja uma programadora internacional, ou canal estrangeiro, a realizar investimento de 3% sobre o valor de remessa recebida, na qualidade de coprodutora, em projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes aprovados pela ANCINE.

A opção por esse benefício é feita pela empresa estrangeira que auferir rendimento com a exploração destas obras audiovisuais estrangeiras em território nacional. Os recursos são depositados numa conta de aplicação financeira especial denominada Conta de Recolhimento, que também fica no nome da contribuinte.

A opção acima mencionada faz com que esta empresa, automaticamente fique isenta do tributo CONDECINE remessa, descrito no parágrafo único do art. 32 da MP. Ou seja, ao invés do contribuinte estrangeiro pagar como tributo um valor de 11% sobre a remessa, ao fazer a opção pelo benefício fiscal, passa a investir 3% do valor da remessa em um projeto de produção brasileiro.

O art. 39, X da MP 2.228-1/2001 também é muito utilizado para produções voltadas a TV, já que os contribuintes atuam no segmento e o mecanismo incentiva a coprodução entre estes e os produtores brasileiros independentes, nos mesmos moldes do observado no art. 3º-A.

De forma simplificada, as imagens ilustram o funcionamento destes dois mecanismos de fomento em termos práticos.

MP 2.228-1/01, Art. 39, X



Contribuinte estrangeiro – “Y” – programadora internacional.

Empresa responsável pela remessa – “X” – Operador de TV por assinatura – comunicação eletrônica de massa por assinatura.

A Empresa Brasileira X remete dinheiro para o exterior para a uma empresa estrangeira que explora uma determinada obra audiovisual em território brasileiro, auferindo renda. Assim, essa empresa passa a ser contribuinte de Imposto de Renda e da CONDECINE Remessa. Estes dois tributos incidirão sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.



MP 2.228-1/01, Art. 39, X



1ª situação: a empresa X (operadora de TV a cabo) remeterá R\$100 para a Y (programadora internacional) no exterior. Esta pagará R\$15 reais de IR s/ a remessa + o tributo CONDECINE remessa (11% s/ a remessa = R\$11). Neste caso, o contribuinte não optou pelo mecanismo de renúncia fiscal. Assim, o contribuinte no exterior receberá o valor de $100 - 15 - 11 = R\$ 74$.



MP 2.228-1/01, Art. 39, X



2ª situação: OPÇÃO PELA RENÚNCIA POR PARTE DO CONTRIBUINTE ESTRANGEIRO. A empresa X remeterá R\$100 para a Y no exterior. O contribuinte pagará R\$15 reais de IR s/ a remessa + 3% s/ remessa, de forma a não precisar pagar o tributo CONDECINE remessa (que tem a alíquota de 11% incidente sobre a remessa). Assim, o contribuinte que optar o pela renúncia receberá: $100 - 15 - 3 = \text{R\$ } 82$.



Já para o art. 3º-A, temos o seguinte exemplo:

Lei 8.685/93, Art. 3º-A



Contribuinte Estrangeiro – “Y” – programadora internacional.

Empresa responsável pela remessa – “X” – operador de TV por assinatura – comunicação eletrônica de massa por assinatura.

A empresa brasileira X remete dinheiro para o exterior para a uma empresa estrangeira que explora uma determinada obra audiovisual em território brasileiro, auferindo renda, por meio da venda de direitos de transmissão ou a qualquer título. Assim, esta empresa passa a ser contribuinte de Imposto de Renda e da CONDECINE remessa. Esses dois tributos incidirão sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.



Lei 8.685/93, Art. 3ºA



1ª situação: a empresa X (operadora de TV a cabo) remeterá R\$100 para a Y (programadora internacional) no exterior. Esta pagará R\$15 reais de IR s/ a remessa + o tributo CONDECINE remessa (11% s/ a remessa = R\$11), caso não opte por benefício fiscal algum. Assim, o contribuinte no exterior receberá o valor de $100 - 15 - 11 = \text{R\$ } 74$.



Lei 8.685/93, Art. 3ºA



2ª situação: **OPÇÃO PELA RENÚNCIA POR PARTE DO CONTRIBUINTE ESTRANGEIRO** tanto pelo benefício do Art. 39, X da MP 2.228-1/01 como pelo Art. 3ºA da lei 8.685/93.

A empresa X (operadora nacional) remeterá R\$100 para a Y (programadora internacional) no exterior. Considerando uma alíquota de IR de 15% sobre a remessa, teremos:

- 1) O Contribuinte pagará 30% do valor de IR (R\$4,5) + 3% s/ remessa de forma a não precisar pagar o tributo CONDECINE remessa (o qual tem a alíquota de 11% incidente sobre a remessa).
- 2) Assim o contribuinte que optar pela renúncia receberá: R\$ 100 (valor da remessa) - 15 (valor de IR + valor da renúncia do Art. 3ºA) - 3 (valor que dá direito à isenção tributária da CONDECINE remessa e ao benefício fiscal do art. 39) = R\$ 82.
- 3) Entretanto, o valor do IR tem duas destinações diferentes: 70% deste valor (R\$10,5 no exemplo hipotético), desta mesma remessa de R\$100, vão para Conta de Aplicação Financeira Especial (que pode ser tanto aberta em nome do contribuinte estrangeiro, do seu representante ou da empresa responsável pela remessa); 30 % (R\$4,5 no exemplo hipotético) vão para Receita Federal do Brasil a título de pagamento do IR.

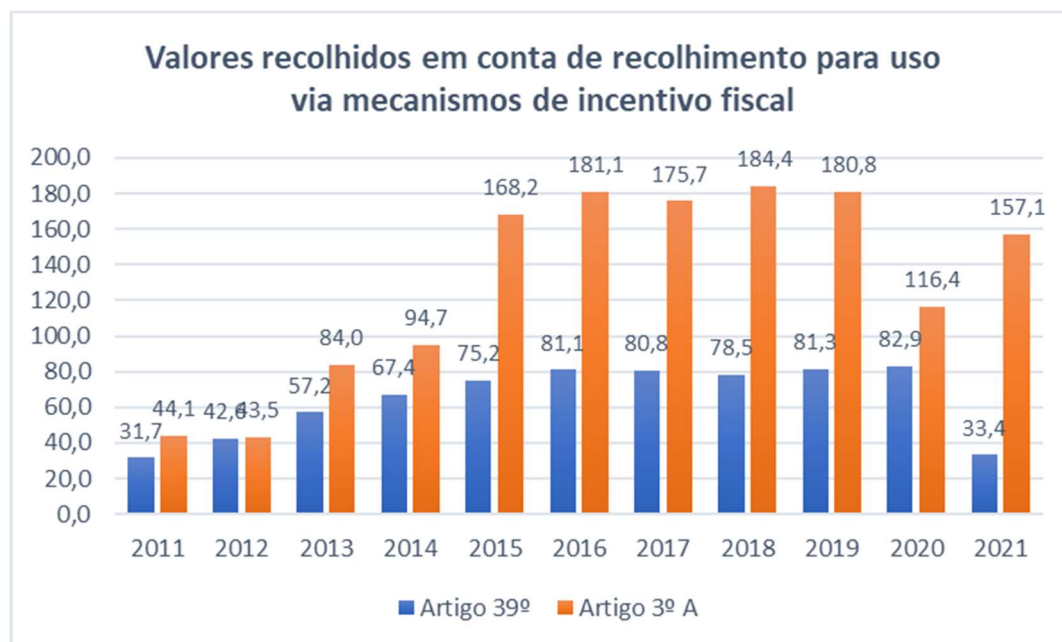


O que o funcionamento destes dois mecanismos demonstra é que ambos se sustentam a partir de recursos gerados pela própria atividade de programação para TV e atuam de forma complementar à política de cota. Particularmente, no caso do mecanismo de isenção de CONDECINE via art. 39, as mesmas programadoras que passaram a ter que licenciar conteúdo nacional para seus canais, possuem instrumentos que as permitem preencher essa necessidade atuando como coprodutoras em projetos que elas mesmas escolhem e financiam com recursos oriundos de incentivo fiscal. Como contrapartida, estes projetos devem manter determinadas características de nacionalidade e independência, mencionadas acima. Trata-se, portanto, de mecanismos que ajudam a financiar a demanda de conteúdo nacional criada pela Lei nº 12.485/11.

É significativo o fato de que desde o início da política de cotas estes dois mecanismos venham apresentando trajetória crescente de participação em projetos audiovisuais. Como mencionado, os contribuintes que optem pela isenção de Imposto de Renda ou de CONDECINE, no âmbito dos citados mecanismos referentes ao art. 3º-A da Lei 8.685/1993 e/ou art. 39, X da MP 2.228-1/2001 devem depositar os valores em uma conta específica (Conta Recolhimento). Estes recursos ficam depositados nessa conta por um determinado período máximo de tempo, durante o qual os contribuintes, ou os agentes por ele designados, podem escolher a quais projetos irão destinar esses valores.

O Gráfico abaixo demonstra que o montante de recursos recolhidos para esse fim, pelos agentes, em contas de recolhimento, aumentou significativamente desde 2013 e chegou a um total de mais de 260 milhões por ano, considerando os dois mecanismos em conjunto.

Gráfico 67 – Valores anuais depositados em contas de recolhimento.

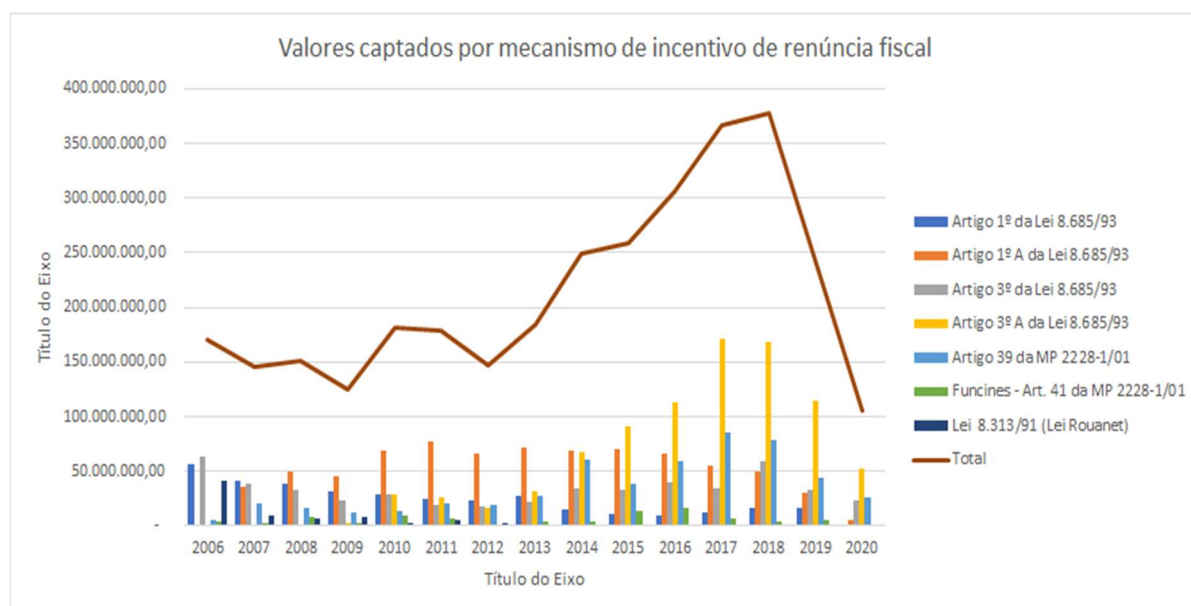


Fonte: Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

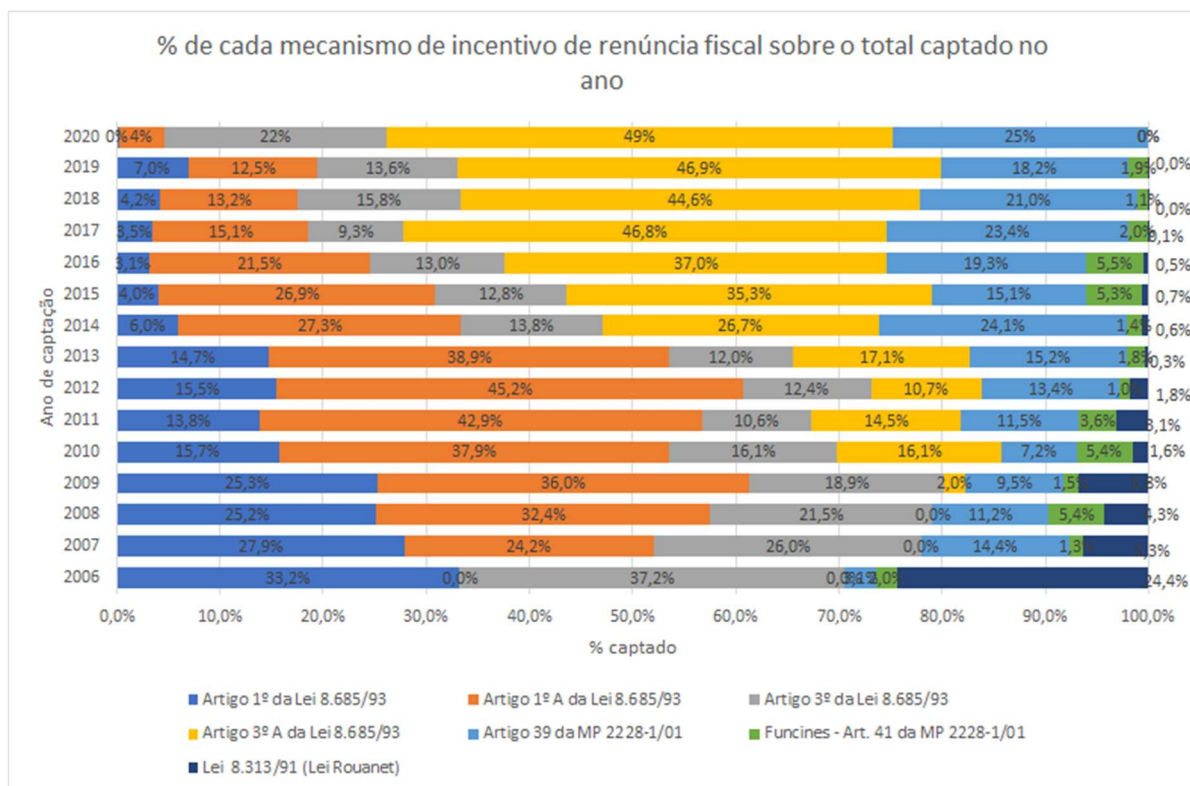
O aumento de recursos recolhidos em conta de recolhimento significa um aumento direto nos recursos disponíveis para incentivos em obras brasileiras. Afinal, mesmo se os contribuintes não destinem os valores recolhidos para projetos de sua escolha, os recursos são direcionados para o Fundo Setorial do Audiovisual e disponibilizados via editais de fomento direto.

Mas os dados mostram que esse aumento no recolhimento tem sido acompanhado do aumento da captação destes recursos por projetos. Ou seja, os contribuintes têm recolhido mais recursos e, cada vez mais, direcionando-os para obras de sua escolha, atuando como coprodutores das mesmas. Como vemos no gráfico abaixo, o total de recursos captados oriundos dos diferentes mecanismos de fomento indireto geridos pela ANCINE cresceu constantemente até 2018, mas vem caindo desde então. No entanto, chama a atenção o fato de que desde 2015 o art. 3º-A da Lei 8.685/1993 vem sendo o responsável por maior parte destes recursos. Em 2017, o art. 39, X da MP 2.228-1/2001 passou a ser o segundo mecanismo com mais recursos aportados por ano. Assim, os mecanismos ligados à atividade de exibição em TV são hoje os principais responsáveis por recursos de fomento indireto em projetos, representando mais de 60% do montante captado nos últimos anos.

Gráfico 68 – Valores captados anualmente por mecanismo de incentivo fiscal.



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) e Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

Gráfico 69 – Participação de cada mecanismo em relação ao total captado por ano.

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) e Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

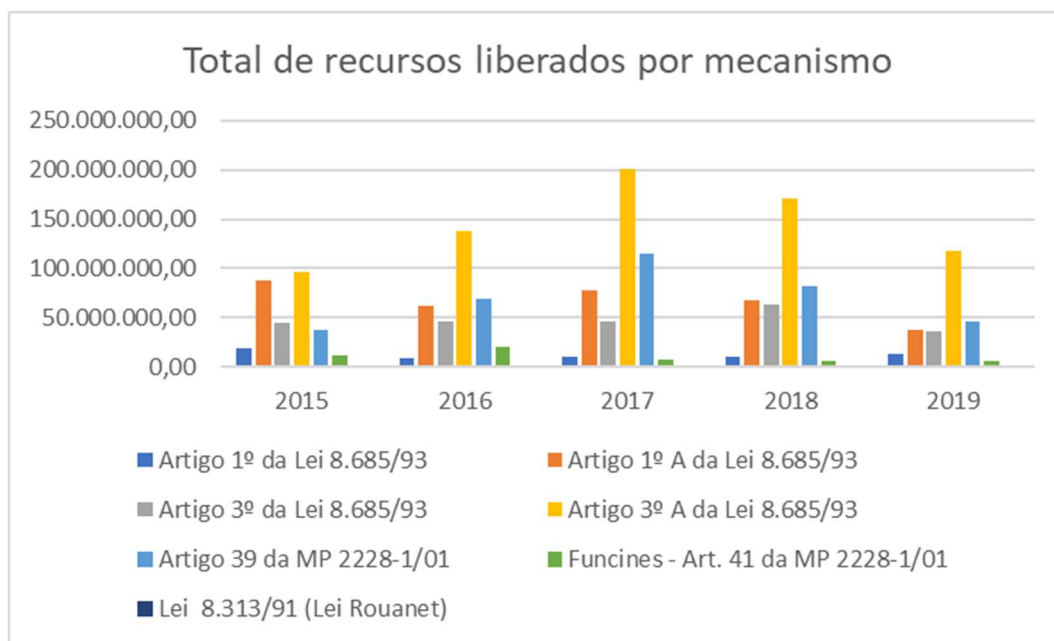
Quando, ao invés de observarmos os valores captados via renúncia fiscal ano a ano, passamos a abordar os números pelo consolidado de todos os projetos aprovados para captação via renúncia fiscal desde 2013, vemos que estes dois mecanismos também ganham destaque. Para os projetos aprovados para captação desde 2013, foram destinados R\$ 725 milhões em recursos de benefício fiscal obtidos através da isenção concedida via art. 3º-A da Lei 8.685/1993, em aproximadamente 578 projetos diferentes. Foram destinados também R\$ 425 milhões em recursos de benefício fiscal obtidos através da isenção concedida via art. 39, X da MP 2.228-1/2001, em aproximadamente 202 projetos. Vale lembrar que estamos abordando aqui recursos investidos a partir de escolhas realizadas pelos próprios agentes contribuintes.

Gráfico 70 – Valores captados acumulados em projetos aprovados a partir de 2013

Fonte: Salic/Ancine

Percebemos que apesar de liderar com grande margem o total de recursos aportados, o art. 3º-A responde por um número de projeto similar aos que captam recursos via art. 1º-A. Já o número de projetos com recurso via art. 39 é até inferior, apesar de responder por quase R\$ 100 milhões de recursos a mais que o art. 1º-A. Tal fato não é inesperado. O art. 1º-A é executado na modalidade de patrocínio, e permite aporte por qualquer pessoa física e jurídica. Com isso, há grande incidência de captações menores por uma quantidade maior de projetos. Já o art. 3º-A e o art. 39, como vimos, é desenhado para que empresas de TV financiem obras como coprodutoras, sendo usado para aportes maiores. Assim, vemos que a média de captação por projeto é significativamente inferior no caso do art. 1º-A.

Um outro ponto importante a ser observado é que esses mecanismos também respondem pela maior parte dos recursos de fomento indireto liberados. Uma vez que a liberação de recursos acontece apenas em estágios mais avançados de execução dos projetos, ele tende a ser um indicador de que os projetos que utilizam esses recursos tendem a se concretizar com mais facilidade.

Gráfico 71 – Valores liberados por mecanismo de incentivo

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA)

De fato, considerando projetos aprovados entre 2013 e 2020, o tempo entre a aprovação do projeto e a liberação de recursos em projetos que tenham recursos do art. 3º-A e/ou art. 39, é de cerca de 393 dias, enquanto para projetos sem estes recursos o tempo médio entre a aprovação e a liberação é de 567 dias. Considerando que o principal critério para liberação de recursos é que o projeto já tenha disponibilidade de recursos que cubram a maior parte do seu orçamento, esses números mostram que os projetos que utilizam estes dois mecanismos demoram menos tempo para integralizar esse montante, o que é o resultado direto das maiores médias de captação por projeto, que vimos em gráfico anterior.

Vale dizer que o art. 3º-A possui um limite de até R\$ 3.000.000 a ser investido em cada projeto, conjugado com recursos oriundos do art. 3º. Esse limite, que se mantém o mesmo desde 2006, foi objeto de discussão em Análise de Impacto Regulatório específica da Ancine, que recomendou sua ampliação.

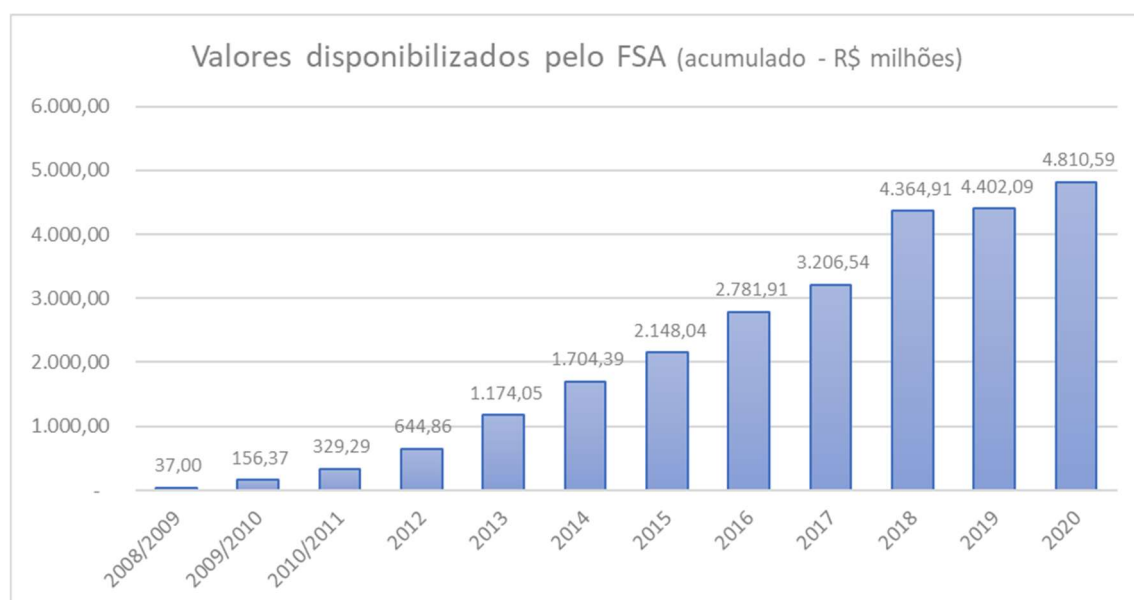
O Fundo Setorial do Audiovisual

O Fundo Setorial do Audiovisual - FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura, utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais. O FSA foi criado pela Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e tem como principais receitas o total dos recursos arrecadados através da já citada Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001. O Fundo é gerido pelo Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual e a Ancine exerce as funções de secretaria executiva.

Dentre as três espécies de CONDECINE, que vimos anteriormente, destacamos a criada pela Lei nº 12.485/2011 (CONDECINE-Teles), que incide sobre a prestação de serviços de telecomunicações que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais listados no Anexo I da Medida Provisória nº 2.228- 1/2001. Em gráficos anteriores, já observamos que sua criação foi fundamental para a expansão da arrecadação da CONDECINE e, conseqüentemente, pela expansão da política pública para o setor, por incrementar significativamente os montantes disponíveis para investimento pelo Fundo Setorial do Audiovisual. Entre 2012 e 2019, a CONDECINE-Teles correspondeu quase sempre a mais de 70% da arrecadação do Fundo.

A introdução dessa modalidade de CONDECINE pelo marco regulatório permitiu que nos anos seguintes, até 2018, o FSA expandisse suas ações de fomento, disponibilizando mais recursos para investimento e apoio em obras audiovisuais independentes. Como demonstrado no gráfico abaixo, entre 2009 e 2020 foram disponibilizados R\$ 4,8 bilhões em recursos nas diversas chamadas públicas e programas lançados pelo Fundo

Gráfico 72 – Recursos disponibilizados pelo FSA – valores acumulados (R\$ milhões)



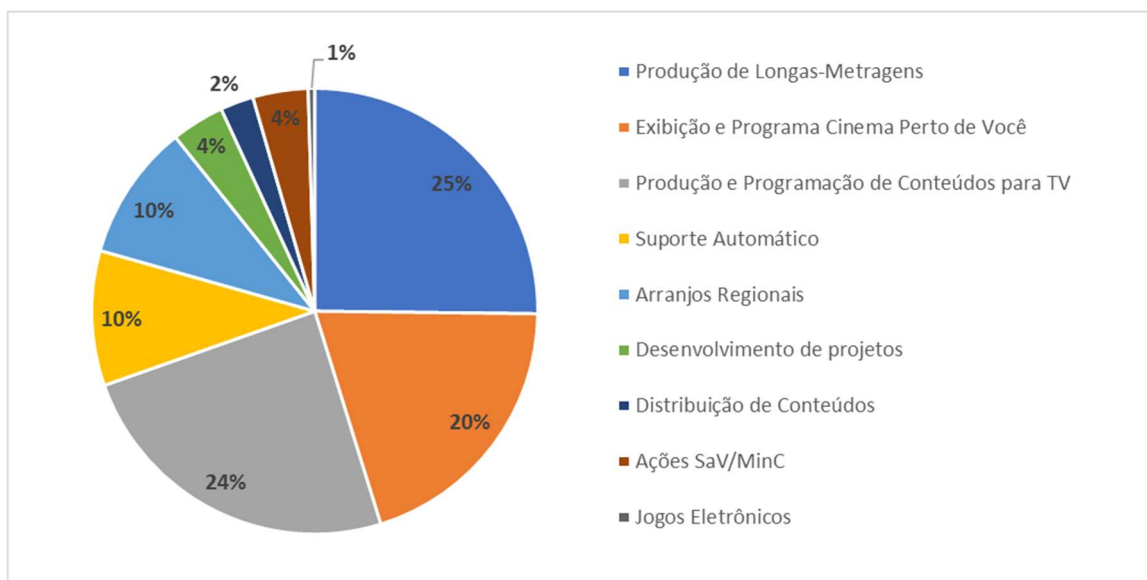
Fonte: Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

O financiamento com recursos do FSA ocorre por meios das linhas de investimento. Dentre elas, destaca-se o PRODAV - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro, que reúne ações voltadas para diferentes segmentos, com destaque para conteúdo voltado à TV como destinação inicial. As linhas destinadas para a TV (aberta ou paga) dividem-se em dois tipos: editais seletivos e suporte automático.

Nos editais seletivos, projetos inscritos pelos produtores são selecionados a partir de seus méritos artísticos e comerciais. Já o suporte automático é um sistema de financiamento público em que as ações financiadas são selecionadas por beneficiário indireto (por ex., uma programadora brasileira), em face de seu desempenho artístico e comercial anteriores.

O gráfico abaixo demonstra que, dos recursos disponibilizados pelo FSA entre 2009 e 2020, 24% (R\$1,17 bilhão) foram destinados diretamente à produção e programação de conteúdos para TV. O montante total de recursos para obras destinada a TV tende a ser até maior, uma vez que recursos de linhas de Suporte Automático e Arranjos Regionais (que responderam por 10% dos valores disponibilizados) também permitem o investimento em obras de TV, mesmo que não este seja o foco exclusivo destas linhas.

Gráfico 73 – Recursos disponibilizados pela FSA – por objeto financiado (2008-2020)



Fonte: Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

A Tabela a seguir relata as Chamadas lançadas pelo FSA com objetivo de selecionar projetos com destinação inicial ao segmento de televisão entre 2009 e 2020

Tabela 14 – Chamada Públicas lançadas pelo FSA com objetivo de selecionar projetos com destinação inicial ao segmento de televisão

CHAMADA PÚBLICA¹	ANO DA CHAMADA PÚBLICA	OBJETIVO
PRODUÇÃO E PROGRAMAÇÃO DE CONTEÚDOS PARA TV		
PRODAV 01	2008	Seleção de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras destinadas ao mercado de radiodifusão de sons e imagens ou ao mercado de comunicação eletrônica de massa por assinatura, nos formatos de obra seriada, minissérie e telefilme, no gênero ficção ou documentário, com ou sem a utilização de técnica de animação.
PRODAV 01	2009	Seleção de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras destinadas à exploração comercial inicial nas janelas de exploração radiodifusão de sons e imagens ou de comunicação eletrônica de massa por assinatura, no formato de obra seriada (minissérie ou seriado) de ficção, documentário ou de animação, visando a contratação de operações financeiras, exclusivamente na forma de investimento.
PRODAV 01	2010	Seleção de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras destinadas à exploração comercial inicial nas janelas de radiodifusão de sons e imagens ou de comunicação eletrônica de massa por assinatura, no formato de obra seriada (minissérie ou seriado) de ficção, documentário ou de animação, visando a contratação de operações financeiras, exclusivamente na forma de investimento.

PRODAV 01	2012	Seleção, em regime de fluxo contínuo, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras destinadas à exploração comercial inicial nas janelas de radiodifusão de sons e imagens ou de comunicação eletrônica de massa por assinatura, no formato de obra seriada (minissérie ou seriado) do tipo ficção, documentário e animação ou de documentários com metragem superior a 52 (cinquenta e dois) minutos.
PRODAV 01	2013	Seleção, em regime de fluxo contínuo, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, destinadas ao mercado de televisão, no formato de obra seriada de ficção, documentário e animação e de telefilmes documentários.
PRODAV 02	2013	Seleção de propostas, em regime de fluxo contínuo, de projetos de produção de conteúdos brasileiros independentes e projetos pré-selecionados para as grades de programação dos canais de televisão aberta e por assinatura.
PRODAV 02	2016	Seleção de propostas, em regime de fluxo contínuo, de projetos de produção de conteúdos brasileiros independentes e projetos pré-selecionados para as grades de programação dos canais de televisão aberta e por assinatura.
FLUXO CONTÍNUO PRODUÇÃO PARA TELEVISÃO	2018	Seleção, em regime de fluxo contínuo, baseada em critérios de pontuação calculada de forma automática, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, destinadas ao mercado de televisão, no formato de obra seriada de ficção, documentário, animação, variedades e reality-show e de telefilmes de ficção, documentário e animação.

COPRODUÇÃO INTERNACIONAL - MODALIDADE B	2019	Seleção, em regime de fluxo contínuo, de obras audiovisuais brasileiras, destinadas ao mercado de televisão, no formato de obra seriada de ficção, documentário, animação, variedades ou reality-show ou telefilme de ficção, documentário ou animação, realizadas em regime de coprodução.
ARRANJOS/COINVESTIMENTOS REGIONAIS		
ARRANJOS REGIONAIS	2014	Seleção de propostas para investimento complementar do FSA em projetos audiovisuais selecionados em chamadas públicas estaduais, do distrito federal e das capitais.
ARRANJOS REGIONAIS	2015	
ARRANJOS REGIONAIS	2016	
ARRANJOS REGIONAIS	2017	
ARRANJOS REGIONAIS	2018	
SUPORTE AUTOMÁTICO		
PRODAV 06	2014	Sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores, para destinação, via investimento, na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.
PRODAV 06	2015	Sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores, para destinação, via investimento, na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

PRODAV 06	2016	Sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores, para destinação, via investimento, na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.
PRODAV 06	2017	Sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores, para destinação, via investimento, na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.
PRODAV 07	2014	Linha que visa contemplar, com recursos financeiros, empresas produtoras registradas na ANCINE que receberam prêmios concedidos por júri oficial nas categorias de melhor filme e melhor direção, ou participaram nas principais mostras dos festivais e seus congêneres.
PRODAV 07	2015	Modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho artístico anterior em mostras e festivais cinematográficos, para destinação na produção independente de obras audiovisuais brasileiras nos gêneros ficção, animação e documentário.
PRODAV 07	2016	Modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho artístico anterior em mostras e festivais cinematográficos, para destinação na produção independente de obras audiovisuais brasileiras nos gêneros ficção, animação e documentário.

PRODAV 07	2017	Modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho artístico anterior em mostras e festivais cinematográficos, para destinação na produção independente de obras audiovisuais brasileiras nos gêneros ficção, animação e documentário.
SUPORTE AUTOMÁTICO - DESEMPENHO ARTÍSTICO	2018	Modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho artístico anterior em mostras e festivais cinematográficos, para destinação na produção independente de obras audiovisuais brasileiras nos gêneros ficção, animação e documentário.
SUPORTE AUTOMÁTICO - DESEMPENHO COMERCIAL CINEMA	2018	Modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores no segmento de mercado de Salas de Exibição, para destinação, via investimento, na produção, no desenvolvimento de projetos e na distribuição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.
SUPORTE AUTOMÁTICO - DESEMPENHO COMERCIAL TV E VOD	2018	Modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores no segmento de mercado de TV aberta, TV fechada e Vídeo por demanda, para destinação, via investimento, na produção, no desenvolvimento de projetos e na distribuição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.
AÇÕES SOB RESPONSABILIDADE DA SAV/MINC		

SAV/MINC 03 - Minissérie - Narrativas Audiovisuais para Infância	2018	Seleção de projetos de obras audiovisuais independentes de minissérie de ficção, com duração de 13 episódios de 07 minutos, live action, originais e inéditas, com temática livre, voltadas para o público infantil, de 0 a 12 anos, e seu respectivo teaser.
SAV/MINC 08 - Narrativas Transmídia para Infância (Série Animação + Game)	2018	Seleção de projetos transmídias para a produção independente de jogo eletrônico e minissérie de ficção de animação, com 13 episódios com duração de 7 minutos
TVS PÚBLICAS		
PRODAV 08	2014	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Norte.
PRODAV 09	2014	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Nordeste.
PRODAV 10	2014	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Centro-Oeste.
PRODAV 11	2014	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos

		comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Sudeste.
PRODAV 12	2014	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Sul.
PRODAV 08	2015	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Norte.
PRODAV 09	2015	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Nordeste.
PRODAV 10	2015	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Centro-Oeste.
PRODAV 11	2015	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Sudeste.

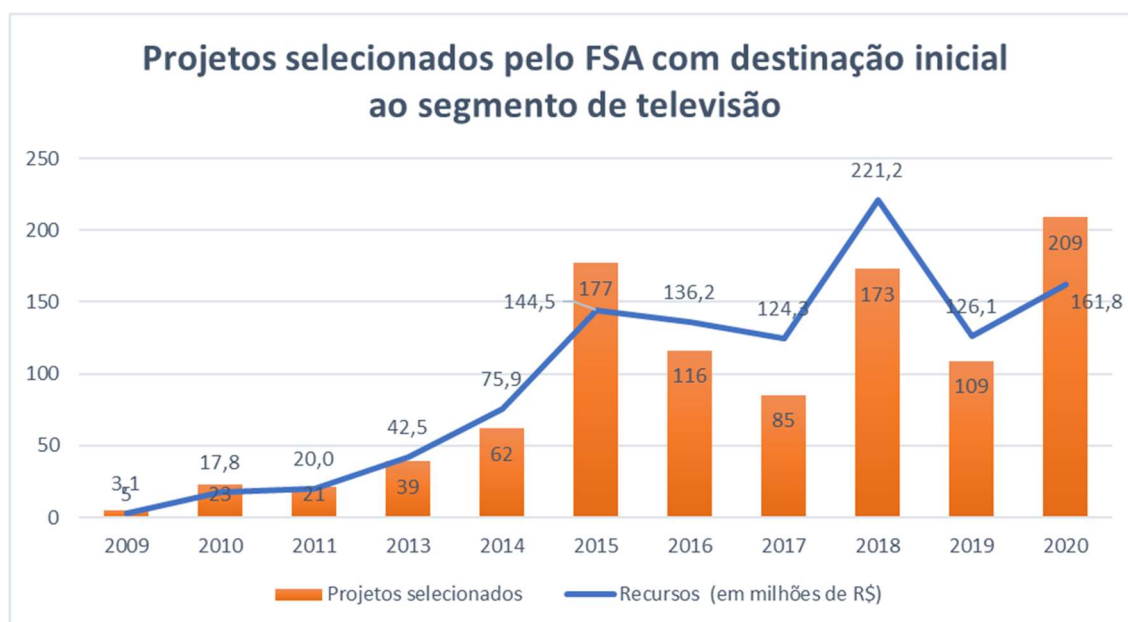
PRODAV 12	2015	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural). Os recursos são destinados a proponentes sediadas na região Sul.
PRODAV - TVS PÚBLICAS	2018	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais seriadas brasileiras, com destinação inicial para os canais dos segmentos comunitário, universitário, e legislativo e emissoras que exploram o serviço de radiodifusão pública e televisão educativa.
Fonte: BRDE (disponível em: < https://www.brde.com.br/chamadas-publicas/ >) e FINEP (disponível em: < http://www.finep.gov.br/chamadas-publicas/ >).		
¹ As chamadas de Arranjos/Coinvestimentos Regionais se propõem a financiar, em caráter complementar, projetos de produção ou distribuição de conteúdos audiovisuais brasileiros independentes selecionados por órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta estadual, do Distrito Federal e das capitais. Podem ser apresentadas, portanto, propostas destinadas a diferentes segmentos audiovisuais, e não somente para veiculação inicial na televisão, conforme regras de cada edital local. Já no Suporte Automático, as empresas contempladas como beneficiárias indiretas, isto é, titulares da Conta Automática podem destinar os recursos selecionados para um ou mais projetos de desenvolvimento, produção (TV e cinema) ou comercialização, conforme condições estabelecidas no edital. Não são, portanto, chamadas restritas apenas à seleção de projetos audiovisuais com destinação inicial ao segmento de televisão.		

Fonte: Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

Aqui, é importante frisar que a disponibilização dos recursos pelo FSA, que ocorre no momento do lançamento das chamadas públicas, é só o início de um processo que envolve diferentes fases. Afinal, após o lançamento dos editais, os projetos precisam ser selecionados e terem sua documentação e condições analisadas até serem contratados e os recursos, finalmente, desembolsados. Por conta disso, além dos recursos disponibilizados nas diferentes chamadas ao longo deste período, podemos observar os resultados deste processo de disponibilização de forma mais dinâmica, a partir dos projetos selecionados e dos desembolsos realizados.

Conforme os gráficos abaixo, entre 2009 e 2020, cerca de 1020 projetos voltados para Televisão (aberta e fechada) foram selecionados, com valores correspondentes a mais de R\$ 1 bilhão em recursos.

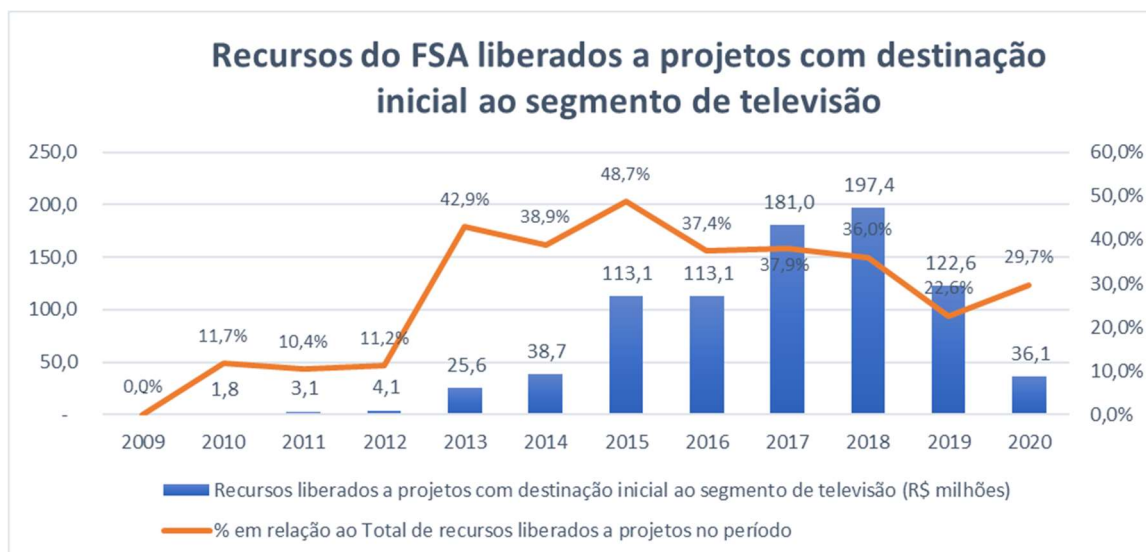
Gráfico 74 – Projetos selecionados pelo FSA com destinação inicial ao segmento de televisão, por ano de publicação do resultado no D.O.U.



Fonte: Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

Já em relação aos valores desembolsados por ano, observamos que desde 2013 os recursos desembolsados para projetos destinados à TV (aberta ou fechada) respondem por mais de 30% dos valores liberados por ano. No total, até 2020, cerca de R\$ 836 milhões já foram efetivamente desembolsados pelo FSA para projetos destinados à TV Aberta ou Fechada.

Gráfico 75 – Montante de recursos do FSA (R\$) liberados a projetos com destinação inicial ao segmento de televisão, por ano de desembolso

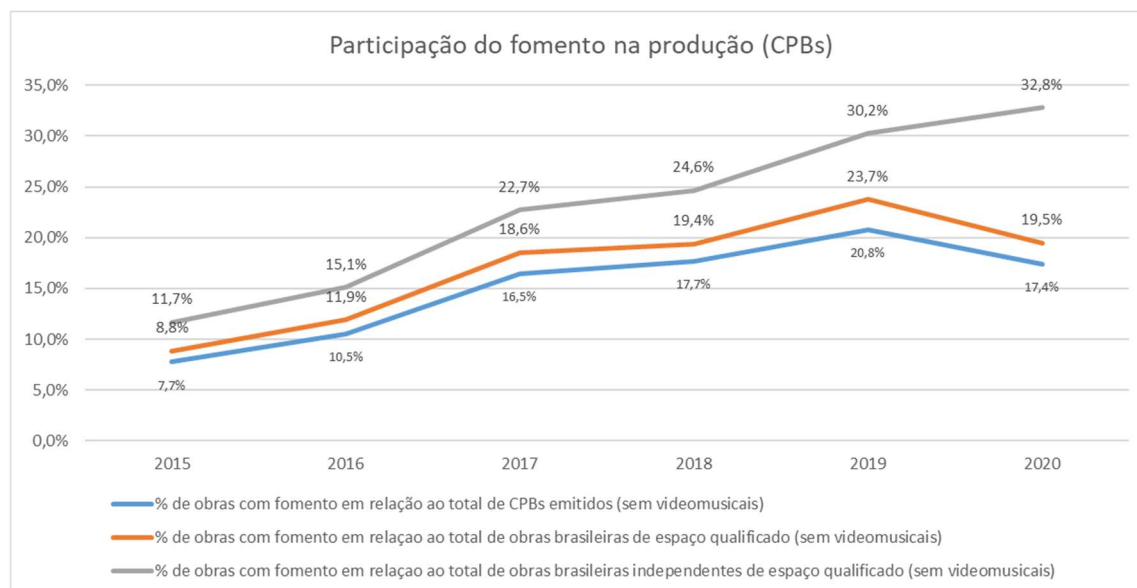


Fonte: Secretaria de Políticas de Financiamento –SEF/Ancine

O que podemos observar é que o FSA exerce um importante papel no financiamento de obras para suprir a demanda criada pela Lei nº 12.485/11, atuando, assim como os mecanismos de fomento indireto, de forma a criar um ambiente favorável para a realização dos objetivos da política pública como um todo. Essa expansão dos investimentos do FSA, aliada ao incentivo via mecanismos de renúncia fiscal, tem ocupado cada vez mais espaço como impulsionadores da produção audiovisual nacional.

Os números ligados ao registro de obras na Ancine (CPBs) confirmam essa tendência. Como podemos observar, em 2015 cerca 7,7% dos CPBs emitidos (sem contar as obras videomusicais) foram referentes as obras que possuíam recursos de fomento geridos pela Ancine na sua produção ou comercialização. Desde então a participação vem aumentando e em 2019 essa participação chegou a 20,8%. Esses percentuais são ainda maiores quando contabilizamos apenas os CPBs de obras brasileiras independente de espaço qualificado, onde as obras com recursos de fomento representaram 30% dos registros deste tipo de obra em 2019.

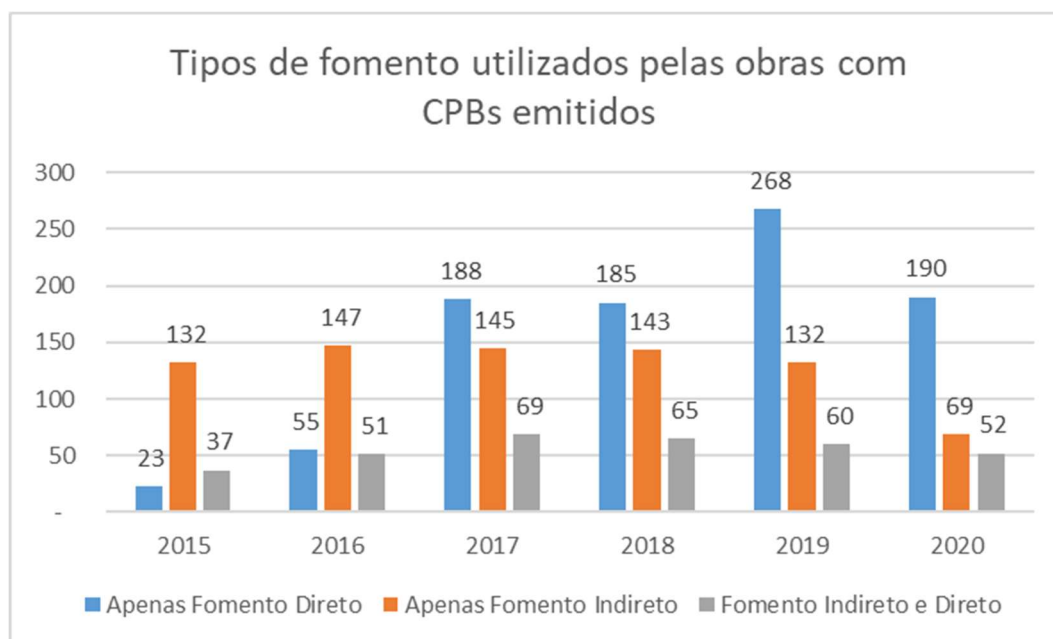
Gráfico 76 – Participação das obras fomentadas em relação aos CPBs emitidos (sem videomusicais)



Fonte: Sistema Ancine Digital

Ao investigarmos como esse aumento de obras fomentadas se distribuiu em relação às modalidades de fomento, observamos que enquanto o número absoluto de obras com fomento indireto manteve-se relativamente estável, houve um aumento significativo na quantidade de obras com fomento direto, fruto da já vista expansão de recursos disponibilizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual nesse período.

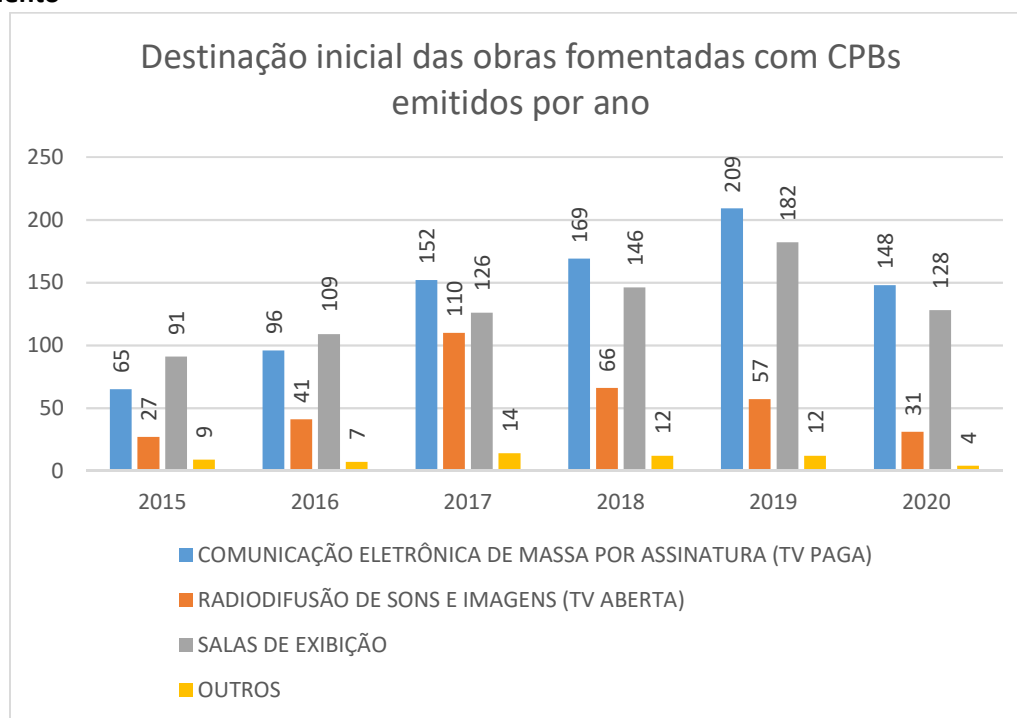
Gráfico 77 – Tipos de fomento utilizados por obras registradas com fomento



Fonte: Sistema Ancine Digital

Já o gráfico abaixo nos mostra que, dentre as obras registradas com fomento, há uma tendência de crescimento daquelas cuja destinação inicial declarada pelo requerente seja a TV paga.

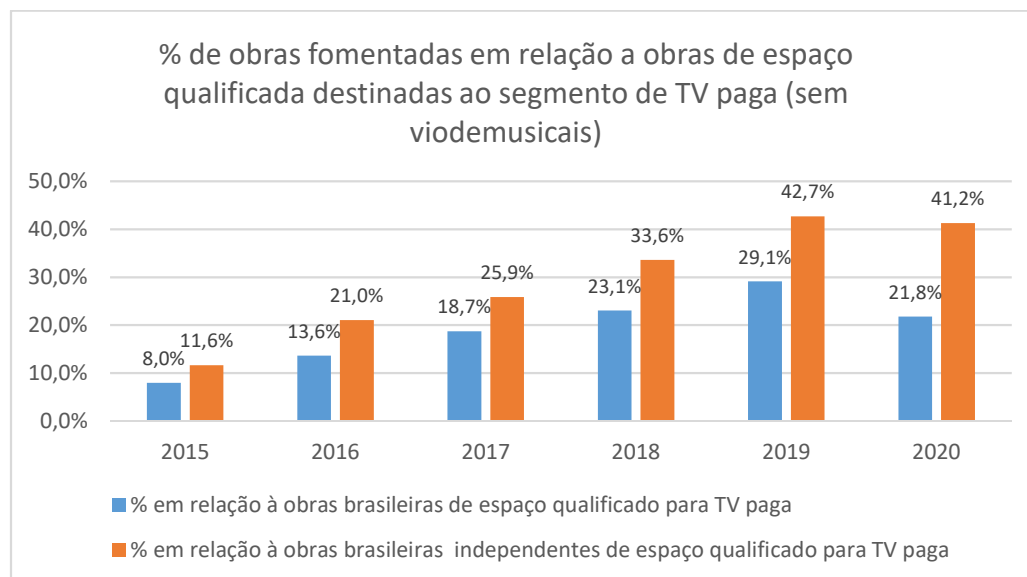
Gráfico 78 – Destinação inicial declarada das obras registradas que utilizam recursos de fomento



Fonte: Sistema Ancine Digital

O gráfico abaixo, por sua vez, mostra que, dentre as obras brasileiras de espaço qualificado (sem videomusicais) registradas com destinação inicial para TV paga, a participação das obras fomentadas também vem aumentando, ultrapassando os 40%, quando consideramos apenas as obras independentes.

Gráfico 79 – Participação de obras fomentadas em relação ao número de obras de espaço qualificado registradas com destinação ao segmento de TV paga (sem videomusicais)

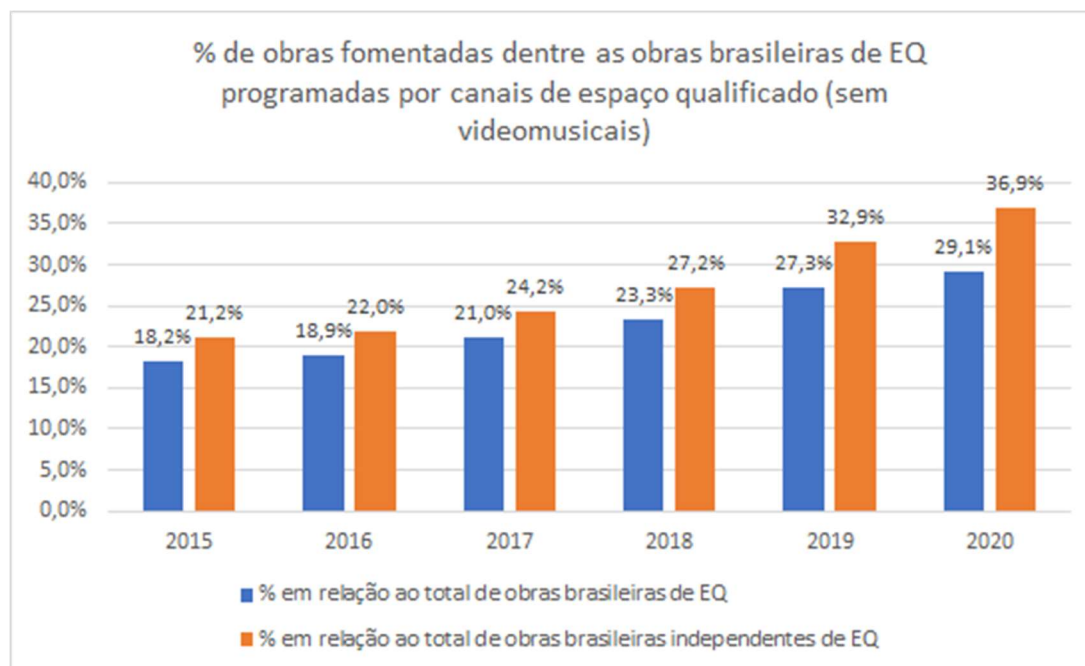


Fonte: Sistema Ancine Digital

A participação de obras fomentadas com recursos geridos pela ANCINE também vem aumentando em relação ao total de obras brasileiras de espaço qualificado programadas nos canais de espaço qualificado nos últimos anos. Mais uma vez, optamos por retirar da comparação as obras videomusicais, uma vez que estas não são aptas à utilização dos recursos de fomento da ANCINE.

Enquanto, em 2015, o número de obras fomentadas correspondeu a 21% das obras independentes e a 18% do total de obras brasileiras de espaço qualificada veiculadas nos canais de espaço qualificado naquele ano, em 2020 esses percentuais aumentaram para 37% e 29%.

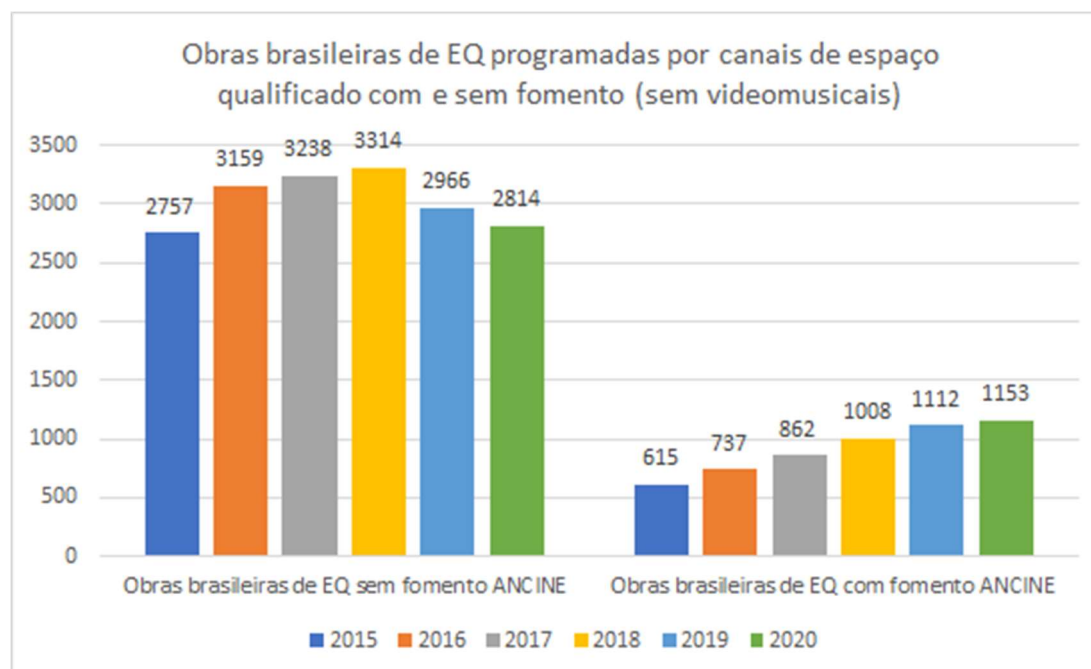
Gráfico 80 – Participação de obras fomentadas em relação ao número de obras de espaço qualificado (sem videomusicais) programadas por canais de espaço qualificado (brasileiros e não-brasileiros)



Fonte: Sistema Ancine Digital e SRPTV/Ancine

Quando observados em termos absolutos, vemos que a quantidade de obras fomentadas manteve uma trajetória de aumento quando a quantidade de obras diferentes sem fomento passou a diminuir, em 2018.

Gráfico 81 – Quantidade de obras (sem videomusicais) com recurso de fomento e sem recurso de fomento programadas por canais de espaço qualificado (brasileiros e não-brasileiros)



Fonte: Sistema Ancine Digital e SRPTV/Ancine

Já a tabela abaixo nos mostra que os CEQ são os canais em que a participação do conteúdo nacional fomentado, em relação ao total de conteúdo nacional de EQ, tende a ser maior, em torno de 40%. No mesmo sentido, destaca-se o aumento da participação do conteúdo fomentado entre os CABEQ SB e os CABEQ SBsR.

Tabela 15 – Participação de obras com fomento em relação ao total de obras brasileira de Espaço Qualificado programadas (sem videomusicais), por tipo de canal

Canais	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CABEQ	11,3%	9,6%	11,3%	10,9%	12,0%	12,8%
CABEQ SB	18,6%	18,9%	23,0%	25,2%	31,9%	35,3%
CABEQ SBsR	11,2%	12,1%	14,7%	18,6%	24,5%	29,9%
CEQ	38,7%	36,7%	39,1%	40,7%	41,2%	40,4%

Fonte: Sistema Ancine Digital e SRPTV/Ancine

Já entre os gêneros de canais, vemos uma participação significativa de conteúdo fomentado nos canais voltados para filmes e séries. Há ainda, no período, crescimento na participação deste conteúdo entre as obras nacionais de EQ programadas nos canais infantis, que chegou a 26% em 2020 e um decréscimo acentuado em 2020 nos canais de documentários.

Tabela 16 – Participação de obras com fomento em relação ao total de obras brasileira de Espaço Qualificado programadas (sem videomusicais), por gênero de canal

Canais	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Canais de Documentários	46,7%	41,5%	42,9%	44,3%	48,6%	28,2%
Canais de Filmes e Séries	21,3%	21,9%	24,4%	27,4%	33,5%	38,1%
Canais infantis	16,7%	19,5%	18,8%	22,9%	27,4%	25,9%
Canais de variedades	12,9%	11,7%	14,2%	15,3%	16,2%	16,3%

Fonte: Sistema Ancine Digital e SRPTV/Ancine

SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ANCINE EM RELAÇÃO À TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS PARA OBRAS BRASILEIRAS

Esta parte do trabalho abordará elementos essenciais na atuação da Ancine sobre o setor audiovisual. Até aqui, debatemos a política pública incidente sobre o segmento de TV a partir da regulação introduzida pela Lei nº 12.485/11 e pelos instrumentos de fomento existentes.

O art. 16 da Lei nº 12.485/11 estabelece nos seguintes termos a já comentada cota de conteúdo nacional na Tv paga (grifo nosso):

*“Art. 16. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos **conteúdos** veiculados no horário nobre deverão ser **brasileiros** e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser **produzida por produtora brasileira independente.**”*

Já discutimos anteriormente o conceito de espaço qualificado, e iremos agora explorar outros aspectos envolvendo essa obrigação: a regulamentação que determina se uma obra é brasileira e se é independente. Essa regulamentação não está ligada apenas à política de cotas, mas permeia o estoque regulatório da Ancine em diferentes linhas de ação, inclusive fomento. Afinal, apenas obras brasileiras independente, nos termos da norma, é que possuem acesso aos diferentes recursos de fomento direto e indireto que discutimos anteriormente neste trabalho.

As definições de independência e origem brasileira são dadas por lei, conforme incisos IV e V do art. 1º da MP 2.228-1/2001 e art. 2º da Lei 12.485/2011:

MP 2.228-1/2001:

“Art. 1º Para fins desta Medida Provisória entende-se como:

(...)

IV - obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente: aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura;

(...)

V - obra cinematográfica brasileira ou obra videofonográfica brasileira: aquela que atende a um dos seguintes requisitos: [\(Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002\)](#)

a) ser produzida por empresa produtora brasileira, observado o disposto no § 1º, registrada na ANCINE, ser dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002\)](#)

b) ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de co-produção cinematográfica e em consonância com os mesmos.

c) ser realizada, em regime de co-produção, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos. [\(Incluída pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002\)”](#)

Já a Lei 12.485/2011 traz as seguintes disposições:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

XVIII - Produtora Brasileira: empresa que produza conteúdo audiovisual que atenda as seguintes condições, cumulativamente:

a) ser constituída sob as leis brasileiras;

b) ter sede e administração no País;

c) 70% (setenta por cento) do capital total e votante devem ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;

d) a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos devem ser privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;

XIX - Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;

b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;

c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;"

A partir dessas definições, a necessidade de garantir a independência e origem brasileira das obras audiovisuais, nos termos do disposto em lei, levou a Ancine a estabelecer limitações e critérios à transferência de direitos das obras audiovisuais às quais se almeje a classificação como brasileiras e brasileiras independentes.

Nesse sentido, cita-se o art. 16 do Decreto 6.304 de 12 de dezembro de 2007, que é expresso quanto a possibilidade de regulamentação da matéria:

"Art. 16. Para fins de fruição dos recursos incentivados pela empresa produtora de obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente, a ANCINE poderá estabelecer limitações e critérios à transferência de direitos das obras realizadas com estes recursos."

Dentre as limitações à transferência de direitos das obras audiovisuais brasileiras independentes, destaca-se a fixação da definição de Poder Dirigente, por ser central a ambos os requisitos: independência e origem brasileira.

Do Poder Dirigente

O "poder dirigente" é definido pelas instruções normativa Ancine nº 100 e nº 104 como:

"poder de controle sobre o patrimônio da obra audiovisual, condição que permite ao detentor ou detentores utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorar diretamente ou outorgar direitos para as diversas modalidades de exploração econômica da obra ou de seus elementos derivados, condicionado a que a outorga, limitada no tempo, não descaracterize a titularidade e a detenção deste poder;"

A definição nada mais faz do que enumerar cada uma das faculdades patrimoniais do direito autoral, exigindo, para a caracterização da detenção do poder dirigente, que todas as faculdades permanecem com os titulares produtores brasileiros independentes, sem permitir cessões ou licenciamentos que não tenham limites temporais definidos ou que, por ocorrerem por prazos longos em demasia, descaracterizem a titularidade dos direitos patrimoniais.

A partir desta definição de poder dirigente, foram estabelecidas as seguintes regulamentações.

Para a definir o que é uma obra audiovisual de origem brasileira, tendo em vista os critérios estabelecidos no inciso V do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, que afirma que obra brasileira é aquela “produzida por empresa produtora brasileira”, a regulamentação avança para caracterizar o ato de produção em si.

A Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98) elenca produtor como “a pessoa física ou jurídica que toma a iniciativa e tem a responsabilidade econômica da primeira fixação do fonograma ou da obra audiovisual, qualquer que seja a natureza do suporte utilizado”

Já a Lei 12.485/2011 define “Produção” como “atividade de elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos audiovisuais em qualquer meio de suporte”

As Instruções Normativas nº 100 e nº 104 definem produtor como:

“Produtor(a): pessoa natural ou jurídica que toma a iniciativa e tem a responsabilidade econômica pela primeira fixação da obra audiovisual, qualquer que seja a natureza do suporte utilizado”

Essa definição é complementada, nas próprias Instruções Normativas nº 100 (parágrafo 6º do art.7º) e nº 104 (parágrafo 7º do art. 1º), pela seguinte limitação:

“Compreende-se como responsáveis econômicos pela primeira fixação da obra audiovisual os agentes econômicos que detenham poder dirigente sobre o patrimônio da obra ao final de sua produção.”

A regulamentação da ANCINE, portanto, estabelece que o produtor brasileiro deve ser o detentor do que a regulamentação chama de “*poder dirigente sobre o patrimônio da obra ao final de sua produção*”, a fim de que a obra seja considerada como de origem brasileira, nos termos do art. 1º, V da MP 2.228-1/2001.

Para definir a independência de uma obra audiovisual brasileira, parte-se da definição legal de que nestas obras a empresa produtora deve ser detentora majoritária dos direitos patrimoniais, devendo a produtora atender aos requisitos estabelecidos no inciso IV do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e no inciso XIX do art. 2º da Lei 12.485/2011:

- a) não seja controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;
- b) não esteja vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos, e;
- c) não mantenha vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;

Ao regular a matéria, a ANCINE também estabeleceu, como requisito a ser cumprido pela produtora independente, a detenção do poder dirigente. Assim, tanto a Instrução Normativa nº

100 (parágrafo 1º do art. 10) quanto a Instrução Normativa nº 104 (parágrafo 1º do art. 13) afirmam que, para que a obra seja considerada como produzida por produtora independente:

...o poder dirigente e o domínio dos direitos patrimoniais majoritários sobre a obra audiovisual deverão ser detidos por uma ou mais produtoras brasileiras independentes.

Fica claro que, além da detenção dos direitos dever ser majoritária por parte dos agentes definidos como independentes, não serão admitidos cessões, licenciamentos ou concessões que de alguma forma descaracterizem o chamado poder dirigente.

Dos demais limites aplicáveis aos segmentos de TV e da recente discussão sobre poder dirigente

Além dos limites relativos ao poder dirigente que vimos acima e que definem a obra como brasileira e independente, cabe destacar a existência de limites à transferência de direitos das obras audiovisuais específicos para os segmentos de TV.

Da titularidade sobre elementos preexistentes

A Instrução Normativa nº 100 (parágrafo 3º do art. 10) e a Instrução Normativa nº 104 (parágrafo 3º do art. 13) afirmam ainda que a obra audiovisual que contenha elementos ou criações intelectuais protegidas, preexistentes à obra audiovisual, cuja maioria dos direitos patrimoniais seja de titularidade de terceiros, somente será considerada de produção independente caso o titular desses direitos não tenha relações de controle, coligação, associação ou vínculo com empresa concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens, ou agente econômico que exerça atividade de programação ou empacotamento, exceto em casos excepcionais que veremos adiante.

Ou seja, uma obra audiovisual que se proponha a adaptar uma obra anterior originalmente detida por uma programadora brasileira, ou por um canal de TV aberta, é considerada como conteúdo brasileiro, mas não como conteúdo independente, mesmo que os direitos da obra derivada produzida sejam de uma produtora independente.

Ainda quanto a elementos preexistentes, o art. 24 da IN nº 100 dispõe que, para determinadas tipologias de obras audiovisuais, só serão consideradas como conteúdo brasileiro de espaço qualificado, ou seja, aptas ao cumprimento de conta, aquelas que cumprirem requisitos adicionais:

*Art. 24. (...)
(...)*

II - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro, o formato a partir do qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro, nos termos do § 1º do art. 1º da MP 2228-1/2001;

III - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro de produção independente, o formato a partir da qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro nos termos das alíneas de “a” a “d” do inciso LI e da alínea “a” do inciso LII, ambos do art. 7º desta IN;
IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituída principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical ou a canais nos termos do disposto nos §§ 4º ou 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11; (Redação dada pela [Instrução Normativa n.º 121, de 22 de junho de 2015](#)).

Em síntese, pelo inciso I, será considerada brasileira apenas a obra do tipo reality show ou do tipo variedade cujo formato original pertença a agente econômico brasileiro.

Pelo inciso II, será considerada brasileira independente apenas a obra do tipo reality show ou do tipo variedade cujo formato original pertença a agente econômico brasileiro que cumpra todos os requisitos de independência exigidos de produtores audiovisuais.

Por fim, pelo inciso III, em casos em que o conteúdo seja constituído principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, essas obras só estão aptas a cumprir cota quando exibidas em canais de conteúdo videomusical ou nos canais conhecidos como “superbrasileiros” (§§ 4º ou 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11).

[Dos limites estabelecidos pela Deliberação 95/2010](#)

A Deliberação nº 95/2010 é aplicável aos projetos de produção de obra audiovisual com destinação inicial aos segmentos de TV, desde que financiadas pelos mecanismos de incentivo dos art. 3ºA da Lei 8.685/93 e do art. 39, X da MP 2.228-1/01. Ou seja, regulamenta termos mínimos para a negociação entre as programadoras/radiodifusoras que realizam o investimento via incentivos fiscal e as produtoras dos projetos, considerando que ambas se constituem, na verdade, como coprodutoras das obras.

A deliberação estabelece, conforme seu art. 1º, que os rendimentos decorrentes da exploração comercial de obra audiovisual devem conferir à empresa produtora, no mínimo, o percentual correspondente à participação de seus direitos patrimoniais sobre a obra, independente do segmento de mercado e do território a ser explorado. Ou seja, se na obra financiada a produtora tiver 60% dos direitos patrimoniais e a programadora que investiu tiver 40%, a divisão das receitas de exploração deve oferecer à empresa produtora no mínimo 60%.

Da mesma forma, o art. 1º permite a livre pactuação acerca da remuneração da empresa emissora/programadora pelo ato de distribuir a obra, respeitadas as práticas de mercado, bem como acerca da remuneração a ser paga à produtora independente pelo licenciamento de direito de comunicação pública no segmento inicial da obra, TV Paga ou Aberta.

Conforme o art. 2º, ficam limitados a **05 (cinco) anos**, contados da emissão do CPB:

- I. Os direitos de comunicação pública da obra licenciados à emissora/programadora beneficiária de incentivo fiscal, em seus próprios canais de programação, em todos os territórios;

II. Os direitos de exploração comercial, licenciados à empresa emissora/programadora beneficiária do incentivo.

Ou seja, a empresa programadora que investir recursos de incentivo fiscal em uma obra, pode ter as licenças para exploração das obras por um prazo não superior a cinco anos.

Permite-se nesses casos a renovação por 01 (um) único ano, no caso de investimento em obra derivada ou nova temporada de série, mantendo-se os territórios e segmentos da licença original

A deliberação traz regras sobre elementos derivados e titularidade sobre obras derivadas as quais, entretanto, repetem o normativo geral da Ancine. Assim, os elementos derivados integram o patrimônio da obra audiovisual, cuja titularidade majoritária deve ser da produtora brasileira independente. Da mesma forma, em razão do poder dirigente, a faculdade de realização de obras derivadas deve permanecer com a produtora brasileira independente.

Destaca-se por fim o art. 7º, por trazer regra específica para obras fomentadas exclusivamente com base no art. 1-A da lei 8.865/1993:

*“Art. 7º Para obras audiovisuais destinadas inicialmente ao mercado televisivo, realizadas com recursos incentivados oriundos do mecanismo disposto **no artigo 1º-A da Lei nº 8.865/93, enquanto único mecanismo de renúncia fiscal federal, não haverá transferência de direitos patrimoniais da produtora proponente à emissora/programadora que licencie a primeira exibição da obra e/ou firme contrato de distribuição.***

Parágrafo Único: Os contratos de licenciamento ou distribuição para as obras mencionadas no caput não poderão prever prazo maior do que cinco anos para exploração comercial da obra.”

Ou seja, caso uma obra voltada para TV utilize apenas recursos do art. 1º-A, o investidor não pode receber em troca parte dos direitos patrimoniais da obra. Trata-se, portanto, de uma configuração bem diferente da utilizada nos arts. 3º-A e 39, onde os investidores são caracterizados como coprodutores, com participação patrimonial na obra resultante.

Limites à Transferência de Direitos no FSA

Para a produção e comercialização de projetos audiovisuais financiados pelo FSA, a matéria de limitações à transferência de direitos era tratada pelo Regulamento Geral do Prodav (RG-PRODAV), vigente entre 16 de dezembro de 2013 e 31 de dezembro de 2019.

Desde então, em decorrência de deliberação do Comitê Gestor do FSA, a matéria será tratada por cada edital específico de chamada pública para investimentos.

Entretanto, até o momento, as linhas de investimento ainda em contratação estabelecem explicitamente a aplicação do regramento do RG-PRODAV. Portanto, os limites expostos a seguir são aqueles estabelecidos pelo referido regulamento.

No que se refere à independência e à origem brasileira, de forma geral, os limites são os mesmos já relatados para todas as obras audiovisuais fomentadas.

Ainda assim, o RG-PRODAV traz especificidades, destacando-se a definição de presunções de não exercício do poder dirigente pela produtora independente, estabelecidos pelo item 128.4:

“128.4. No âmbito deste Regulamento, presume-se que o poder dirigente sobre a obra audiovisual não é exercido pelos produtores, quando:

a) sofrem constrangimento financeiro ou faculdade de veto de terceiro sobre aspectos comerciais inerentes aos direitos patrimoniais;

b) licenciam, gratuitamente ou a preço vil, os direitos de comunicação pública ou exploração comercial, relativos ao segmento de destinação inicial da obra audiovisual; ou

c) licenciam todos os direitos de comunicação pública e exploração comercial da obra audiovisual, em território brasileiro, para o mesmo grupo econômico, por período superior a sete anos a contar da conclusão da obra, entendida como a data da liberação do Certificado de Produto Brasileiro (CPB).”

Ressaltando que o RG-Prodav somente é aplicável a projetos financiados pelo FSA, cabe destacar que por meio dele foram estabelecidos critérios mais restritivos no que se refere à remuneração dos licenciamentos, à divisão de receitas, e aos prazos admitidos para as licenças, não só para induzir a independência financeira dos agentes brasileiros independentes, mas também como forma de preservar o retorno do FSA.

Assim, o item 62 trata dos valores mínimos das licenças dos conteúdos audiovisuais financiados, destacando-se o subitem 62.1.:

“62.1. O pré-licenciamento da comunicação pública das obras para um dos segmentos de televisão (mercado nacional de TV aberta ou TV por assinatura) deverá observar as seguintes proporções mínimas calculadas sobre o total dos itens financiáveis:

a) 5%, no caso de documentários (longa-metragem ou telefilme);

b) 7%, no caso de longas-metragens de ficção ou animação;

c) 15%, nos demais casos.”

No que se refere à divisão de receitas, destaca-se os itens 130.1 e 130.2:

130.1. O rendimento decorrente da exploração comercial da obra audiovisual caberá aos detentores de direitos patrimoniais e deverá ser distribuído na proporção de suas cotas.

130.2. Os contratos de investimento, celebrados com terceiros para viabilizar a produção ou a comercialização da obra audiovisual, poderão prever alienação de receitas e retorno ao investidor de forma mais vantajosa em relação aos detentores de direitos patrimoniais, desde que:

a) os valores investidos com retorno mais vantajoso não tenham direitos patrimoniais por contrapartida;

b) o retorno mais vantajoso seja limitado ao montante investido, sem atualização monetária;

- c) o investimento não represente geração de dívida para o produtor;*
- d) seja preservado o retorno financeiro do FSA.*

Entre as restrições estabelecidas, pode-se citar também aquela realizada por meio do item 131:

131. ESTATUTO DO LICENCIAMENTO PARA O PRODAV

131.1. Até a data indicada no item 126.2.a), a transferência de direitos de uso, comunicação pública, adaptação ou exploração comercial dos conteúdos audiovisuais financiados pelo PRODAV, ou de suas marcas, imagens e elementos, deverá ser realizada exclusivamente por meio do comércio de licenças.

131.2. Em extensão ao disposto no item 131.1, são vedadas a venda, cessão, concessão e qualquer outra transação que implique transferência de propriedade sobre direitos de comunicação pública, adaptação ou exploração comercial dos conteúdos audiovisuais financiados pelo PRODAV, ou de suas marcas, imagens e elementos, observado o disposto no item 129.4.

131.3. Cópias de todos os contratos que envolvam transferência de licenças ou de direitos patrimoniais sobre a obra audiovisual deverão ser enviados ao agente credenciado do FSA pelo produtor responsável, respeitadas as cláusulas relativas ao disposto neste capítulo.

Cumpre destacar que o item 131 parece apenas dispor em outros termos o dever já expresso de manutenção do poder dirigente pelo produtor independente. Ressalta-se que a vedação se aplica pelo prazo de 15 anos contados da data de lançamento comercial da obra audiovisual, conforme item 126.2. a).

As disposições do item 131 são complementadas e expandidas pelo item 132, que trata das limitações ao licenciamento, destacando-se o item 132.2., que estabelece os critérios a serem atendidos no pré-licenciamento de conteúdos audiovisuais:

132.2. Os contratos de pré-licenciamento de obras financiadas pelo FSA deverão observar as seguintes condições:

- a) valor e proporções mínimas estabelecidos no item 62;*
- b) pagamento com recursos financeiros próprios dos adquirentes ou de terceiros, mobilizados sem incentivo fiscal federal, ao menos até as proporções e valor mínimos;*
- c) para todos os casos de pré-licenciamento com valor fixado em proporção inferior a 15% dos itens financiáveis, o período de exclusividade da licença não será superior a 12 (doze) meses, contados da primeira exibição ou até 6 (seis) meses após a emissão do CPB, o que ocorrer primeiro; para os demais casos, o período de exclusividade da licença não será superior a 24 (vinte e quatro) meses, e, para canais brasileiros de espaço qualificado que atendam o disposto no § 4o do art. 16 da Lei 12.485/11, não será superior a 30 (trinta) meses, todos os prazos contados da primeira exibição ou até 6 (seis) meses após a emissão do CPB, o que ocorrer primeiro; (Alterado pela Resolução nº 180-E, de 05 de novembro de 2018)*
- d) período de vigência não superior 24 (vinte e quatro) meses, contados da primeira exibição ou até 6 (seis) meses após a emissão do CPB, o que ocorrer primeiro, de forma simultânea para todos os segmentos e, no caso de canais brasileiros de espaço*

qualificado que atendam o disposto no § 4º do art. 16 da Lei 12.485/11, não superior a 30 (trinta) meses, da primeira exibição ou até 6 (seis) meses após a emissão do CPB, o que ocorrer primeiro; (Alterado pela Resolução nº 180-E, de 05 de novembro de 2018)

e) previsão expressa de retorno financeiro ao FSA segundo as normas estabelecidas na Seção VIII do Capítulo IV deste Regulamento, no caso de financiamento na modalidade participação em projeto;

f) definição do canal de exibição e previsão aproximada de faixa de horários de veiculação da obra audiovisual no primeiro segmento de exibição; g) observância expressa das condições para obras derivadas e novas temporadas (item 133).

Cumpre esclarecer que o pré-licenciamento é uma exigência dos editais de investimento do FSA, de forma que os produtores independentes devem comprová-lo a fim de fazer jus à contratação do investimento. Trata-se de licença prévia à realização da obra, e sua obrigatoriedade foi estabelecida, principalmente, como forma de garantir a viabilidade da obra candidata a investimento do FSA.

Destaca-se ainda que, nos termos do item 135, novos licenciamentos da mesma obra para o mesmo grupo econômico da pré-licença, devem obedecer às regras estabelecidas pelo item 132, além daquelas constantes do item 133, referente às obras derivadas.

Da recente discussão sobre o poder dirigente

Diante do exposto, percebe-se que a regulamentação da ANCINE que incide sobre as transferências de direitos das obras audiovisuais e que, consequentemente, atuam na classificação destas obras como brasileiras e como brasileira independente influencia diretamente na dinâmica do mercado no Brasil.

Afinal, para que as obras tenham acesso a recursos de fomento, elas devem se adequar a essas características. Assim, produtoras audiovisuais e investidores, principalmente os que utilizam recursos de benefício fiscal, acabam sendo balizados, em suas negociações, pelos limites a transferências de direitos dispostos pela ANCINE. Se a obra não se adequar à regulamentação, ela não será classificada como brasileira independente e, consequentemente, não tem direito a utilizar recursos incentivados ou de fomento direto.

Da mesma forma, apenas obras que possuam uma composição de direitos patrimoniais que as permitam ser classificadas como brasileiras e brasileiras independentes é que estão aptas para o cumprimento das cotas de conteúdo impostas pela Lei nº 12.485/11.

Reconhecendo a importância dessa regulamentação, recentemente, a Nota Técnica N.º: 2-E/2020, da Secretaria de Políticas de Financiamento (SEF) da ANCINE, realizou uma análise do instituto do “Poder Dirigente” para avaliação de resultados regulatórios de sua aplicação.

A partir de uma análise de diferentes conceitos sobre o tema existentes no arcabouço normativo, similar ao que já realizamos nesta análise, a Nota Técnica verifica que o titular do poder dirigente, além de controlar o patrimônio da obra, deve deter também os direitos de utilizar, fruir e dispor da obra e, ainda, de determinar sobre a exploração desse patrimônio nas diversas formas, inclusive dos seus elementos derivados.

A Nota Técnica identificou ainda que os primeiros objetivos ligados a essa determinação de poder dirigente residiram na necessidade de tornar o produtor independente o mandatário e efetivo titular dos direitos sobre obra realizada com recursos públicos, de modo que este mantivesse a capacidade de gerar receitas com suas criações audiovisuais. A regulamentação visa gerar equilíbrio nas relações negociais entre produtores independentes e beneficiários diretos dos incentivos fiscais, especialmente quando estes agentes de mercado possuem maior poder de barganha, pois controlam o elo da cadeia ligado à exploração comercial da obra – como nos casos das programadoras e empresas de radiodifusão que fazem uso dos mecanismos de incentivo descritos no inciso X, art. 39 da MP 2228-1/01 e do arts. 3 e 3º-A da Lei 8.685/93.

Neste contexto, a regulamentação visa coibir que os direitos patrimoniais da obra sejam totalmente alienados em transações posteriores à realização da obra – o que poderia tornar a produtora independente uma espécie de subcontratada. O objetivo, portanto, é preservar sob a titularidade do produtor independente o controle majoritário das receitas derivadas da exploração das obras incentivadas, evitando que os potenciais rendimentos da obra sejam cedidos integralmente para os grandes players do mercado – muitos dos quais estrangeiros.

Diante desse diagnóstico, a análise avança buscando descrever um panorama dos problemas e virtudes do instituto do Poder Dirigente, bem como formular um diagnóstico qualitativo dos resultados que a criação do conceito gerou. A análise dá destaque aos impactos relacionados à observância do Poder Dirigente na classificação da obra audiovisual. São relatadas diferentes dificuldades operacionais ligadas à necessidade criada de que o poder dirigente seja analisado no momento de registro da obra, uma vez que ele é um dos fatores que definirá qual classificação será dada a mesma. São relatadas também dificuldades operacionais ligadas aos contratos que devem ser apresentados, envolvendo a verificação da nacionalidade de seu conteúdo e sua independência, bem como a detenção de elementos derivados e preexistentes.

Em sua Conclusão, a Nota Técnica afirma que parece haver insumos suficientes para inferir que o conceito de Poder Dirigente não teria alcançado plenamente seus dois principais objetivos, a saber:

- (i) aumentar a capacidade dos produtores independentes brasileiros em reter direitos patrimoniais de forma a alavancar renda com a exploração comercial das suas obras, abrindo caminho para a autossustentabilidade da produção independente, e;
- (ii) aumentar a capacidade de circulação das obras em diversos segmentos de mercado, conferindo maior acesso às mesmas por parte da população, e gerando receitas ao produtor independente ao longo do ciclo de valor das suas obras.

Relata ainda que a organização dos agentes de mercado distinguiu do direito patrimonial da obra o direito de auferir renda e, por conseguinte, o que restou ao menos a uma parte relevante dos produtores independentes – aqueles com menor poder de negociação – foram os custos de transação de “carregar” a obra ao longo do tempo, ou seja, gerando mais custo num ciclo de dependência de recursos públicos. Por outro lado, a normatização do conceito não estimulou a livre iniciativa e a capacidade de negociação entre os agentes, na medida em que parece não ter provocado a inovação e nem o desenvolvimento de arranjos produtivos que garantissem a convergência de objetivos dos agentes econômicos envolvidos e a alocação de recursos privados no financiamento das obras brasileiras.

Com isso, recomendou-se que melhorias fossem feitas, visando promover a coerência regulatória no intuito de aumentar a competitividade das empresas brasileiras, buscando melhorar as abordagens regulatórias, evitando a duplicação ou conflito de normas. Essa conclusão da Nota Técnica ensejou a colocação em Consulta Pública de Notícia Regulatória com o intuito de receber as contribuições para um possível tratamento regulatório do instituto do "Poder Dirigente" na esfera de competência da Agência, seja no que tange à interpretação e aplicação da legislação vigente ou possível reformulação normativa, a partir de um cenário que busca por substituir ou diminuir a relevância do instituto do Poder Dirigente, a partir da proposição de alternativas que estimulem a simetria negocial entre produtores independentes, por um lado, e programadoras e radiodifusoras (e eventualmente distribuidoras), por outro lado.

