

A regulação do VoD na União Europeia

Estudo informativo

Elaboração Técnica:

Lucas Vieira Abraão Maia

Coordenação de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda –
CCV

Superintendência de Análise de Mercado - SAM



A ANCINE – Agência Nacional do Cinema é uma agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. É uma autarquia especial, vinculada desde 2003 ao Ministério da Cultura, com sede e foro no Distrito Federal e Escritório Central no Rio de Janeiro.

A missão institucional da ANCINE é induzir condições isonômicas de competição nas relações dos agentes econômicos da atividade cinematográfica e videofonográfica no Brasil, proporcionando o desenvolvimento de uma indústria competitiva e auto-sustentada.

Diretoria Colegiada

Manoel Rangel - Diretor-Presidente
Rosana Alcântara
Debora Ivanov
Roberto Gonçalves de Lima

<http://www.ancine.gov.br/>



O Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA é um repositório público de informações e análises do mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro produzidas pela Agência Nacional do Cinema - ANCINE.

Editor

Cainan Baladez

Revisão

Filipe Sarmento
Amanda Costa

<http://oca.ancine.gov.br/>

Superintendente de Análise de Mercado

Alex Patêz Galvão

Assessor da Superintendência

Mozart Tenório Rocha Junior

Coordenador de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda

Luana Maíra Rufino Alves da Silva

Elaboração

Lucas Vieira Abraão Maia
Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual

Fontes

Publicações do Observatório Europeu do Audiovisual – *What is an on-demand service?* (2013), *Video On-Demand and the promotion of European Works* (2013), *The development of the European market for on-demand audiovisual services* (2015); legislações dos países pesquisados; texto, de 25/05/2016, da Proposta de Emenda à Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMSD) na União Europeia; e Análise de Impacto Regulatória que acompanha a Proposta de Emenda.

Publicado no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA em 22/11/2016. Republicado em 20/12/2016.

Sumário

1.	Introdução	5
2.	O Video on Demand no mundo	6
3.	Escopo da regulação do VoD na Diretiva AVMSD	10
4.	Transposições nacionais da Diretiva.....	13
4.1	Reino Unido	13
4.2	Itália.....	15
4.3	França	15
4.4	Comunidade Francesa da Bélgica.....	15
4.5	Eslováquia.....	16
4.6	Holanda	16
5.	Promoção de obras da União Europeia.....	17
5.1	Itália.....	17
5.2	Eslováquia.....	18
5.3	França	18
5.4	Holanda	19
5.5	Comunidade Francesa da Bélgica.....	20
6.	Tópicos especiais sobre as fronteiras da regulação do VoD	27
6.1	Catch-up TV	27
a)	Reino Unido	27
b)	Itália.....	27
c)	França	27
6.2	Plataformas User Generated Content (UGC)	27
a)	Reino Unido	27
b)	Itália.....	28
c)	Comunidade Francesa da Bélgica.....	28
d)	Eslováquia.....	28
e)	Holanda	28
6.3	Inserções em jornais eletrônicos.....	28
a)	Reino Unido	28
b)	Itália.....	28
c)	Comunidade Francesa da Bélgica.....	29
d)	Eslováquia.....	29
e)	Holanda	29
7.	A proposta de emenda à Diretiva AVMSD.....	30
7.1	Motivações da Revisão.....	30

7.2 Princípios jurídicos e econômicos da proposta.....	30
7.3 Alterações na Diretiva	31
7.4 Impactos sobre o VoD.....	31
a) Escopo da regulação	32
b) Plataformas de Compartilhamento de Vídeos.....	32
c) Promoção de conteúdo regional	34
d) Extraterritorialidade do serviço.....	35
8. Bibliografia	36

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Obrigações de promoção de obras europeias (comparativo entre países)	22
Tabela 2 – Obrigação de contribuição financeira, comparativo entre países	23

Índice de Figuras

Figura 1 – Percentual de consumidores e a frequência com que assistem ao YouTube.....	7
Figura 2 – Número de assinantes do Netflix no mundo (em mi).....	8
Figura 3 – Serviços de VoD utilizados por usuários de internet no Brasil para ver filmes e programas de TV	9

1. Introdução

A União Europeia conta com regulação para serviços de Vídeo Sob Demanda (*Video on Demand*, ou VoD) desde a publicação da Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (*Audiovisual Media Services Directive – AVMSD*), de 10 de março de 2010. A Diretiva explicita regras aplicáveis a todos os Estados Membros (EM), de modo a garantir uma harmonização mínima entre os tratamentos regulatórios que cada um dá aos segmentos de mercados contemplados pela Diretiva. Resguardam-se, porém, lacunas para que as legislações nacionais possam adaptar-se às circunstâncias de cada país (Princípio da Subsidiariedade).

No caso do VoD, por exemplo, a Diretiva prevê que os Estados Membros deverão adotar em suas legislações medidas que promovam as obras europeias nos catálogos dos serviços, e sugere três formas de induzir tal promoção: cotas, obrigação de financiamento e proeminência de obras no catálogo. Cada Estado Membro, portanto, fica livre para instituir as medidas que achar convenientes, de modo que alguns Estados, até o presente, sequer implementaram alguma medida. Essa heterogeneidade na aplicação da diretiva de promoção, conforme será apontado na Seção 7, foi um dos tópicos contemplados pela proposta de emenda à Diretiva, recentemente apresentada pela Comissão Europeia.

A seguir, será feita uma breve caracterização do mercado de VoD, mostrando a relevância de uma reflexão do Estado sobre as ações regulatórias adequadas a assegurar que as transformações decorrentes dessa nova forma de consumir audiovisual sejam acompanhadas de benefícios socioeconômicos e culturais à sociedade. Logo após, será apresentado o tratamento regulatório dado pela União Europeia ao VoD, com atenção especial a alguns Estados Membros e a alguns tópicos sensíveis sobre a fronteira da regulação. Ao final, há uma seção que expõe os principais impactos sobre o VoD da proposta de emenda à Diretiva que aguarda aprovação do Parlamento Europeu.

2. O Video on Demand no mundo

O Vídeo Sob Demanda (*Video on Demand*, ou VoD) representa um segmento de mercado audiovisual relativamente novo que tem impulsionado e modificado o consumo de conteúdos audiovisuais no mundo. Esse modelo, que emerge como uma alternativa à programação linear, característica dos serviços de TV aberta e TV por assinatura, é reconhecido como a fronteira para a expansão do setor audiovisual em virtude dos impactos atuais e potenciais que vem promovendo.

A principal característica do VoD é oferecer, por meio de redes eletrônicas, conteúdos audiovisuais de modo a permitir ao usuário, no momento por ele escolhido e a partir de sua solicitação, a fruição de um vídeo de sua preferência, com base em um catálogo de opções disponíveis. Os diferenciais desse mercado, portanto, são a maior autonomia e o elevado poder de escolha dados ao usuário, se comparado aos modelos tradicionais de oferta de conteúdo em grades de programação.

Essas características, juntamente com a expansão do acesso à banda larga pelo mundo, criaram meios para uma vigorosa expansão do VoD. O provimento **OTT** (*over-the-top*), no qual os conteúdos são transmitidos aos usuários pela internet, superou o provimento por **rede dedicada** (restrita à infraestrutura da operadora de TV por assinatura) e se transformou no principal vetor dessas transformações¹.

Os impactos do VoD têm transformado os hábitos de consumo de audiovisual no mundo. Estima-se que a proporção de pessoas que acessam vídeos sob demanda ao menos uma vez por dia tenha aumentado em cerca de 66% de 2010 para 2015. Além disso, o tempo semanal que as pessoas estariam dedicando a assistir a séries de TV, programas e filmes sob demanda teria dobrado de 2011 a 2015². A convergência digital, a expansão da banda larga e a proliferação de dispositivos de acesso à internet móveis – hoje uma das principais interfaces para consumo de vídeos – reuniram condições de infraestrutura para a expansão do VoD pelo mundo.

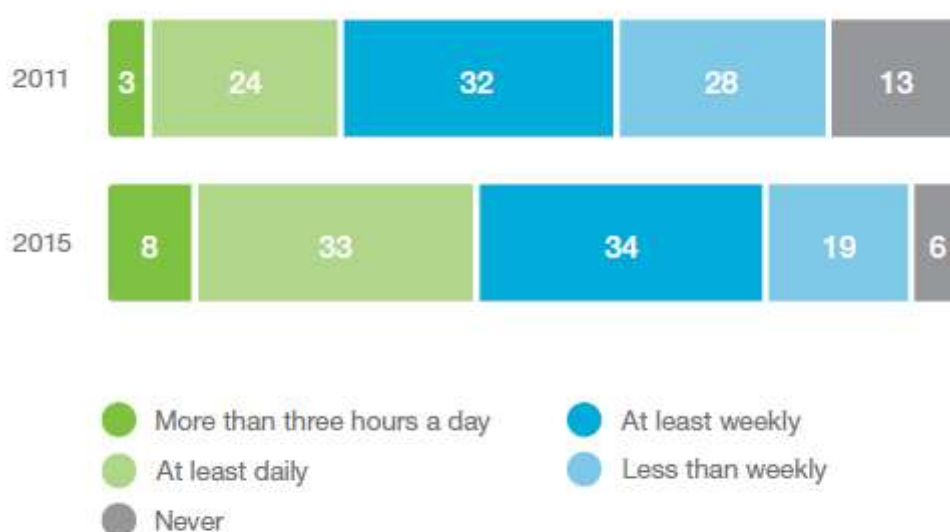
Um dos grandes propulsores do consumo de vídeos sob demanda foi a popularização das plataformas que hospedam conteúdos gerados pelos próprios usuários (**user generated content**), cuja natureza e duração diferiam significativamente das obras audiovisuais disponibilizadas nas demais janelas comerciais. Em grande parte financiadas por publicidade, o que diminui a sensação de ônus por parte do usuário, essas plataformas

¹ Estudos da consultoria canadense Sandvine apontam que, em 2015, o OTT respondia por 61% do tráfego de dados na internet na América do Norte em horários de pico, sendo o serviço Netflix responsável por praticamente metade desse quantitativo.

² Fonte: TV AND MEDIA 2015, The Empowered TV and media consumer's influence. Consumerlab, Ericsson, 2015.

às vezes adquirem sucesso comercial tão relevante que se posicionam no mercado para captar conteúdos cada vez mais profissionais. O YouTube, maior player desse segmento, tem como principal fonte de financiamento os recursos obtidos com publicidade (**modelo financiado com publicidade**), que somam montantes anuais cada vez maiores, mas hoje já trabalham com grandes agentes do mercado audiovisual, os quais comercializam suas obras por meio da plataforma.

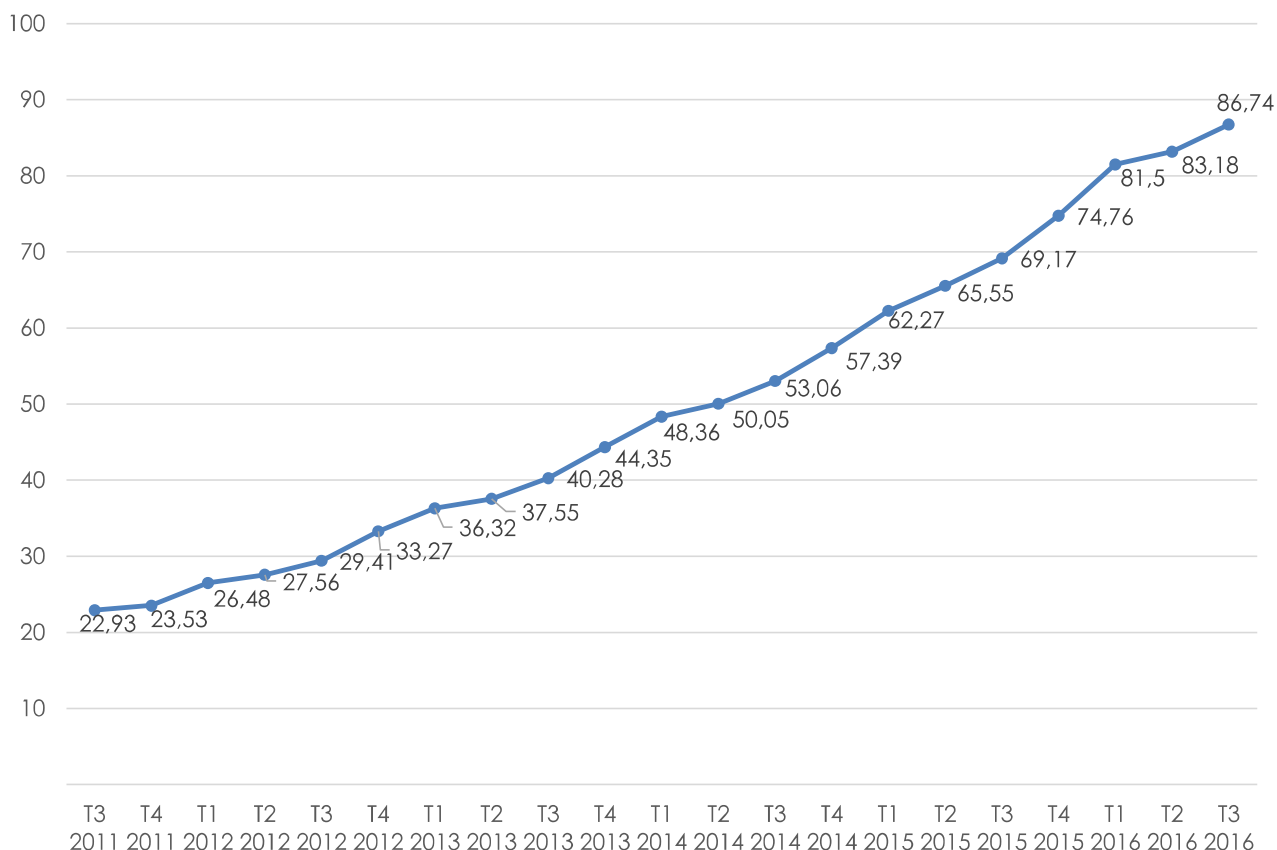
Figura 1 – Percentual de consumidores e a frequência com que assistem ao YouTube



Source: Ericsson ConsumerLab, TV and Media studies, 2011 and 2015
Base: At least weekly viewers of video/TV with broadband at home, aged 16–59, in 9 markets

O crescimento do mercado de VoD também é percebido na rápida expansão do número de assinantes do Netflix, serviço de VoD cujo acesso ao catálogo de conteúdo é feito mediante pagamento de um preço fixo periódico por cada usuário (**modelo por assinatura**). O serviço conta com mais de 86 milhões de assinantes no mundo em outubro de 2016 (Figura 2), dos quais estima-se aproximadamente 6 milhões estejam no Brasil³. A título de exemplo, no mercado de TV por assinatura isso equivaleria a um número menor apenas que o de assinantes do maior operador no Brasil, a NET.

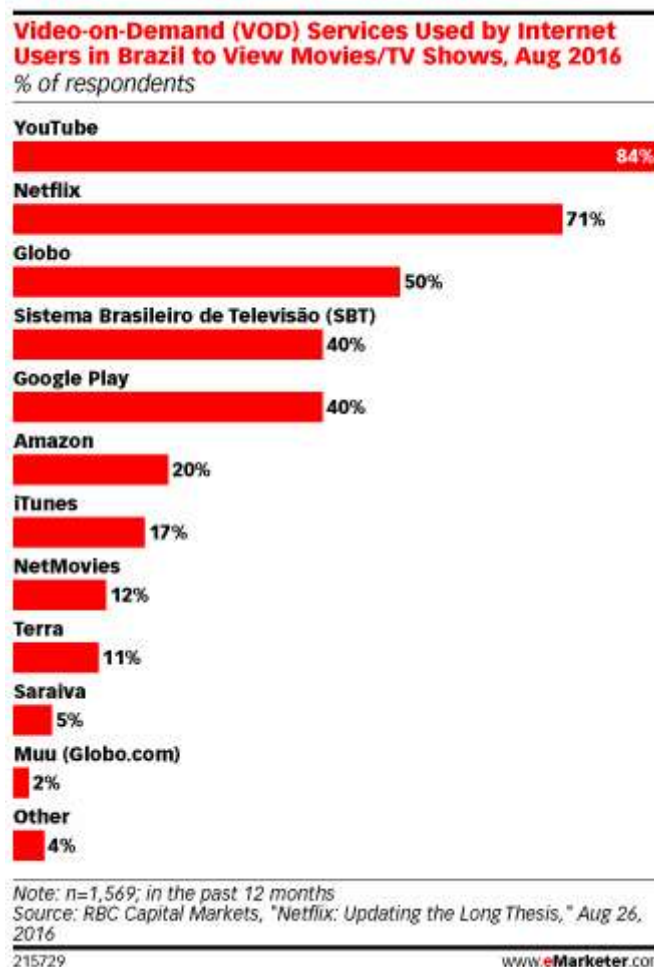
³ O Netflix não divulga o número de assinantes no Brasil, os dados seriam estimativas baseadas em logins na internet, tráfego de dados e pesquisas de mercado. Disponível em <http://guiadanetflix.com.br/2016/12/netflix-ultrapassa-sky-em-assinantes-e-sbt-em-faturamento-no-brasil/>

Figura 2 – Número de assinantes do Netflix no mundo (em mi)⁴

A figura a seguir mostra os resultados de uma pesquisa feita pela RBC Capital Markets com usuários de internet no Brasil em agosto de 2016. Seus resultados mostram a penetração que os serviços de vídeo sob demanda já possuem nas preferências e hábitos dos brasileiros (Figura 3).

⁴ Fonte: Netflix. Disponível em <https://www.statista.com>

Figura 3 – Serviços de VoD utilizados por usuários de internet no Brasil para ver filmes e programas de TV



As transformações causadas pela expansão do VoD têm pressionado as operadoras de TV aberta e por assinatura a agregarem funcionalidades *on demand* aos seus serviços, a fim de fidelizar seus consumidores, seja por meio da própria rede do serviço ou mesmo pela internet. Surge, então, a proposta de disponibilizar conteúdos já veiculados nas grades de programação para fruição sob demanda (*catch up TV*) pelos assinantes do serviço ou até mesmo de forma não onerosa, no caso de algumas operadoras de TV aberta. Além disso, as redes são utilizadas também para a oferta de catálogo na qual o consumidor paga pela fruição de uma determinada obra (**modelo transacional**) por tempo limitado ou indefinido. Estimativas mostram que, nos Estados Unidos, a maioria dos assinantes usa frequentemente os serviços sob demanda das operadoras de TV por assinatura⁵.

⁵<http://convergecom.com.br/teletime/10/09/2015/video-sob-demanda-cresce-em-importancia-e-receitas-para-operadores-de-tv-paga/>

3. Escopo da regulação do VoD na Diretiva AVMSD

A Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (*Audiovisual Media Services Directive* – AVMSD), de 2010, é um normativo da União Europeia que estabelece um denominador comum na regulação dos serviços de mídia audiovisual a ser seguido pela legislação dos países da região. Isso significa que cada país tem certa liberdade na condução das regras incidentes sobre o seu território, mas deverá observar as diretrizes e encaminhamentos da AVMSD.

A AVMSD, que abrange tanto os serviços de TV como os *on demand*, é fruto do amadurecimento das experiências normativas da UE na área de mídia, principalmente da Diretiva “Televisão sem fronteiras” (TVwF), de 1989. Em dezembro de 2005, a partir dos resultados de uma consulta pública que avaliava a aplicação da TVwF, foi proposta pela Comissão Europeia o que viria a ser a AVMSD. O texto foi avaliado pelo Conselho de Ministros e pelos Parlamento Europeu em 2006 e resultou numa nova versão, adotada pelo Parlamento em 2007. A versão codificada foi adotada em 2010 pelo Conselho e incluía o segmento de *video on demand* na regulação.

A AVMSD define um serviço de comunicação social audiovisual como aquele prestado sob a responsabilidade editorial de um prestador de serviços de comunicação social e cuja principal finalidade é a oferta ao público em geral de programas destinados a informar, distrair ou educar, através de redes de comunicações eletrônicas.⁶

Ainda de acordo com a Diretiva, **serviços de comunicação audiovisual sob demanda** são aqueles prestados por um provedor para a visualização de programas no momento escolhido pelo usuário e a partir de sua solicitação individual, com base num catálogo de programas selecionados pelo provedor.⁷

Concatenando-se as duas definições, extraem-se pontos importantes acerca do escopo de regulação do VoD:

- **Serviços:** atividades providas em troca de remuneração. Não incluem as de natureza primariamente não econômica e que não estejam em concorrência com a transmissão televisiva, tais como *websites* privados ou serviços que consistam na oferta ou distribuição de conteúdos audiovisuais produzidos por utilizadores particulares para serem compartilhados e trocados no âmbito de grupos com interesses comuns.⁸

⁶ Art. 1º, 1, a, i. Diretiva 2010/13/UE.

⁷ Art. 1º, 1, g. Diretiva 2010/13/UE.

⁸ Consideração nº 21. Diretiva 2010/13/UE.

- **Responsabilidade editorial:** o exercício do efetivo controle sobre a seleção dos programas e a organização do conteúdo no catálogo.⁹
- **Principal propósito:** o principal propósito do serviço deve ser prover programas sob demanda, excluindo-se, portanto, do escopo de regulação os serviços em que o conteúdo audiovisual provido é meramente incidental.¹⁰
- **Provisão de programas:** conjunto de imagens em movimento, com ou sem som, que constitui um item individual num catálogo estabelecido por um provedor de serviços mídia, quando a forma e o conteúdo sejam comparáveis com a forma e o conteúdo de emissões de TV. Ex.: filmes longa-metragem, eventos esportivos, documentários e programas infantis.¹¹ Dado o referencial televisivo na definição do escopo da regulação de VoD (aspecto *TV likeness*), o conceito de programa deverá ser interpretado de forma dinâmica, levando-se em conta a evolução da transmissão linear televisiva.
- **Finalidade do conteúdo:** para informar, entreter ou educar. Vagos e gerais, os termos acabam por abranger qualquer tipo de conteúdo.
- **Público em geral:** o público atingido por meios de comunicação de massa, os quais operam serviços direcionados a uma significativa proporção do público e são capazes de ter algum impacto sobre este.
- **Redes de comunicações eletrônicas:** sistemas de transmissão e, se for o caso, equipamentos de comutação ou encaminhamento e os demais recursos que permitem o envio de sinais por cabos, feixes hertzianos, meios ópticos, ou por outros meios eletromagnéticos, incluindo as redes de satélites, as redes terrestres fixas (com comutação de circuitos ou de pacotes, incluindo a internet) e móveis, os sistemas de cabos de eletricidade, na medida em que são utilizados para a transmissão de sinais, as redes utilizadas para a radiodifusão sonora e televisiva e as redes de televisão a cabo, independente do tipo de informação transmitida.

Por fim, vale reforçar o critério de **TV Likeness**, exigido para que um serviço de VoD seja regulado. Segundo a Diretiva, é característico dos serviços de comunicação social audiovisual sob demanda o fato de seus conteúdos serem similares aos da TV, ou seja,

⁹ Art. 1º, 1, c. Diretiva 2010/13/UE.

¹⁰ Consideração nº 22. Diretiva 2010/13/UE.

¹¹ Art. 1º, 1, b. Diretiva 2010/13/UE.

serviços que competem pela mesma audiência que as emissões televisivas e cuja natureza e meios de acesso fazem com que o usuário tenha expectativas razoáveis quanto a uma proteção regulatória.¹²

Uma vez que não há parâmetros objetivos para definir o que seja um programa televisivo, tampouco para determinar quando há disputa pela mesma audiência, é notória a subjetividade da aplicação da exigência de similaridade com TV. Essa indeterminação levou, por exemplo, a que algumas decisões sobre a caracterização ou não de serviços como VoD no Reino Unido fossem foco de divergências entre os órgãos incumbidos da regulação de VoD no país.

¹² Consideração nº 24. Diretiva 2010/13/UE.

4. Transposições nacionais da Diretiva

O fato de a Diretiva ser vaga em seus critérios de enquadramento fez com que os Estados Membros criassem soluções próprias para questões concernentes ao escopo da regulação dos serviços de VoD. Seguem alguns países e suas respectivas aplicações regulatórias.

4.1 Reino Unido

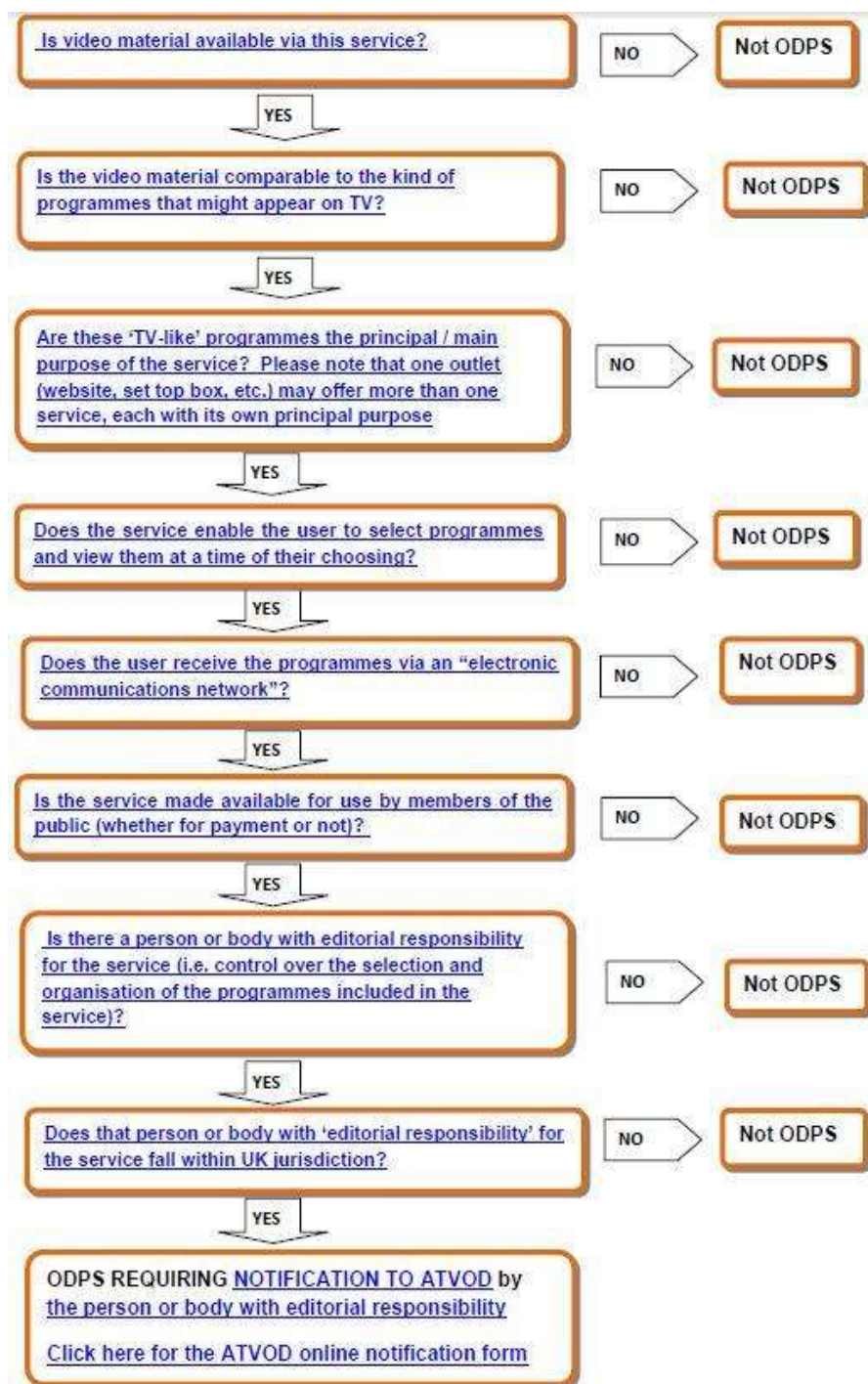
De acordo com o Ato das Comunicações (2003), um serviço de programa sob demanda tem as seguintes características:

- a) *Principal purpose, TV Like programmes*: principal propósito é a provisão de programas cuja forma e cujo conteúdo sejam comparáveis à forma e ao conteúdo daqueles normalmente incluídos em programas de televisão;
- b) O acesso é por demanda;
- c) Existe uma pessoa assumindo responsabilidade editorial;
- d) O serviço é disponibilizado por essa pessoa para uso do público em geral; e
- e) Essa pessoa está sob a jurisdição do Reino Unido para os propósitos da Diretiva da União Europeia.

Não entram serviços primariamente não econômicos, e que, portanto, não estejam em competição com a televisão. Considera-se econômica qualquer atividade financiada.

Nas análises de escopo, Ofcom e ATVOD faziam um teste de duas partes: i) um serviço de VoD precisa ter como principal propósito a provisão de material audiovisual; e ii) os programas disponibilizados têm forma e conteúdo comparáveis aos normalmente veiculados em transmissões lineares de TV. Atribui-se muito peso ao aspecto "TV likeness" na definição do escopo.

Figura 4 – Guia adotado pela ATVOD¹³ na definição do escopo regulatório dos serviços de VoD no Reino Unido¹⁴



¹³ A ATVOD não participa mais da regulação do VoD no Reino Unido desde 31 de dezembro de 2015. A Ofcom passou a ser a única autoridade regulatória em telecomunicações da região. Embora a mudança tenha gerado uma rodada de consultas públicas sobre possíveis alterações na regulação do VoD, o tratamento dado a esse mercado, em princípio, não se modificou.

¹⁴ A sigla ODPS na figura significa Serviço de Vídeo por Demanda (*On Demand Programme Service*).

4.2 Itália

A legislação italiana repete a definição de serviço sob demanda da Diretiva. Institui o valor de referência de EUR 100.000 de receita anual, a partir do qual um serviço classificado como VoD entrará no escopo de regulação. Esse limiar é introduzido como forma de disciplinar se o serviço está efetivamente concorrendo com a TV.

Estão fora da regulação:

- Quaisquer serviços cuja provisão de conteúdos audiovisuais seja meramente incidental ao serviço e não constitua o principal propósito deste;
- Serviços que não tem primariamente o propósito de obter lucro e serviços que não competem com a TV (ex.: aqueles cuja receita anual seja inferior a EUR 100.000).

4.3 França

É considerado serviço de mídias audiovisuais sob demanda todo serviço de comunicação ao público provido por via eletrônica para a visualização de programas no momento escolhido pelo usuário e sob sua demanda, a partir de um catálogo de programas do qual a seleção e a organização são controladas pelo editor dos serviços;

Estão excluídos do escopo os serviços:

- Que não constituem atividade econômica;
- Nos quais o conteúdo audiovisual é secundário;
- Baseados na oferta ou distribuição de conteúdos audiovisuais produzidos por usuários particulares para efeitos de compartilhamento no âmbito de comunidades de interesse;
- Cujo conteúdo audiovisual é selecionado e organizado por terceiros.

4.4 Comunidade Francesa da Bélgica

A Comunidade Francesa da Bélgica inovou ao dividir os serviços de VoD em dois grupos, sujeitos a tratamentos regulatórios diferentes:

- Providos por plataforma aberta, livremente usufruíveis (internet, por ex.), sujeitos a normas regulatórias mais "leves", uma vez que a maior diversidade presente nessas plataformas se reflete em maior poder de escolha aos usuários;
- Providos por plataforma fechada, acessíveis apenas aos permitidos pelo provedor, sujeitos a normas mais rigorosas (redes a cabo, por ex.).

Mesmo quando não revelarem evidente natureza econômica, os serviços poderão ser regulados, caso mostrem ambição de competir com outros serviços de comunicação audiovisual, como a TV. Aqui o conceito de remuneração é bem amplo, envolvendo inclusive contrapartidas não pecuniárias.

Os casos de ausência de responsabilidade editorial retiram os serviços do escopo de VoD, como: plataformas com conteúdo gerado por usuários (*user-generated content*), ferramenta de pesquisa a banco de vídeos (Google video, por ex.), serviços que ofereçam transmissão simultânea e inalterada sem intervenção editorial (câmeras de segurança, por ex.).

4.5 Eslováquia

Define VoD como serviço de natureza primariamente econômica para a visualização de programas no momento escolhido pelo usuário e mediante sua solicitação individual, provido por redes de comunicação eletrônica e baseado num catálogo de programas selecionados pelo provedor do serviço, sendo o principal propósito a provisão dos programas cuja finalidade seja informar, entreter ou educar o público em geral.

Para a Eslováquia, a natureza primariamente econômica se satisfaz se o serviço contiver qualquer comunicação comercial ou espaço que ofereça propaganda. Além disso, atribui-se muito peso ao aspecto “TV likeness” na definição do escopo de regulação.

4.6 Holanda

Define VoD como serviço que consiste na oferta de conteúdo de mídia disponibilizado mediante solicitação individual e que pode ser visto no momento escolhido pelo usuário. Entra no escopo de regulação o serviço que atender às seguintes condições:

- a) ser distribuído por rede de comunicação eletrônica;
- b) ser baseado num catálogo;
- c) consistir de vídeos e ter o principal propósito de ofertar vídeos;
- d) estar sob responsabilidade editorial do provedor do serviço (seleção e organização de conteúdo);
- e) ter caráter de mídia de massa;
- f) poder ser caracterizado como uma atividade econômica.

5. Promoção de obras da União Europeia¹⁵

De acordo com a Diretiva, os Estados Membros devem garantir a promoção da produção de obras da União Europeia e do acesso a estas nos serviços de vídeo sob demanda. O documento, no entanto, é bem flexível nos instrumentos a serem utilizados para esse fim, limitando-se apenas a dar alguns exemplos de medidas de promoção, como a obrigação de **contribuição financeira**¹⁶, sob a forma de investimento direto na produção e aquisição de direitos ou destinação a fundo dedicado a política audiovisual, a de **garantia de presença mínima em catálogo (cotas)** e a de **dar proeminência** a obras europeias na disposição dos catálogos de conteúdo na plataforma. A proeminência, conforme os exemplos nacionais a seguir mostrarão, significa destinar especial destaque às obras europeias no catálogo, de maneira a fazer tais obras serem notadas pelos usuários e despertarem seu interesse.

As subseções a seguir explicitam como alguns países trataram a diretriz de promoção de obras europeias em suas legislações. Ao final da seção 5, dispõe-se duas tabelas: uma sintetizando as informações das subseções seguintes (Tabela 1), a outra dedicada especificamente à obrigação de contribuição financeira (Tabela 2), explicitando como alguns Estados Membros a adotaram.

5.1 Itália

Os provedores do serviço de VoD sujeitam-se a obrigações de cota e de contribuição financeira:

- a) cota de ao menos 20% do catálogo de obras europeias, calculado em termos do tempo total de horas de programação disponível a cada ano num mesmo catálogo;
- b) contribuição financeira anual na produção ou aquisição de direitos de obras europeias para inserção em catálogo, correspondente a 5% da receita do ano anterior atribuível à exploração comercial do mesmo catálogo. Há uma tolerância de descumprimento de 1%, que deve ser necessariamente compensada no ano posterior.

¹⁵ Este tópico inclui o tema contribuição financeira à produção audiovisual.

¹⁶ Alguns Estados Membros instituíram a contribuição financeira sob a forma de uma obrigação de destinar parte das receitas com o VoD para um fundo nacional destinado à promoção do audiovisual, como a Alemanha.

Obs.: não há necessidade de garantirem proeminência na disposição das obras europeias no catálogo, mas, adotando-a, o provedor ganha descontos variáveis na obrigação de cotas ou de investimento, levando-se em conta certos critérios, como:

- 30% das obras destacadas no catálogo são da UE;
- 20% das obras destacadas nas seções principais do catálogo são da UE;
- O provedor realizou ação de marketing em redes sociais relacionada a obras da UE;
- O provedor transmitiu trailers ou vídeos promocionais uma vez por mês antes como prévia de outros conteúdos;
- Toda vez que uma nova campanha promocional é lançada, há obras da UE envolvidas;
- Presença de seções ou *banners* que levam à relação de todas as obras da UE existentes no catálogo;
- As obras da UE exibidas com destaque apresentam *review* de críticos;
- Se há ferramenta de pesquisa que permita selecionar obras por nacionalidade.

5.2 Eslováquia

Os provedores devem cumprir cota mínima de 20% de horas qualificadas dedicadas a obras europeias, a ser cumprida mensalmente.

5.3 França

Os provedores sujeitam-se a obrigações de financiamento, de cotas e de proeminência para obras europeias.

a) Obrigação Financeira: sujeitam-se a pagamento os provedores que tiverem um faturamento líquido anual de pelo menos EUR 10 milhões. Três quartos do investimento devem ser dedicados à produção independente. O Conselho Superior do Audiovisual (CSA) verifica o cumprimento por meio de declarações financeiras certificadas por "*chartered accountants*". Algumas especificidades:

- *Catch-up TV*: Esse limiar de faturamento líquido anual não se aplica às plataformas de *catch-up TV*, nas quais só serão obrigados os provedores que ofereçam anualmente ao menos 10 longas metragens em seus serviços.

- *VoD transacionais*: devem investir 15% de seu faturamento na produção de obras audiovisuais e cinematográficas europeias, e não menos que 12% do faturamento deve ser investido na produção de obras faladas em francês.
 - *VoD em serviço por assinatura*: o valor depende do momento em que se disponibiliza a obra no catálogo – quanto mais cedo as obras estiverem disponíveis no VoD depois da estreia nos cinemas, mais altas serão as obrigações financeiras. Varia de 15% e 12% (obras europeias e faladas em francês, respectivamente) até 26% e 22%, dependendo se a obra ficou disponível 36 meses ou em menos de 22 meses depois da estreia no cinema.
- b) Cotas: o catálogo deve ter pelo menos 60% de obras europeias e 40% de obras faladas em francês.
- Só se aplicam a catálogos que contenham no mínimo 20 obras audiovisuais ou cinematográficas;
 - Mesmas cotas aplicadas às transmissões de TV;
 - CSA verifica cumprimento por declaração do provedor que explicita como se cumpriu, incluindo o envio de provas (*screenshots*, por ex.) e a lista de obras ofertadas, classificadas quanto à nacionalidade.
- c) Proeminência na disposição: a *homepage* do serviço de VoD tem que exibir uma proporção substancial de obras europeias e faladas em francês, mediante não apenas menção ao título das obras, como também destaque de trailers e elementos visuais.

5.4 Holanda

Precisa-se promover a criação e o acesso as obras europeias, mas, por enquanto, não há nenhuma obrigação estabelecida cujo cumprimento seja aferível. A Holanda está num processo de aperfeiçoamento de suas políticas de promoção de obras europeias no mercado de VoD. O órgão regulador CvdM acompanha a evolução da presença e do consumo de obras europeias e estuda como pode promovê-las sem a imposição de normas que sobrecarreguem demais os agentes econômicos envolvidos.

Foram feitos alguns exercícios em que os provedores dos serviços de VoD deveriam reportar as medidas de promoção de obras europeias. Depois de um tempo, houve um

encontro entre autoridades regulatórias e provedores, no qual foram reportadas as seguintes dificuldades:

- O exercício que mais consumia tempo para os provedores era avaliar qual a origem e a nacionalidade do conteúdo audiovisual oferecido;
- Informações sobre o real consumo dos conteúdos nem sempre eram fáceis de serem precisadas;
- Muitos provedores reforçaram a importância de assegurar uma igualdade de condições de competição com os provedores não europeus.

5.5 Comunidade Francesa da Bélgica

Adotaram-se políticas de contribuição financeira e de proeminência. Vale destacar que o legislador não foi favorável à adoção das cotas, por considerá-las onerosas aos provedores e pouco eficazes ao propósito de promoção das obras num serviço não linear.

O Conselho Superior do Audiovisual (CSA), órgão regulador belgo, aposta num arranjo de correção baseado numa cooperação estreita entre o Regulador e os provedores estabelecidos na Comunidade Francesa da Bélgica. A promoção do conteúdo europeu no VoD se beneficiaria mais de uma política relacionada à visibilidade das obras no catálogo, uma vez que, nos serviços não lineares, o provedor assume tarefas típicas de distribuidor ao definir como orientará a disposição das obras no guia eletrônico de visualização. Isso o tornaria, portanto, protagonista na criação da demanda para o consumo das obras europeias em catálogo.

a) Financiamento: o valor da contribuição depende da receita bruta do provedor:

- 0% da receita, quando ela estiver abaixo de 300.000 de euros;
- 1,4% da receita, quando ela estiver entre 300.000 e 5 milhões de euros;
- 1,6% da receita, quando ela estiver entre 5 e 10 milhões de euros;
- 1,8% da receita, quando ela estiver entre 10 e 15 milhões de euros;
- 2,0% da receita, quando ela estiver entre 15 e 20 milhões de euros;
- 2,2% da receita, quando ela for superior a 20 milhões de euros.

b) Proeminência: A noção de proeminência relaciona-se, por exemplo, com as seguintes medidas:

- Inserção de propagandas na *homepage* do guia eletrônico de programação do provedor que façam referência a obras europeias disponíveis no catálogo;
- Criação de uma categoria especial no catálogo eletrônico dedicada especificamente às obras europeias, sem que, porém, essa seja a única categoria em que elas se encontrem;
- Referências às obras europeias disponíveis no catálogo em artigos de revista ou *folders* enviados aos assinantes, em que se retratem, por exemplo, atores/diretores europeus ou eventos específicos de promoção de obras europeias (Cannes, Berlim, Veneza...);
- Presença das obras europeias em categorias como “lançamentos”, “última chance”, “grandes clássicos”, “favoritos” etc, ou em sessões de filmes mais baratos (ou mesmo gratuitos) aos usuários;
- Presença em campanhas promocionais do serviço de VoD.

Tabela 1 – Obrigações de promoção de obras europeias (comparativo entre países)

	Itália	França	Bélgica ¹⁷	Eslováquia	Holanda ¹⁸
Contribuição Financeira	5% da receita anual na produção ou aquisição de direitos de obras para inserção em catálogo	<u>Catch-up TV</u> : mesmas do canal de TV relacionado de obras europeias, ao menos 12% do faturamento em obras faladas em francês <u>VoD por assinatura</u> : varia de 15% e 12% do faturamento a 26% e 22% (obras europeias e faladas em francês, respectivamente), dependendo da diferença temporal entre as estreias no cinema e no VoD	Varia de 0% a 2,2% da receita bruta do provedor, dependendo do valor desta	NÃO	NÃO
Cotas	NÃO	O catálogo deve ter ao menos 60% de obras europeias e 40% de obras faladas em francês	NÃO	Cota mínima de 20% das horas qualificadas a obras europeias	NÃO
Proeminência	NÃO	Homepage do serviço de VoD tem que exibir uma proporção substancial de obras europeias e faladas em francês, mediante não apenas menção ao título das obras, como também destaque de trailers e elementos visuais	Precisa-se dar destaque às obras europeias, mas não de uma maneira preconcebida	NÃO	NÃO

¹⁷ Comunidade Francesa da Bélgica¹⁸ A Holanda está num processo de aperfeiçoamento de suas políticas de promoção de obras europeias no mercado de VoD. O órgão regulador Cvdm acompanha a evolução da presença e do consumo de obras europeias e estuda como pode promovê-las sem a imposição de normas que sobrecarreguem demais os agentes econômicos envolvidos.

Tabela 2 – Obrigação de contribuição financeira, comparativo entre países¹⁹

País	Investimento direto ou contribuição para fundo?	Valor do investimento direto ou da contribuição para fundo	Zona de isenção da obrigação	Como devem ser empregados os recursos? (Investimento Direto)	Como devem ser empregados os recursos? (Fundo)	Observações
ALEMANHA	FUNDO	<ul style="list-style-type: none"> 1.8% para Receita Anual > 30 mi 2.0% para 30 mi < Receita Anual < 60 mi 2.3% para Receita Anual > 60 mi 	Receita líquida anual menor que EUR 50.000	Não se aplica	<p>Os recursos precisam atender aos seguintes parâmetros mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 30% no apoio à promoção das obras no catálogo de VoD; 7.5% em subsídios para distribuição, 1/4 para agentes de venda internacionais 12.5% no apoio à projetos de distribuidores de filmes, 1/4 para agentes internacionais venda internacional 	<ul style="list-style-type: none"> A Alemanha tenta taxar os provedores localizados no exterior que voltem seus serviços ao país (websites em alemão), no tocante à renda que recebem do público alemão, desde que o serviço já não sofra qualquer taxaço em seu país de origem. No entanto, a norma ainda depende de aprovação da Comissão Europeia Fundo: Filmförderanstalt, FFA
BÉLGICA FLAMENGA	FUNDO ou DIRETO, à escolha do provedor	Fixo (EUR 3 mi) ou EUR 1.3 por assinante	Não há	Coprodução de obras europeias	Não disponível	<ul style="list-style-type: none"> Se optar por contribuição direta, o provedor escolhe a obra e submete a escolha para escrutínio do Fundo Fundo: "Vlaams Audio-visueel Fonds" (Flanders Audiovisual Fund, VAF)

¹⁹ O preenchimento "Não Disponível" indica que não foi possível encontrar a informação em questão.

País	Investimento direto ou contribuição para fundo?	Valor do investimento direto ou da contribuição para fundo	Zona de isenção da obrigação	Como devem ser empregados os recursos? (Investimento Direto)	Como devem ser empregados os recursos? (Fundo)	Observações
BÉLGICA FRANCESA	FUNDO ou DIRETO, à escolha do provedor	<ul style="list-style-type: none"> • 0% da receita, quando ela estiver entre 0 e 300.000; • 1,4% da receita, quando ela estiver entre 300 mil e 5 milhões de euros; • 1,6% da receita, quando ela estiver entre 5 e 10 milhões de euros; • 1,8% da receita, quando ela estiver entre 10 e 15 milhões de euros; • 2,0% da receita, quando ela estiver entre 15 e 20 milhões de euros; • 2,2% da receita, quando ela for superior a 20 milhões de euros. 	Receita anual menor que EUR 300.000	<ul style="list-style-type: none"> • Coprodução • Pré-aquisição de obras audiovisuais europeias 	Recursos são utilizados na assistência à produção	<ul style="list-style-type: none"> • Se optar por contribuição direta, pode escolher as obras a serem financiadas • Fundo: Centre du cinéma et de l'audiovisuel
CRÓACIA	FUNDO	0,5% da receita bruta anual	Não disponível	Não se aplica	Não disponível	Fundo: Croatian Audiovisual Centre (HAVC)
ESLOVÊNIA	DIRETO	1% da receita anual	Não disponível	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição à produção • Aquisição de conteúdo europeu 	Não se aplica	A obrigação de investimento só se aplica caso o provedor não cumpra cota de 10% do catálogo com obras europeias
ESPANHA	DIRETO	5% da receita (60% destes em alguma língua do país, 50% dos 60% em produção independente)	Não há	<ul style="list-style-type: none"> • Participação direta na produção • Aquisição de direitos sobre as obras 	Não se aplica	

País	Investimento direto ou contribuição para fundo?	Valor do investimento direto ou da contribuição para fundo	Zona de isenção da obrigação	Como devem ser empregados os recursos? (Investimento Direto)	Como devem ser empregados os recursos? (Fundo)	Observações
FRANÇA	DIRETO	<p>(em % da receita líquida anual):</p> <p>VOD TRANSACIONAL: 15% em obras europeias, 12% em obras faladas em francês.</p> <p>VOD ASSINATURA: • 26% e 22% (obras europeias e faladas em francês, respectivamente), quando disponibilizarem anualmente mais de 10 obras cinematográficas com entrada no catálogo há menos de 22 meses da estreia no cinema;</p> <p>• 21% a 17% (obras europeias e faladas em francês, respectivamente), quando disponibilizarem anualmente mais de 10 obras cinematográficas com entrada no catálogo há menos de 36 meses e ao menos 22 meses da estreia no cinema.</p> <p>• 15% e 12% (obras europeias e faladas em francês, respectivamente), nos demais casos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Receita líquida anual menor que EUR 10 mi (não se aplica à catch-up TV) Menos de 10 obras cinematográficas ou menos de 10 obras audiovisuais no catálogo 	<ul style="list-style-type: none"> Antes do fim das filmagens: aquisição de uma participação na produção ou de direitos de exploração. Depois das filmagens: aquisição de direitos de exploração; pagamento de copyrights; financiamento à acessibilidade à obra para deficientes auditivos ou visuais. 		Há incidência de um tributo adicional (taxa sobre consumo) de 2% da receita

País	Investimento direto ou contribuição para fundo?	Valor do investimento direto ou da contribuição para fundo	Zona de isenção da obrigação	Como devem ser empregados os recursos? (Investimento Direto)	Como devem ser empregados os recursos? (Fundo)	Observações
ITÁLIA	DIRETO	5,0% das receitas auferidas com o serviço de VOD	Receita anual menor que EUR 100.000	Produção ou aquisição de direitos de obras europeias		Pode cumprir, alternativamente, com cota mínima de 20% do catálogo com obras europeias.
POLÔNIA	FUNDO	1,5% da receita anual		Não se aplica		Fundo: Polish Film Institute (PISF)
PORTUGAL	FUNDO + DIRETO	Direta: 1% de receitas com VOD Fundo: 4% dos preços publicitários, EUR 2 para cada assinatura		<ul style="list-style-type: none"> Co-financiamento Coprodução "Mínimo garantido" Direitos de aquisição Despesas para tornar a obra disponível para venda e rental online 50% da receita deve ser direcionada aos donos dos direitos	FUNDO: 3,2% para o ICA, 0,8% para a Cinemateca Portuguesa • Os investimentos precisam ser aprovados pelo ICA. • Fundo: ICA	
REPÚBLICA TCHECA	DIRETO	1% do total de receitas anuais		<ul style="list-style-type: none"> Produção Aquisição de direitos de obras europeias 		Se contribuir, não precisa cumprir a cota de 10% da programação dedicada a obras europeias

6. Tópicos especiais sobre as fronteiras da regulação do VoD

6.1 Catch-up TV

O *catch-up TV* é uma modalidade de oferta/consumo de conteúdos audiovisuais na qual um serviço de TV disponibiliza (por OTT ou de rede dedicada) um catálogo de obras já transmitidas em sua grade de programação linear. A seguir, o tratamento dado pelas legislações nacionais ao *catch-up TV*:

a) Reino Unido

Entra no escopo da regulação, independentemente de ter sido disponibilizado por meio do próprio website do transmissor, de um serviço agregado online de mídia ou de um *set top box* ligado à TV.

b) Itália

Não entra no escopo da regulação, por ser considerado um recurso auxiliar aos serviços lineares. Estão fora, portanto, os catálogos compostos unicamente de programas já oferecidos em serviços lineares, como *Catch-up TV* e ou conteúdos de arquivo.

c) França

Entra no escopo de regulação, no que concerne às obrigações de promoção de obras europeias²⁰ (longas-metragens), desde que o catálogo oferece ao menos 10 longas-metragens.

6.2 Plataformas User Generated Content (UGC)

Plataformas UGC são aquelas cuja atividade principal é hospedar vídeos compartilhados pelos usuários, normalmente produzidos por eles próprios. É comumente reconhecido que essas plataformas são apenas provedoras de hospedagem, e que a maioria dos usuários não posta vídeos com fins econômicos. Essas características levam essa categoria, em regra, a não se situar no escopo de VoD.

No entanto, canais profissionais hospedados nessas plataformas podem entrar no escopo de regulação, a depender do Estado Membro. A seguir, os tratamentos nacionais dados à questão:

a) Reino Unido

Estão fora do escopo de regulação, uma vez que não exercem responsabilidade editorial sobre a seleção de programas. Porém, se o vídeo foi postado com propósitos econômicos, poderá ser regulado.

²⁰ Sobre as obrigações de promoção de obras europeias, ver Seção 5.

b) Itália

Estão fora do escopo, contanto que não haja responsabilidade editorial do provedor do serviço de mídia na seleção do conteúdo e este não use o material para exploração comercial. Nesse caso, ele somente exerce atividade de organização dos conteúdos inseridos pelos usuários para o propósito de compartilhamento e intercâmbio em comunidades de interesse.

c) Comunidade Francesa da Bélgica

Estão fora do escopo, porque estas plataformas oferecem apenas controle *ex-post*. No entanto, se forem providos serviços que formem um catálogo de conteúdos coerente e independente, selecionado e organizado pelo expositor (*branded channels* do youtube, por ex.), poderão ser regulados.

d) Eslováquia

Estão fora do escopo, a não ser que haja uma indicação muito clara de que uma parte considerável (maioria ou mais) do conteúdo foi incluída pelo provedor do serviço.

e) Holanda

Estão fora do escopo por não serem considerados serviços econômicos, a não ser que esses serviços ofereçam pagamento ou sejam de natureza claramente comercial.

6.3 Inserções em jornais eletrônicos

A presença de vídeos em versões eletrônicas de jornais e revistas seria suficiente para a entrada do serviço no rol dos regulados? O desafio é saber se a provisão de conteúdo audiovisual é o principal propósito do serviço prestado ou não, e se a seção de vídeos do jornal ou revista é um serviço diferente do serviço ofertado na forma de texto.

a) Reino Unido

Os jornais/revistas eletrônicas não entram no escopo de regulação se o conteúdo audiovisual for incluído como elemento integral e auxiliar de uma oferta mais ampla de informação (ex.: o vídeo usado para prover material relevante para notícias em formato de texto). Segundo o critério de principal propósito, o serviço será regulado se o conteúdo for similar ao da TV, agrupado numa área distinta no seu website, apresentado como um catálogo de opções para visualização e não apresentar ligação clara e direta com o jornal/revista.

b) Itália

Os jornais/revistas eletrônicas estão fora do escopo de regulação, assim como qualquer website que contenha elementos audiovisuais somente de maneira auxiliar.

c) Comunidade Francesa da Bélgica

Serviços que contemplem tanto conteúdo de texto como audiovisual poderão entrar no escopo, dependendo do(a):

- proporção do conteúdo audiovisual – se há evidente preponderância dele no todo exibido;
- privilégio recebido pelo conteúdo audiovisual na disposição e apresentação das informações;
- proposta do serviço, do modelo de negócios em questão.

d) Eslováquia

Este tema é o maior desafio enfrentado pelos agentes reguladores no país. Na avaliação, caso a caso, consideram os seguintes questionamentos:

- Como a seção é organizada? O próprio provedor apresenta ou promove essa seção como um serviço independente ou parece para o usuário uma parte integral da versão eletrônica completa do jornal?
- Qual é a correlação entre o vídeo e o texto escrito? O vídeo acompanha algum artigo escrito ou está sozinho? Ele simplesmente mostra os fatos reportados no artigo escrito ou há novos fatos que o usuário apreende apenas por causa do vídeo?
- Qual é a natureza dos vídeos? O conteúdo do vídeo está relacionado aos tópicos jornalísticos comuns? O quão profissionais esses vídeos parecem ser ao usuário (criadores, hospedeiros ou moderador tentam identificar-se com os vídeos – logos, microfones rotulados, equipamento etc)?
- Há uma seção especial para os vídeos? Se sim, ela simplesmente coleciona vídeos de todas as seções ou estão todos os vídeos exclusivamente disponíveis nela?

e) Holanda

Com relação ao critério de principal propósito, o órgão regulador CvdM leva em consideração a funcionalidade, a apresentação do serviço e a sua preponderância, no caso de serviços híbridos (textos e vídeos). Classifica-se um serviço composto unicamente de vídeos num jornal ou revista como VoD se ele preencher todos os requisitos de seleção do escopo.

7. A proposta de emenda à Diretiva AVMSD

A Comissão Europeia encaminhou, em 25 de maio de 2016, proposta de emenda à Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (*Audiovisual Media Services Directive* – AVMSD), normativo europeu que trata do provimento de serviços de radiodifusão e emissão televisiva e de *Video on Demand* (VoD) na região. O objetivo desta seção é resumir os impactos que as mudanças na Diretiva gerariam sobre a atual regulação do VoD na União Europeia.

7.1 Motivações da Revisão

Constatou-se que a versão em vigência da Diretiva não mais se adequava ao cenário audiovisual de convergência entre a TV e os serviços distribuídos pela internet, no qual se sobressaem os impactos do amplo desenvolvimento da oferta e do consumo de conteúdos *on demand*. Dentre os fenômenos recentes pouco contemplados pela regulação atual, destaca-se a difusão do interesse, sobretudo do público mais jovem, na visualização de conteúdos gerados pelos próprios usuários (*user generated content*) e disponibilizados em plataformas de compartilhamento de vídeos na internet. Esses serviços teriam crescido fortemente e passado a competir pela mesma audiência que a TV.

O diagnóstico, portanto, é de que a defasagem da Diretiva face a esse novo cenário passou a se traduzir em déficits na proteção aos usuários dos serviços de comunicação audiovisual, desequilíbrios concorrenciais entre os agentes desse mercado, prejuízos à promoção da diversidade cultural e óbices à formação de um mercado digital único na Europa²¹. Contribuíram para essas constatações avaliações *ex-post* sobre a implementação da Diretiva, os resultados de uma consulta pública realizada em 2015 para tratar de possíveis atualizações no texto da AVMSD e a Análise de Impacto Regulatório que acompanha a proposta de revisão.

7.2 Princípios jurídicos e econômicos da proposta

Além da preocupação com a isonomia concorrencial no tratamento dos agentes, a eficiência econômica e os benefícios sociais das medidas regulatórias e a segurança jurídica, a proposta levou em consideração direitos e princípios fundamentais reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como: respeito

²¹ Necessidade de redefinir níveis mínimos e máximos de harmonização legal em nível regional, frente ao diagnóstico de que havia certa fragmentação por falta de uniformidade interpretativa entre Estados Membros na aplicação de algumas disposições da Diretiva, o que implicava problemas de coerência e segurança jurídica nesse mercado na UE.

pela vida privada e familiar; proteção de dados pessoais; liberdade de expressão e de informação; liberdade de empresa; proibição da discriminação; e direitos das crianças²².

7.3 Alterações na Diretiva

As principais alterações no texto da AVMSD incidiriam sobre os seguintes tópicos:

- O **princípio do país de origem**, a fim de tornar mais simples sua aplicação e adequá-lo às mudanças na obrigação de contribuição financeira na produção de conteúdos regionais;
- As regras que disciplinam a **publicidade no segmento de TV**, com o propósito de reduzir assimetrias regulatórias e adequar os níveis de proteção aos consumidores²³;
- A **promoção de conteúdo regional**, visando equilibrar a aplicação entre os Estados Membros das diretrizes de fomento a obras europeias dispostas na AVMSD;
- O nível mínimo de **proteção aos usuários** a ser garantido pelos serviços cobertos pela Diretiva contra conteúdos que disseminem discursos de ódio ou que ameacem o desenvolvimento físico e mental de crianças e adolescentes;
- As **Plataformas de Compartilhamento de Vídeos na internet**, que agora entrariam no escopo de regulação da Diretiva;
- O fortalecimento da **independência das autoridades regulatórias** dos Estados Membros.

7.4 Impactos sobre o VoD

As mudanças apresentadas na Proposta afetam o mercado de VoD, mas também a TV e outros serviços. De antemão, ressalta-se que a inclusão das Plataformas de Compartilhamento de Vídeo no escopo da AVMSD não significa que elas foram compreendidas como uma atividade de VoD no sentido tradicional da Diretiva. Nas seções seguintes, serão detalhadas as principais mudanças na Diretiva, organizando-as em seções de interesse da regulação do Vídeo Sob Demanda e priorizando os impactos sobre esse mercado:

²² Artigos 7º, 8º, 11º, 16º, 21º, 24º da Carta.

²³ Flexibilizaram-se as regras quanto à disposição de propaganda e anúncios publicitários na TV, visando reequilibrar condições de disputa pelas receitas comerciais entre esse segmento e o de VoD. Essas modificações, no entanto, escapam ao escopo deste trabalho.

- Escopo da Regulação
- Plataformas de compartilhamento de vídeos
- Promoção de conteúdo regional
- Territorialidade do serviço

a) Escopo da regulação

Foram revistos dois dos principais critérios definidores de escopo dos serviços regulados pela Diretiva AVMSD:

- Similaridade com TV do conteúdo ofertado no serviço: *critério excluído*, ampliaram a definição de programa para um rol maior de formatos de conteúdo audiovisual²⁴. Esse juízo derivou-se da ideia de que hoje, com as mudanças nos padrões de oferta e consumo online, esses outros formatos competem pela mesma audiência que a TV;
- Principal propósito: *critério atualizado* para incluir explicitamente na regulação os serviços que possuam parte dissociável cujo principal propósito seja a oferta de programas para informar, entreter e educar²⁵. A Diretiva, antes não claramente aplicável aos provedores cuja atividade principal não fosse o provimento de conteúdos audiovisuais, incidiria agora sempre que o conteúdo audiovisual ofertado fosse em forma e essência independente do serviço principal do provedor (ex.: seção de vídeos autônoma de um jornal *online*).

b) Plataformas de Compartilhamento de Vídeos

As mudanças de escopo tiveram como principal motivação a necessidade de inclusão de novos serviços à Diretiva, os quais, em virtude de crescente participação nos hábitos de visualização da população, passaram a despertar preocupações nos Estados Membros no campo do equilíbrio concorrencial e da proteção aos usuários contra conteúdos ofensivos.

Conforme mencionado, o consumo de conteúdos por meio das chamadas **Plataformas de Compartilhamento de Vídeo**²⁶ (YouTube, por ex.) cresceu

²⁴ Emenda 1-c da Proposta: "«Programa»: um conjunto de imagens em movimento, com ou sem som, que constitui uma parte autônoma da grelha de programas ou do catálogo estabelecidos por um fornecedor de serviços de comunicação social, incluindo os longas-metragens cinematográficas, os vídeos de curta duração, os acontecimentos desportivos, as comédias de costumes (sitcom), os documentários, os programas infantis e as séries televisivas".

²⁵ Emenda 1-a da Proposta, ao definir Serviço de Comunicação Audiovisual: "Um serviço (...) sendo a principal finalidade do referido serviço ou de uma parte dissociável do mesmo a oferta ao público em geral de programas, sob a responsabilidade editorial de um fornecedor de serviços de comunicação social, destinados a informar, distrair ou educar".

²⁶ Emenda 1-b da Proposta define as Plataformas: "Serviço de plataforma de partilha de vídeos: serviço (...) que satisfaça os seguintes requisitos:

significativamente nos últimos anos, provocando indagações quanto ao nível de proteção social (a crianças e adolescentes, sobretudo) que deveria ser ofertado por tais serviços face ao potencial danoso de materiais neles hospedados. Segundo a Proposta, os usuários não poderiam ficar desprotegidos dos efeitos de conteúdos violentos, pornográficos e de incitação ao ódio.

Ocorre que as plataformas não se submetem à regulação da Diretiva audiovisual²⁷ por causa dos parâmetros de escopo de semelhança do conteúdo com o da TV (TV-*likeness*) e responsabilidade editorial (ver Seção 6.2). A solução da proposta de emenda foi suprimir o primeiro deles, conforme mencionado na seção anterior, e reposicionar a aplicação do segundo. O conceito de **responsabilidade editorial**, antes visto primariamente pela perspectiva da seleção dos conteúdos ofertados, torna-se mais permeável à atividade de **organização** destes conteúdos na plataforma. Forma-se o juízo de que esses agentes, embora não selecionem os conteúdos ofertados, atuam sobre a organização deles de diversas formas, incluindo algoritmos e seleções automáticas. A ação no âmbito dessa atividade seria suficiente para obrigar os agentes a, dentro do universo da organização, garantirem condições seguras de navegação para os usuários.

A proposta traz a obrigação de que as Plataformas de Compartilhamento de Vídeo tomem **medidas para proteger** os menores de conteúdos que possam causar danos ao seu desenvolvimento físico, mental e moral, bem como a todos os cidadãos de conteúdos que incitem ódio ou violência motivada em raça, cor, sexo, etc²⁸. As Plataformas continuariam sujeitas à Diretiva 2000/31/EU relativa a Comércio Eletrônico, e se submeteriam também à AVMSD apenas no que concerne à proteção aos usuários. Em princípio, segundo a Proposta, não estariam sujeitas a nenhuma obrigação de cotas, proeminência ou contribuição financeira, tratadas nas seções seguintes.

A nova versão da Diretiva, no entanto, não parece incluir as Plataformas na classificação tradicional de um provedor de VoD. Ocorreu que, dada a preocupação com a exposição dos usuários aos conteúdos audiovisuais ofensivos, foram criadas condições para que tais serviços, antes só abrangidos pela Diretiva 2000/31/EU, fossem

i) O serviço consiste na armazenagem de uma grande quantidade de programas ou vídeos produzidos por utilizadores pelos quais o fornecedor da plataforma de partilha de vídeos não tem responsabilidade editorial;

ii) A organização dos conteúdos armazenados é determinada pelo fornecedor do serviço, nomeadamente por meios automáticos ou algoritmos, em particular através do alojamento, apresentação, identificação e sequenciação;

iii) O objetivo principal do serviço ou de uma secção dissociável do mesmo é a oferta ao público em geral de programas e vídeos produzidos por utilizadores destinados a informar, distrair ou educar;

iv) O serviço é disponibilizado através de redes de comunicações eletrónicas, na aceção da alínea a) do artigo 2.º da Diretiva 2002/21/CE.”;

²⁷ Atualmente aplica-se às plataformas de compartilhamento de vídeos tão somente a Diretiva 2000/31/EU, relativa a Comércio Eletrônico.

²⁸ Emenda 19 da Proposta. Incentiva-se a corregulação por parte dos Estados Membros com mercado para as definições de aplicação das medidas de proteção.

incluídos no campo de incidência da AVMSD. Eles se situariam nessa Diretiva como uma atividade à parte do VoD e da TV.

Ainda em relação à política de proteção aos usuários, registre-se que semelhante tratamento foi dado aos **serviços tradicionais de provimento de VoD**. Embora estes já estivessem submetidos às exigências de proteção na versão presente da Diretiva, elas eram mais brandas que as impostas à TV. Com o crescimento na utilização desses serviços, consolidou-se a ideia de que a mesma cobertura de proteção a conteúdos ofertados pela TV deveria estar presente no VoD.

Por fim, importante ressaltar que a Proposta, em princípio, não inclui mídias sociais na regulação, a não ser que elas prestem algum serviço que recaia na definição de plataforma de compartilhamento de vídeos.

c) Promoção de conteúdo regional

No texto atual da Diretiva, os Estados Membros são livres para instituir as obrigações de promoção de conteúdo regional que desejarem impor aos provedores de VoD sediados em seu território. A Diretiva apenas sugere mecanismos. É o princípio da subsidiariedade, segundo o qual os países complementam as regras conformadas em diretrizes mais amplas no nível europeu.

Essa mera indicação de diretrizes levou, segundo o *feedback* captado pelas avaliações da implementação da Diretiva, a uma **discrepância significativa** entre os Estados Membros na forma com que eles aplicavam (ou não) em seus territórios as diretrizes de promoção do conteúdo europeu nos serviços de VoD. Com o desenvolvimento e consolidação do segmento como importante meio de consumo de conteúdos audiovisuais, cresceram a tese de desequilíbrio concorrencial em relação à TV, submetida a regras mais onerosas, e o receio de potenciais prejuízos à diversidade de conteúdos locais nos catálogos. Pesou também o diagnóstico de que a proporção satisfatória de conteúdos locais nos serviços de TV fora alcançada graças às políticas de cotas e investimento adotadas nesse segmento.

Pela proposta, os provedores de VoD, independentemente de onde estiverem sediados na União Europeia, estariam submetidos às obrigações a seguir²⁹:

- **Cota:** garantir que 20% de seus catálogos sejam compostos de obras europeias;
- **Proeminência:** garantir que as obras europeias em catálogo tenham especial destaque no catálogo.

²⁹ Emenda 15 da Proposta.

Haveria ainda um terceiro instrumento de promoção que, conquanto não seja obrigatório, os Estados Membros estariam autorizados a empregar: **a contribuição financeira** na produção de obras europeias. Uma vez instituída pelo Estado Membro, essa obrigação poderia alcançar todos os serviços que miram de alguma forma os usuários de seu território, ainda que os provedores estejam sediados em outro território da União Europeia.

A contribuição financeira seria um percentual sobre as receitas auferidas em seu território, e poderia assumir a forma de investimentos diretos em conteúdo ou contribuição para fundos nacional. A condição para essa instituição seria que não houvesse obrigação semelhante no país em que o provedor se encontra sediado.

Isso significa que se optou por flexibilizar o **Princípio do País de Origem**, segundo o qual os provedores se sujeitariam apenas às regras impostas pelo Estado Membro em que estão sediados. Esse princípio visava ampliar a oferta de serviços e conteúdos ao longo da União Europeia, de maneira que um serviço pudesse escolher o país mais conveniente para sediar-se e, a partir, ofertar seu catálogo a todos os demais.

Há a previsão de isentar dessas obrigações os provedores considerados micro ou pequenas empresas, os quais, no entanto, estariam obrigados a garantir as disposições mencionadas na seção de Regulação Social.

d) Extraterritorialidade do serviço

Questão adicional, não tratada na Proposta de emenda à AVMSD, mas discutida brevemente na Análise de Impacto Regulatório (AIR)³⁰, versa sobre a possibilidade de inserir no campo de regulação da Diretiva os provedores situados fora dos territórios da União Europeia. Essa questão, em tempos de crescimento pujante do provimento OTT de conteúdos, foi um tema que surgiu na Consulta Pública sob alegações de que os provedores situados no exterior estariam usufruindo de condições mais favoráveis de competição.

A AIR, no entanto, considerou que não há impactos negativos significativos da ausência dessa regulação. A maioria dos principais serviços de VoD já teriam subsidiárias em territórios da União Europeia, à exceção do Google Play. Além disso, seria difícil aplicar medidas de *enforcement* à obrigação de os serviços no estrangeiro se estabelecerem na UE, uma vez que seriam necessários acordos internacionais bilaterais com países terceiros ou inclusão da AVMSD em tratados gerais de comércio. Ainda assim, como a maioria dos provedores no estrangeiro que alcançam a UE estão nos EUA, essa possibilidade seria

³⁰ Seção 5.2.3.3 da AIR.

ainda menor em virtude de os serviços audiovisuais estarem excluídos das tratativas do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (APT).

8. Bibliografia

OBSERVATÓRIO EUROPEU DO AUDIOVISUAL. *The development of the European market for on-demand audiovisual services*. 2015.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DO AUDIOVISUAL. *Video On-Demand and the promotion of European Works*. Iris Special, 2013.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DO AUDIOVISUAL. *What is an on-demand service?* Iris Plus, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. Análise de Impacto Regulatória que acompanha o texto da Proposta de Emenda à AMVSD. 2016. Disponível em http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15955.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Emenda à Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMSD) na União Europeia, de 25 de maio de 2016. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464618463840&uri=COM:2016:287:FIN>.

COMUNIDADE FRANCESA DA BÉLGICA. Decreto SMA de 8 julho de 2016. Disponível em http://www.csa.be/system/documents_files/1440/original/D%C3%A9cret%20SMA%20coordonn%C3%A9%20au%208%20juillet%202016.doc.pdf?1474623093.

FRANÇA. Decreto n° 2010-1379 de 12 novembro de 2010. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023038244&dateTexte=20161116>.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. Diretiva AVMSD 2010/13/UE referente a Serviços de Comunicação Social Audiovisual, de 10 de março de 2010. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>.