



OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO APÓS O MARCO LEGAL DE GAMES

Consultoria Especializada:

Pedro Santoro Zambon

Ana Heloiza Vita Pessotto

MINISTÉRIO DA
CULTURA



Presidente da República **Luiz Inácio Lula da Silva**

Ministra da Cultura **Margareth Menezes**

Secretário-Executivo **Márcio Tavares dos Santos**

Secretária do Audiovisual **Joelma Oliveira Gonzaga**

Diretoria de Formação e Inovação Audiovisual Milena Evangelista

Coordenação-Geral de Fomento e Formação Ellen Meireles

Coordenação de Formação Audiovisual Ana Paula Melo Sylvestre
e Luiza Vasconcelos Basile

Elaboração Pedro Santoro Zambon
e Ana Heloiza Vita Pessotto

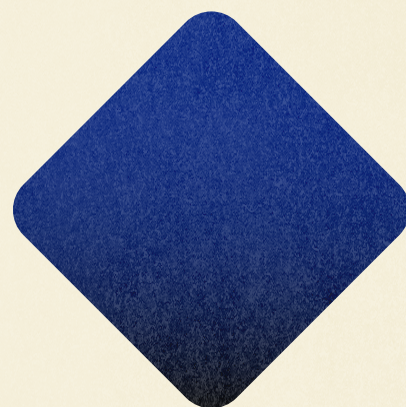
OEI - ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS

Mapeamento desenvolvido a partir de dados da pesquisa realizada no âmbito da parceria entre o Ministério da Cultura e a Organização de Estados Ibero-americanos por intermédio do Termo de Referência nº 11033 (Edital nº 423/2024), OEI/BRA/22/002 – Fortalecimento dos instrumentos das Políticas para o Setor Cultural.

ZAMBON, P.S.; PESSOTTO, A.H.V. Oportunidades de Desenvolvimento após o Marco Legal de Games. Ministério da Cultura: Brasil, 2026.

É PERMITIDA A
REPRODUÇÃO TOTAL
OU PARCIAL DESTE
RELATÓRIO, DESDE QUE
CITADA A FONTE.

VENDA PROIBIDA.



INTRODUÇÃO PÁG 5

- 1 Marco Legal dos Games (Lei 14.852/2024) síntese dos dispositivos centrais** PÁG 7
- 2 Antes do Marco Legal: percurso histórico das políticas culturais para games no Brasil** PÁG 11
- 3 Instrumentos de fomento e políticas públicas para o setor de games no Brasil** PÁG 24
 - 3.1. Lei Rouanet e primeiros ensaios com jogos eletrônicos PÁG 25
 - 3.2. Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e as linhas PRODAV 14 PÁG 26
 - 3.3. Fundo Nacional de Cultura (FNC) e programas orçamentários correlatos PÁG 28
 - 3.4. Outros instrumentos federais relevantes (Finep, BNDES, ApexBrasil, MC/MCIT) PÁG 29
 - 3.5. Outras Ações Governamentais e o Eixo de Inovação PÁG 31

SUMÁRIO

- 4 Panorama da indústria de games** PÁG 33
 - 4.1. Cadeia de valor e atividades econômicas PÁG 33
 - 4.2. Cenário Econômico Global PÁG 46
 - 4.3. Cenário Econômico Nacional PÁG 61
- 5 Estratégia para regulamentação do Marco Legal de Games (Lei 14.852/2024)** PÁG 66
 - 5.1. Marco Legal de Games (Lei 14.852/2024): potenciais e demandas de regulamentação PÁG 66
 - 5.2. Proposta de estratégia para regulamentação da Lei nº 14.852 PÁG 93

CONCLUSÃO PÁG 115



INTRODUÇÃO

Este relatório parte do reconhecimento de que os jogos eletrônicos ocupam, no Brasil contemporâneo, uma posição estratégica na articulação entre cultura, tecnologia e desenvolvimento econômico. Ao longo das últimas décadas, os games consolidaram-se como uma das principais linguagens da cultura digital, combinando criação artística, inovação tecnológica e geração de valor econômico, ao mesmo tempo em que estruturam cadeias produtivas complexas e impactam de forma direta os modos de consumo cultural, de sociabilidade e de circulação simbólica. Apesar de sua centralidade no cotidiano da população brasileira e do peso crescente do país como mercado consumidor global, a trajetória institucional do setor foi marcada por lacunas regulatórias, enquadramentos imprecisos e acesso fragmentado às políticas públicas de fomento.

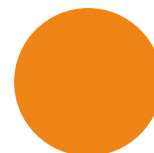


A sanção da Lei nº 14.852/2024, conhecida como Marco Legal dos Jogos Eletrônicos, representa um ponto de inflexão nesse percurso histórico, ao estabelecer um enquadramento jurídico específico para o setor e reconhecer os jogos como obras audiovisuais interativas desenvolvidas como programas de computador. Esse reconhecimento cria condições inéditas para a formulação de políticas públicas mais coerentes, integradas e previsíveis, capazes de articular cultura, inovação, formação profissional e desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, o novo marco legal inaugura uma agenda complexa de regulamentação, implementação e adaptação dos instrumentos existentes, exigindo leitura crítica do passado recente das políticas para games e análise cuidadosa das oportunidades e desafios colocados no período pós-marco.

Nesse contexto, o relatório tem como objetivo analisar as oportunidades de desenvolvimento do setor de games no Brasil a partir da aprovação do Marco Legal, situando-o em continuidade com o histórico das políticas culturais e dos instrumentos de fomento anteriormente disponíveis. O texto revisita o percurso das ações governamentais voltadas aos jogos eletrônicos, examina os mecanismos de incentivo fiscal, financiamento direto e apoio à inovação já mobilizados, e identifica os limites estruturais que dificultaram a consolidação de um ecossistema produtivo robusto e competitivo em escala internacional. A partir desse diagnóstico, o relatório busca contribuir para a qualificação do debate sobre a regulamentação da lei, a adaptação dos instrumentos de fomento e o papel do Estado na indução de ciclos virtuosos de desenvolvimento setorial.

Ao articular análise histórica, panorama econômico e reflexão regulatória, o documento pretende oferecer subsídios técnicos para a construção de políticas públicas capazes de transformar o novo marco legal em instrumentos efetivos de fortalecimento da indústria brasileira de jogos eletrônicos. O foco recai sobre a consolidação dos games como política de Estado, integrada às estratégias do audiovisual, da cultura digital e da economia criativa, com atenção às especificidades produtivas do setor e às assimetrias que ainda limitam sua capacidade de gerar propriedade intelectual, reter valor econômico no país e ampliar sua inserção nos fluxos globais de produção e circulação cultural.





MARCO LEGAL DOS GAMES (LEI 14.852/2024) SÍNTESE DOS DISPOSITIVOS CENTRAIS

A Lei nº 14.852/2024 resulta de um processo de formulação que teve início com o Projeto de Lei nº 2.796/2021 e foi amplamente qualificado pela atuação de entidades representativas do setor, pesquisadores e parlamentares. Seu objetivo é estabelecer um marco regulatório específico para a indústria de jogos eletrônicos no Brasil, conferindo segurança jurídica a uma atividade até então dispersa entre diferentes classificações econômicas e normativas, e frequentemente confundida com apostas e jogos de azar.

A lei enfrenta, em primeiro lugar, o desafio conceitual de enquadrar um setor híbrido, situado na interseção entre tecnologia e cultura. Ao definir o jogo eletrônico como "obra audiovisual interativa desenvolvida como programa de computador, em que as imagens são alteradas em tempo real a partir de ações e interações do jogador com a interface", o marco reconhece simultaneamente sua natureza de *software* e de produto cultural. Esse enquadramento:

- » consolida o entendimento de que jogos integram o campo do audiovisual para fins de fomento cultural, inclusive no âmbito da Lei Rouanet;



- » afasta expressamente do conceito de jogo eletrônico as modalidades lotéricas, jogos de azar e apostas com prêmios em dinheiro ou ativos virtuais, impedindo que tais atividades se beneficiem dos instrumentos criados para o setor cultural.

A lei também define empresas e profissionais de jogos eletrônicos, estabelecendo que somente as organizações cuja atividade-fim seja a criação de jogos, poderão acessar os benefícios específicos previstos. Prevê a criação de código próprio na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), alinhado às revisões recentes da classificação internacional (ISIC), permitindo que o Estado acompanhe de forma mais precisa o número de empresas, empregos e o desempenho econômico do setor. No plano do trabalho, o marco inclui os profissionais de games no âmbito do MEI e do Simples Nacional, reconhece categorias específicas (artistas visuais e de áudio, designers de jogos e de narrativa, programadores, testadores, produtores) e veda a exigência de licenças estatais especiais para o exercício dessas atividades, contribuindo para a desburocratização e profissionalização da cadeia produtiva.

No que se refere ao ambiente produtivo, a lei elenca as “ferramentas essenciais ao desenvolvimento de jogos eletrônicos” – equipamentos de *hardware*, *softwares* de criação, licenças e, em especial, os *software* development kits (SDKs) e *devkits* de *consoles*. Ao fazê-lo, cria base legal para que o poder público regule o desembaraço aduaneiro e reduza a carga tributária incidente sobre esses insumos, respondendo a um problema recorrente: a dificuldade de importação de equipamentos cedidos por fabricantes estrangeiros, frequentemente confundidos com consoles comerciais ou submetidos a sobretaxa e retenções alfandegárias.

Outro eixo central do marco é o reconhecimento dos jogos eletrônicos como instrumentos legítimos de políticas públicas em áreas diversas, para além do entretenimento. A lei autoriza explicitamente seu uso em atividades didáticas, em consonância com a Base Nacional Comum Curricular, bem como em contextos terapêuticos, de treinamento e capacitação profissional,



comunicação e propaganda. Abre-se, ainda, a possibilidade de criação de políticas específicas para utilização de jogos nas escolas públicas, no âmbito da Política Nacional de Educação Digital, e de um repositório de jogos financiados com recursos públicos, com uso livre por instituições públicas de ensino, pesquisa e saúde. Tais dispositivos conferem segurança jurídica a iniciativas educacionais e de saúde que já vinham sendo desenvolvidas, e criam espaço para novos programas de contratação de conteúdo digital interativo produzido por empresas brasileiras.

A proteção integral de crianças e adolescentes é tratada como princípio estruturante da lei. O marco reafirma a centralidade da classificação indicativa do Ministério da Justiça, dispensa autorização estatal prévia para o desenvolvimento e exploração de jogos (evitando censura e burocracia excessiva), mas determina que a classificação etária considere, entre outros fatores, riscos associados a mecanismos de microtransações e compras dentro dos jogos. Estabelece salvaguardas para ambientes de interação entre usuários, exigindo medidas proporcionais para mitigar riscos em jogos voltados a crianças e adolescentes. Esses dispositivos buscam equilibrar liberdade de criação, desenvolvimento econômico e proteção de direitos no ambiente digital.

No campo do fomento, a lei consolida a elegibilidade do desenvolvimento de jogos eletrônicos para políticas de inovação, formação de recursos humanos e cultura, e reforça sua inserção no ecossistema do audiovisual. Ao adequar a produção de jogos ao art. 18 da Lei Rouanet, permite que projetos de jogos culturais se beneficiem de renúncia fiscal de até 100% do imposto devido, aproximando as condições de financiamento daquelas já disponíveis para outras linguagens audiovisuais. A Instrução Normativa MinC nº 23/2025, ao atualizar os limites de captação para jogos completos e protótipos, é um desdobramento direto dessa previsão. Permanecem em aberto, contudo, debates relevantes sobre:

- » a operacionalização do acesso do setor aos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, em especial à luz das diferentes modalidades da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine);



- » a eventual criação ou adaptação de instrumentos contributivos específicos para games;
- » a definição de critérios de proporcionalidade na destinação de recursos de fundos já existentes ao segmento de jogos.

Por fim, o marco avança na proteção da propriedade intelectual ao incluir os jogos eletrônicos entre os objetos de registro previstos na Lei de Propriedade Industrial, atribuindo ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), competência explícita para a concessão de registros nessa área. Ao reconhecer a natureza híbrida dos jogos – que combinam código-fonte, arte, música, narrativas e marcas –, a lei oferece base para uma abordagem mais integrada de proteção de ativos intangíveis, ainda que demande regulamentações complementares pelo INPI para organizar procedimentos específicos. A expectativa é que, com maior clareza normativa e incentivos à formalização, aumente a taxa de registro de marcas, obras e tecnologias por parte de estúdios brasileiros, reduzindo vulnerabilidades históricas relacionadas a apropriação indevida, perda de exclusividade comercial e fragilidades contratuais.

Em síntese, a Lei nº 14.852/2024 estabelece fundamentos jurídicos para que o setor de jogos eletrônicos seja tratado como política de Estado, integrando tecnologia, cultura e desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, abre uma agenda robusta de regulamentações complementares – em temas como CNAE, importação de ferramentas, fomento audiovisual, educação digital e propriedade intelectual – que dependerão da atuação coordenada do Ministério da Cultura, de outras pastas do Governo Federal e de agências reguladoras para que se traduzam em instrumentos efetivos de desenvolvimento do setor.





ANTES DO MARCO LEGAL: PERCURSO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS CULTURAIS PARA GAMES NO BRASIL

O setor de games brasileiro já é diretamente afetado pelas políticas públicas desde o início da sua indústria nos anos 1970 e 1980, quando atreladas ao setor de *software* e *hardware* de computação teve seu desenvolvimento negativamente impactado pelas políticas protecionistas de reserva de mercado. Com a intenção de fomentar uma indústria nacional de informática e computadores foi imposta a proibição de importação de equipamentos eletrônicos, *hardwares*, *softwares*, incluindo consoles de videogames. Entretanto, a política teve um resultado negativo sobre os segmentos nacionais de tecnologia e de jogos, impulsionando o surgimento de uma indústria de contrabando e clones de produtos estrangeiros, entre eles os videogames, o que, consequentemente, atrasou os avanços do mercado formal de games no Brasil, que se desenvolveu precariamente durante esse período. A abertura do mercado no início da década de 1990, prejudicou o mercado de clones e gerou uma invasão de importados no país. Dentre as medidas tomadas pelo governo estavam a flexibilização do câmbio, a extinção dos regimes especiais de importação e a reforma tarifária. Nasceu nesse momento uma concorrência direta dos produtos internacionais de altíssima qualidade com os produtos brasileiros no setor de jogos. Como consequência desse contexto, durante os anos de 1980 e 1990, o mercado brasileiro de Jogos Eletrônicos se restringia, em sua maioria, à



produção de jogos para celular, internet, advergames, jogos educativos e treinamentos corporativos, ou seja, produzidos para fins publicitários ou educativos, e poucos estúdios produziam conteúdo original e propriedade intelectual própria⁰¹.

Nos anos 2000, foram criadas diversas iniciativas relacionadas ao setor, entre elas feiras, cursos e simpósios, conectando agentes atuantes e interessados na evolução desta indústria ainda pequena, emergente, mas com potencial de investidas internacionais⁰². Esse cenário estimulou a criação, em 2004, da Associação Brasileira das Desenvolvedoras de Jogos Eletrônicos (Abragames), instituição nacional com objetivo de promover a indústria brasileira de desenvolvimento de jogos digitais. A Abragames tornou-se protagonista na articulação política para o segmento, trabalhando para que fossem elaboradas políticas públicas que beneficiassem o mercado de desenvolvimento de Jogos Eletrônicos⁰³.

Em 2003, o setor, antes visto apenas como tecnológico, foi pela primeira vez abordado como conteúdo cultural e criativo pelo ministro Gilberto Gil, à frente do Ministério da Cultura (MinC) do governo Lula (2003-2006). Os Jogos Digitais foram incluídos pela primeira vez na agenda do MinC por meio de uma política de inclusão de Cultura Digital como pauta do Ministério, de setores emergentes e cadeias produtivas antes desamparadas pelas ações governamentais, marcando o início do desenvolvimento de políticas culturais intersetoriais para Jogos Digitais.⁰⁴ É a partir dessa conjuntura que os Jogos iniciam sua jornada de consolidação como produto cultural e são caracterizados como audiovisual interativo⁰⁵.

A reformulação de políticas culturais, baseadas no viés simbólico, social e diverso, para além da dimensão econômica dos produtos culturais, teve como

01 Oliveira, 2012, p. 126; Zambon, 2017; Zambon, Carvalho, 2017; Zambon, Sakuda, 2018.

02 Comitê de Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil, 2004, p. 6.

03 Zambon, Carvalho, 2017.

04 Zambon, Pessotto, 2018; Zambon, Sakuda, 2018.

05 Zambon e Carvalho, 2017.



um de seus maiores impactos a política de editais, promovida pelo governo Lula, que foi criada com o objetivo de substituir o programa de isenção fiscal, que não dava poder ao governo de direcionar os fomentos às ações. Em meio ao surgimento de diversos editais culturais, em 2004, o setor de Jogos foi contemplado com o primeiro edital de produção de conteúdo exclusivo para Jogos, intitulado JogosBR, que teve uma segunda edição em 2005. O edital objetivava como resultado uma versão executável do jogo, parcialmente concluída. O valor total do edital foi de R\$240 mil, distribuídos entre oito projetos⁰⁶. O programa foi desenvolvido por meio de parceria com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação da Casa Civil (ITI), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Associação Cultural Educação e Cinema (Educine). Importante ressaltar o papel da ABragames nesse processo, que foi convidada pelo MinC para colaborar com a formulação da política dirigida ao setor. Durante esse mesmo período também foi criado o Plano Diretor pelo Comitê de Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil (2004). O anúncio, pelo ministro Gilberto Gil, dos selecionados para a segunda etapa do edital JogosBR 2004, durante a primeira edição da Eletronic Game Show (EGS), tornou-se um marco para as políticas públicas culturais para jogos, pois foi a primeira manifestação pública de um membro do governo de apoio ao setor⁰⁷.

06 Zambon, Carvalho, 2017.

07 Zambon e Sakuda, 2018.



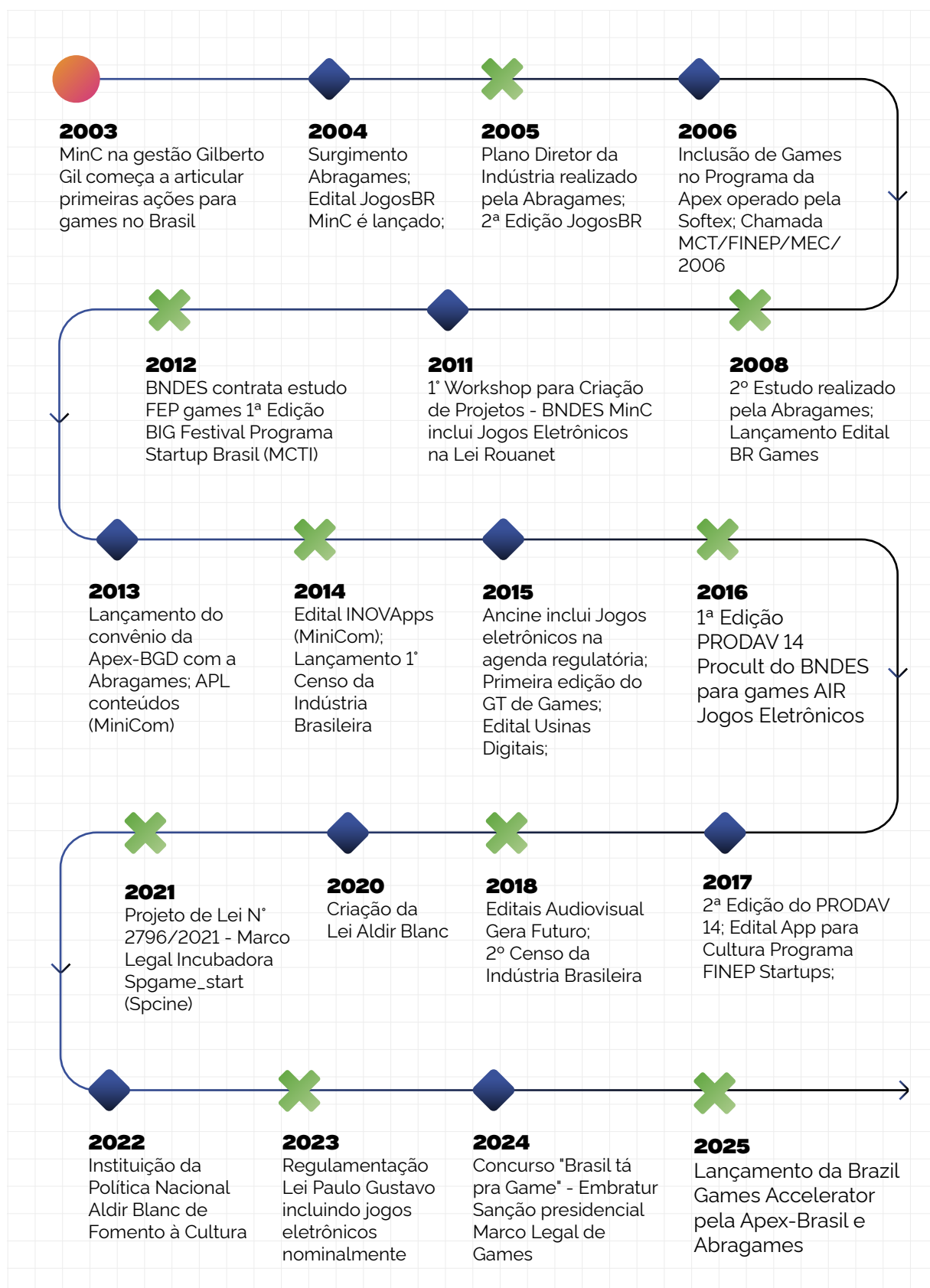


FIGURA 01 LINHA DO TEMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JOGOS DIGITAIS NO BRASIL. FONTE: ADAPTAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DE ZAMBON E PESSOTTO 2018

O edital JogosBR foi alvo de diversas críticas advindas do setor de games, entre elas questionamentos em relação aos critérios de seleção, questões técnicas envolvendo as entregas e valor considerado insuficiente para a entrega exigida. Houve outra edição do JogosBR, dessa vez com a divisão do edital em duas categorias: demos jogáveis, para a qual foi direcionado R\$30 mil por projeto; e jogo completo, em que cada selecionado recebeu R\$80 mil. Zambon e Carvalho (2018)⁰⁸ destacam que nenhum dos jogos produzidos, quer pelo edital de 2004 como pelo de 2005, fez sucesso comercial, e grande parte deles não chegou a lançar uma versão completa no mercado. Contudo, desenvolvedores contemplados nos editais viriam a posteriormente se profissionalizar, como é o caso do jogo Luna, de Saulo Camarotti, contemplado pelo edital de 2005, que não chegou a se tornar um produto comercial mas antecedeu o primeiro jogo da Behold Studios, fundado por Saulo logo depois. Um diagnóstico é que além dos valores relativamente baixos para uma produção comercial se viabilizar, o estágio de maturidade do ecossistema de desenvolvimento de jogos à época não seria capaz de promover produtos comercialmente viáveis, em especial em um momento da indústria em que os meios de distribuição digital e comercialização não estavam consolidados.

Além do MinC, outros agentes iniciaram políticas direcionadas ao fomento da incipiente indústria de jogos brasileira, entre elas a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com a inclusão dos Jogos Eletrônicos no escopo Games de seu Programa de Exportação de Softwares, gerenciado pela Softex e a Finep⁰⁹, em parceria com Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação, para fomentar a produção de jogos educativos¹⁰ que selecionou 13 projetos, premiando cada um com R\$200 mil, ambas as ações em 2006¹¹.

Em 2008, foi lançada a primeira pesquisa sobre a indústria de games brasileira, o que permitiu que houvesse dados sobre o setor e que fosse

08 Zambon e Carvalho (2018).

09 Financiadora de Estudos e Projetos – Finep.

10 Chamada Pública MCT/FINEP/MEC 02/2006.

11 Zambon e Sakuda (2018).



dimensionado seu crescimento desde a criação da Atragames. Em 2009, foi lançado, com o MinC sob gestão do ministro Juca Ferreira, o BR Games, edital para a produção de jogos que optou por financiar apenas demos, mas divididos, e contemplar pessoa física, com R\$70 mil por projeto, e pessoa jurídica, com R\$112 mil.

A Missão Brasileira sobre Produção de Conteúdos Digitais para Multi-Plataformas, realizada em 2010, sob a organização da Secretaria de Inovação e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), liderada por João Lanari e Fábio Cavalcanti, respectivamente, do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, e Carlos Frees, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e com a participação dos pesquisadores Cristiano Max, da Universidade Feevale, foi responsável por proporcionar uma inédita discussão sobre o setor de jogos entre governo e outros órgãos. Um dos resultados da missão foi o 1º Workshop para Criação de Projetos para desenvolvimento de uma indústria de Jogos Digitais no Brasil, realizado em julho de 2011, que reuniu oito ministérios e representantes do setor, e foi marcado como o primeiro evento de articulação intersetorial do governo para discutir Jogos Digitais. Durante o workshop, além de ser criada uma definição de Jogo Digital que seria usada para editais, foi compreendido que seriam necessárias a aproximação entre governo, empresas e universidades, discussões sobre a classificação etária e a criação de linhas de fomento e editais para pesquisas direcionadas para o setor. Como resposta às demandas do workshop, foram lançados, em 2012, a chamada FEP Games, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para mapear pela primeira vez a indústria de jogos no Brasil e o documento-base da Política Nacional para Conteúdos Digitais Criativos. No final de 2011, foi publicada a portaria nº116 do Ministro da Cultura, que incluiu os Jogos digitais na Lei Rouanet¹², no artigo 26, que versa sobre linguagens e produções culturais que não são descritas no Artigo 18. A partir desse momento, jogos

¹² Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm



eletrônicos poderiam captar até R\$1,5 mi para a produção de seus conteúdos pelo uso do mecanismo de isenção fiscal regulamentada pela Lei Rouanet¹³.

Em 2012, foi realizada a primeira edição do BIG Festival. O evento, que acontece na cidade de São Paulo, reúne palestras, rodadas de negócios, exposição de jogos e premiação. Desde 2024, o BIG Festival acontece dentro da Gamescom Latam. A Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2012, publica a Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012¹⁴ que dispõe sobre o registro de Obra Audiovisual Não Publicitária e a emissão de Certificado de Produto Brasileiro (CPB). Neste documento, são definidos os conceitos e definições e figura entre eles a concepção de Jogo Eletrônico “conteúdo audiovisual interativo cujas imagens são alteradas em tempo real a partir de ações do(s) jogador(es)”¹⁵.

Como um marco para a internacionalização do setor de jogos digitais, em 2013, a Apex lança o Projeto Setorial de Exportação Brazilian Game Developers (BGD), que continua ativo em 2025, mas sob o nome Brasil Games¹⁶. No mesmo ano, foi inaugurado pelo Ministério das Comunicações, o Programa Arranjo Produtivo Local (APL) Conteúdos, que fomentou centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais em Recife, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre.

No ano de 2014, o MiniCom lança o edital INOVApps, com objetivo de financiar o desenvolvimento de Jogos Eletrônicos com impacto social e cidadão. Foram selecionados 25 projetos de app, com prêmio de R\$80 mil cada, e 25 jogos sérios, com premiação de R\$100 mil cada. Foi lançado, também em 2014, o 1º Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais. A Ancine desenvolveu, neste ano, o Regulamento Geral do Prodav 2014, documento em que foram estabelecidas as diretrizes para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do

13 Zambon e Pessotto (2018).

14 Instrução Normativa n.º 104, de 10 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-104#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Registro%20de,Brasileiro%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias>.

15 Ancine (2012).

16 Brasil Games. Disponível em: <https://brazilgames.org/sobre-brazil-games/>



Audiovisual (FSA) pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria Audiovisual (PRODAV). É possível observar a inclusão do setor de games dentro do escopo da política por meio de ações como: a) o incentivo à aproximação entre as cadeias produtivas do setor audiovisual, incluindo games, b) financiamento de projetos que integrem esses segmentos; c) identificação e estímulo ao desenvolvimento de especialidades produtivas para áreas de animação e jogos eletrônicos; e d) inclusão das empresas brasileiras desenvolvedoras de aplicativos para jogos eletrônicos como possíveis beneficiárias diretas do Prodav¹⁷.

Entre 2015 e 2016, mudanças e desavenças políticas, alterações na gestão dos ministérios e uma relação conturbada entre o setor e a ministra da Cultura Marta Suplicy fizeram com que games flutuassem entre pastas do governo¹⁸. O impeachment da presidente Dilma Rousseff e as ações de extinção e recriação do MinC durante o governo do presidente interino Michel Temer impactaram como um todo as políticas federais para a cultura. Apesar da instabilidade instaurada, em 2015, a Ancine inclui Jogos Digitais na agenda da Agência, se tornando uma agente na articulação de políticas para games. No BIG Festival de 2015, foi inaugurado o Grupo de Trabalho de Games dentro da mesa de políticas públicas, com o objetivo de discutir a formulação de políticas públicas. No mesmo ano, o edital Usinas Digitais contemplou as cidades de Belo Horizonte e Florianópolis com fomentos para centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais. Esta política substitui a política APL Conteúdos.¹⁹

Em 2016, a Ancine lança uma Análise de Impacto Regulatório para inclusão de Jogos Eletrônicos²⁰ e no mesmo ano inaugura sua participação ativa no fomento ao setor de games com a 1ª edição do Prodav 14, dentro do Programa Brasil de Todas as Telas, edital de R\$10 milhões, cujo valor foi oriundo do

17 Ancine (2014).

18 Zambon (2017).

19 (Zambon e Pessotto, 2018)

20 Análise de Impacto Regulatório Nº. 1/2016/SEC. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/air-jogos-eletronicos_0.pdf



Fundo Setorial do Audiovisual, para financiar Jogos Digitais. Com valores de repasse muito superiores aos de iniciativas anteriores, contemplando 2 jogos com R\$1 milhão cada, 10 projetos com R\$500 mil cada e R\$250 mil para até 12 projetos, o edital foi um dos que teve maior potencial de impacto sobre a cadeia até aquele momento. Em 2017, houve uma segunda edição. Os resultados, ainda sem um estudo específico de acompanhamento e impacto, foram limitados pelo formato proposto – uma adaptação muito próxima aos modelos preestabelecidos para o audiovisual tradicional. O diagnóstico preliminar aponta que a forma como a Ancine determinou os mecanismos de retorno de investimento inviabilizaram o modelo de negócio dos jogos, direcionando para que muitos estúdios abandonassem aquelas propriedades intelectuais ou evitassem licenciar estes produtos para distribuição com *publishers* internacionais. Ademais, a falta de uma capacitação específica da Ancine para dialogar com as especificidades do setor, sobretudo em questões como Análise de Conformidade do Objeto e mudanças de escopo orçamentário típicas do processo iterativo de um desenvolvimento tecnológico, ocasionaram uma baixa satisfação entre alguns dos contemplados pelo instrumento.

Ainda em 2016, os recursos do programa ProCult, do BNDES, são utilizados pela primeira vez para uma empresa do setor de games, com a quantia de R\$1,5 mi emprestado ao estúdio de jogos Aquiris, de Porto Alegre/RS. O ano de 2017 é marcado pelo lançamento de uma linha específica para Jogos Digitais no Programa Finep Startups (retomada, após nove anos), nas ações de políticas públicas do MinC para Jogos por meio do edital App para Cultura, criado para fomentar aplicativos para Audiovisual e Jogos Eletrônicos para smartphones²¹.

Em 2018, foi proposto o 2º Censo da Indústria de Jogos Digitais, realizado por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre MinC, Agência Brasileira de Cooperação e Unesco. Também são lançados pelo MinC três editais para o setor, no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro: “Infância

21 Zambon e Pessotto (2018); Zambon e Sakuda (2018).



– Jogos Eletrônicos", "Infância – Narrativas Transmídia Série (Animação) 7 minutos", "Infância – Narrativas Transmídia Série (Animação) 13 minutos".

Como política cultural estadual, o setor de games aparece de forma mais efetiva no em São Paulo, em 2019 – com o Programa de Ação Cultural (ProAC) lançando seu primeiro edital específico para desenvolvimento e produção de games. O Edital ProAC nº 30/2019 – Desenvolvimento e Produção de Games²² destinou-se a apoiar projetos de desenvolvimento e produção de jogos eletrônicos, com direcionamento de R\$200 mil para cada projeto selecionado. Desde então a chamada se repete anualmente. Por ser o ecossistema com maior número de empresas do Brasil, a linha de editais do Proac se tornou um dos instrumentos mais importantes de fomento público à produção de games do setor, sem paralelo em outras unidades da federação em relação aos valores por projeto. Com a ausência de editais específicos para produção de jogos em nível federal neste período, o PROAC se tornou uma vantagem competitiva para empresas de São Paulo. Aquelas localizadas na capital paulista, adicionalmente, têm acesso aos editais de produção da SPCINE que, desde 2017, realiza chamadas específicas de fomento ao setor. O único estado com fomento à produção equivalente é o Rio de Janeiro com a Rio Filme que, desde 2022, passou a realizar uma chamada que fomenta protótipos jogáveis (R\$65 mil) e jogos completos (R\$500 mil).

No ano de 2020, como forma de mitigar os impactos e de ajudar o setor cultural do Brasil durante o período da pandemia de COVID-19, foi criada a Lei nº 14.017/2020²³, conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB) que "prevê o repasse de recursos federais para estados, municípios e o Distrito Federal com o objetivo de apoiar trabalhadores da cultura e espaços culturais". A lei foi a primeira ação de descentralização federativa de recursos para cultura, com a adesão dos 26 estados, do Distrito Federal e de 4.746 municípios. Na ocasião, a União transferiu R\$3 bi para estados e municípios e cada ente pode escolher a

²² Disponível em: https://www.cultura.sp.gov.br/sec_cultura/Arquivo_de_Editais/Editais_Fomento_Cultsp/Fomento_CultSP_2019/desenvolvimento_e_producao_de_games_30_2019

²³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>



forma de aplicar os valores repassados, podendo ser através de “renda emergencial mensal a trabalhadoras e trabalhadores da cultura; subsídio mensal para manutenção de espaços, empresas e organizações artísticos e culturais; e editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural”²⁴.

O ano de 2021 foi de grande importância para a trajetória das políticas públicas para Jogos Digitais no Brasil, quando foi proposto o Projeto de Lei Nº 2796/2021²⁵, de autoria do deputado Kim Kataguiri (União Brasil-SP), com objetivo de criar o Marco Legal para a Indústria de Jogos Eletrônicos.

A SPCine, a empresa de cinema e audiovisual, iniciativa da Prefeitura de São Paulo com foco no desenvolvimento dos setores de cinema, após seis anos de implementação de políticas públicas para o setor de games, idealizou em 2020 e inaugurou em 2021, a primeira incubadora pública focada exclusivamente em Jogos Digitais da América Latina, a Spgame_Start²⁶. A iniciativa, composta por atividades de capacitação, acompanhamento, workshops, mentorias e eventos, faz parte dos esforços da Spcine de integrar os games às políticas implementadas por ela e ampliar suas parcerias para o desenvolvimento do setor no município de São Paulo, o maior ecossistema de desenvolvimento de jogos da América do Sul (SPCINE, 2024). A ação nasceu como forma de dar suporte aos contemplados pelo edital nº06/2020 – Spcine Programa de Investimento 2020: Produção de Game 2020 (Seed Money), com valor de R\$50 mil por projeto. Até o momento, o programa já concluiu dois ciclos de incubação, um de abril de 2021 a junho de 2023 e outro de maio de 2023 a maio de 2024²⁷. A consolidação da incubadora de games faz parte do plano estratégico da Spcine para games, ao lado de outras ações como a criação do

24 Montanari (2024, p. 7).

25 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2055353

26 Disponível em: <https://spcine.com.br/spcine-game/>

27 ZAMBON, Pedro Santoro (Org.) Incubadora de Games Spgame_Start: Aprendizados da primeira incubadora pública de Games da América Latina. São Paulo: Sebrae. 2024.



primeiro laboratório público de playtest do Brasil, Spgame_Lab²⁸, lançado em 2023, e o hub móvel de games, Spgame_Hub.

Em 2022, foi instituída a Lei nº 14.399, de 08 de julho de 2022²⁹, a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), que tem como objetivo fomentar a cultura nacionalmente ao apoiar todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios brasileiros, durante cinco anos, com início em 2023. A lei é um desdobramento da Lei Aldir Blanc, de 2020.

Ainda dentro do plano de ações emergenciais destinadas ao setor cultural em decorrência da pandemia de COVID-19, em 2022, foi aprovada a Lei Complementar nº 195/2022³⁰, conhecida como Lei Paulo Gustavo (LPG), que representou o maior investimento público direto no setor cultural brasileiro: foram R\$3,862 bilhões advindos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e do Fundo Nacional de Cultura (FNC). A Lei teve sua execução regulamentada em 2023 e a distribuição de recursos foi iniciada em 2024. Como a Lei Paulo Gustavo priorizou a destinação de verba ao setor audiovisual, representando mais de 70% dos repasses, houve um tensionamento entre os agentes da indústria brasileira de Jogos Digitais, o que ressuscitou a discussão sobre o que são jogos e se deveriam ser mantidos dentro do segmento do audiovisual, ou se deveriam ser entendidos como um setor distinto. No momento, ficou acordado, de forma consensual, de que seria mais interessante para os Jogos Digitais serem compreendidos como audiovisual interativo, posição defendida pela Abragames. O Decreto de regulamentação descreveu de forma nominal o setor de games como um dos objetos do fomento audiovisual, recomendando a elaboração de editais de fomento específicos para o setor nos estados e municípios. Mudanças de entendimento em diferentes locais, disputas com outras áreas culturais e a falta de parâmetros quanto aos valores mínimos destinados para cada setor, fizeram com que muitos deles não contassem com instrumentos específicos de fomento a games no escopo da

28 Disponível em: <https://spgamelab.com.br/>

29 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14399.htm

30 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp195.htm



Lei Paulo Gustavo, ou que incluíssem o setor em outros segmentos, sem uma formação de banca qualificada para seleção de games.

No ano de 2024, a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), promoveu, em parceria com a Abragames, o Concurso “Brasil tá pra Game”³¹. Com o objetivo de conectar aspectos tecnológicos e inovadores ao potencial turístico do Brasil através da exploração dos elementos da cultura, a iniciativa buscou premiar jogos que incorporem dimensões culturais brasileiras em aspectos do seu jogo, como narrativa, arte, música, jogabilidade, etc. Os prêmios foram de R\$70 mil para o primeiro lugar e R\$40 mil para o segundo e terceiro lugares.

Após três anos de tramitação, foi sancionada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, a Lei 14.852/2024³², conhecida como Marco Legal dos Jogos Eletrônicos, que regulamenta a fabricação, a importação, a comercialização e o desenvolvimento de jogos eletrônicos. Dada a sua importância para o desenvolvimento da indústria brasileira de Jogos Digitais, a seguir será apresentado um estudo preliminar sobre o Marco.

31 Disponível em: <https://inovacao.embraturlab.com.br/desafio-brasil-ta-pra-game/>

32 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14852.htm





INSTRUMENTOS DE FOMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR DE GAMES NO BRASIL

O desenvolvimento de políticas públicas eficazes para o setor foi historicamente dificultado pela natureza jurídica híbrida dos jogos eletrônicos. Essa mídia complexa não se encaixava perfeitamente nas categorias legais pré-definidas no Brasil, transitando entre ser classificada como Software, Obra Audiovisual e Produto Cultural. Uma série de estudos que observou as políticas públicas para games no Brasil (Fleury, Nakano & Sakuda, 2014; Zambon, 2015; Zambon & Carvalho 2017; Zambon & Sakuda 2018; Zambon & Pessoto, 2018; Zambon & Pessotto 2019) destacam que antes da aprovação da Lei nº 14.852/2024, o acesso dos estúdios de jogos eletrônicos a políticas públicas de fomento se deu, em grande medida, por meio da apropriação incremental de instrumentos já existentes para outros segmentos culturais – especialmente o audiovisual – e para o setor de *software*. Esse arranjo fragmentado combinou leis de incentivo (Lei Rouanet), fundos públicos (FSA e FNC) e programas pontuais de agências como Finep, BNDES, ApexBrasil e Ministério das Comunicações, sem um marco específico para games.

Essa dependência do incrementalismo regulatório, particularmente o uso do marco audiovisual (como a Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a Lei nº 12.485/2011), demonstrou que, por um longo período, a política pública brasileira



foi reativa. Ao priorizar a adequação a estruturas de fomento existentes, como a Ancine, em vez da criação imediata de um marco legal próprio, gerou-se atrito regulatório. Regulamentos concebidos para a produção cinematográfica tradicional nem sempre se alinhavam com o ciclo de desenvolvimento de *software* ágil e o modelo de negócios de jogos, atrasando a consolidação setorial.

3.1. LEI ROUANET E PRIMEIROS ENSAIOS COM JOGOS ELETRÔNICOS

No campo do incentivo fiscal, o principal instrumento prévio foi a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet). A inclusão formal dos jogos eletrônicos como segmento passível de apoio só ocorreu com a Portaria MinC nº 116/2011, que redefine os segmentos culturais aptos a captar via renúncia fiscal e inclui os jogos no interior da categoria “audiovisual”.

Apesar do avanço simbólico – reconhecer o jogo como bem cultural –, o desenho do enquadramento foi limitador. Os projetos de games passaram a ser enquadrados, em regra, no art. 26, com renúncia de até 64% do valor aportado, exigindo contrapartida relevante do patrocinador. Em um setor de baixa maturidade de mercado e com pouca familiaridade dos patrocinadores com o produto “jogo eletrônico”, isso reduziu fortemente o potencial de captação. Os poucos casos aprovados ilustram tanto a possibilidade quanto a dificuldade do mecanismo: iniciativas como Game Comix não conseguiram captar o volume autorizado, e mesmo o caso emblemático de Toren – único jogo que efetivamente captou e lançou produto completo via Rouanet – teve um processo longo e custoso de captação.

Na prática, a Lei Rouanet funcionou como instrumento experimental para o setor: serviu para testar modelos de orçamento, prestação de contas e estratégias de patrocínio em games, mas com baixa escala e forte assimetria em relação a setores já consolidados (artes cênicas, cinema, música erudita etc.), que operavam com renúncia de 100% e maior familiaridade junto



ao mercado de captação cultural. Antecipando as demandas apontadas pelo Marco Legal, recentemente foram aprovados instrumentos que apontam para a regulamentação do setor de games na Lei, como na Instrução Normativa nº11 de 30 de Janeiro de 2024 do MinC, que delimita o setor de forma mais clara e define o limite para captação em R\$1,5 mi. Já a portaria nº23 de 5 de Fevereiro de 2025 mantém o limite de captação e especifica melhor os elementos de submissão, como a necessidade do Game Design Document (GDD).

3.2. FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA) E AS LINHAS PRODAV 14

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado pela Lei nº 11.437/2006, tornou-se o principal instrumento de fomento direto (não reembolsável e reembolsável) para a cadeia audiovisual brasileira. A partir da década de 2010, com a consolidação da leitura dos jogos digitais como "audiovisual interativo", o FSA passa a ser mobilizado para atender o setor de games.

Esse movimento se materializa especialmente nas linhas PRODAV 14, operadas pela Ancine, que destinam recursos específicos para o desenvolvimento de jogos eletrônicos. Em 2016 é lançada a primeira edição do PRODAV 14, com cerca de R\$10 mi para games; em 2017, uma nova edição renova o montante, consolidando o FSA como a principal fonte de financiamento público direto para projetos de jogos, até então.

Os resultados apontam avanços e limites. Por um lado, as linhas permitiram financiar dezenas de projetos de protótipo e jogo completo, introduzindo no setor uma lógica de edital competitivo com critérios de seleção, cronograma e acompanhamento similares ao cinema e à TV. Por outro, a regulação e os procedimentos foram desenhados a partir da experiência audiovisual tradicional: exigências de estrutura societária, obrigações acessórias e linguagem contratual pouco adaptadas à realidade de micro e pequenas



empresas de jogos, incapacidade técnica da Ancine em realizar Análise de Conformidade do Objeto de games, além de incertezas sobre exploração comercial e formatos multiplataforma. A literatura especializada destaca que esse “enquadramento por analogia” é típico do incrementalismo regulatório: em vez de desenhar do zero uma política para games, o Estado estende a lógica já consolidada do audiovisual, com ganhos de velocidade, mas também com assimetrias.

Ainda sem estudos específicos de impacto de resultados da implementação do PRODAV 14, existem evidências que destacam um resultado desfavorável ao objetivo de promover o desenvolvimento setorial. Dos jogos financiados pelo instrumento, alguns não chegaram a realizar um lançamento comercial adequado, e aqueles que realizaram, não investiram mais na propriedade intelectual por conta das cláusulas de recuperação de investimento do FSA. A norma de 80% até a recuperação de investimentos e subsequentes 40% após esse *break-even* são acima da média deadoras privadas, que adicionalmente contribuem com a capacitação e acompanhamento técnico de implementação e oferecem serviços de localização, distribuição e marketing, contrapartidas que não são oferecidas pela Ancine para além do valor de investimento em produção. Neste aspecto, o fator de que os itens financiáveis limitavam o gasto em marketing, tampouco incluía dispositivos que incentivavam o proponente contemplado a captar recursos adicionais de investimento privado, próprio ou de terceiros. Desta forma, investir na distribuição se tornava um custo adicional que não refletiria em retorno ao estúdio devido à participação da Ancine no faturamento.

Neste cenário, em situações mais graves, empresas relataram que deixaram de receber aporte de investimento internacional por ausência de anuência da Ancine e acabaram abandonando a propriedade intelectual, requisitando devolução dos valores recebidos pelo edital e rescisão do contrato. Mais de um estúdio contemplado, por razões diversas, decretou falência ou saiu do país após o recebimento dos recursos do PRODAV 14, com dois casos atribuindo motivos diretamente ligados a problemas relacionados ao edital, seja em seus dispositivos ou prestações de contas.



Uma vez que as linhas de fomento nas faixas de R\$ 250 mil, R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão se mostram insuficientes para o ciclo completo de produção de um game, investimento de valor relativamente baixo comparado ao valor médio de investimento privado em produções independentes, o instrumento demandaria uma reformulação. Por um lado, caso a manutenção das contrapartidas de *revenue share permanecesse* nos níveis atuais, deveria ser ampliado o valor de investimento em produção, de forma a garantir que os recursos do FSA fossem suficientes para o ciclo completo de desenvolvimento. Nas normas atuais é inviabilizada a captação de investimentos adicionais privados ou injeção de capital próprio pelas empresas contempladas. O diagnóstico geral é que o custo-benefício em acessar o instrumento do PRODAV 14 no desenho da chamada de 2017 é desvantajoso por causa de custos burocráticos e de governança, exigidos no processo de prestação de contas, além de insegurança jurídica pelos contratos firmados, falta de responsividade da Ancine, aumento da resistência de investidores privados, baixo valor de investimento, perda do potencial de faturamento e retorno comercial em taxas consideravelmente mais altas que as praticadas no mercado.

3.3. FUNDO NACIONAL DE CULTURA (FNC) E PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS CORRELATOS

O Fundo Nacional de Cultura (FNC), principal instrumento orçamentário de fomento direto do MinC, teve participação mais periférica no apoio a jogos, mas compõe o ecossistema de instrumentos prévios. Em diversos momentos, recursos do FNC (ou rubricas orçamentárias associadas) financiaram programas transversais de conteúdos digitais e de economia criativa, que incluíam jogos ao lado de outras linguagens, a exemplo de editais de cultura digital, laboratórios e arranjos produtivos locais voltados a conteúdos para múltiplas plataformas.

Do ponto de vista do setor, o problema recorrente foi a ausência de linhas nomeadas e desenhadas para games. Projetos de jogos concorriam em pé



de igualdade com propostas de audiovisual linear ou de outras linguagens, muitas vezes sem avaliação especializada na lógica de desenvolvimento de jogos (iteratividade, prototipagem, teste com usuários, ciclos longos de produção). Isso contribuiu para um uso marginal do FNC pelo setor, concentrando a trajetória de fomento em instrumentos mais voltados ao audiovisual (FSA) ou à inovação tecnológica (Finep, BNDES).

O uso do FNC para o setor de jogos eletrônicos foi associado a preocupações significativas de transparência e governança, como em um caso que ganhou destaque, ocorrido em 2021, quando houve a destinação de R\$4,6 mi do FNC, para um projeto de cultura digital denominado “Casinha Games”.

O valor se equiparava ao total (R\$4,7 mi) que o Fundo Nacional de Cultura havia executado do seu orçamento para todas as áreas da cultura no ano de 2020. Além disso, levantaram-se questionamentos sobre a inexistência de registro de uma instituição ou empresa denominada “Casinha Games”.

O episódio chamou a atenção para um risco inerente à discricionariedade na alocação de recursos diretos por parte dos ministérios: a vulnerabilidade a destinações que não seguem processos meritocráticos transparentes e que podem contrariar o princípio de apoiar áreas com menor potencial de autofinanciamento. A diferença na governança, quando comparada ao FSA, que exige maior rigor técnico e financeiro por parte da ANCINE, sinaliza a importância de vincular o fomento de setores de alta tecnologia — com grande potencial lucrativo — a agências reguladoras tecnicamente capacitadas.

3.4. OUTROS INSTRUMENTOS FEDERAIS RELEVANTES (FINEP, BNDES, APEXBRASIL, MC/MCIT)

Além de Rouanet, FSA e FNC, a trajetória de fomento aos games no Brasil foi fortemente marcada por instrumentos de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento industrial. Destacam-se:



- » **Chamada MCT/Finep/MEC 02/2006 – Jogos educacionais:** edital voltado à produção de jogos eletrônicos educacionais, com 13 projetos selecionados de até R\$200 mil, somando aproximadamente R\$2,5 mi. A iniciativa foi importante para consolidar competências em jogos sérios e para aproximar universidades e desenvolvedores, ainda que os produtos finais tenham sido mais relevantes como experiência de pesquisa e formação de equipes do que como “mercado” propriamente dito.
- » **BNDES – FEP Games, Procult e linhas de crédito:** a partir de 2010, o BNDES passa a incluir jogos em sua agenda de economia da cultura. O estudo FEP Games, contratado em 2012, resultou no I Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais e em propostas de política pública para o setor, além de abrir caminho para operações de crédito específicas (como o apoio à Aquiris via Procult em 2016).
- » **ApexBrasil e programas de internacionalização:** desde 2006, quando jogos entram no escopo do programa de exportação de *software*, e sobretudo a partir de 2013 com o projeto setorial Brazilian Game Developers (posteriormente renomeado para Brazil Games), a ApexBrasil passa a atuar como instrumento indireto de fomento, financiando participação em feiras, missões comerciais e ações de promoção internacional dos estúdios.
- » **Editais de conteúdos digitais (MC/Minicom, MCTI, MinC):** programas como APL Conteúdos, Usinas Digitais, INOVApps e App para Cultura, embora não exclusivos para games, incorporaram jogos digitais como categoria elegível, financiando protótipos, aplicativos e experiências interativas em diferentes regiões do país e articulando a pauta de jogos com políticas de inclusão digital, inovação e desenvolvimento regional.

Os dados consolidados pelo II Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais e pelo levantamento específico sobre políticas públicas indicam que, apesar da diversidade de instrumentos, o acesso efetivo do setor a esses mecanismos foi restrito e concentrado. Uma minoria de estúdios



conseguiu mobilizar Lei Rouanet, FSA, FNC ou chamadas de inovação; a maioria operou sem qualquer apoio público direto, ou apenas com ações de promoção e capacitação. Entre as razões recorrentes aparecem: baixa capacidade de elaborar projetos dentro da lógica burocrática desses instrumentos, incertezas jurídicas sobre o enquadramento de jogos (audiovisual x *software*), e a instabilidade institucional de pastas e programas (mudanças frequentes de desenho e de prioridade).

A literatura que analisa o percurso das políticas para jogos no Brasil converge no entendimento de que esse arranjo configurou um “laboratório” de políticas – importantes para reconhecer o setor, formar atores institucionais e financiar casos pioneiros –, mas insuficiente para assegurar previsibilidade, escala e coerência regulatória. Em termos de fomento, o setor operou em um “entre-lugar” regulatório: aproveitando parcialmente instrumentos desenhados para cinema, TV, *software* e aplicativos, sem um marco legal próprio que articulasse incentivos culturais, inovação tecnológica e desenvolvimento econômico da cadeia de jogos.

Nesse sentido, os instrumentos prévios de fomento – Lei Rouanet, FSA, FNC e programas correlatos de inovação e internacionalização – constituem o principal antecedente prático do Marco Legal dos Jogos Eletrônicos. Eles acumulam aprendizado institucional, evidenciam gargalos de desenho (enquadramento, elegibilidade, burocracia) e apontam a necessidade de dispositivos específicos de fomento previstos na nova lei, capazes de dialogar com as particularidades produtivas, tecnológicas e econômicas do setor de games.

3.5. OUTRAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E O EIXO DE INOVAÇÃO

Dada a classificação dos jogos como *software* — um enquadramento crucial no âmbito tributário —, o setor buscou o acesso a incentivos fiscais robustos destinados à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), notadamente



aqueles previstos na Lei do Bem (Lei 11.196/2005). Além disso, houve a busca pelo enquadramento nos benefícios do Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador (Lei Complementar 182/2021).

Durante a tramitação do Projeto de Lei 2.796/2021 (que se tornaria o Marco Legal), emendas foram acatadas para retirar a possibilidade de que a criação de jogos eletrônicos obtivesse os benefícios fiscais diretos previstos na Lei do Bem (como o Repes) e no Marco Legal das *Startups*.

Esta supressão foi uma decisão estratégica e pragmática, tomada para evitar a ampliação de benefícios fiscais e garantir que o projeto de lei não gerasse "impacto fiscal ou aumento de verba de incentivo". O setor, por meio de associações como a ABragames, demonstrou concordância com a supressão, reconhecendo que era um preço a pagar pela rápida aprovação do Marco Legal. Essa decisão demonstrou a primazia do objetivo político de obter segurança jurídica e institucionalização do setor sobre a otimização da carga tributária. O governo e o Congresso optaram por garantir a aprovação da lei, focando na consolidação do reconhecimento cultural para o uso da Lei Rouanet, em detrimento dos benefícios fiscais mais custosos da Lei do Bem.

Apesar da exclusão dos grandes incentivos fiscais diretos, a natureza intrínseca do setor foi mantida no reconhecimento legal. O Artigo 11 da Lei 14.852/2024 classifica o investimento no desenvolvimento de jogos eletrônicos como investimento em pesquisa, desenvolvimento, inovação e cultura. Esse reconhecimento de P, D&I, embora não garanta os incentivos fiscais diretos da Lei do Bem, mantém o caminho aberto para que as empresas desenvolvedoras de jogos acessem outros programas governamentais de fomento à inovação e tecnologia, sinalizando o papel duplo da indústria no Brasil: tecnológico e cultural.





PANORAMA DA INDÚSTRIA DE GAMES

4.1. CADEIA DE VALOR E ATIVIDADES ECONÔMICAS

Os videogames são um produto cultural, criativo e tecnológico, inerentemente interativo, que dá origem a uma indústria multifacetada, marcada por uma variedade de cadeias produtivas e modelos de negócios. Uma forma de iniciar a compreensão da complexidade do setor é analisando-o por meio de categorizações:

- A. Jogos Aplicados**, conhecida também como a categoria dos *serious games*, que utilizam a tecnologia dos jogos digitais como meio para um outro fim, seja para um tratamento de saúde, um processo educativo ou de treinamento;
- B. Entretenimento**, composta por jogos destinados à diversão, categoria que permite análises por duas perspectivas: a do produto, considerando cadeia de desenvolvimento, e a da mídia, formada por conteúdos midiáticos relacionados aos jogos, como campeonatos de e-sports, eventos, *streaming*, plataformas e seus influenciadores;



- C. Metaverso**, categoria emergente e com modelos de negócios em definição, estruturada na busca por reduzir as fronteiras entre o real e o virtual por meio de tecnologias provenientes do universo do jogos.

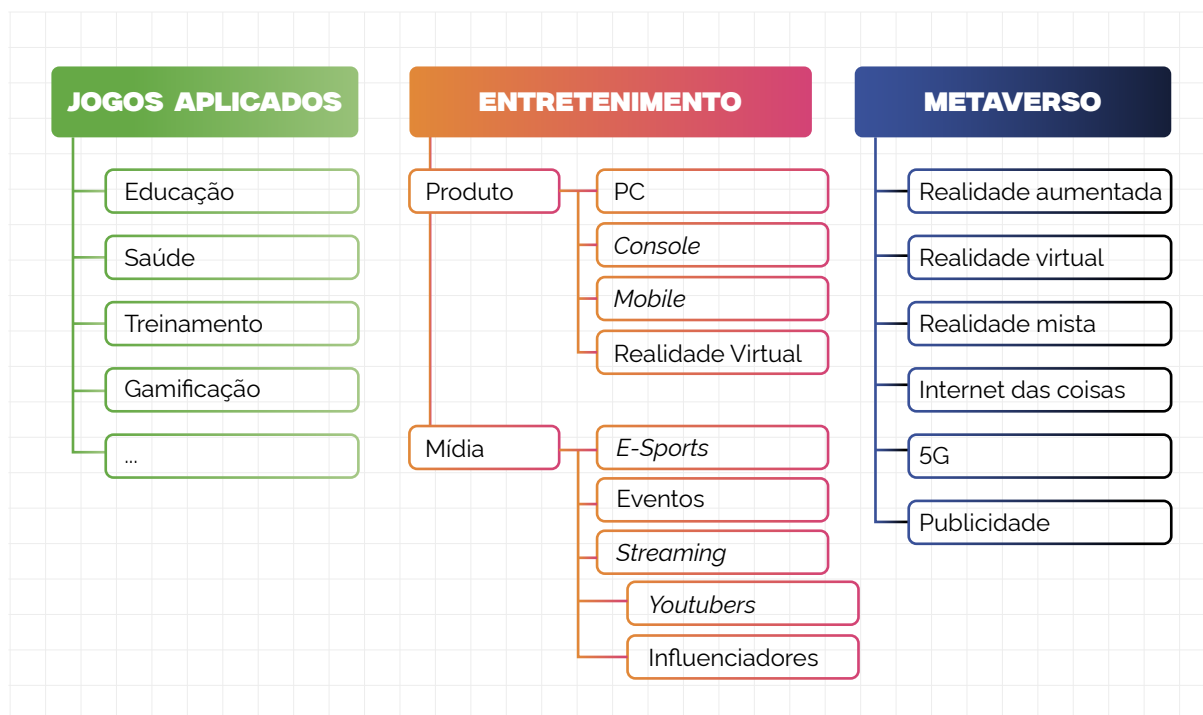


FIGURA 02 INDÚSTRIA MULTIFACETADA DE JOGOS DIGITAIS. ZAMBON (2024)³³

Ao mesmo tempo que cada uma dessas categorias tem seus objetos e objetivos distintos, também se diferenciam por processos produtivos e cadeias de valor particulares. Para alcançar os objetivos da presente consultoria, pensando em game enquanto produto cultural e simbólico, incluindo a geração de propriedade intelectual, focamos a análise na cadeia de valor do segmento de entretenimento, com destaque para o processo de desenvolvimento e comercialização de games. Exclui-se do escopo da consultoria a dimensão dos games como aspecto de audiência ou mídia e o segmento dos esportes eletrônicos, eventos B2C, *streaming* e vídeos

33 ZAMBON, Pedro Santoro (2024). Indústria de Games em São Paulo: Plano de Ações de Desenvolvimento Setorial 2024-2030. São Paulo: Sebrae. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Plano-de-Desenvolvimento-do-setor-de-Games-de-Sao-Paulo_Final.pdf

sob demanda de influenciadores e canais de transmissão de gameplays. O foco desta consultoria está no segmento ligado à criação de propriedades intelectuais e desenvolvimento, objeto central de políticas culturais.

Neste aspecto, observar a cadeia de valor deste segmento nos fornece uma ferramenta analítica que permite visualizar as atividades realizadas por agentes econômicos no fluxo de produção, ajudando a identificar barreiras e vantagens competitivas dentro de uma indústria³⁴. Ela é composta por uma sequência de atividades que vai desde a origem dos recursos até o descarte do produto pelo consumidor final.³⁵ A análise da cadeia de valor é crucial para entender como as empresas de uma indústria utilizam seu tempo e recursos para atingir seus objetivos, sendo fundamental para a formulação de estratégias de negócio, competitividade e formulação de políticas de fomento ao setor. Adicionalmente, viabiliza uma observação comparativa com o setor audiovisual tradicional, apoiando a adaptação incremental dos instrumentos de fomento classicamente implementados no escopo do Ministério da Cultura, Secretaria do Audiovisual e Ancine, para as especificidades do setor de games.

A cadeia de valor de games é composta por cinco principais agentes:

4. Desenvolvedores, que indicam o responsável pela produção do jogo, podendo ser estúdios de jogos, formalizados ou não, ou até mesmo pessoas físicas;
5. Middlewares, que representam os fabricantes de *softwares* e ferramentas necessárias para o desenvolvimento de jogos, como game engines;
6. *Publishers*, que representam empresas que fornecem o serviço de publicação de games;
7. Distribuidoras, que são as lojas digitais pelas quais os jogadores acessam os jogos e;

34 Porter (1998).

35 Rocha & Borinelli (2007).



8. Consumidores, que são o elo final da cadeia, mas que também atuam de forma iterativa na forma de conteúdo gerado pelo usuário.

Os middlewares são os sistemas que medeiam o desenvolvimento de um *software* que, no caso dos jogos, são os motores (games engines). Quando se trata de jogos para console, este processo também prescinde de acordos com os fabricantes de consoles para fornecimento dos Software Development Kits (SDK) ou "Dev Kits", que são consoles de videogame e protótipos de equipamentos desbloqueados para o desenvolvimento e teste de jogos eletrônicos, que permitem que um desenvolvedor publique um jogo na plataforma desta fabricante. Nesta lógica, os fabricantes de consoles são os responsáveis por determinar os padrões técnicos para o desenvolvimento, bem como pela aprovação dos jogos para uso em seus equipamentos.

As *publishers* são as empresas responsáveis pela gestão da propriedade intelectual de um jogo eletrônico – ponto mais sensível e de maior rentabilidade da cadeia, tornando-se os agentes com maior projeção dentro do mercado de games. Estas empresas atuam como banco de propriedade intelectual (PI), e tem como funções iniciar e financiar a produção de jogos, supervisionar a distribuição e gerenciar campanhas de relações públicas e marketing.

Os distribuidores são o canal de distribuição, ou seja, as lojas digitais onde os jogos são disponibilizados para os consumidores e comercializados. São distribuidores para computador, lojas como Steam³⁶, GOG³⁷, Epic Games Store³⁸ e a brasileira Nuuvem³⁹. Para dispositivos móveis existem os monopólios determinados pelos sistemas operacionais dos smartphones, com a Google Play⁴⁰ para dispositivos Android e Apple App Store⁴¹ para dispositivos com

36 <https://store.steampowered.com/?l=portuguese>

37 <https://www.gog.com/en/>

38 <https://store.epicgames.com/pt-BR/>

39 https://www.nuuvem.com/br-pt/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=br-search-brand&gad_source=1&gbraid=OAAAAADmm2ubWh_FCcHt-HqGEIBumqKM3&gclid=CjwKCAjw5PK_BhBBEiwAL7GTPQKLm8NydFUY8-ATX2UZY7nlAPubLZCCBfcNLyC-Z5yewoiXvOgJVxoCHzkQAvD_BwE

40 https://play.google.com/store/games?hl-pt_BR

41 <https://www.apple.com/br/app-store/>



iOS. No caso de console, a fabricante também atua como distribuidora, com os jogos destes dispositivos sendo disponibilizados por meio de loja digital integrada, que distribui exclusivamente jogos para aquela plataforma. A exclusividade e o controle da venda de jogos por distribuição digital na plataforma, justifica o lançamento destes consoles a preços que podem ser até abaixo do custo, de forma a mobilizar uma reserva de público que acabaria consumindo conteúdo apenas por meio daquele canal. Não há impeditivos legais para que uma empresa atue em mais de um elo da cadeia. Por isso, grandes fabricantes de *hardware*/consoles, como Sony, Nintendo e Microsoft, além da loja digital exclusiva, também atuam como *publisher* e possuem seus estúdios internos de desenvolvimento, com o objetivo de obter a maior fatia de faturamento da cadeia. Os consumidores são o elo final – quem adquire o jogo e faz com que o dinheiro investido possa ser recuperado através de faturamento distribuído pelos outros elos da cadeia.

A figura a seguir apresenta, de forma generalista e simplificada, a cadeia de valor do setor de jogos, destacando os fluxos de serviços e trocas de valor entre os agentes.



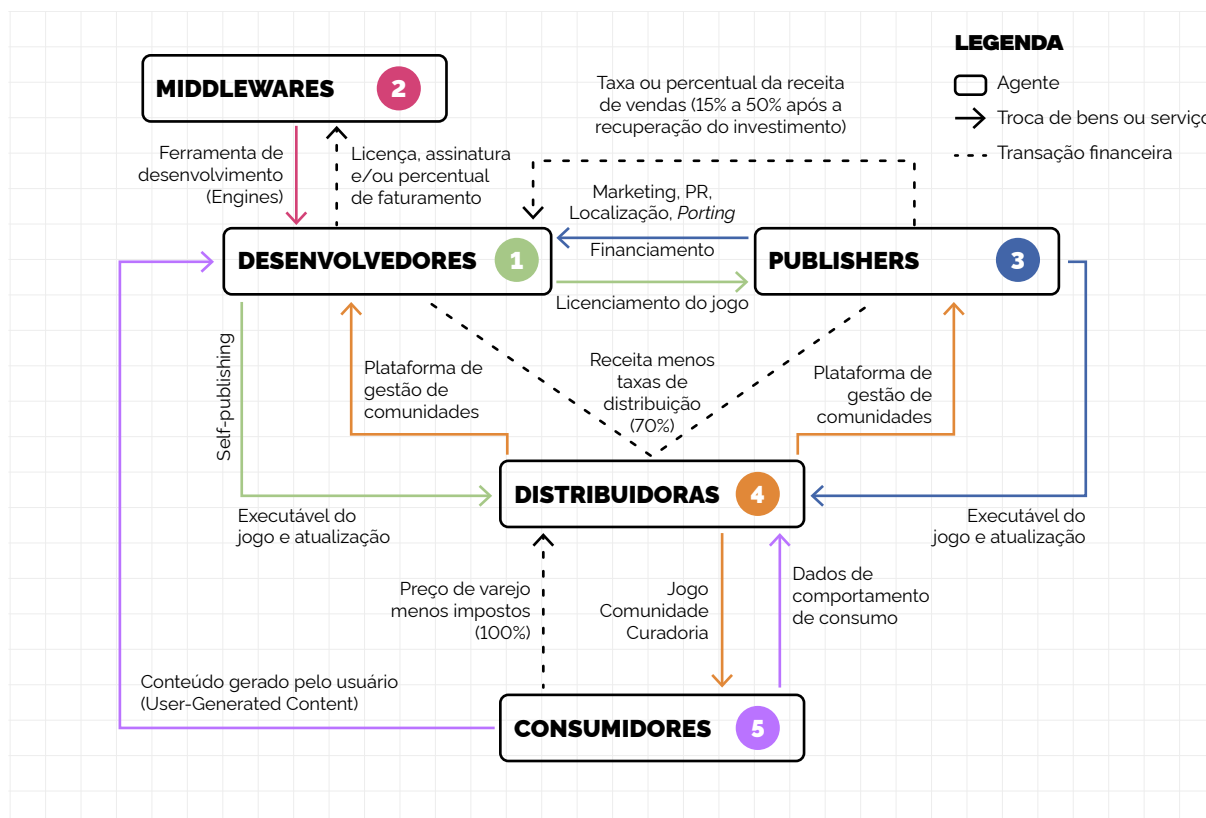


FIGURA 03 CADEIA DE VALOR DOS JOGOS DIGITAIS SIMPLIFICADA. ADAPTADO DE ZAMBON (2020)⁴²

Para iniciar a produção do jogo, o desenvolvedor precisa contratar o acesso às ferramentas de desenvolvimento com o fabricante de middleware ou engines⁴³ através de aquisição de licença, contrato de assinatura de serviço e/ou cessão de percentual de faturamento do jogo. Além das ferramentas, os fabricantes podem também oferecer aos desenvolvedores treinamentos para uso de seus produtos. Para jogos para console, é necessário que o desenvolvedor tenha acesso ao SDK, obtido com os fabricantes do console em questão.

O desenvolvedor tem duas alternativas para realizar a publicação de seu jogo:

⁴² ZAMBON, Pedro Santoro (2020). Hubs Criativos no Desenvolvimento da Indústria de Jogos Digitais. Tese (Doutorado em Comunicação): Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho".

⁴³ Existem casos em que o desenvolvedor opta por desenvolver sua própria engine e, portanto, não se relaciona com empresas de middleware ou engines.



- I. publicação mediada por terceiros, indicada no lado direito da imagem; ou
- J. *self publishing*, representada no lado esquerdo do esquema da figura 5.

A publicação mediada por terceiro, conhecida em inglês por *third party*, realizada por meio de *publisher*, é a forma mais tradicional de publicação de jogos. A cadeia desse modelo é composta por desenvolvedor, *publisher*, distribuidora e consumidores. Os contratos com as *publishers* podem ser negociados segundo os interesses das empresas envolvidas, contudo, na maior parte dos casos, a *publisher* co-financia o desenvolvimento do jogo, total ou parcialmente, e se torna responsável pelo marketing, divulgação, estratégias de vendas, localização para outros idiomas e investimentos em publicidade. A empresa também negocia e publica os jogos nas lojas distribuidoras. Em contrapartida, o desenvolvedor licencia o jogo para a *publisher*, muitas vezes com exclusividade para todas ou para uma plataforma específica, cedendo a ela porcentagem do faturamento de venda do produto.

O contrato pode ter diferentes configurações quanto às rendas, nas quais destacam-se dois padrões mais comuns:

- K. 100% da verba arrecadada com a venda de jogos é direcionada para a *publisher*, até que seja alcançado o *break even* do projeto, ou seja, até que seja recuperado o valor por ela investido e, superada essa fronteira, a *publisher* passa a receber uma porcentagem e redireciona o restante ao desenvolvedor e;
- L. a *publisher* detém um percentual das receitas acordado em contrato. Em ambos os casos, esta porcentagem, entre 20% e 70% do valor total, já é descontado diretamente da receita transferida da distribuidora para a *publisher*, que consiste nos ganhos da venda no varejo do jogo.

Desta forma, o fluxo de valores ocorre como no exemplo a seguir: uma pessoa compra um jogo na loja digital por R\$100 (já descontados os impostos



para efeito de exemplificação). A loja vai reter em média R\$30 como taxa de distribuição (30% em média). Se o jogo for distribuído por uma *publisher*, ela irá receber os R\$70 integralmente até a totalização do investimento realizado na produção do jogo. Após esse valor ser atingido, ela passará a repassar para o desenvolvedor entre R\$15 e R\$60 daquele total de R\$70 recebido da loja, a depender do contrato de licenciamento e publicação. Ou seja, em média, o criador da propriedade intelectual geralmente irá reter entre 15% e 60% do total do faturamento, a depender de cenários mais pessimistas (onde o risco é maior e a negociação é mais desvantajosa para o desenvolvedor) ou otimistas (quando o risco é menor e o desenvolvedor possui maior poder de negociação e barganha com a publicadora). Quanto maior o investimento demandado em dinheiro e menor o retrospecto de sucessos de um desenvolvedor, mais desvantajosa é sua posição na negociação.

Este exemplo segue o modelo tradicional de jogos premium, ou seja, o fluxo da venda de jogos por unidade, mas a lógica também se aplica ao modelo *game-as-a-service* (jogos como serviço) dos jogos *free-to-play* (F2P, ou grátis-para-jogar), em que o faturamento não se dá pela compra do jogo de forma unitária, mas pela compra de itens dentro de um jogo (conhecido como microtransações) e faturamento com publicidade direcionada oferecida para jogadores que consomem o produto gratuitamente. Este modelo, mais comum nos jogos mobile para smartphones, opera na mesma lógica de fluxos entre os agentes, com a diferença que a remessa de faturamento se dá pela operação desta outra forma de monetização, mas calculada pelo total de rendimento gerados mensalmente por este modelo.

Uma das principais particularidades do setor de games em relação aos modelos de distribuição do audiovisual tradicional é a penetração do modelo de *self publishing*, ou autopublicação, popularizado pelos fluxos de consumo nas lojas digitais. Consiste na remoção do mediador no processo de publicação, em que o desenvolvedor, seja ele uma pessoa jurídica ou pessoa física, pode publicar seu jogo em um canal de distribuição diretamente, mediante o pagamento de uma taxa fixa ou recorrente ao distribuidor. Seria o equivalente no setor audiovisual tradicional da popularização de um fluxo



de consumo em que o espectador de cinema estivesse acostumado a pagar pelo download/*streaming* de filmes individuais de produtores independentes diretamente em plataformas como o Youtube.

Para fazer o *self publishing*, o desenvolvedor primeiro precisa requisitar com a loja digital (App Store, Google Play, Steam, etc) o acesso a uma conta especial de publicação, que muitas vezes implica em uma taxa fixa única (como de \$100 no caso da Steam e \$25 na Google Play) ou recorrente (\$99 por ano na Apple App Store). Com a conta criada, o desenvolvedor fornecerá o executável respeitando os parâmetros técnicos exigidos pela loja distribuidora, incluindo diretrizes sobre o conteúdo, como imposições sobre formas de monetização, publicidade, tratamento de dados de privacidade, etc. Uma vez que o executável é validado pela loja, o desenvolvedor recebe acesso ao público que frequenta aquela plataforma de distribuição, como a base de jogadores da plataforma Steam ou usuários Android e iOS, incluindo ferramentas embutidas de marketing e análise de dados que possibilita acesso parcial ao comportamento dos usuários em relação ao seu jogo, também chamados *analytics*. Eventualmente, a loja também poderá oferecer serviços de gestão de comunidades, como fóruns, página de anúncios, e outras formas de comunicação direta com os jogadores. São os distribuidores (lojas digitais) que se relacionam diretamente com os consumidores finais e oferecem a eles os acessos aos jogos, comunidade, curadoria algorítmica e elementos de gamificação e engajamento dentro de suas plataformas. As lojas digitais não possuem obrigação de compartilhar quaisquer detalhes do funcionamento de seus algoritmos e os critérios utilizados para impulsionar a visibilidade de determinados jogos em detrimento de outros.

Cada modelo tem suas vantagens e desvantagens. Ao publicar o jogo através de *publisher*, o desenvolvedor poderá receber financiamento direto para o desenvolvimento do jogo, o que em mercados emergentes é com frequência um tópico sensível que inviabiliza diversas produções. Adicionalmente, os criadores de jogos, sejam eles game designers, programadores e/ou artistas, muitas vezes preferem terceirizar as preocupações que não estão em seu campo de expertise, como marketing e gestão de comunidade, focando



sua energia e de sua equipe em produzir o jogo. A *publisher* tem conhecimento e acessos que o desenvolvedor não tem, como as estratégias de divulgação e publicação, relatórios de inteligência de mercado e um retrospecto de dados prévios de outros jogos anteriormente publicados que lhes permite projetar de forma mais adequada o potencial de sucesso comercial de determinados produtos. Entretanto, a *publisher* se torna a gestora da propriedade intelectual do jogo, tendo autonomia para tomadas de decisões estratégicas que podem não condizer com os ideais do desenvolvedor. E neste modelo, é a *publisher* que tem contato direto com o jogador, de forma que o desenvolvedor não poderá utilizar a base de jogadores daquele jogo para promover futuras propriedades intelectuais que ele desenvolva que não estejam licenciadas para aquela *publisher* específica. A desvantagem mais evidente é que, ao envolver mais este agente no processo, se reduz consideravelmente a porcentagem de retorno das vendas do jogo pela retenção das receitas de venda por esse parceiro. Ao optar por autopublicar o jogo eletrônico, o desenvolvedor terá maior liberdade criativa e poderá ter maior potencial percentual de lucro, o que não significa um maior retorno em valores absolutos.

No modelo de *self-publishing* (autopublicação), o desenvolvedor retém uma maior parcela do faturamento, mas precisa viabilizar a produção com recursos próprios (incluindo editais de fomento público) e assumir a responsabilidade de marketing do produto, atividade que requer conhecimentos específicos, de limitado acesso para criadores iniciantes, sobretudo em ecossistemas emergentes do Sul Global.

Outra característica importante nessas indústrias emergentes como a brasileira, é que as *publishers* são empresas majoritariamente sediadas fora do Brasil. Esse campo de atuação exige alto investimento, conhecimento sobre o setor, alto grau de especialização, e acesso a contatos e stakeholders da indústria, fatores que favorecem a instalação destas empresas em países com indústrias de games mais sólidas e estabelecidas, sobretudo na América do Norte, Europa, Japão e China. Desta forma, as transações financeiras entre os desenvolvedores de indústrias emergentes e as *publishers*



estarão submetidas a eventuais tributações de transações internacionais, incluindo outras complicações burocráticas e legais.

O fato de o fluxo de investimentos em produção ser majoritariamente oriundo de capital estrangeiro induz os estúdios brasileiros que começam a projetar crescimento e sustentabilidade econômica a investirem na abertura de subsidiárias no exterior, facilitando a captação destes recursos por conveniências muitas vezes requeridas pelo próprio investidor, remetendo ao país apenas o dinheiro necessário para custear os salários e mão de obra local, mas realizando as demais operações de contratação de serviços em dólar, diretamente do exterior. Em muitos casos, isso se soma às vantagens fiscais na venda de jogos no exterior através desta empresa subsidiária, evitando questões chamadas pela indústria como "bitributação", nome dado pelo setor à tributação dos valores recebidos de plataformas no exterior, submetida à retenção de tributos na fonte, e a tributação desses valores quando recebidos pela empresa estabelecida no Brasil.

Pela visão tecnicamente tributária, não há bitributação, pois parte da carga tributária foi imposta pelas regras do país da fonte pagadora (com sede no exterior) e a outra parte é a tributação da operação realizada no Brasil. Por conta disso, o custo tributário certamente é elevado, pois o rendimento, normalmente decorrente de *royalties* pela cessão e/ou licenciamento de *softwares*, pode sofrer, por exemplo, uma retenção de 30% em operações realizadas com fonte pagadora nos Estados Unidos. E, ao ser submetido à tributação interna, também estará sujeito ao pagamento de IR [Imposto de Renda] e CSLL [Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido], bem como PIS [Programa de Integração Social] e Cofins [Contribuição para Financiamento da Seguridade Social], de acordo com o entendimento do Fisco Federal. De acordo com os diversos relatos dos entrevistados, o fato é que a tributação, da forma como imposta, inviabiliza a operação comercial. Para suportar a carga tributária no exterior e no Brasil, o empreendedor deveria trabalhar com preço superior ao praticado pelo mercado, entretanto, trabalhando desse modo, ele perderia a competitividade⁴⁴.

44 Cesnik Quintono & Salinas (2018). Mapa Tributário da Economia Criativa. Ministério da Cultura (p.74). Disponível em: <https://cqsfv.com.br/2018/12/29/mapa-tributario-da-economia-criativa/>



O efeito dos benefícios em estabelecer operações no exterior, ainda que a criação e o desenvolvimento do desenho sejam em território nacional, é a eventual transferência da propriedade intelectual criada no Brasil para esta subsidiária externa, que irá concentrar o faturamento de vendas e de exportação desses jogos para todo o mundo, remetendo ao Brasil apenas os valores referentes a custos operacionais e eventuais remessas de lucros aos sócios estabelecidos no país.

A Análise de Impacto Regulatório nº 1/2016/SEC da Ancine⁴⁵, realizada há quase uma década, buscou indicar perspectivas que promovessem avanços nos debates quanto aos desafios enfrentados pela indústria nacional de jogos eletrônicos e em qual medida seria possível ao Estado brasileiro atuar de forma a mitigar tais desafios ou a induzir o mercado a uma dinâmica própria de ciclos virtuosos. Este estudo foi divulgado no contexto do lançamento dos dois únicos ciclos de editais de fomento específicos para games da Ancine, o PRODAV 14, que aconteceu em 2016 e 2017. O estudo aponta que “existem fortes similaridades entre a cadeia de jogos e as cadeias de outros conteúdos audiovisuais” e desenvolve um diagrama evidenciando como são coincidentes as etapas iniciais, compostas por fornecimento de ferramentas e padrões de produção, produção de conteúdo e gestão de direitos.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/airjogoseletronicos.pdf>



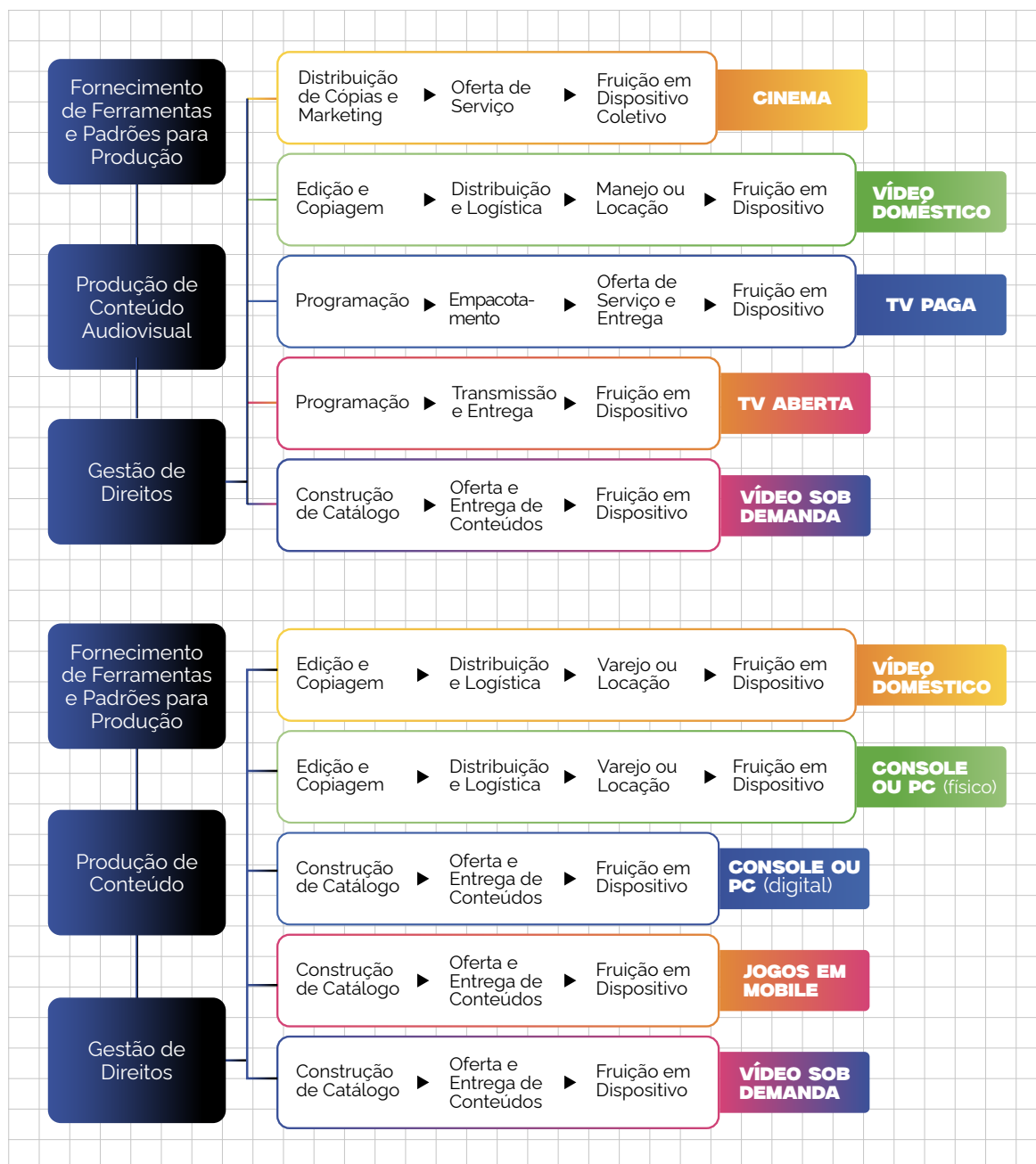


FIGURA 04 CADEIA DE VALOR DOS GAMES EM COMPARAÇÃO AOS DEMAIS CONTEÚDOS AUDIOVISUAIS NA AIR 01/2016/SEC

No diagnóstico da Ancine:

Não é coincidência, portanto, que os desafios para o desenvolvimento das cadeias de valor do audiovisual tradicional no Brasil sejam bastante semelhantes àqueles presentes no universo dos jogos eletrônicos, como a baixa concentração de propriedade intelectual com agentes brasileiros, o que

torna o mercado dominado pelo poder econômico de gestores estrangeiros de direitos. (1.98 AIR 01/2016/SEC).

4.2. CENÁRIO ECONÔMICO GLOBAL

A indústria de videogames emergiu como o setor criativo de crescimento mais rápido nas últimas décadas, alcançando significativo impacto econômico e influência cultural no século XXI. A receita do setor foi estimada em US\$21 bi em 2003⁴⁶. Duas décadas depois, o mercado global de jogos cresceu exponencialmente, atingindo US\$227,6 bi em 2023, com projeções sugerindo que a receita ultrapassará US\$334 bi até 2028 — um aumento previsto de 47% em cinco anos⁴⁷. O atual cenário é resultado dos avanços tecnológicos, com destaque para a ampliação do acesso à internet banda larga, chegada das plataformas de distribuição digital e o surgimento do mercado de jogos para smartphones.

De um surgimento limitado pelo custo dos consoles de video games e computadores pessoais, equipamentos historicamente pouco acessíveis, a população brasileira se tornou, em sua maioria, consumidora de games com a popularização dos smartphones. A última Pesquisa Game Brasil (PGB)⁴⁸ de 2025 apontou que 82,8% dos brasileiros são jogadores, embora a maioria não se considere “gamer”, em especial entre a população mais velha. O termo “gamer” identifica especificamente uma pessoa que não apenas joga, como se reconhece como parte dessa comunidade de jogadores, se colocando como um consumidor assíduo desta mídia. Em paralelo, existe alguma relação com o que significa o termo “cinéfilo” para quem consome filmes.

46 OECD, 2005. Online Computer and Video Games (OECD Digital Economy Papers No. 98), OECD Digital Economy Papers. <https://doi.org/10.1787/232164517856>

47 PWC. Pesquisa Global de Entretenimento e Mídia 2023-2027 da PwC – Perspectivas. 2023. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/setores-atividades/entretenimento-midia/2024/tl-pesquisa-global-de-entretenimento-e-midia-2023-2027.pdf>

48 Pesquisa Game Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.pesquisagamebrasil.com.br/>



Neste caso, apenas 28,1% dos entrevistados da geração X⁴⁹ se consideram "gamers", quase metade dos *millennials*⁵⁰ (46,8%) e a maior parte da geração X⁵¹ (61,3%). A PGB também traz o dado de que 88,8% dos entrevistados consideram os jogos digitais uma de suas principais formas de entretenimento, sendo que 80,1% consideram os games a principal maneira de se divertir.

No contexto global, esses números colocam o Brasil como um dos líderes mundiais em consumo de games, quinto maior mercado em número de jogadores e décimo em faturamento. Segundo dados da Newzoo,⁵² os 101 milhões de jogadores brasileiros gastaram em torno de US\$2,7 bi em 2022, o que representa 1,5% do mercado global e 3,17% dos jogadores. No mesmo período, a pesquisa sobre a indústria brasileira de games encomendada pela Apex e Abragames⁵³ constatou que as empresas brasileiras de desenvolvimento de games faturaram US\$251,6 mi neste mesmo período de 2022, um número absoluto representativo, mas que ainda corresponde a uma pequena fração de 0,13% do faturamento total do setor em todo o mundo. Isso significa que os brasileiros gastaram US\$2,45 bi a mais em games do que as empresas nacionais faturam vendendo em todo o mundo, o correspondente a faturar apenas 9,32% do que gastamos. Estes números são reflexo da tendência de concentração também observada em outros mercados de entretenimento e mídia. No caso dos games, com fluxos de distribuição e consumo operados por lojas globais, as 10 maiores empresas do setor correspondem a mais de 60% do faturamento total da indústria, concentração que sobe para cerca de 85% do faturamento global, se consideradas as 25 maiores empresas do setor.

Na convergência da inovação cultural e tecnológica, a produção de videogames depende fortemente da combinação de competências artísticas, tecnológicas e comerciais. O videogame combina *softwares* com arte e design,

49 Geração dos nascidos entre 1965 e 1980.

50 Geração dos nascidos entre 1981 e 1995.

51 Geração dos nascidos entre 1996 e 2010.

52 Newzoo Global Games Market Report 2023. Disponível em: <https://newzoo.com/resources/trend-reports/newzoo-global-games-market-report-2023-free-version>

53 Pesquisa de Capacidade de Produção da Indústria Brasileira de Games (2023). Disponível em: <https://www.abragames.org/pesquisa-da-industria-brasileira-de-games.html>



sendo capaz de criar um mundo virtual jogável, construído para a experiência dos jogadores.⁵⁴ Sua indústria evoluiu com influências da “fabricação de computadores, produção cinematográfica de Hollywood e produção e distribuição de brinquedos, mas se tornou algo distinto”⁵⁵, um setor que demanda uma ampla gama de conhecimentos e envolve fenômenos sociais, sistemas tecnológicos e político-econômico complexos, podendo ser conectados a questões de relevância global como relações internacionais, organizações de trabalhos e questões ambientais⁵⁶

A indústria de games tem alto potencial econômico e de faturamento em relação à quantidade de trabalhadores necessários para a sua produção. Considerando as principais publicadoras de games globais, cada empregado corresponde a uma média de US\$447 mil em vendas⁵⁷. Por exemplo, empresas tradicionais de varejo ou restaurantes costumam ter uma receita por empregado significativamente menor. Esses setores, apesar de envolverem grandes volumes de vendas, operam com margens muito apertadas e um grande número de funcionários para lidar com suas operações. Em muitos casos, essas empresas atingem valores na faixa de US\$150 a US\$300 mil por empregado. Em contrapartida, companhias de tecnologia e *software* – especialmente as gigantes da internet – costumam atingir receitas por empregado que podem ultrapassar facilmente US\$1 mi ou até valores bem superiores, pois o modelo de negócios deles é muito mais capital-intensivo (ou melhor, “imaterial”) e a escala de receitas é enorme, sem um aumento proporcional na base de empregados.

No caso das *publishers* de games, há uma combinação interessante: além dos altos investimentos iniciais (e dos custos fixos, como desenvolvimento e marketing de títulos AAA⁵⁸), muitas funções são terceirizadas ou realizadas de forma

54 O'Donnel, C. (2012). This is Not a Software Industry, in: The Video Game Industry: Formation, Present State, and Future. Routledge, New York, pp. 17–33.

55 Nichols R. Nichols, R. (2010). Before Play, Production: Contributions of Political Economy to the Field of Game Studies. Interdisciplinary.net, 10. inter-disciplinary.net.

56 Apperley, T., Jayeman, D., 2012. Game Studies' Material Turn. Westminster Papers in Communication and Culture 9. Disponível em: <https://doi.org/10.16997/wpcc.145>

57 Joost Van Dreunen (2024). Video game layoffs are a feature, not a bug. Super Joost Playlist. Disponível em: <https://superjoost.substack.com/p/video-game-layoffs-are-a-feature>

58 Jogo AAA ou jogo Triple-A é uma classificação usada para jogos com alto orçamento de produção e divulgação.



"lean"⁵⁹ – o que permite que a receita se concentre em uma equipe relativamente enxuta de funcionários. Assim, enquanto não estão na mesma liga dos gigantes da tecnologia, as grandes *publishers* conseguem gerar – por empregado – valores que superam os de setores tradicionalmente labor-intensivos.

Na comparação de 2013 com outros setores das Indústrias Criativas⁶⁰, já é observada a tendência do setor de games em gerar um volume de negócios maior do que qualquer outro setor. Embora naquele momento empregasse apenas 600 mil pessoas, acima apenas da indústria de rádio, figurava no topo do ranking em faturamento por empregado, com US\$163,6 mi. A proporção é mais do que o dobro da média das Indústrias Criativas (US\$76,4 mi), em uma liderança confortável ante o segundo do ranking, setor de televisão (US\$135,2 mi), e muito acima do cinema (US\$31 mi).

TABLE 1 CULTURAL AND CREATIVE INDUSTRIES: REVENUES AND EMPLOYMENT, 2013			
CCI Sectors	Revenues^a	Employment	Turnover/employee^c
Television	477	3.5	135.2
Visual arts	391	6.7	58.1
Newspapers and magazines	354	2.9	123.6
Advertising	285	2.0	145.9
Architecture	222	1.7	133.1
Books	143	3.7	39.0
Performing arts	127	3.5	35.9
Gaming	99	0.6	163.6
Movies	77	2.5	31.0
Music	65	4.0	16.3
Radio	46	0.5	91.6
Total (less double counting)	2.253	29.507	76.4
Asia and Pacific	743	12.7	58.5
Europe ^d	709	7.7	92.1
North America ^e	620	4.7	131.9
Latin America and the Caribbean ^e	124	1.9	65.3
Africa and Middle East ^f	58	2.4	24.2

FIGURA 05 RENDA E EMPREGABILIDADE NAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS, 2013.

FONTE: UNCTAD, 2022.

⁵⁹ Enxuto em tradução livre.

⁶⁰ UNCTAD (2022). Creative Industry 4.0: towards a new globalized creative economy. Disponível em: https://unctad.org/system/files/information-document/tsce-myem2022-Creative-Economy_en.pdf



Mais de uma década após esses dados comparativos, com uma indústria que agora emprega em torno de 2 milhões de pessoas, e fatura mais do que o dobro da indústria de cinema, o setor de games demonstra liderança nos resultados econômicos entre os demais setores criativos. Entre os segmentos do audiovisual, a indústria de games também está à frente do setor de vídeo sob demanda (VoD), mas ainda perde para a indústria televisiva.

Para além de sua dimensão de entretenimento, o setor de games também promove aplicações que extrapolam para outros segmentos, como nas áreas de educação e saúde. É cada vez mais comum a incorporação de artefatos educacionais gamificados aos sistemas formais de ensino, e em tratamentos de saúde que utilizam elementos dos games e da realidade virtual.

A indústria global de videogames passou por transformações significativas nos últimos anos, marcadas por rápidos avanços tecnológicos, mudanças nos comportamentos dos consumidores e modelos de negócios em evolução. Com base no relatório "The State of Video Gaming in 2025",⁶¹ podemos descrever o cenário atual da indústria games, seus indicadores econômicos, tendências de mercado e perspectivas de crescimento, abordando dados como a estrutura de mercado, investimentos, segmentação por plataformas e perspectivas futuras.

O relatório aponta que, após um crescimento sem precedentes nas últimas duas décadas, o setor ficou aquém das previsões de crescimento entre 2023 e 2024, período de recuperação pós pandemia, encolhendo cerca de 13% desde 2021, no indicador do gasto real dos usuários em conteúdo de videogame em todo o mundo. Em 2022, o investimento para desenvolvimento de jogos apresentou seu pico, ultrapassando os US\$3 bi. Entretanto, observou-se o colapso do financiamento de capital de risco mundial de desenvolvimento de conteúdo de videogame, que caiu 75% a partir do final de 2022 e início de 2023, em relação aos melhores períodos de 2021 e 2022, retornando aos valores similares aos de 2018-2019, que estavam em torno

61 The State of Video Gaming in 2025. Disponível em: <https://www.matthewball.co/all/stateofvideogaming2025>



de US\$500 mi. Ao mesmo tempo, os custos de desenvolvimento e publicação dos jogos aumentaram 34%. Esse contexto provocou um ciclo de fechamento de diversos estúdios, que não conseguiram encontrar financiamento de capital de risco ou de publicação necessários para terminar seus jogos. Este movimento, em convergência com reorganizações de modelos de negócio, provocou uma onda recorde de demissões.

Entre 2022 e 2024, o setor de desenvolvimento de games sofreu reduções significativas na força de trabalho, com mais de 33 mil empregos perdidos durante esse período — 8,5 mil em 2022, 10,5 mil em 2023 e 14 mil em 2024. O impacto desta onda de demissões no Brasil foi baixo, conforme observamos no relatório de 2025 da Amir Satvat's Game Community⁶², destacando que 60% desses cortes ocorreram na América do Norte, seguida por 23% na Ásia, 13% na Europa, 3% na América do Sul e apenas 0,3% na Oceania. As tendências anuais revelam que, em 2022, a Ásia sofreu 61% das demissões, enquanto a América do Norte foi responsável por 24%. No entanto, em 2023 e 2024, a participação da América do Norte aumentou para 68% e 75%, respectivamente. Os Estados Unidos representaram 53% das demissões globais, com a Califórnia responsável por 37% do total de cortes, entre 2022 e 2024. Em 2024, o impacto da Califórnia foi ainda mais pronunciado, representando 54% das demissões globais e 71% das norte-americanas, evidenciado pela perda de 12.044 empregos.

O contexto da indústria de desenvolvimento de jogos eletrônicos foi influenciado por fatores primários, como as repercussões da Covid-19, exaustão dos vetores de crescimento das últimas décadas, saturação dos dispositivos móveis e aumento da concorrência. O setor também sofreu pressões econômicas, como a inflação e a redução do financiamento de capital de risco. Atualmente, a indústria passa por um momento delicado, precisando enfrentar novos desafios e vendo os antigos se intensificando. O cenário é composto pelo fim do crescimento dos usuários de mobile e pela estagnação da

62 Amir Satvat's Game Community. Disponível em: <https://amirsatvat.com/>



base de instalação de consoles. O segmento de Console e PC mantém um decréscimo no engajamento desde a pandemia.

A distribuição de conteúdo mediada pelos algoritmos das lojas digitais no mercado de jogos para console/PC enfrenta uma piora nas formas de acesso e descoberta de novos jogos pelos usuários, fortalecendo a concentração dos gastos e tempo de reprodução dos jogadores em grandes jogos, e dificultando o surgimento de novos incumbentes no mercado. Isso se intensifica com a ampliação exponencial da oferta de jogos nestas plataformas digitais de conteúdo, com um crescimento de oferta muito mais rápido que o número de jogadores ou dos gastos médios destes. Para usar como exemplo, a loja digital Steam lançou, em 2024, um número aproximado da quantidade total de títulos lançados em 2014. Apesar deste já ser um dado alarmante, considerando a competição, é preciso lembrar que novos jogos não competem apenas com outros lançamentos (em 2024 foram 19 mil), e sim, com todos os jogos disponíveis no catálogo, que inclui mais de 100 mil títulos.

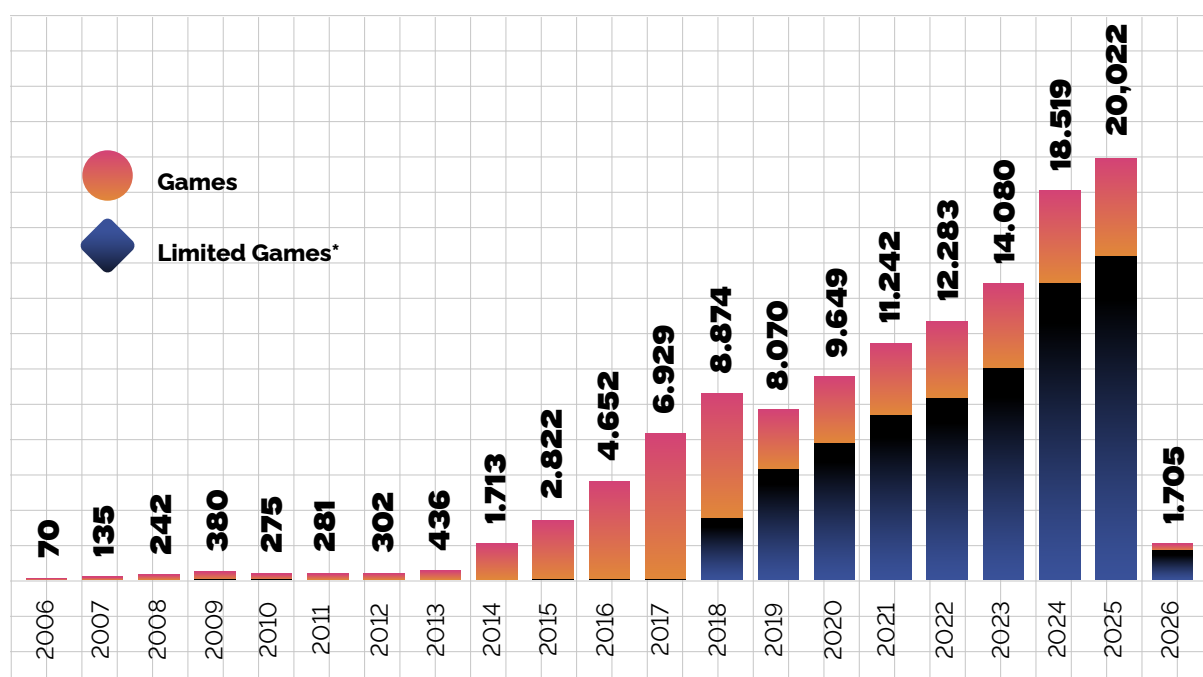


FIGURA 06 LANÇAMENTO DE JOGOS NA PLATAFORMA STEAM POR ANO. FONTE: STEAMDB, 2025.

*Jogos com recursos limitados possuem a sinalização "Recursos de perfil limitados". O Steam ativa automaticamente os recursos de personalização de perfil quando os jogos atingem determinadas métricas de jogadores e vendas que indicam um número razoável de clientes engajados com o jogo. Ou seja, os "Limited Games" são aqueles que não atingiram um número mínimo de vendas e engajamento.



Na plataforma, jogos com mais de oito anos são responsáveis por 40% do tempo total de jogo dos usuários. Quanto aos jogos mais recentes, os lançados em 2024 representam apenas 12% do tempo de jogo, dos quais dez títulos ganham metade dessa porcentagem de horas. Esta lógica de concentração e "vencedor-ganha-tudo" é observada entre os lançamentos anuais, com o número 1 do ranking obtendo 20% das vendas, e 60% das receitas ficando concentradas nos 10 primeiros colocados. Um dos motivos dessa conjuntura pode ser explicado pelo fenômeno conhecido como "Black Hole Games", jogos do buraco negro, em que títulos de franquias fortes e muito esperadas acabam monopolizando o tempo de atenção dos jogadores, diminuindo a possibilidade de atração dos novos jogos lançados no mesmo período.

Entretanto, a situação é agravada pelo aumento em 90% no custo de desenvolvimento de jogos entre 2017 e 2024, e pela falta de resultados comerciais relevantes de grande parte dos jogos publicados na Steam. Em 2024, 80% dos jogos lançados na plataforma não atingiram um mínimo de US\$5 mil em vendas. Ressalta-se que nesse mesmo período houve um aumento de 250% no número de usuários e 200% nos gastos dos usuários na plataforma. O valor de venda dos jogos também reduziu, baseado na dificuldade do setor de manter os preços ajustados com a inflação. As grandes franquias também sofrem com o aumento dos custos e com uma redução nas vendas de sequências. O orçamento de desenvolvimento de um grande jogo de franquia passou de US\$50 mi em 2010, para valores em torno de US\$200 mi a US\$500 mi nos dias atuais.

Assim, desenha-se um quadro em que há um investimento de dezenas de bilhões em desenvolvimento e marketing e milhares de jogos competindo por uma pequena porcentagem de horas do jogador e a concentração de vendas e receitas nas mãos de poucos agentes. Em paralelo, também é constatada uma ampliação das empresas de desenvolvimento em regiões emergentes. Desenvolvedores chineses capturaram 42% do crescimento global desde 2011, com sucessos como Genshin Impact⁶³ e Black Myth:

63 Disponível em: <https://store.steampowered.com/search/?term=Genshin+Impact>



Wukong⁶⁴ legitimando a emergência do mercado chinês. Com 700 milhões de jogadores e um setor altamente regulado, com proibição de lojas digitais internacionais funcionarem no país, o crescimento do setor produtivo de games na China é impulsionado por um mercado interno de US\$47 bi de faturamento, com gastos domésticos com jogos estrangeiros caindo para 20% deste total devido às barreiras regulatórias.

O aumento do custo de aquisições dos usuários, o medo das taxas de fracasso e loja de aplicativos fechadas estão entre os agravantes da situação atual da indústria de jogos eletrônicos. Avaliando os motores de crescimento do setor de games, como jogos móveis, *free to play*, serviços ao vivo, jogos multiplataforma, *battle passes*, *battle royals*, entende-se que eles estão quase se esgotando. Restam poucos jogadores móveis para adicionar e nenhum novo tempo de jogo a acrescentar.

O relatório "The State of Video Gaming in 2025" estabelece um grupo de potenciais novos "motores de crescimento" para o setor de games a partir do cenário atual. O acesso aos mercados emergentes (*non-core markets*) é apontado como um destes vetores, evidenciado pelo acelerado crescimento desses mercados consumidores (África, América Latina, Oriente Médio e Sul Asiático) no contexto global. Com o crescente apoio nacional às indústrias locais e regionais, além de custos de produção muito mais baixos, os desenvolvedores de mercados emergentes podem ficar com a maior parte do crescimento futuro – e mais dos gastos atuais.

Mesmo com o número de jogadores e o tempo de jogo estagnados, os serviços "social gaming service" continuam a crescer. O Discord⁶⁵ teve um crescimento de 20% nos usuários mensais e diários em relação a 2021. O Discord é considerado uma plataforma de comunicação, entretanto, sua

64 Disponível em: https://store.steampowered.com/app/2358720/Black_Myth_Wukong

65 O Discord é um aplicativo de comunicação por voz, vídeo e texto usado por mais de duzentos milhões de pessoas para sair e jogar com os amigos. Disponível em: <https://discord.com/>



atuação está altamente conectada aos gamers. Um a cada cinco usuários do Discord usam a plataforma como fazer *streaming* de gameplay para seus amigos.

Enquanto observa-se o declínio de jogadores de videogames, há o crescimento acelerado do Roblox⁶⁶, que alcançou aproximadamente 400 milhões de usuários mensais, e já conquistou, assim, as dimensões de um ecossistema completo de jogos *Triple A*. Mesmo que os adultos joguem menos do que crianças, sendo este o público principal da plataforma, o Roblox já tem mais engajamento mensal do que qualquer outro console ou plataforma específicos para jogos. Entretanto, gera uma fração da receita por hora de plataformas e *publishers* rivais (em parte devido à sua considerável base de jogadores pré-adolescentes/adolescentes).

Esse panorama posiciona as plataformas e ferramentas de User-Generated Content (UGC), ou seja, que permitem ou facilitam a criação, compartilhamento e/ou monetização de conteúdo criado por usuários, como um importante potencial “motor de crescimento” da indústria.

O sucesso do Nintendo Switch⁶⁷ e do Steam Deck⁶⁸ e a estagnação dos consoles para a sala de estar, os “living room consoles”, apresenta uma nova área de oportunidade e foco baseado nesse tipo de dispositivos, multiplicando o surgimento desses aparelhos que são, na prática, computadores portáteis voltados para jogos. A empresa brasileira TecToy⁶⁹, conhecida no passado por ser a responsável por licenciar a fabricação e distribuição dos consoles da Sega no Brasil, nos anos 1990, e posteriormente, pelo lançamento de um console independente Zeebo em parceria com a Qualcomm em 2009,

66 Disponível em: <https://www.roblox.com/pt>

67 O Nintendo Switch foi desenvolvido para fazer parte da sua vida, transformando-se de um console doméstico em um console portátil num piscar de olhos. Disponível em: https://www.nintendo.com/pt-br/switch/system/?srltid=AfmBOoo2l3-XOuE1_dIKqt7sixBCiK4wcqalKDfBQtBFfeLPZu9kEmXR

68 Um dispositivo portátil para jogos de PC. Disponível em: <https://store.steampowered.com/steamdeck/>

69 Disponível em: <https://www.loja.tectoy.com.br/>



lançou o portátil Zeenix⁷⁰ em 2024. O dispositivo não é design original da TecToy, mas uma versão do Loki, da fabricante chinesa AYN, licenciado com uma marca própria para lançamento com foco em território nacional.

Embora os downloads e as receitas dos títulos *mid-core/hardcore* para mobile estejam estagnados e tenham diminuído nos últimos anos, existem potenciais impulsionadores de seu crescimento: a primeira geração social 3D, as melhorias na computação móvel e melhorias no *streaming* de jogos em nuvem. Mas o celular aumentou o público de jogos de alta fidelidade. Os títulos mid-core representam 12% dos downloads entre os jogadores de celular e mais de 50% da receita.

É preciso considerar que, embora os gastos com jogos para dispositivos móveis tenham estagnado e a descoberta/oferta tenha diminuído, os lucros das lojas de aplicativos excedem os de todas as *publishers*/plataformas (não chinesas) no total. Assim, a regulamentação e a abertura do mercado de lojas de aplicativos iOS/Android podem reavivar o crescimento de instalações, melhorar as margens dos fabricantes de jogos e renovar as inovações em mais da metade do mercado de videogames, o que pode facilitar a descoberta de novos jogos e fornecer aos criadores acesso a públicos mais personalizados. A diversidade de serviços de lojas de app também deve servir de incentivo para que essas plataformas incentivem os downloads. Prevê-se que com a maior concorrência entre as lojas e regras mais livres, os desenvolvedores possam ter um crescimento de 10% a 20% na participação efetiva da receita bruta. Também será possível a criação de modelos de negócios novos e mais flexíveis tecnologicamente, o que permite maior experimentação no desenvolvimento de jogos, considerando que atualmente diversos modelos de negócios e tecnologias não são suportados ou permitidos nas principais lojas.

O relatório aponta ainda um conjunto de tendências:

70 Disponível em: <https://www.loja.tectoy.com.br/produto/zeenix-lite/>



- » Mudanças regulatórias: Reformas na App Store podem reduzir os custos de UA e reviver a inovação móvel;
- » Há uma sensação de uma “promessa não cumprida” de que os jogos para celular deveriam ter atraído milhões para jogos de fidelidade mais alta (ou AA/AAA);
- » Jogos AAA da China e para a China estão agora alcançando números de vendas na China que desafiam as vendas globais dos títulos AAA ocidentais mais aclamados;
- » Sem muitos novos jogadores, o crescimento de Consoles/PCs depende do preço — mas as *publishers* lutam para mantê-los;
- » Em quase todas as categorias de mídia, os consumidores esperam (e assimilam) ajustes anuais de inflação. Diversas categorias aumentaram significativamente os preços reais ao longo do tempo;
- » A perspectiva é de que a indústria de jogos alcance US\$225 bi até 2027, impulsionada por GaaS (*game-as-a-service*), metaverso, IA e tecnologias imersivas;
- » A diversidade de modelos de negócio e a inclusão de novos mercados indicam um cenário promissor para a próxima década.

O relatório também conclui que o declínio dos vetores de crescimento da última década, como a expansão da base de jogadores, o tempo de engajamento e os gastos, coincide com mudanças nos comportamentos dos usuários, nos modelos de monetização e no aumento das barreiras competitivas. Esse processo foi agravado por crises macroeconômicas, epidemias, mudanças nas políticas das plataformas, e pela emergência de concorrentes globais e substitutos virais. Apesar do surgimento de novos potenciais impulsionadores, estes ainda não resultaram em crescimento efetivo.



Nos debates recentes sobre o futuro da indústria de jogos eletrônicos⁷¹, observam-se duas leituras estruturais sobre a trajetória do setor. A primeira, representada por Chris Petrovic, interpreta o cenário atual como mais um ciclo dentro de uma sequência histórica de picos e ajustes. Nessa visão, o mercado permanece em crescimento, ainda que em um patamar mais maduro e com taxas projetadas mais moderadas. O dinamismo não desaparece, mas se desloca: o aumento da base de jogadores e das receitas tende a vir de novas geografias (como China, Turquia, Israel, Vietnã e outros polos emergentes) e de um conjunto menor de títulos com forte caráter global e multi-plataforma. Assim, **a narrativa dominante é de continuidade da expansão, com ênfase na reconfiguração geográfica e na consolidação das receitas.**

Em contraste, a perspectiva de Pejman Mirza-Babaei considera plausível que a indústria esteja ingressando em uma fase de maturidade ou “pós-crescimento”. A combinação de atenção limitada dos jogadores, elevação dos custos de produção, aumento da volatilidade financeira e sucessivas ondas tecnológicas que não geraram o crescimento esperado (como VR, metaverso e determinados modelos de live service) sugere que o paradigma de crescimento contínuo pode estar se esgotando. Nesse cenário, insistir em metas de expansão infinita tende a amplificar ciclos de crunch, precarização e demissões em massa, sem necessariamente produzir ganhos proporcionais para trabalhadores, estúdios e comunidades de jogadores.

A partir dessas duas leituras, é possível interpretar o futuro do setor de games em termos de **crescimento quantitativo versus reconfiguração qualitativa**. Se a visão de Petrovic prevalecer, políticas públicas e estratégias empresariais precisarão se adaptar a um mercado que continua crescendo, mas com forte concentração e deslocamento do “centro de gravidade” para novos países e plataformas, reforçando a importância de inserção internacional, competitividade tecnológica e capacidade de escalar propriedades intelectuais globalmente. Caso o diagnóstico de Mirza-Babaei se confirme, o eixo de planejamento deve se deslocar para a construção de um ecossistema

71 Disponível em <https://www.gamesindustry.biz/the-big-question-will-the-games-industry-grow-or-plateau>



capaz de prosperar em contexto de crescimento limitado, com foco em estabilidade, diversidade de modelos de negócio, sustentabilidade das carreiras e métricas de sucesso que incorporem bem-estar, impacto cultural e qualidade das comunidades.

Independentemente de qual trajetória se consolide, ambas as perspectivas convergem em um ponto relevante para a formulação de políticas e estratégias setoriais: **a indústria de jogos deixou de ser um nicho e se tornou um componente central da economia e da cultura digitais**. Isso implica a necessidade de instrumentos que permitam tanto aproveitar oportunidades de expansão em novos mercados quanto mitigar os riscos de um eventual platô, incentivando práticas mais saudáveis de produção, modelos de financiamento menos dependentes de "megahits" e critérios de avaliação que vão além da receita de curto prazo.

Uma leitura de política pública e estratégica alinhada à economia pós-crescimento⁷² implica adotar um conceito ampliado de sucesso setorial. Em vez de orientar instrumentos apenas para o aumento de faturamento, exportações ou ARPDau⁷³, a política passa a operar com uma matriz multidimensional de resultados, em que o desempenho econômico é condição necessária, mas não suficiente. Essa matriz incorpora **dimensões como bem-estar das trabalhadoras e trabalhadores**, qualidade e integridade criativa das obras, robustez das comunidades de jogadores e sustentabilidade ambiental, reconhecendo que a expansão ilimitada da receita pode entrar em conflito com esses objetivos.

Nesse enquadramento, o papel do Estado e das estratégias institucionais não é apenas "acelerar o crescimento", mas **promover estabilidade e prosperidade duradoura**. Instrumentos de fomento, regulação e compras públicas podem ser desenhados para priorizar estúdios e projetos que demonstrem

⁷² Redesigning Success: How Post-Growth Economics Can Reshape the Games Industry <https://interactions.acm.org/archive/view/november-december-2025/redesigning-success-how-post-growth-economics-can-reshape-the-games-industry>

⁷³ ARPDau é a sigla para "Average Revenue Per Daily Active User", que em português significa "Receita Média por Usuário Ativo Diário"



práticas de trabalho saudáveis (prevenção de crunch, remuneração justa, participação em instâncias de negociação coletiva), compromisso com diversidade e inclusão, e abordagens de monetização não predatórias. Do ponto de vista estratégico, o sucesso deixa de ser medido apenas pelo número de “hits” globais e passa a incluir a capacidade do ecossistema de manter empregos qualificados, reduzir a rotatividade forçada e garantir trajetórias profissionais sustentáveis.

A matriz proposta pelos autores também aponta para a necessidade de **indicadores de qualidade, cultura e comunidade** como dimensões de avaliação de políticas. Avaliações de programas de apoio a jogos podem incorporar métricas de impacto cultural (relevância temática, inovação estética, representação de identidades e territórios), de desenvolvimento de competências (evolução das skills de equipes apoiadas ao longo de ciclos de projeto) e de saúde das comunidades de jogadores (níveis de toxicidade, ações de moderação, iniciativas de educação e convivência on-line). Em termos estratégicos, isso significa reconhecer que um jogo de nicho, com comunidade pequena porém engajada e saudável, pode representar um resultado mais alinhado ao interesse público do que um produto de grande faturamento baseado em práticas de exploração de jogadores vulneráveis.

Outro eixo central dessa abordagem é a **sustentabilidade ecológica**. Em um conceito de política orientada ao pós-crescimento, medidas de sucesso também incorporam a pegada ambiental do setor: uso de energia em data centers, logística de eventos, materiais de merchandising, desenho de ciclos de vida de *hardware* e periféricos. Instrumentos regulatórios e de fomento podem estabelecer critérios de “green by design”, estimulando práticas de eficiência energética, redução de resíduos e projetos que incorporem, em sua narrativa ou mecânica, valores de cuidado ambiental. Assim, a política de jogos deixa de ser neutra em relação à crise climática e passa a posicionar o setor como parte da resposta, não apenas como beneficiário do crescimento digital.



Por fim, esse conceito de política pública e estratégica supõe uma **reorientação das narrativas oficiais de sucesso**. Relatórios, planos setoriais e discursos institucionais deixam de destacar apenas “número de lançamentos”, “volume de receitas” ou “posição em rankings globais” e passam a comunicar, com a mesma centralidade, resultados em termos de bem-estar, qualidade, comunidade e sustentabilidade. Isso se traduz em sistemas de monitoramento que acompanham não só o PIB dos jogos, mas também indicadores de saúde mental e condições de trabalho no setor, de fortalecimento de redes de colaboração, de inovação aberta e de apropriação social das tecnologias desenvolvidas. Em síntese, trata-se de adotar uma política de jogos que não mede seu êxito apenas pela acumulação econômica, mas pela capacidade de produzir **melhores vidas, melhores jogos e comunidades mais saudáveis**.

4.3. CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL

Da articulação destas primeiras empresas, a Associação Brasileira de Desenvolvedores de Jogos Digitais (Abragames) surge em São Paulo, em 6 de Abril de 2004. Mas é a partir dos anos 2010 que o crescimento viabilizado pelas novas ferramentas de desenvolvimento e a possibilidade da distribuição digital permite um acesso mais fácil entre o desenvolvedor e o público, quando a indústria demonstrou um rápido crescimento. Em 2021, a indústria de desenvolvimento de jogos no Brasil superou a marca de mil estúdios ativos, dos quais 17% operam há mais de uma década, e 19% foram estabelecidos há menos de dois anos. Dos estúdios em questão, 85% são formalizados e dos que ainda não são, 63% planejam sua formalização dentro de um a dois anos.



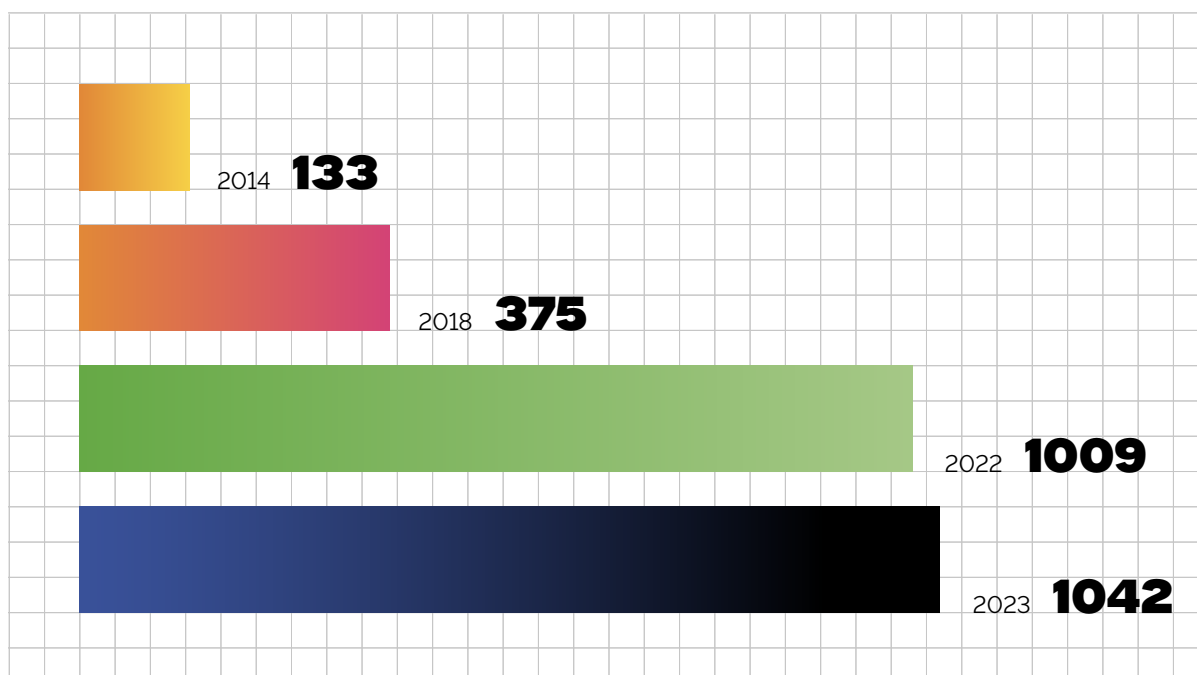


FIGURA 07 NÚMERO DE ESTÚDIOS DE JOGOS BRASILEIROS ENTRE 2014 E 2023.
 FONTE: ABRAGAMES. PESQUISA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GAMES 2023.

O crescimento no número de estúdios também se reflete na sua dispersão pelo território nacional. A digitalização da produção, a expansão do trabalho remoto, o acesso à educação a distância e a maior oferta de cursos relacionados ao setor em diferentes estados são fatores que impulsionam essa distribuição geográfica. O Sudeste se sobressai com 58% das empresas, o Sul representa 20%, tendo reduzido 1% desde 2021, e o Nordeste aumentou sua participação em 1%, totalizando 15%. Conforme os dados recentes desta pesquisa, a região Centro-Oeste manteve sua participação em 6%, enquanto a região Norte a reduziu para 2%.

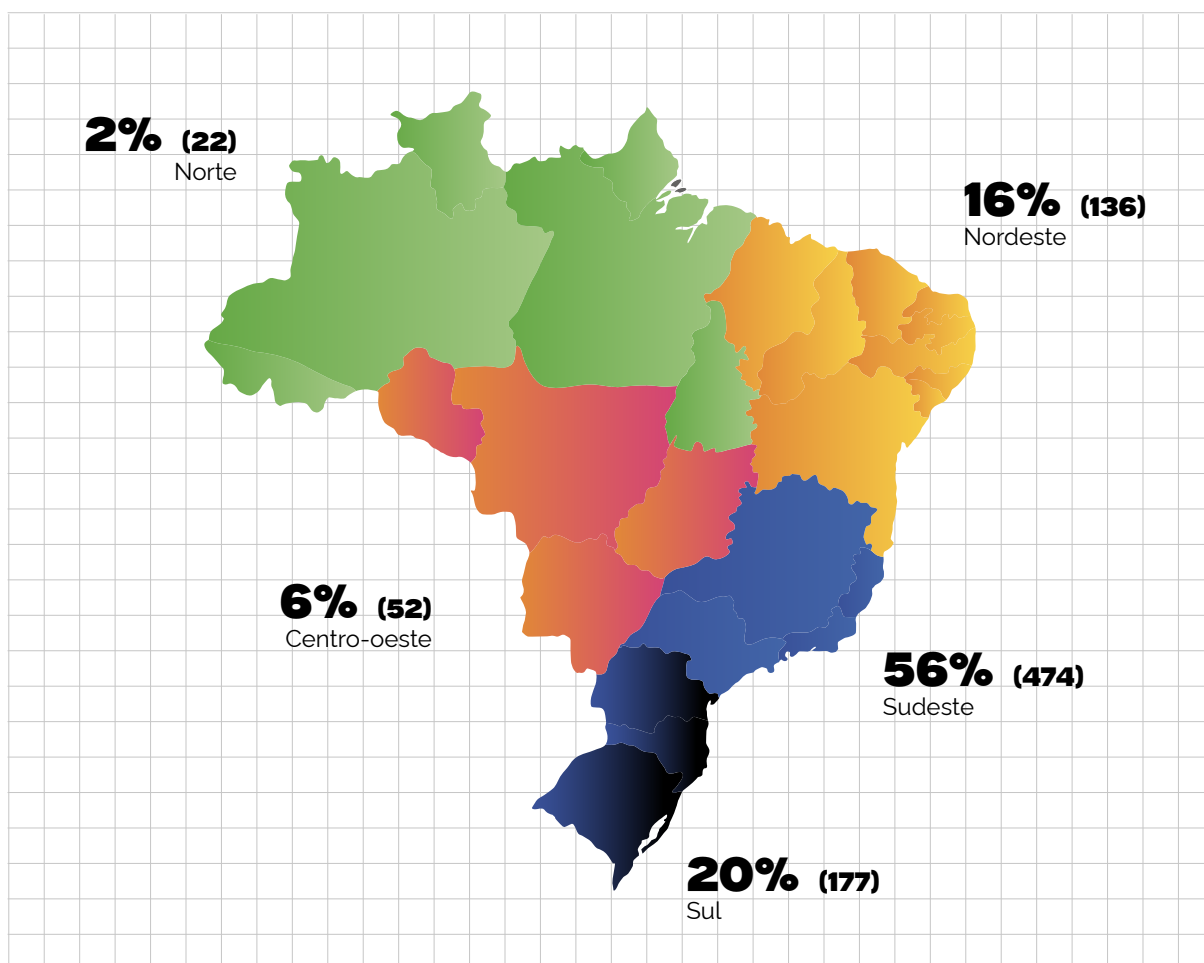


FIGURA 08 MAPEAMENTO DE DESENVOLVEDORAS POR REGIÃO 2023.

FONTE: ABRAGAMES.

Na esteira do crescimento do setor mundial, a Indústria Brasileira de Jogos Digitais relatou um crescimento de mais de 700% no número de empreendimentos na última década, dobrando de tamanho nos últimos três anos. Dentre estas empresas está o primeiro unicórnio do setor na América Latina, o gigante Wildlife⁷⁴. Fundada em 2011, em São Paulo, a empresa atingiu um valuation de 3 bilhões de dólares em sua última rodada de investimentos, em 2020. Ainda nessa onda de crescimento do setor brasileiro, a desenvolvedora e *publisher* estadunidense Fortis⁷⁵ comprou o estúdio paranaense Oktagon, e a empresa de External Development Room 8 Group⁷⁶ adquiriu o

⁷⁴ <https://wildlifestudios.com/>

⁷⁵ <https://www.fortisgames.com/>

⁷⁶ <https://room8studio.com/>



estúdio PUGA, de Recife. Uma das maiores empresas de games no mundo, de títulos como Fortnite e criadora da engine Unreal, Epic Games,⁷⁷ se tornou investidora do estúdio gaúcho Aquiris⁷⁸.

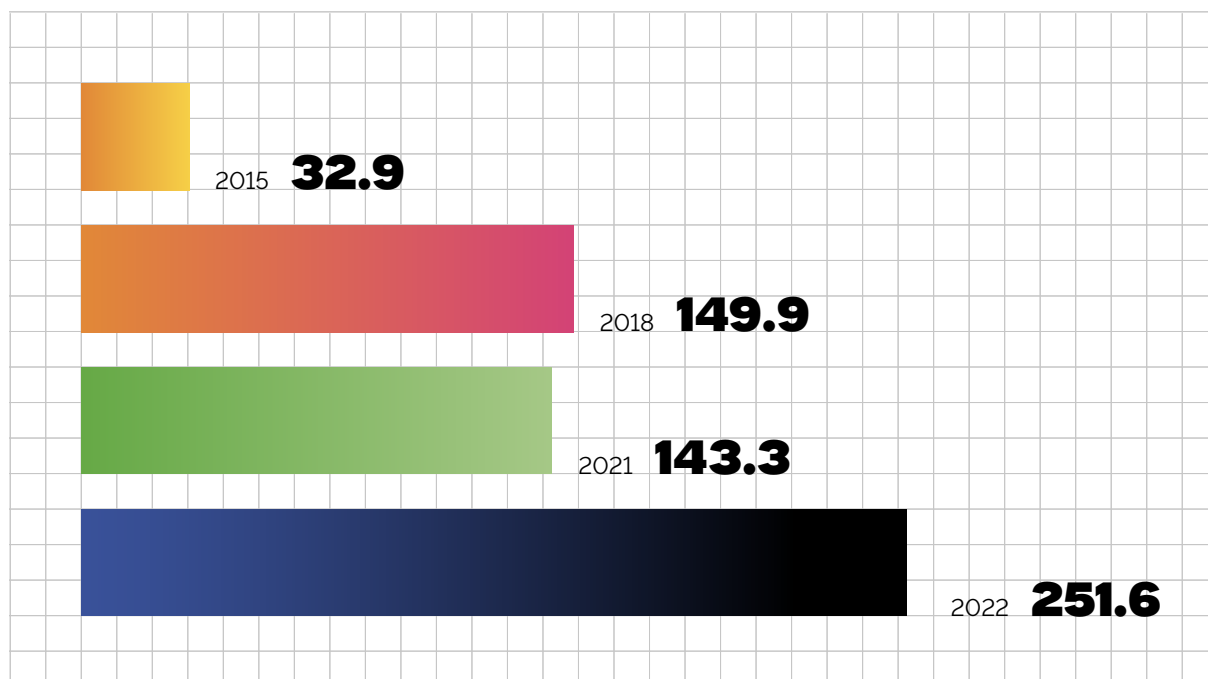


FIGURA 09 FATURAMENTO GERAL ESTIMADO 2015-2022 (EM MILHÕES DE DÓLARES).
FONTE: ABRAGAMES. PESQUISA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GAMES 2023.

São dezenas de empresas brasileiras consolidadas com milhões de dólares de faturamento anual em um crescimento acelerado desde 2015, atraindo aportes de investimento internacional, expandindo seus estúdios globalmente, ou consolidando seus parques produtivos em território nacional.

Dados mais detalhados do setor estão disponíveis na última pesquisa de 2023 da Apex/Abragames, disponível em:

<https://www.abragames.org/pesquisa-da-industria-brasileira-de-games.html>

⁷⁷ <https://www.epicgames.com/site/pt-BR/home>

⁷⁸ <https://www.aquiris.com.br/>



Mapeamento 2023 (Abragames/GA Consulting): https://www.abragames.org/uploads/5/6/8/0/56805537/2023_rel%C3%B3rio_financ_v4.3.3_ptbr.pdf

Mapeamento 2022 (Abragames/Homo Ludens): <https://www.abragames.org/uploads/5/6/8/0/56805537/abragames-pt.pdf>

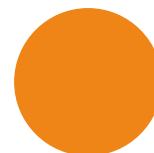
II Censo 2018 (MinC/Homo Ludens): <https://censojogosdigitais.com.br/wp-content/uploads/2020/03/AF-IICenso-completo.pdf>

I Censo 2014 (BNDES/USP): <https://censojogosdigitais.com.br/wp-content/uploads/2020/03/MAPEAMENTO-DA-IND%C3%A9STRIA-II-CENSO.pdf>

Mapeamento 2008 (Abragames): https://www.abragames.org/uploads/5/6/8/0/56805537/pesquisa_2008_-_a_industria_brasileira_de_jogos_eletronicos.pdf

Mapeamento 2005 (Abragames): <https://www.abragames.org/uploads/5/6/8/0/56805537/>





ESTRATÉGIA PARA REGULAMENTAÇÃO DO MARCO LEGAL DE GAMES (LEI 14.852/2024)

5.1. MARCO LEGAL DE GAMES (LEI 14.852/2024): POTENCIAIS E DEMANDAS DE REGULAMENTAÇÃO

Como já apresentado, o setor de games é um dos que mais cresce no mundo e nesse contexto surge o desafio de regulamentá-lo. No Brasil, a discussão envolvendo sua regulamentação existe desde o primeiro Plano Diretor da Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil⁷⁹, desenvolvido pela Abragames, e passou a se materializar através do Projeto de Lei N° 2796/2021, texto de autoria do deputado Kim Kataguiri (União Brasil-SP), e aprimorado pelo relatório da senadora Leila Barros (PDT-DF)⁸⁰ que, após o apoio da sociedade civil, acadêmicos e especialistas, deu origem ao Marco Legal dos Jogos Eletrônicos (Lei 14.852/2024). O objetivo deste capítulo é fazer uma análise preliminar do Marco Legal, apresentando

⁷⁹ Plano Diretor da Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil. Disponível em: https://www.abragames.org/uploads/5/6/8/0/56805537/plano_diretor_da_promocao_da_industria_de_desenvolvimento_de_jogos_eletronicos_no_brasil.pdf

⁸⁰ A Senadora foi relatora do Projeto na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, tendo sido responsável por solicitar sessões de debates temáticos e audiência pública, convidar agentes representativos do setor de jogos, pesquisadores e envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas do setor. Sua relatoria aprimorou de forma consistente o texto final de acordo com debate com diversos agentes da sociedade civil.



o que é Lei, a importância da regulamentação do setor e destacando os possíveis impactos para a indústria brasileira. Para isso, são utilizadas a análise de documentos para compreender o Projeto de Lei⁸¹ e a Lei em questão. A seção também se apoia na série de artigos publicados na Revista Fórum,⁸² pelo pesquisador e consultor Pedro Santoro Zambon, e pelo presidente da Associação de Desenvolvedores de Jogos do Rio de Janeiro (ACJOGOS – RJ), Márcio Filho, ambos agentes atuantes como articuladores no processo de formulação da respectiva lei. Também foi considerada na análise uma síntese da conversa realizada no âmbito desta consultoria com o presidente da Atragames, Rodrigo Terra e a diretora de Relações Institucionais e Governamentais da entidade, Raquel Gontijo Menezes.

Um marco legal é um instrumento jurídico responsável por ditar as diretrizes sob as quais um determinado campo atuará e como este será tratado no regime jurídico vigente. Para que fosse desenvolvido um Marco Legal para o setor de games, foi necessário discutir pautas complexas, para as quais não havia sido encontrado consenso entre os componentes do segmento, fossem eles articuladores políticos, empresários ou profissionais do setor.

A definição de Jogos Eletrônicos se destacou entre os pontos de maior relevância para a formulação da Lei e um dos aspectos centrais da necessidade de um Marco Regulatório. Por sua natureza híbrida, visto como um produto originário da convergência entre a produção de *software* e cultural, sua definição não gerava apenas conflitos ideológicos, mas também de categorização econômica. O setor sofreu durante anos com a dificuldade de

81 Tramitação do Projeto de Lei Nº 2796/2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2796-2021>

82 Entenda o Marco Legal de Games – Por Márcio Filho e Pedro Zambon | Revista Fórum. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/2024/4/30/entenda-marco-legal-dos-games-por-marcio-filho-pedro-zambon-158143.html>

Marco Legal dos Games: 5 pontos de impacto no setor dos jogos – Por Márcio Filho e Pedro Zambon | Revista Fórum. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/2024/5/7/marco-legal-dos-games-pontos-de-impacto-no-setor-dos-jogos-por-marcio-filho-pedro-zambon-158468.html>

Entenda o que muda com o Marco Legal dos Games – Por Márcio Filho e Pedro Zambon | Revista Fórum. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/2024/5/23/entenda-que-muda-com-marco-legal-dos-games-por-marcio-filho-pedro-zambon-159364.html>



enquadramento da atividade dentro das classificações econômicas pré-estabelecidas, o que gerou impacto direto em questões como a carga tributária a que seriam sujeitos e a delimitação de fundos e instrumentos de fomento que poderiam acessar. Além disso, a falta de uma definição clara de Jogos Eletrônicos abria espaço para que o setor fosse potencialmente capturado por outros segmentos (como o de jogos de azar e o de apostas) para que, ao se utilizarem de uma definição vaga de jogos eletrônicos, pudessem fugir de tributações e restrições legais. Esta preocupação figurou durante toda a tramitação do Projeto de Lei e a questão foi superada devido ao trabalho árduo de articulação dos representantes dos desenvolvedores de jogos brasileiros e pesquisadores com os agentes públicos decisórios que batalharam por uma definição clara do objeto, que afastasse qualquer apropriação indevida deste setor produtivo por outros segmentos econômicos. No âmbito social, o processo objetivou também responder a como as leis de proteção de crianças e adolescentes se aplicariam a esse campo.

A falta de regulamentação fazia com que cada impasse sobre o enquadramento do setor ficasse à critério do agente público formulador, que poderia ser influenciado por sua percepção individual e/ou por pressão externa de grupos de interesses, gerando, muitas vezes, deliberações sem segurança e respaldo jurídico. Assim, fica evidente que a jovem e crescente indústria de jogos brasileira, apontada como potencial líder do Sul Global, precisava de uma regulamentação que permitisse a institucionalização do setor como objeto de políticas de Estado, como forma de fortalecer e estimular as ações para seu desenvolvimento e de preparar o cenário para um futuro mais dinâmico, diversificado e próspero.

A Lei 14.852/2024 "cria o marco legal para a indústria de jogos eletrônicos; e altera as Leis nºs 8.313, de 23 de dezembro de 1991⁸³, 8.685, de 20 de julho

83 Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Lei Rouanet. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.313%2C%20DE%2023%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201991.&text=Restabelece%20princ%C3%ADpios%20da%20Lei%20n.Pronac.



de 1993⁸⁴, e 9.279, de 14 de maio de 1996"^{85 86}. O marco foi caracterizado por: a) definir jogos eletrônicos, empresas e profissionais do setor, b) viabilizar a importação dos SDK e reduzir o custo tributário de equipamentos e ferramentas de desenvolvimento; c) institucionalizar o uso de jogos para outros fins que não o entretenimento; d) proteção de crianças e adolescentes; e) institucionalizar o acesso aos fundos de inovação e incentivos fiscais para produção cultural; e f) melhorar a proteção de propriedade intelectual para jogos.

A. DEFINIR UM SETOR HÍBRIDO: AUDIOVISUAL INTERATIVO DESENVOLVIDO COMO PROGRAMA DE COMPUTADOR

O Marco Legal teve como objetivo responder às demandas latentes do setor em todo o mundo, de se definir enquanto atividade econômica particular e setor cultural independente de outras mídias. Durante o processo de tramitação do projeto de Lei, a criação de uma definição do que é um jogo eletrônico, dada sua natureza única, foi um processo complexo. Os primeiros videogames eram considerados *softwares*, pois entendia-se que eram desenvolvidos sob as mesmas lógicas produtivas dos programas de computador e a maioria dos desenvolvedores tinha origem nas ciências da computação e na engenharia de *software*. Sendo assim, os videogames eram caracterizados sobretudo como "*softwares* de entretenimento". Entretanto, ao analisar a organização produtiva atual de um estúdio de games, a criação de um produto conta com uma equipe interdisciplinar de artistas, designers, músicos, roteiristas, animadores, modeladores 3D e programadores. A dimensão de codificação tecnológica no processo de produção, ainda que fundamental, se torna cada vez mais secundária ante ao papel central do game design enquanto operador das dinâmicas de interação e dos artistas (visuais, sonoros, narrativos) enquanto criadores do valor simbólico do produto. A dimensão

84 Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm

85 Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm

86 Brasil (2024).



do *software* passa a ser mediada de forma frequente por ferramentas intermediárias pela qual se constroem os complexos sistemas de experiência promovidos pelos videogames. O fluxo de produção, contudo, ainda se assemelha aos programas de computador, com ciclos de validação e produção iterativa, que passam por protótipos e versões, e cujo produto final pode ser constantemente atualizado e aprimorado após o lançamento.

Em sua forma de consumo existe um caráter único caracterizado deste encontro entre *software*, arte e design, na construção de mundos virtuais interativos, que se transformam diante da experiência dos jogadores e sua relação com os personagens, narrativas, músicas e mecânicas⁸⁷. Isso faz com que o jogo seja considerado um persuasivo e expressivo fenômeno cultural, estético e de linguagem com uma retórica própria capaz de nos influenciar⁸⁸. Ao considerar a importância que este meio tem na sociedade contemporânea, fica evidente que os games promovem o encontro híbrido entre a tecnologia interativa, enquanto plataforma e o produto cultural e simbólico, enquanto conteúdo⁸⁹.

Esse foi o mesmo entendimento dos formuladores do Marco Legal dos Jogos Eletrônicos. O relatório do Senado afirmou: "O conceito de jogo eletrônico deve ser entendido devido à sua natureza única: conteúdo audiovisual de base tecnológica, na forma de um programa de computador (ou *software*)"⁹⁰.

Como resultado desse debate, o marco regulatório estabelece que,

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, considera-se jogo eletrônico:

I – a obra audiovisual interativa desenvolvida como programa de computador, conforme definido na Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, em que as imagens são alteradas em tempo real a partir de ações e interações do jogador com a interface;

87 Zambon e Pessotto (2019).

88 Aarseth (2001); Bogost (2007).

89 Zambon e Pessotto (2019).

90 Parecer da Comissão de Educação e Cultura da Senadora Leila Barros https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9552288&ts=1720041156856&rendition_principal=S&disposition=inline



- II – o dispositivo central e acessórios, para uso privado ou comercial, especialmente dedicados a executar jogos eletrônicos;
- III – o *software* para uso como aplicativo de celular e/ou página de internet, jogos de console de videogames e jogos em realidade virtual, realidade aumentada, realidade mista e realidade estendida, consumidos por download ou por streaming⁹¹.

Na prática, a definição estabelecida em lei cria segurança jurídica para a implementação de benefícios ao setor de desenvolvimento de jogos digitais tanto do campo da tecnologia e *software*, quanto do campo audiovisual. Segundo o Marco, “§ 2º o desenvolvimento de jogos eletrônicos é elegível para fomento em inovação, em desenvolvimento de recursos humanos e em cultura”. Na definição se entende que o produto resultante é uma obra audiovisual, mas o processo de produção é um desenvolvimento de programa de computador. Os jogos eletrônicos estão na fronteira do *software* do entretenimento eletrônico e dos artefatos culturais digitais. São *software* e cultura, simultaneamente. Mas esses dois setores são regulados de forma diferenciada – desde as regras fiscais até o desenvolvimento de políticas indutivas. Para gerar a base legal neste campo, precisamos de uma estrutura definida para evitar equívocos relacionados às interpretações dos formuladores de políticas.

Proporcionar clareza, resulta em ordem e previsibilidade. Uma definição precisa leva a mecanismos de resolução de conflitos e divergências. Regras jurídicas claras criam um ambiente estável para as atividades econômicas, atraindo mais investimentos.

A importância e a complexidade de uma definição clara do setor foi evidenciada por um conflito ocorrido à época da tramitação do projeto de Lei, quando grupos de interesse articularam, na Câmara Federal, uma emenda que incluía os “jogos de fantasia” como objeto da Lei. Os chamados “jogos de fantasia” se referiam a um gênero específico e não regulamentado de apostas onde o usuário constrói equipes com base em jogadores de esportes

91 Brasil (2024).



reais e resultados de partidas, resultando em ganhos econômicos decorrentes da performance desses atletas. O objetivo era evitar a inclusão deste gênero na tributação indicada pela Lei nº 3.626, de 2023⁹², que regulamenta a modalidade de loteria chamada de “aposta de cota fixa”. A emenda foi rejeitada após forte movimentação da sociedade civil. Como pode ser observado no parágrafo único do artigo 5º, o Marco Legal dos Games diferencia o setor de apostas e os jogos de azar. Esse foi um tópico importante durante a formulação da lei e é considerado uma vitória para os desenvolvedores.

Parágrafo único. As promoções comerciais ou as modalidades lotéricas regulamentadas pelas Leis nºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 14.790, de 29 de dezembro de 2023, ou qualquer tipo de jogo que ofereça algum tipo de aposta, com prêmios em ativos reais ou virtuais, ou que envolva resultado aleatório ou de prognóstico, não são considerados jogo eletrônico, vedado às empresas e aos profissionais envolvidos na produção ou na distribuição dessas atividades beneficiar-se de alguma vantagem definida nesta Lei.⁹³

Ao adotar um conceito objetivo que leva em consideração a dualidade do Jogo Eletrônico em suas características simultâneas de *software* e audiovisual, o Marco faz uma nítida diferenciação entre jogos e outros setores, excluindo do âmbito de regulamentação do Marco Legal de Games as apostas e jogos de azar e evitando enormes equívocos e problemas na implementação de políticas. É fundamental destacar que jogos de azar (como cassinos e máquinas caça-níqueis) são proibidos no Brasil, sendo permitidas apenas loterias oficiais regulamentadas pelo governo. No entanto, está em tramitação o Projeto de Lei nº 2234, de 2022⁹⁴, de autoria do Deputado Federal Renato Vianna (MDB/SC) que “dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional; altera a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984; e revoga o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, e dispositivos do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das

92 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14790.htm

93 Brasil (2024).

94 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154401>



Contravenções Penais), e da Lei nº 10.406, de 19 de janeiro de 2002 (Código Civil)". Atualmente⁹⁵, o Projeto de Lei tramita no Senado.

Ainda nas definições importantes presentes no Marco, as empresas de jogos são definidas como "as organizações empresariais e societárias que tenham por objetivo criar jogos eletrônicos" (Art. 7º). A partir desse conceito, a Lei delimita quais as empresas são elegíveis para o enquadramento de tratamento especial ao fomento de jogos eletrônicos. As empresas brasileiras de desenvolvimento de jogos estavam enquadrados genericamente sob a mesma classificação econômica que as empresas de desenvolvimento de *software*, mas terão um código específico na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), com criação prevista pelo Marco. O uso de um código específico permite que, através dos bancos de dados oficiais do governo, o setor seja monitorado separadamente da indústria de desenvolvimento de *software*, o que torna o mapeamento das empresas, empregos e desempenho do setor mais barato, rápido e preciso. A criação de um CNAE próprio facilita a implementação de ações específicas para Jogos Eletrônicos, como incentivos e financiamentos para o desenvolvimento do setor, impedindo que, indiretamente, qualquer empresa de *software* não relacionada a jogos reivindique os mesmos benefícios. O CNAE também impacta a implementação de ações para o desenvolvimento desta indústria. A falta de um CNAE torna mais desafiadora a implementação de ações específicas, como incentivos e financiamentos.

A implementação desta determinação da lei envolve certa complexidade. O CNAE é regido pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), operada no âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com a última reunião de atualização realizada em 2018 e sem estrutura operacional durante os anos do governo Bolsonaro (2019-2022), a comissão está em processo de reformulação para permitir as atualizações pautadas pela Lei. Ademais, o processo de atualização precisa seguir a normativa do padrão internacional de atividades econômicas International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). A atual versão do CNAE foi

95 Abril de 2025.



elaborada segundo a revisão número 4 do ISIC, do ano de 2008. Uma nova revisão foi publicada em 2022, e irá pautar a nova estrutura de classificação econômica. O setor de games, nesta nova classificação do ISIC, aparece de forma atualizada como uma categoria própria "5821 – Publishing of video games" dentro de "582 – Software publishing" na área de "58 – Publishing activities" e "6211 – Development of video games, video game *software*, and video game *software* tools" dentro de "621 – Computer programming activities" na área de "62 – Computer programming, consultancy and related activities". O entendimento do Marco Legal de Games, em sua definição de games enquanto audiovisual interativo, aproxima a produção de videogames de um processo de criação de conteúdo, na mesma categoria de produção audiovisual "J – Publishing, broadcasting, and content production and distribution activities" ao mesmo tempo que reconhece o caráter de ser desenvolvido enquanto programa de computador, qualificado na categoria "K – Telecommunications, computer programming, consultancy, computing infrastructure, and other information service activities". Ao seu modo, ao separar a publicação do jogo na mesma categoria de conteúdo e o desenvolvimento na mesma categoria de programação computacional, o ISIC aponta para um entendimento semelhante. Uma empresa de games que apenas desenvolve jogos mas não publica uma propriedade intelectual resultante, como empresas de outsource e prestação de serviços, estariam apenas no CNAE de "Desenvolvimento de videogames, *software* de videogame e ferramentas de *software* de videogame". Uma empresa de games que apenas licencia propriedades intelectuais para publicar, mas não desenvolve, estaria no campo da "Publicação de videogames". Grande parte dos estúdios brasileiros, contudo, estariam em ambas as classificações econômicas. Isso torna o setor único, em comparação aos demais segmentos do audiovisual, cujas atividades de produção, pós-produção e distribuição estariam sob o guarda-chuva da mesma classe econômica, nos videogames o processo de produção estaria no campo da programação e serviços de tecnologias da informação, enquanto a exploração comercial do que deriva desta produção estaria no campo da produção de conteúdo. Outra repercussão deste entendimento está no espectro da Reforma Tributária (PLP 68/2024) que colocaria a incidência de impostos relativos à exploração comercial de games



dentro do mesmo regime de redução de 60% na alíquota para produções artísticas e culturais. A prestação de serviços de desenvolvimento de games, contudo, podem acabar não caindo neste mesmo regime especial.

Além da carência de uma definição clara da atividade econômica de games para as empresas, os profissionais de games também não tinham uma definição específica para seus trabalhos. Os criadores individuais e freelancers acabavam privados da maior política de regulamentação e incentivos fiscais para profissionais autônomos, o programa Microempreendedor Individual (MEI), que reduz a burocracia e a tributação para prestadores de serviços individuais em diversos setores econômicos. Na prática os criadores de jogos entram no MEI por meio de códigos de atividade genéricos, quando não atuam na informalidade. O Marco Legal inclui os profissionais de games dentro dos benefícios do MEI e do Simples Nacional.

Os profissionais de games também foram identificados e definidos pelo Marco Legal, categorizados entre artista visual para jogos, artista de áudio para jogos, designer de narrativa de jogos, designer de jogos, programador de jogos, testador de jogos e produtor de jogos. Por fim, a lei protege essas carreiras da exigência de qualquer qualificação ou licença especial do Estado para o exercício da profissão, como apontado no Art. 7º. O texto do Marco Legal é simples e acessível, e incorpora informações relevantes que dão suporte à profissionalização do setor, tendo um carácter educativo e ajudando estúdios e freelancers.

Ainda com foco na mão de obra especializada para o setor, os artigos 13 e 14 da Lei determinam que o "Estado apoiará a formação de recursos humanos para a indústria de jogos eletrônicos [...]" e "o poder público poderá estabelecer incentivos para a criação de espaços formativos de recursos humanos especializados para o setor de jogos eletrônicos" (Artigos 13 e 14). Isso inclui cursos de educação profissional e tecnológica e cursos superiores, oficinas profissionais, cursos de formação profissional técnica, incentivo à pesquisa, desenvolvimento e aprimoramento de jogos eletrônicos voltados à educação, inclusive por meio da criação de plataforma educacional



de jogos eletrônicos, e o estabelecimento de incentivos à criação de espaços de formação.

Não há na lei uma definição clara sobre a implementação dessas iniciativas, cabendo regulamentações posteriores. Ainda assim, estes artigos vão gerar segurança jurídica para ações que já estão sendo implementadas, e podem incentivar que novas iniciativas sejam criadas. A lei também pode ser referenciada para pautar a inclusão desses objetos em ações estaduais e municipais de formação de profissionais, ajudando a definir o setor e seus talentos de forma particular, sem relegá-los a formações genéricas em programação ou artes digitais.

B. VIABILIZAR A IMPORTAÇÃO DE FERRAMENTAS ESSENCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

O processo de produção de jogos, a regulamentação dos conteúdos e seus usos foram pautas em discussão durante a tramitação da lei. Como resultado, o Marco cria instrumentos que contribuem para o processo de produção ao facilitar a importação de equipamentos necessários para o desenvolvimento. O Marco Legal De Jogos Eletrônicos destina a Seção III de seu texto para definir os requisitos necessários para o desenvolvimento de Jogos Eletrônicos.

Art. 9º Consideram-se ferramentas essenciais ao desenvolvimento de jogos eletrônicos:

- I – computadores, entendidos como dispositivos eletrônicos que executam os programas de computadores dedicados à criação de jogos;
- II – equipamentos especializados, comercializados ou não, essenciais à fabricação de jogo para uma determinada plataforma;
- III – programas de computadores dedicados à criação de jogos, com capacidade de gerar a versão executável do jogo para uma ou mais plataformas;



- IV – programas de computadores e licenças necessários ao time de especialidades multidisciplinares na construção do jogo;
- V – SDK (*software development kit*)⁹⁶.

A descrição dos requisitos foi essencial para que fosse analisada de qual forma a regulamentação poderia contribuir para o desenvolvimento do ecossistema de produção de jogos no Brasil através de estímulos e da redução de barreiras.

Os SDKs (*software development kits*), também denominados DevKits, são consoles de videogames e protótipos de equipamentos para o desenvolvimento de jogos eletrônicos criados por empresas que produzem consoles comerciais, fornecidos a desenvolvedores registrados mediante a assinatura de contratos de responsabilidade e confidencialidade.

Antes do Marco Legal, havia diversas barreiras que dificultavam a importação legal do SDK, gerando situações como a sobretaxa do equipamento ou retenção do mesmo pela Receita Federal. Isto porque é um equipamento de alto valor, entretanto, que não é adquirido pelos desenvolvedores e sim disponibilizado pelas empresas de console, o que tornava seu processo de importação singular. Contudo, sem a regulamentação específica para sua importação, os fiscais da Receita Federal buscavam avaliar a situação com base nas legislações vigentes e não compreendiam como um equipamento tão caro estava sendo doado/emprestado por fornecedores de consoles. Ou, ainda, consideravam que a importação se tratava de um console comercial trazido de forma ilegal para evadir impostos. Sabe-se de casos de fornecedores de SDK no exterior sugerindo para os empresários brasileiros trazerem o equipamento escondido em sua bagagem no retorno de missões comerciais como a maneira “mais garantida de não perdê-lo”. Como efeito, empresas brasileiras por vezes optam por abrir subsidiárias no exterior para evitar esse tipo de problema, ou contratar empresas de portabilidade estrangeiras, deixando de criar empregos no país.



Para garantir os acessos facilitados dos desenvolvedores aos materiais necessários para seu trabalho, a lei estabelece no § 2º do Artigo 9º que “O poder público regulamentará o desembaraço aduaneiro e as taxas de importação incidentes, com vistas a fomentar a inovação no setor de empresas desenvolvedoras de jogos eletrônicos”.

Com o Marco Legal, o SDK, que se torna uma ferramenta essencial de desenvolvimento de jogos eletrônicos, e outros equipamentos e *softwares* de informática (como game engines), ficam sujeitos à redução de impostos. Não só as empresas poderão importar SDK com mais segurança jurídica, como importar qualquer ferramenta ou equipamento exigido para fins de produção de jogos fica mais acessível, como em outros setores dependentes de tecnologia.

C. O POTENCIAL DOS GAMES EM TRANSCENDER SUA APLICAÇÃO PARA FINS DE ENTRETENIMENTO

Os jogos têm a capacidade de promover altos níveis de engajamento e motivação através de um processo ativo de interação, apresentando feedback contínuo e adaptativo. Além de os jogos individuais frequentemente promoverem competências socioemocionais, por demandarem atenção, memória, raciocínio lógico, planejamento estratégico. Enquanto jogos colaborativos estimulam o trabalho em equipe, comunicação interpessoal e negociação de conflitos⁹⁷.

Há ampla evidência na literatura acadêmica sobre os impactos positivos da utilização de jogos em ambientes educacionais como estratégia inovadora e eficaz de potencializar o processo de aprendizagem, mesmo quando são criados para fins de entretenimento⁹⁸. Há também pesquisas substanciais

⁹⁷ De Freitas (2018).

⁹⁸ Martinez, Gimenes e Lambert (2022).



sobre os efeitos positivos dos jogos na saúde⁹⁹, apoiando tratamentos físicos e cognitivos.

Mesmo sendo utilizadas para esse fim nas últimas décadas no Brasil, não havia segurança jurídica para a implementação dessas iniciativas. Até o momento, o uso de jogos em contexto educacional é vulnerável às decisões de possíveis coordenadores pedagógicos, formuladores de políticas ou administradores de centros médicos que são contra seu uso.

O Marco Legal determina a possibilidade de utilização de jogos em fins didáticos, seguindo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Art. 10. Os jogos eletrônicos, observada sua classificação etária indicativa, podem ser utilizados para entretenimento ou para qualquer outra atividade lícita, inclusive:

I – para fins de entretenimento ou contemplação artística;

II – em ambiente escolar, para fins didáticos, em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e de recreação, observadas as disposições normativas dos sistemas de ensino e os regimentos escolares;

III – para fins terapêuticos;

IV – para fins de treinamento e capacitação, por meio de simulação ou emulação de ação em ambiente institucional;

V – para fins de comunicação e propaganda.

[...]

§ 2º O poder público poderá promover políticas públicas para a utilização de jogos eletrônicos nas escolas públicas, no âmbito da Política Nacional de Educação Digital, de que trata a Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023.

§ 3º O poder público poderá criar repositório de jogos eletrônicos financiados com recursos públicos, com uso livre por instituições públicas de ensino, pesquisa e saúde¹⁰⁰.

Ao incluir os jogos eletrônicos oficialmente como ferramentas pedagógicas, há mais segurança jurídica para sua incorporação nas compras públicas de materiais didáticos e para sua adoção em escolas públicas. Isso vai ao

99 Howes (2017).

100 Brasil (2024).



encontro dos debates que sugerem que não basta equipar os centros educacionais com computadores e tablets, quando o gargalo está no conteúdo digital oferecido aos alunos. Criadores brasileiros de jogos podem ser fornecedores dessas soluções, em especial nas gerações mais jovens que se engajam muito mais por meio de produtos digitais interativos que por materiais didáticos analógicos tradicionais.

D. FORTALECER A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SEM DIFICULTAR A PRODUÇÃO E A DISTRIBUIÇÃO DE GAMES

Um tópico sensível quando se fala de jogos eletrônicos é a relação entre proteção das crianças e adolescentes, violência e censura. Os games foram apontados em inúmeras situações, por políticos e grandes canais de mídia, como culpados por incitar crianças e jovens a ações violentas. Esse pânico moral¹⁰¹ visto ao longo dos anos, especialmente depois de tristes histórias de tiroteios em escolas, em contextos políticos e sociais sazonais específicos, levaram a ondas de proibição¹⁰². Considerando-se o cenário político do Brasil durante a tramitação da lei, havia o risco de a mesma onda influenciar o Marco Legal, entretanto, ao invés disso, ele se respaldou na já eficiente e protetora classificação etária indicativa fornecida pelo Ministério da Justiça¹⁰³. Além disso, figura entre os princípios e diretrizes da lei a "proteção integral da criança e do adolescente, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)"

101 The frustrating, enduring debate over video games, violence, and guns: We asked players, parents, developers, and experts to weigh in on how to change the conversation around gaming. Disponível em: <https://www.vox.com/2019/8/26/20754659/video-games-and-violence-debate-moral-panic-history>.

102 Exemplo de jogos proibidos no Brasil. MOBILE GAMER. "Conheça 10 Jogos que foram proibidos no Brasil". Disponível em: <https://www.mobilegamer.com.br/2022/08/conheca-10-jogos-que-foram-proibidos-no-brasil.html>

103 Classificação Indicativa: Guia Prático de Audiovisual. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/classificacao-1/paginas-classificacao-indicativa/CLASSINDAUDIOVISUAL_Guia_27042022versaofinal.pdf



O Marco também evita que legislação futura crie burocracia desnecessária para o desenvolvimento e publicação de jogos, afirmando, no § 1º, do Artigo 3º que é dispensada “a autorização estatal prévia para o desenvolvimento e a exploração dos jogos eletrônicos abrangidos por esta Lei”.

Ao mesmo tempo, a lei não se isenta de tratar de questões delicadas e complexas para a proteção de crianças e adolescentes. Entre os cuidados estão: destacar os riscos com as microtransações, a promoção de ambientes digitais saudáveis e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes nas trocas de mensagens entre usuários dentro dos jogos.

O marco decreta que “na realização da classificação etária indicativa de jogos eletrônicos, levar-se-ão em conta os riscos relacionados ao uso de mecanismos de microtransações” e que “as ferramentas de compras dentro de jogos eletrônicos devem garantir, por padrão, a restrição da realização de compras e de transações comerciais por crianças, quando aplicável, de forma a garantir o consentimento dos responsáveis”¹⁰⁴.

É reservado um capítulo apenas para indicar as ações a serem tomadas para proteção de crianças e adolescentes (artigos 15 a 17). Nos artigos 15 e 16, observa-se que “deverão ser adotadas medidas adequadas e proporcionais para mitigar os riscos aos direitos de crianças e adolescentes que possam advir da concepção ou do funcionamento desses jogos, bem como para fomentar a efetivação de seus direitos relacionados ao ambiente digital” e garantir a aplicação de salvaguardas em jogos voltados à criança e ao adolescente que possibilitem a interação entre os usuários por meio de texto, áudio, mensagens de vídeo ou troca de conteúdo.

Vários especialistas inspiraram essas contribuições, como a Dra. Ivelise Fortim, autora de “O que as famílias precisam saber sobre jogos: um guia para cuidadores de crianças e adolescentes”¹⁰⁵, o Instituto Alana e a Dra.

¹⁰⁴ Brasil (2024).

¹⁰⁵ Disponível em: <https://cartilhagames.com.br/>



Lynn Alves, pesquisadora que realizou estudos sobre jogos e educação nos últimos 20 anos.

E. FOMENTAR O SETOR DE GAMES ENQUANTO POLÍTICA DE ESTADO: FUNDOS DE INOVAÇÃO, CULTURA E INCENTIVOS FISCAIS PARA PRODUÇÃO CULTURAL

A partir do enquadramento dos jogos como parte do setor do audiovisual, surgem novos desafios regulatórios, entre eles sua inclusão na Lei do Audiovisual, debates sobre a contribuição do setor ao Condecine, adaptação das definições das políticas de fomento audiovisual para a indústria de games, requalificação das agências de fomento em sua capacidade de atuação no setor de games, incluindo a demanda por recursos humanos especializados no setor, e delimitação das regras de compartilhamento de dados que permitam o mapeamento e acompanhamento do setor¹⁰⁶.

No âmbito federal, as políticas de audiovisual são, atualmente, regulamentadas pela Medida Provisória Nº 2.228-1/2001, que cria a Ancine¹⁰⁷, estabelece os princípios da Política Nacional do Cinema, cria "Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional [Condecine] (...)".

A Medida Provisória, de 2001, observa, em seu artigo 6º, parágrafo único que "Não será concedido CPB para conteúdos de caráter pessoal, jogos eletrônicos, e fragmentos de obra audiovisual", que Jogo Eletrônico é "conteúdo audiovisual interativo cujas imagens são alteradas em tempo real a partir de

¹⁰⁶ Essas regras já estão instituídas para o setor audiovisual na Medida Provisória Nº 2.228-1/2001, nos artigos 18, 19 e 20, que indicam que as empresas do segmento devem emitir obrigatoriamente relatórios periódicos com diversas informações relevantes para o acompanhamento da indústria audiovisual brasileira.

¹⁰⁷ Agência Nacional do Cinema.



ações do(s) jogador(es)" (Art 1º XVII) e define obra audiovisual como "produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão" (Art. 1º XX).

Considerando a MP Nº 2.228-1/2001 e a definição do Marco Legal de que jogo é audiovisual, inicia-se uma nova etapa da jornada de elaborar uma política pública robusta para jogos integrada ao ecossistema audiovisual. Para isso, já foram iniciadas oficialmente as articulações entre o Ministério da Cultura e a Abragames, que já apontam para a importância de uma Análise de Impacto Econômico do mercado de games como forma de dar suporte à sua inclusão na Lei do Audiovisual¹⁰⁸.

É importante lembrar que, desde 2017, o segmento de jogos é contemplado por mecanismos de financiamento direto, como o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), cuja parte determinante dos recursos é proveniente do Condecine, contribuição que incide sobre as obras cinematográficas, videofonográficas com fins comerciais e concessionárias de telecomunicações. Existe o debate que para acesso pleno aos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, o setor de games passe a contribuir com o Condecine da mesma forma que outros setores do audiovisual. O setor atualmente contribui na modalidade Título, que incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados), e na modalidade Remessa, que 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,

108 BRASIL. Ministério da Cultura. MinC discute políticas para o setor de jogos com a Abragames: Encontro abordou a regulamentação da Lei 14.582, que cria o Marco Legal para a Indústria de Jogos Eletrônicos, inserção dos games na Lei do Audiovisual e novas possibilidades de incentivo para o setor. Publicação: 20/02/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/minc-discute-politicas-para-o-setor-de-jogos-com-a-abragames>.



ou por sua aquisição ou importação (com potencial redução a 3% em projetos de conteúdos audiovisuais independentes brasileiros).

Além das complexidades intrínsecas da adaptação desses instrumentos para o contexto de distribuição de games, ainda mais profundas do que no intrincado debate que permeia uma eventual cobrança de um Condecine-VOD, há uma contraposição no argumento da necessidade do setor de games em contribuir diretamente com essas modalidades para a composição do Fundo Setorial do Audiovisual. Quando observada a Receita Líquida do Fundo Setorial do Audiovisual em 2023¹⁰⁹, a composição do fundo pela modalidade Remessa e Título são de respectivamente 0,26% e 5,28% do total do fundo de R\$1,2 bi. A maior contribuição é proveniente do Condecine Teles, com uma proporção de 62,15%, equivalentes a R\$750 mi do fundo. Estabelecida pela Lei 12.485/2011, a modalidade do Condecine Teles é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais. A relevância do consumo de games dentro dos serviços de telecomunicações, sendo proporcional ao consumo de conteúdo audiovisual não-interativo, justificaria seu acesso aos recursos do fundo. Uma forma de regulamentação poderia seguir a quantidade de receita do Fundo Setorial do Audiovisual composto pelo Condecine Teles, e deste total, a proporcionalidade do consumo de banda da internet brasileira para atividades de consumo de video games. Desta forma, seria possível chegar ao valor das receitas do Fundo Setorial do Audiovisual, que seriam provenientes do setor de games, permitindo um parâmetro para a destinação de recursos que devem ser direcionados à produção e distribuição de jogos eletrônicos.

Até o momento, entretanto, não foram definidas formas de definição dos critérios para a proporcionalidade de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual para o setor de games, ou a necessidade de instrumentos adicionais como os de um Condecine Games. O tema já está em debate há mais de uma década e foi ressaltado na Análise de Impacto Regulatório de

109 Relatório de gestão do FSA de 2023 https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2023_V5.pdf



Games de 2016, mas é preciso considerar a complexidade da adaptação dos instrumentos de fomento do audiovisual para games tanto nos âmbitos de distribuição quanto de recolhimento. Os esforços para essa reorganização regulatória e de fomento prometem gerar bons resultados. Em um mercado que movimentou mais de R\$13 bi em 2023, mecanismos que direcionam a remessa de faturamentos para a produção de jogos nacionais, poderiam impulsionar a consolidação da indústria de desenvolvimento¹¹⁰.

Também durante o processo de tramitação houve uma tentativa de modificar a Lei do Audiovisual através do Marco Legal de Games. A proposta previa a redução de 70% do imposto devido sobre remessas ao exterior relacionadas à exploração ou licenciamento de jogos, desde que investissem no desenvolvimento de projetos independentes de jogos brasileiros. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional previa:

Art. 19. A Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-B:

Art. 3º-B Os contribuintes do imposto de renda incidente nas remessas ao exterior de remunerações oriundas da exploração de jogos eletrônicos ou de licenciamentos decorrentes de jogos eletrônicos no País poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção ou de coprodução de jogos eletrônicos brasileiros independentes.

Ouvidos, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo, argumentando que

[...] a proposição legislativa criaria renúncia de receita sem a apresentação da correspondente estimativa do impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a padecer de inconstitucionalidade, sem instituir medidas de compensação, sem prever prazo máximo de vigência de cinco anos e sem apresentar demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro para os exercícios financeiros de 2024, 2025 e 2026, em descumprimento do disposto

110 Zambon e Pessotto (2019).



no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e nos art. 132, art. 133 e art. 142 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024.¹¹¹

O papel do Ministério da Fazenda em evocar de forma correta a Lei de Responsabilidade Fiscal, carece de contraposição da agência reguladora competente, a Ancine, que não emitiu qualquer parecer justificando a proveniência dos recursos sob mesmo teto dos benefícios fiscais previstos no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e nos art. 1º e art. 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Na Medida Provisória Nº 1.280 de 23 de Dezembro de 2024 é determinado em seu Art. 4º que “Para o ano de 2025, os benefícios fiscais de que trata esta Medida Provisória terão o seu custo fiscal de gasto tributário fixado no valor máximo de R\$300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)”. Isso significa que os benefícios previstos no 3ºB seguiriam este mesmo limite de gasto tributário fixado para o setor audiovisual. A MP 1280/2024 ainda destaca que o “limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos nos nos art. 3º e art. 3º-A, somados, é de R\$9.000.000,00 (nove milhões de reais)” parâmetro que poderia ser seguido no entendimento do 3ºB para games. Contudo, na prática, a inclusão do setor de games no mesmo teto de gasto tributário de outros segmentos audiovisuais significa uma competição por recursos. Uma vez que o ambiente decisório e deliberativo dos instrumentos de fomento audiovisual na Ancine, como o Conselho Superior de Cinema, não possui representatividade equivalente do segmento de games, apenas a regulamentação externa do Marco Legal de Games poderá pacificar este tipo de impasse e institucionalizar os instrumentos de fomento para games como uma política de Estado.

Quando esse instrumento for regulamentado, uma editora como a Eletronic Arts (EA), ou uma plataforma como o Google Play, ao enviarem pagamentos para o exterior relacionados à venda ou licenciamento de jogos, poderia optar por investir 70% do imposto de renda devido até um máximo de R\$9

111 MENSAGEM Nº 168, DE 3 DE MAIO DE 2024. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Msg/Vep/VEP-168-24.htm



mi, para o desenvolvimento de jogos brasileiros independentes. Nesse caso, não haveria impedimento para que essas mesmas *publishers* e plataformas apoiassem a comercialização dos produtos desenvolvidos, com consentimento e compartilhando os lucros com o produtor local, e mantendo mais de 50% dos direitos de propriedade intelectual com eles. O cenário seria favorável para todos os envolvidos: os investidores receberiam um incentivo gratuito para gerar mais conteúdo em seu portfólio, e os criadores brasileiros receberiam uma oportunidade enorme, não apenas de investimento, mas de transferência de conhecimento e de tecnologia.

Considerando que o mercado brasileiro de games movimentou R\$13 bi em 2023, segundo a Newzoo¹¹² e com base na estimativa do imposto de renda devido aos lucros enviados ao exterior pela exploração desse mercado bilionário, uma avaliação preliminar nos permite projetar que o instrumento gere no mínimo R\$100 mi em investimento a produções locais nos próximos dez anos. Seguindo os resultados apontados pelo instrumento de incentivo fiscal do jogo na França (2012-2021)¹¹³, essa ação poderia gerar ainda um retorno potencial de R\$180 mi em receita tributária e potencialmente atrair R\$800 mi em investimentos privados adicionais, atraindo fundos de capital internacionais para o setor produtivo local, que já conta com vantagens competitivas relativas a um reduzido custo de produção e vantajosa relação cambial para exportação. Há ainda a possibilidade dos retornos comerciais das obras financiadas pelo dispositivo viabilizarem um novo ciclo virtuoso de investimentos em produção e propriedades intelectuais nacionais. Por fim, o instrumento criaria uma motivação para que os empresários brasileiros não transferissem transfram a propriedade intelectual de suas obras para subsidiárias no exterior.

Ademais, ainda existem lacunas a serem preenchidas e questões a serem estipuladas para viabilizar o amplo acesso às empresas desenvolvedoras

112 Disponível em: <https://newzoo.com/resources/trend-reports/newzoos-global-games-market-report-2024-free-version>

113 Disponível em: https://www.cnc.fr/professionnels/etudes-et-rapports/etudes-prospectives/etude-de-limpact-socio-economique-du-perimetre-dintervention-du-cnc-de-2012-a-2021_1999579



de jogos eletrônicos aos recursos destinados ao audiovisual, incluindo algumas barreiras conceituais. Entre os conceitos a serem adaptados estão: obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente; obra cinematográfica brasileira ou obra videofonográfica brasileira; empresa produtora brasileira; regime de co-produção; segmento de mercado; programação internacional e nacional; e Certificados de Produto Brasileiro (CPB). Muitas dessas definições esbarram em características que distinguem o setor de jogos do audiovisual, como o primeiro já nascer internacionalizado e a inexistência do conceito de janelas de exibição.

O Marco Legal estabelece de forma mais efetiva o acesso ao setor de games à Lei nº 8.313/91, Lei Rouanet, mecanismo de fomento à cultura baseado em isenção fiscal. A lei funciona da seguinte forma: o produtor cultural apresenta um projeto, que é avaliado e, eventualmente, autorizado a captar recursos de isenção tributária. Na fase de captação de recursos, o produtor deve procurar pessoas físicas e jurídicas para investir uma parcela de suas contribuições no Imposto de Renda como doação ou patrocínio para apoiar o desenvolvimento desses projetos (6% e 4%, respectivamente).

Há dois artigos nessa lei caracterizando quanto desse investimento na forma de doações ou patrocínios pode ser isento, e os jogos eletrônicos, que estavam caracterizados como objeto de financiamento cultural desde 2011 pela portaria nº 116 do MinC¹¹⁴, se enquadravam no artigo 26, o mais desvantajoso. No artigo 26, é possível isentar apenas 30% a 40% de patrocínios e doações de empresas e de 60% a 80% de pessoas físicas. Nesse cenário, ao disputar recursos de captação de recursos com outros setores culturais com mais visibilidade, acesso a recursos e contatos com empresas patrocinadoras (como shows musicais de grandes artistas), era praticamente impossível para os projetos de produção de jogos captar os recursos necessários.

114 Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2011/portaria-minc-no-116-de-29-de-novembro-de-2011>



Por isso, depois de 13 anos, dentre os mais de 40 projetos aprovados para captação pela Lei Rouanet, apenas um único jogo foi produzido: Toren¹¹⁵, da produtora gaúcha Swordtales¹¹⁶. Lançado dia 11 de maio de 2015, o projeto teve a captação aprovada de R\$370 mil. Licenciado para distribuição pela publicadora americana Versus Evil, o jogo teve um faturamento estimado de R\$1 mi na plataforma de jogos Steam.

A partir da Lei 14.852/2024, a produção de jogos eletrônicos passa a figurar como audiovisual e, portanto, adequa-se ao artigo 18 da Lei Rouanet, que permite que 100% da doação ou patrocínio seja isento de imposto de renda para pessoas físicas ou jurídicas até o limite de 6% e 4% do total do imposto devido. Ademais, Instrução Normativa MinC nº 23, de 05 fevereiro de 2025¹¹⁷ atualiza os limites de valores do setor de jogos, permitindo a captação de até R\$1,5 mi para jogos completos e R\$400 mil para o desenvolvimento de vertical slice/protótipos. Esse recurso é investido no produto como doação ou patrocínio, quando é necessário aplicar a marca do patrocinador na tela de abertura do jogo. Com isso, a Lei Rouanet se torna oficialmente um dispositivo potencialmente valioso para produtores independentes.

A Lei de Informática (Lei 8248/91) permite isenção fiscal para empresas brasileiras produtoras de bens de Tecnologia da Informação, automação e telecomunicações. Essa Lei já gerou um investimento de contrapartida de US\$2,48 bi em pesquisa e desenvolvimento, entre 2006 e 2017 e, atualmente, mais de US\$480 mi são investidos em pesquisa, desenvolvimento e inovação por meio do dispositivo.

É importante destacar que em 2021 o Brasil aprovou o Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021¹¹⁸), que determina em seu artigo 9º que “as empresas que tenham obrigações de investimento em pesquisa,

115 Disponível em: <https://store.steampowered.com/app/320820/Toren/>

116 Disponível em: https://www.linkedin.com/uas/login?session_redirect=https%3A%2F%2Fwww.linkedin.com%2Farticle%2Fedit%2F7174109953756958720%2F

117 Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-rouanet/textos/IN23MINC.pdf>

118 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm



desenvolvimento e inovação, ficam autorizadas a cumprir seus compromissos com o aporte de recursos em startups".

Nessa conjuntura, as empresas que se beneficiam desses dispositivos podem optar por pesquisa e desenvolvimento em jogos eletrônicos, como fabricantes de consoles de jogos no Brasil. Empresas como a Samsung Brasil já investiram em ações semelhantes para jogos no Sidia, Instituto de Ciência e Tecnologia e Black River Studios. A TecToy, maior fabricante brasileira de eletrônicos, está ensaiando seu retorno ao mundo dos games com o computador portátil para games Zeenix, após ser a principal fabricante local de consoles nas primeiras gerações e tentar criar seu console proprietário, o Zeebo. O novo Marco Legal dos Jogos estimula a realização de mais ações dessa natureza.

F. MELHORAR A PROTEÇÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL PARA JOGOS

A proteção da propriedade intelectual (PI) é essencial na indústria tecnológica e criativa de jogos. Um dos principais desafios enfrentados pelo setor no Brasil refere-se à proteção jurídica das criações, especialmente no que diz respeito à propriedade intelectual e ao registro de marcas. Entre 2014 e 2018 menos de 50% das desenvolvedoras brasileiras de jogos¹¹⁹ tomaram providências quanto à proteção de sua propriedade intelectual e segundo resultados de Pimentel (2023)¹²⁰, essa porcentagem é ainda menor.

Podemos elencar alguns fatores que geram esse cenário, entre eles a) a, até então, ausência de um Marco Legal específico para o setor com definição objetiva de jogos eletrônicos; b) a natureza híbrida dos jogos; c) a dificuldade de definir a titularidade de obras coletivas; d) falta de conhecimento dos

119 A pesquisa analisou as empresas desenvolvedoras respondentes das pesquisas do Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais.

120 Disponível em: https://gedai.ufpr.br/wp-content/uploads/2023/10/Pimentel-dissertacao_Videogames_2023-Isabella-Pimentel.pdf



estúdios sobre os processos de registro de marcas e; e) a dificuldade dos estúdios menores em acessar serviços jurídicos especializados.¹²¹

Em relação aos direitos autorais, Pimentel (2024) destaca a dificuldade em definir a titularidade das obras criadas de forma coletiva, especialmente nos estúdios que operam com múltiplos profissionais. Já a proteção do código-fonte e das engines dos jogos se dá por meio da Lei de Software, embora o registro junto ao INPI não seja obrigatório — e, portanto, muitas vezes negligenciado pelos desenvolvedores.

Outro ponto crítico é o registro de marcas. Nomes de jogos, logotipos e personagens podem e devem ser registrados como marcas para garantir exclusividade no uso comercial e evitar a apropriação indevida por terceiros. No entanto, há uma lacuna significativa de conhecimento e estrutura para o registro formal da propriedade intelectual, especialmente entre pequenos estúdios e desenvolvedores independentes. Essa fragilidade compromete o posicionamento competitivo e a segurança jurídica do setor.

Os jogos eletrônicos possuem natureza híbrida e envolvem múltiplos elementos protegíveis (roteiro, design gráfico, trilha sonora, códigos de *software* etc.), cada um passível de registro específico, tornando o processo de registro fragmentado e complexo. Essa complexidade exige uma abordagem integrada para a proteção legal, envolvendo simultaneamente a legislação de direitos autorais (Lei 9.610/1998), a Lei de Software (Lei 9.609/1998) e a Lei de Propriedade Industrial (Lei 9.279/1996)¹²².

O Marco Legal altera a Lei de Propriedade Industrial (LPI) e inclui jogos eletrônicos na lista de competências do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual. Desta forma, “a proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante [...]” (Brasil, 1996): “VI – concessão de registro para jogos eletrônicos” (Brasil, 2024).

121 Pimentel (2023).

122 Dimita, Lee e Macdonald (2022). Pimentel (2023).



Ao definir jogos como híbrido entre *software* e audiovisual, reconhecendo seu caráter criativo e cultural e alterando a LPI, o Marco garante uma maior segurança jurídica ao setor e a possibilidade de proteção à propriedade intelectual.

Cabe destacar que o registro de nomes de jogos, personagens e logotipos como marcas no INPI é essencial para proteger a identidade comercial. Muitos estúdios nacionais não registram adequadamente suas marcas, o que abre margem para cópias, uso indevido e perda de exclusividade, podendo haver perda de receitas com licenciamento e merchandising, além de danos à reputação da marca. O registro garante direitos exclusivos de exploração comercial, serve como prova legal em disputas e valoriza os ativos da empresa. Sem registro, a prova da autoria e da titularidade da obra fica vulnerável, dificultando ações legais em caso de plágio ou uso indevido¹²³.

Na história da indústria brasileira de jogos, marcas de jogos já foram registradas por terceiros ou não puderam ser protegidas por falta de documentação apropriada. Em 2005, Capoeira Legends, do estúdio baiano Donsoft Entertainment, teve sua marca registrada por terceiros, e não pelo estúdio que criou o jogo. Tratava-se de um escritório de advocacia, que não tinha relação com o desenvolvimento do jogo. Como consequência, a Donsoft perdeu o direito de uso exclusivo do nome, o que impediu que o jogo fosse explorado comercialmente de forma segura no Brasil e no exterior. A marca "Guimo" (1997), jogo do estúdio gaúcho Southlogic Studios, nunca chegou a ser registrada e, quando a empresa tentou protegê-la anos depois, já não era mais possível — por conta de conflitos com registros anteriores ou falta de documentação. Isso inviabilizou o uso da marca em relançamentos ou explorações comerciais posteriores ou reedição, atrapalhando sua continuidade como franquia¹²⁴.

123 Pimentel (2023).

124 Pimentel (2023).



Dada a complexidade de lidar com questões relativas à propriedade intelectual de jogos — como descrito por Dimita, Lee e Macdonald (2022)¹²⁵ e por Pimentel (2023) — a inclusão dos registros de jogos na LPI é um primeiro passo para o Brasil melhorar as formas atuais de proteger os direitos dos criadores locais de jogos. Torna-se necessária a regulamentação interna da INPI para compreender a melhor forma de lidar com os jogos. Além disso, entende-se a importância de políticas públicas que incentivem o registro de propriedade intelectual e o acesso a serviços jurídicos especializados. Tais medidas são essenciais para o fortalecimento da indústria nacional de games e sua consolidação como setor estratégico no campo da economia criativa, com potencial competitivo internacional na Indústria de Jogos eletrônicos.

5.2. PROPOSTA DE ESTRATÉGIA PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.852

DEBATE 1: ENQUADRAMENTO DAS EMPRESAS DESENVOLVEDORAS DE JOGOS ELETRÔNICOS E REGIME TRIBUTÁRIO

O primeiro debate estratégico para regulamentação da Lei nº 14.852 aborda a Seção II, que envolve os dispositivos dos seus artigos 7º e 8º. Em primeiro lugar, a seção prevê a inclusão das atividades profissionais da área de jogos eletrônicos (artista visual para jogos, artista de áudio para jogos, designer de narrativa de jogos, designer de jogos, programador de jogos, testador de jogos, e produtor de jogos) como categorias dispostas nas Leis Complementares nºs 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), e 128, de 19 de dezembro de 2008, para fins de inscrição e constituição na forma de microempreendedor individual (MEI), de microempresas e de empresas de pequeno porte.

¹²⁵ Copyright Infringement In The Video Game Industry. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/enforcement/en/wipo_ace_15/wipo_ace_15_4.pdf



O texto da Lei também prevê a disponibilização de um código específico na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para empresas desenvolvedoras de jogos eletrônicos. A implementação desta determinação da lei é complexa e entende-se que o decreto poderá colaborar adiantando o posicionamento da classificação econômica das atividades do setor de games, diante da dualidade que o define, concomitantemente, como conteúdo audiovisual interativo e *software*. O CNAE é regido pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), operada no âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com a última reunião de atualização realizada em 2018 e sem estrutura operacional durante os anos do governo Bolsonaro (2019-2022), a estrutura está em processo de reformulação para permitir as atualizações pautadas pela Lei.

Ademais, o processo de atualização precisa seguir a normativa do padrão internacional de atividades econômicas International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). A atual versão do CNAE foi elaborada segundo a revisão número 4 do ISIC, do ano de 2008. Uma nova revisão foi publicada em 2022, e irá pautar a nova estrutura de classificação econômica. O setor de games, nesta nova classificação do ISIC, aparece de forma atualizada como uma categoria própria "5821 – Publishing of video games" dentro de "582 – Software publishing" na área de "58 – Publishing activities" e "6211 – Development of video games, video game *software*, and video game *software* tools" dentro de "621 – Computer programming activities" na área de "62 – Computer programming, consultancy and related activities".

O entendimento do Marco Legal de Games, em sua definição de games enquanto audiovisual interativo, aproxima a produção de videogames de um processo de criação de conteúdo, na mesma categoria de produção audiovisual "J – Publishing, broadcasting, and content production and distribution activities", ao mesmo tempo que reconhece que é desenvolvido enquanto programa de computador, qualificado na categoria "K – Telecommunications, computer programming, consultancy, computing infrastructure, and other information service activities". O ISIC aponta para um entendimento semelhante ao do Marco Legal ao seu modo separar a publicação do jogo



(enquadrado na mesma categoria de conteúdo) do desenvolvimento do jogo (enquadrado na mesma categoria de programação computacional). Ou seja, com essa definição, uma empresa de games que apenas desenvolve jogos mas não publica uma propriedade intelectual resultante, como empresas de outsource e prestação de serviços, estaria apenas enquadrada no CNAE de "Desenvolvimento de videogames, *software* de videogame e ferramentas de *software* de videogame". Uma empresa de games que apenas licencia propriedades intelectuais para publicar, mas não desenvolve o jogo, estaria no campo da "Publicação de videogames". Nos videogames, o processo de produção estaria no campo da programação e serviços de tecnologias da informação, enquanto a exploração comercial do que deriva desta produção estaria no campo da produção de conteúdo. Grande parte dos estúdios brasileiros, contudo, estariam em ambas as classificações econômicas. Essa estrutura torna os games um setor único em comparação aos demais segmentos do audiovisual, cujas atividades de produção, pós-produção e distribuição estariam sob o guarda-chuva da mesma classe econômica.

A repercussão-chave desta definição está no espectro da Reforma Tributária (PLP 68/2024) que pode colocar a incidência de impostos relativos à exploração comercial de games dentro do mesmo regime de redução de 60% na alíquota das produções artísticas e culturais. O potencial reconhecimento de Games como segmento cultural e parte do setor audiovisual estará alinhado com os termos do Marco Legal de Games. A prestação de serviços de desenvolvimento de games, contudo, pode acabar não sendo reconhecida neste mesmo regime especial.

PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Adequações da Classificação Econômica do setor de Games que conformem sua dualidade entre o desenvolvimento de *software* e a fruição de conteúdo audiovisual interativo;
- Parametrizações para direcionar os entendimentos da Reforma Tributária, consolidando games enquanto conteúdo cultural e sua adequação com os benefícios fiscais dos demais segmentos culturais.



DEBATE 2: REQUISITOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE JOGOS ELETRÔNICOS E ISENÇÃO FISCAL DE FERRAMENTAS ESSENCIAIS

Este debate trata da Seção III do Marco Legal, em seu Art. 9º. Neste trecho, foram reconhecidas ferramentas essenciais ao desenvolvimento de jogos eletrônicos, nomeadamente: computadores, equipamentos especializados, programas de computador e licenças necessárias para o desenvolvimento de games e os SDKs.

Os SDKs (*software development kits*), também denominados DevKits, são consoles de videogames e protótipos de equipamentos para o desenvolvimento de jogos eletrônicos criados por empresas que produzem consoles comerciais, eles são fornecidos a desenvolvedores registrados mediante a assinatura de contratos de responsabilidade e confidencialidade.

Atualmente, existem diversas barreiras que dificultam a importação legal do SDK, gerando situações como a sobretaxa do equipamento ou retenção do mesmo pela Receita Federal. Isto porque este é um equipamento de alto valor, que, entretanto, não é adquirido pelos desenvolvedores e sim disponibilizado pelas empresas de console, o que tornava seu processo de importação singular. Contudo, sem a regulamentação específica para sua importação, os fiscais da Receita Federal buscam avaliar a situação com base nas legislações vigentes e não compreendem como um equipamento tão caro pode ser doado/emprestado por fornecedores de consoles. Ou, ainda, consideram que a importação se trata um console comercial trazido de forma ilegal para evadir impostos. Sabemos de casos de fornecedores de SDK no exterior sugerindo para os empresários brasileiros trazerem o equipamento escondido em sua bagagem no retorno de missões comerciais como a maneira "mais garantida de não perdê-lo". Como efeito, empresas brasileiras por vezes optam por abrir subsidiárias no exterior para evitar esse tipo de problema, ou contratam empresas de portabilidade estrangeiras, deixando de criar empregos no país.

Para garantir os acessos facilitado dos desenvolvedores aos materiais necessários para seu trabalho, a lei estabelece no § 2º do Artigo 9º que "O



poder público regulamentará o desembaraço aduaneiro e as taxas de importação incidentes, com vistas a fomentar a inovação no setor de empresas desenvolvedoras de jogos eletrônicos”.

A importação de equipamentos essenciais terá maior segurança jurídica, como gozará de efeitos de incentivo de redução fiscal aduaneira equiparado a outras políticas industriais. Há oportunidade, por exemplo, de reduzir a zero esses impostos de importação, à semelhança de instrumentos de isenção do imposto de importação sobre bens de informática como na Resolução Gecex nº 520, de 22 de Setembro de 2023¹²⁶. A forma como se realizarão essas facilitações precisa ser determinada pelo decreto de regulamentação.

PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Mecanismos normativos para desembaraço aduaneiro de SDKs e facilitação de acesso às ferramentas essenciais para o desenvolvimento de jogos eletrônicos
- Impactos e limites da redução fiscal aduaneira e potencialidades para o desenvolvimento do setor

DEBATE 3: USO DOS JOGOS ELETRÔNICOS PARA OUTROS FINS ALÉM DO ENTRETENIMENTO

Este debate envolve o Art. 10 da Lei, compreendendo a Seção IV, que observa os usos jogos eletrônicos, tanto em seus fins de entretenimento ou contemplação artística, quanto em outros contextos, como o educacional e o terapêutico. Os jogos têm a capacidade de promover altos níveis de engajamento e motivação através de um processo ativo de interação, apresentando feedback contínuo e adaptativo. Além de os jogos individuais frequentemente promoverem competências socioemocionais, por demandarem atenção, memória, raciocínio lógico, planejamento estratégico. Enquanto

126 <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-gecex-n-520-de-22-de-setembro-de-2023-511808119>



jogos colaborativos, estimulam o trabalho em equipe, comunicação interpessoal e negociação de conflitos.

Há ampla evidência na literatura acadêmica sobre os impactos positivos da utilização de jogos em ambientes educacionais como estratégia inovadora e eficaz de potencializar o processo de aprendizagem, mesmo quando são criados para fins de entretenimento. Há também pesquisas substanciais sobre os efeitos positivos dos jogos na saúde, apoiando tratamentos físicos e cognitivos.

Mesmo sendo utilizado para esse fim nas últimas décadas no Brasil, não havia segurança jurídica para a implementação dessas iniciativas. Até o momento, o uso de jogos em contexto educacional é vulnerável às decisões individuais de possíveis coordenadores pedagógicos, formuladores de políticas ou administradores de centros médicos que são contra seu uso.

O Art. 10º do Marco Legal determina a possibilidade de utilização de jogos em fins didáticos, seguindo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). O mesmo artigo também observa a utilização de games para fins terapêuticos, de treinamento e capacitação por meio de simulação e emulação de ação em ambiente institucional, e para fins de comunicação e propaganda.

Também está prevista a promoção de políticas públicas para a utilização de jogos eletrônicos nas escolas públicas, no âmbito da Política Nacional de Educação Digital, de que trata a Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Por fim, também inclui a criação de repositório de jogos eletrônicos financiados com recursos públicos, com uso livre por instituições públicas de ensino, pesquisa e saúde.

Ao incluir os jogos eletrônicos oficialmente como ferramentas pedagógicas e terapêuticas, há mais segurança jurídica para sua incorporação nas compras públicas de materiais didáticos e para fins de tratamento médico, bem como sua adoção em escolas públicas e sistemas de saúde.



PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Utilização de jogos eletrônicos para fins didáticos e potencial de compras públicas, segundo parâmetros da Base Nacional Comum Curricular (BNCC);
- Promoção de jogos eletrônicos no contexto da Política Nacional de Educação Digital;
- Utilização de jogos eletrônicos para fins terapêuticos e potencial de comprar públicas, segundo parâmetros do Ministério da Saúde;
- Procedimentos e origem dos recursos públicos para a criação de repositório de jogos eletrônicos.

DEBATE 4: REGULAMENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE FOMENTO À CULTURA

Este debate compreenderá a Seção V, dos Art. 11 e Art.12 do Marco Legal. Diante da definição do Marco Legal, em seu Art.5º, definindo que jogos eletrônicos se caracterizam como obra audiovisual interativa e, portanto, segmento do setor audiovisual, são necessárias definições dos parâmetros de implementação que formalizem os mesmos mecanismos existentes para o fomento dos demais segmentos deste mesmo setor. Em seu Art 11., o Marco Legal aplica às empresas desenvolvedoras de games o disposto pela Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, a Lei do Audiovisual, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual. Ainda sem definição regulamentar sobre os procedimentos, fica autorizada a dedução do imposto de renda devido às quantias referentes a investimentos feitos na produção de jogos eletrônicos brasileiros de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras. Há quase uma década existe diagnóstico favorável a respeito desta equalização, exposta na Análise de Impacto Regulatório Nº1/2016/SEC¹²⁷ da Ancine, em que “os mecanismos da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, podem ser

127 Expostas entre os itens 2.9 à 2.22 referentes ao fomento à produção de projetos
https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/air-jogoseletronicos_0.pdf



aproveitados dentro do universo dos jogos eletrônicos, com a vantagem de que os mesmos já se encontram com seus procedimentos consolidados" e que "a posição esposada nesta análise é de que pode ser positivo para o setor a realização de modificações legais na Lei do Audiovisual, de forma a garantir a participação de projetos de jogos eletrônicos em seus mecanismos de estímulo ao patrocínio (art. 1º e 1º-A da citada Lei)", avançando para avaliar que "é possível ainda pensar em uma solução para a indústria de jogos eletrônicos similar aos mecanismos presentes nos art. 3º e 3º-A".

O veto nº10/2024¹²⁸ exclui do texto aprovado do Marco Legal a redação dada pelo art. 19 do Projeto de Lei 2796/2021,¹²⁹ que criava o art. 3º-B da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993¹³⁰ (Lei do Audiovisual), propondo acesso aos mesmos benefícios dos outros segmentos nos termos que "os contribuintes do imposto de renda incidente nas remessas ao exterior de remunerações oriundas da exploração de jogos eletrônicos ou de licenciamentos decorrentes de jogos eletrônicos no País poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção ou de coprodução de jogos eletrônicos brasileiros independentes" (PL 2796/2021). A justificativa do veto, elaborada por consulta ao Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento e a Advocacia-Geral da União, evidenciam que a proposição legislativa criaria renúncia de receita sem a apresentação da correspondente estimativa do impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Independente do veto do art. 3ºB em sua especificidade, o texto do Art.11 da Lei 14.852/2024 já dá efeito ao acesso dos dispostos do Art. 3º e 3ºA da Lei do Audiovisual para o segmento de jogos eletrônicos. Na Medida Provisória Nº 1.280 de 23 de Dezembro de 2024¹³¹ é determinado, em seu Art. 4º, que "para o ano de 2025, os benefícios fiscais de que trata esta

128 <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16449>

129 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293861&fichaAmigavel=nao>

130 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm

131 <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/166950>



Medida Provisória terão o seu custo fiscal de gasto tributário fixado no valor máximo de R\$300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)". Isso significa que os benefícios previstos no Art. 3º podem incluir o segmento de games, seguindo este mesmo limite de gasto tributário fixado para a totalidade do setor audiovisual, atualmente beneficiando apenas os segmentos de produção cinematográfica, televisiva e animação. A Lei 15.132/2025¹³² ainda destaca que o "limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos nos Art. 3º e Art. 3º-A, somados, é de R\$9.000.000,00 (nove milhões de reais), e o limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos nos Arts. 1º e 1º-A, somados, de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais)" parâmetro que poderia ser seguido no entendimento da aplicação dos dispositivos da Lei do Audiovisual no segmento de games. Portanto, torna-se necessária a regulamentação de aplicação destes artigos da Lei do Audiovisual para o setor de games. Não estão claros os procedimentos de como deverá ser feita a apresentação de projetos de jogos digitais à Agência Nacional do Cinema (Ancine). Enquanto a classificação de obra audiovisual de produção independente, como descrita no Art.2º da Lei 8.401/92, é clara e dispõe ser a obra "cujo produtor majoritário não é vinculado, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão e cabodifusão de sons ou imagens em qualquer tipo de transmissão", não se aplica ao contexto de jogos eletrônicos, onde a definição de obra audiovisual brasileira no Art. 3º da mesma Lei também não torna claros os requisitos para emissão de Certificado de Produto Brasileiro para games. Por fim, a Cinemateca Brasileira não possui estrutura e normativo para o depósito obrigatório de jogos eletrônicos fomentados, como preconizado no Art. 8º.

Outro debate inclui regulamentar, no decreto, o pleno acesso do setor de jogos aos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Já há precedente para ações de fomento direto à produção de jogos eletrônicos, como as linhas do PRODAV 14 de 2016 e 2017. O debate para a formalização de mecanismos permanentes, já preconizado pela AIR 1/2016 da Ancine, destaca que "avanços no uso do Fundo Setorial Audiovisual podem passar pelo

132 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Lei/L15132.htm



debate de recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) como contrapartida de participação nos recursos do Fundo, com o especial cuidado para que não haja aumento percentual da carga tributária já suportada pelo setor de jogos eletrônicos".

O setor audiovisual atualmente contribui na modalidade Título, que incide sobre a exploração comercial nos segmentos de salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta, e na modalidade Remessa, que constitui uma alíquota sobre a remessa ao exterior relativa a rendimentos da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas. Estabelecida pela Lei 12.485/2011,¹³³ a modalidade do Condecine Teles é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais. Novos mecanismos de contribuição, como os debates realizados no Condecine-VOD, podem inspirar formas de recolhimento baseadas na receita bruta das plataformas de distribuição digital de jogos eletrônicos no Brasil. Cabe ressaltar, contudo, que os conteúdos audiovisuais nacionais independentes que fruam pelas plataformas de streaming já gozam dos benefícios incentivados pelas linhas de fomento do Fundo Setorial do Audiovisual, nos segmentos de longas-metragens, séries e animações. Para efeito de argumentação de equalização regulatória, a ausência de fomento ao segmento de jogos eletrônicos se equipara ao um cenário em que pudessem ser fomentados apenas conteúdos audiovisuais nacionais independentes que fruam por salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura e TV aberta. Eventuais conteúdos que são distribuídos apenas por streaming não poderiam acessar as linhas do Fundo Setorial do Audiovisual, uma vez existente a lacuna de recolhimento das modalidades Título e Remessa por este meio de distribuição. Desta forma, cabe o debate do acesso do segmento de games aos mecanismos de fomento de forma estável, independentemente de um mecanismo de contribuição específica. Quando observada a Receita Líquida do Fundo Setorial do Audiovisual em

133 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm



2023¹³⁴, a composição do fundo pela modalidade Remessa e Título são de respectivamente 0,26% e 5,28% do total do fundo de R\$1,2 bilhão de reais. A maior contribuição é proveniente do Condecine Teles, com uma proporção de 62,15%, equivalentes à R\$750 mi do FSA. É possível, portanto, regulamentar um decreto que considere uma proporcionalidade de recursos provenientes do setor de Telecomunicações como um dos critérios de acesso pleno aos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual pelo segmento dos jogos eletrônicos, anteriores a uma modalidade Condecine-Games.

É viável, assim, deliberar a proporcionalidade da fatia orçamentária composta pelo Condecine Teles por meio de mecanismos de avaliação baseados em dados, por exemplo, tomando a quantidade de consumo de banda da internet brasileira para atividades de consumo de obras audiovisuais interativas em comparação com conteúdos audiovisuais de outros segmentos.

Outra oportunidade de regulamentação de mecanismos existentes são os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES). Organizados dentro dos parâmetros dos fundos de investimentos, os FUNCINES atuam como um agregado de ativos de investidores administrados por um agente financeiro apto a tomar decisões de investimentos em nome de seus cotistas. Tendo em vista as normas estabelecidas pela Instrução Normativa n.º 80, de 20 de outubro de 2008,¹³⁵ entende-se que haja um momento oportuno para parametrização deste dispositivo para o setor de games, considerando a proposta de nova regulamentação proposta em Deliberação de Diretoria Colegiada nº 617-E de 2025.¹³⁶

No Art. 12, o Marco Legal estabelece ao setor de games o acesso à Lei nº 8.313/91,¹³⁷ Lei Rouanet, mecanismo de fomento à cultura baseado em isenção fiscal. Há dois artigos nessa lei caracterizando quanto dos

¹³⁴ Relatório de gestão do FSA de 2023 https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2023_V5.pdf

¹³⁵ <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-80>

¹³⁶ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/fundos-de-financiamento-da-industria-cinematografica-nacional-funcines>

¹³⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm



investimentos feitos na forma de doações ou patrocínios pode ser isento. Os jogos eletrônicos, que estavam caracterizados como objeto de financiamento cultural desde 2011 pela portaria nº 116 do MinC,¹³⁸ se enquadravam no artigo 26, o mais desvantajoso da lei. No artigo 26, é possível isentar apenas de 30% a 40% de patrocínios e doações de empresas e de 60% a 80% de pessoas físicas. Nesse cenário, ao disputar recursos de captação de recursos com outros setores culturais com mais visibilidade, acesso a recursos e contatos com empresas patrocinadoras (como shows musicais de grandes artistas), era praticamente impossível para os projetos de produção de jogos captar os recursos necessários.

Por isso, depois de 13 anos, dentre os mais de 40 projetos aprovados para captação pela Lei Rouanet, apenas um único jogo foi produzido com essa lei: Toren¹³⁹, da produtora gaúcha Swordtales¹⁴⁰. Lançado no dia 11 de maio de 2015, o projeto teve captação aprovada de R\$370 mil. Licenciado para distribuição pela publicadora americana Versus Evil, o jogo teve um faturamento estimado de R\$1 mi na plataforma de jogos Steam.

A partir do Marco Legal, a produção de jogos eletrônicos, caracterizada como segmento do audiovisual, passa a adequar-se ao artigo 18 da Lei Rouanet, que permite que 100% da doação ou patrocínio seja isento de imposto de renda para pessoas físicas ou jurídicas até o limite de 6% e 4% do total do imposto devido. Ademais, Instrução Normativa MinC nº 23, de 05 fevereiro de 2025¹⁴¹ atualiza os limites de valores do setor de jogos, permitindo a captação de até R\$1,5 mi para jogos completos e R\$400 mil para o desenvolvimento de vertical slice/protótipos. Esse recurso é investido no produto como doação ou patrocínio, quando é necessário aplicar a marca do patrocinador na tela de abertura do jogo. Com isso, a Lei Rouanet se torna oficialmente um dispositivo potencialmente valioso para produtores independentes.

138 Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2011/portaria-minc-no-116-de-29-de-novembro-de-2011>

139 Disponível em: <https://store.steampowered.com/app/320820/Toren/>

140 Disponível em: https://www.linkedin.com/uas/login?session_redirect=https%3A%2F%2Fwww.linkedin.com%2Farticle%2Fedit%2F7174109953756958720%2F

141 Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-rouanet/textos/IN23MINC.pdf>



PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Normativo para utilização dos mecanismos da Lei do Audiovisual, regulamentando o Art. 11. do Marco Legal de Games;
- Normativo para institucionalização do fomento via Fundo Setorial do Audiovisual e FUNCINES, equalizando os instrumentos segundo definições preconizadas no Art. 5º do Marco Legal de Games.

DEBATE 5: REGULAMENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE FOMENTO À PESQUISA, DESENVOLVIMENTO, E INOVAÇÃO

Este debate aborda a regulamentação de dispositivos referentes ao fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, considerando o parágrafo único do Art.11 que ressalta: “o investimento em desenvolvimento de jogos eletrônicos é considerado investimento em pesquisa, desenvolvimento, inovação e cultura”. Também é observado na definição do Art. 5º que, sendo obra audiovisual interativa, os jogos eletrônicos também são desenvolvidos como programas de computador, conforme definido na Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998¹⁴² (Lei do Software). No mesmo artigo, também são definidos como jogos eletrônicos o dispositivo central e acessórios especialmente dedicados a executar jogos eletrônicos.

Isso abre espaço de debate para equalização de dispositivos como os da Lei de Informática¹⁴³ (Lei 8248/91), que permite isenção fiscal para empresas brasileiras produtoras de bens de Tecnologia da Informação, automação e telecomunicações. Essa Lei já gerou um investimento de contrapartida de US\$2,48 bi em pesquisa e desenvolvimento entre 2006 e 2017 e, atualmente, mais de US\$480 mi são investidos em pesquisa, desenvolvimento e inovação por meio do dispositivo. Já o Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021¹⁴⁴), determina em seu artigo 9º, que “as empresas que tenham obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento

¹⁴² Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243240>

¹⁴³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm

¹⁴⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm



e inovação, ficam autorizadas a cumprir seus compromissos com o aporte de recursos em startups".

Nessa conjuntura, as empresas que se beneficiam desses dispositivos podem optar por pesquisa e desenvolvimento em jogos eletrônicos, como fabricantes de consoles de jogos no Brasil, por exemplo. Empresas como a Samsung Brasil já investiram em ações semelhantes para jogos no Sidia, Instituto de Ciência e Tecnologia e Black River Studios. A TecToy, maior fabricante brasileira de eletrônicos, está ensaiando seu retorno ao mundo dos games com o computador portátil para games Zeenix, após ser a principal fabricante local de consoles nas primeiras gerações e tentar criar seu console proprietário, o Zeebo. O novo Marco Legal dos Jogos tem o potencial de estimular a realização de mais ações dessa natureza.

PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Normativo para utilização dos mecanismos da Lei da Informática e outros dispositivos de fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FINEP, CAPES, etc) ao setor de jogos eletrônicos.

DEBATE 6: APOIO À FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E ESPAÇOS FORMATIVOS

Este debate é focado nos artigos 13 e 14 da Lei, que determinam que o "Estado apoiará a formação de recursos humanos para a indústria de jogos eletrônicos [...]" e "o poder público poderá estabelecer incentivos para a criação de espaços formativos de recursos humanos especializados para o setor de jogos eletrônicos" (Art. 13 e 14). Isso inclui cursos de educação profissional e tecnológica e cursos superiores, oficinas profissionais, cursos de formação profissional técnica, incentivo à pesquisa, desenvolvimento e aprimoramento de jogos eletrônicos voltados à educação, inclusive por meio da criação de plataforma educacional de jogos eletrônicos, e o estabelecimento de incentivos à criação de espaços de formação.



Não há na lei uma definição clara sobre a implementação dessas iniciativas, cabendo debate para definição no decreto de regulamentação. De todo modo, os referidos artigos geram segurança jurídica para ações que já estão sendo implementadas, e podem incentivar que novas iniciativas sejam criadas. A lei também pode ser referenciada para pautar a inclusão desses objetos em ações estaduais e municipais de formação de profissionais, ajudando a definir o setor e seus talentos de forma particular, sem relegá-los a formações genéricas em programação ou artes digitais.

Um estudo de 2021 publicado no Simpósio Brasileiro de Games pelo coordenador do Fórum de Ensino de Games, Prof. Alan Carvalho, aponta o panorama e as perspectivas sobre a formação profissional na graduação para a indústria de games¹⁴⁵. De acordo com o estudo, existem atualmente 206 cursos de graduação em Jogos Digitais ou Design de Jogos registrados no Ministério da Educação. Destes, 189 são Cursos Superiores de Tecnologia (CST) e 17 são bacharelados. São 145 cursos presenciais e 61 online. Um mesmo curso pode ser oferecido em diversos campi e plataformas, totalizando 4.116 turmas. No total, 90,77% das ofertas são de instituições privadas com fins lucrativos, 8,97% de instituições privadas sem fins lucrativos e menos de 0,27% de instituições públicas (DE CARVALHO, 2021).

A pesquisa destaca que São Paulo é o estado com maior número de ofertas, com 699 (21,61%) do curso de Jogos Digitais e 200 (22,73%) do curso de Design de Jogos. Na distribuição da oferta por regiões geográficas, 43,72% dos cursos estão concentrados no Sudeste, seguido pela região Nordeste, com 23,79% do montante e a região Sul é sede de 17,28% das graduações. As regiões Centro-Oeste (8,02%) e a Norte (6,85%) são as que apresentam o menor índice de cursos do setor.

A participação do setor público na oferta desses cursos de graduação é quase inexistente, demonstrando importância dos dispostos pelos Art. 13 e

145 DE CARVALHO, Alan Henrique Pardo. Panorama e perspectivas sobre a formação profissional na graduação para a Indústria Brasileira de Jogos Digitais. In: Simpósio Brasileiro de Jogos e Entretenimento Digital (SBGames). SBC, 2021. p. 736-744. Disponível em: <https://www.sbgames.org/proceedings2021/IndustriaFull/218185.pdf>



Art.14 que propõem fomento para o surgimento de mais cursos formativos por instituições públicas de ensino superior, sejam elas municipais, estaduais ou federais, ampliando as possibilidades de formação profissional com a notória qualidade do ensino oferecido por essas instituições. Além disso, com a vocação para a pesquisa por parte das instituições públicas, é possível abrir uma nova frente com o desenvolvimento de programas de pós-graduação, mestrado e doutorado, dedicados aos jogos digitais como objeto de estudo, potencialmente abrindo possibilidades para a formação de pesquisadores e docentes para os cursos superiores.

O primeiro curso de graduação voltado para a formação de profissionais para a Indústria Brasileira de Jogos Digitais foi criado em 2002 e iniciou sua primeira turma em 2003, permanecendo em funcionamento até hoje. Quanto à criação de cursos e ofertas ao longo do tempo, nota-se que em 2019 houve uma criação expressiva de ofertas de cursos, tanto de bacharelado quanto de ensino técnico (ETC), na modalidade a distância, o que não foi observado em relação à oferta na modalidade presencial, que apresentou crescimento constante e em taxas bem inferiores.

A avaliação da qualidade dos cursos de graduação brasileiros é definida por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que considera instituições, cursos e desempenho dos alunos, com informações obtidas das avaliações institucionais e dos cursos do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Com conceitos entre 1 e 5, apenas 18,31% dos cursos atingiram a nota máxima. Dos cursos com nota máxima, 7 estão em São Paulo, 3 no Rio Grande do Sul, 2 em Minas Gerais e 1 no Rio de Janeiro.

Considerando os cursos nas modalidades Presencial e a Distância, obtém-se um total de 57.353 vagas anuais autorizadas. Caso todas essas vagas fossem preenchidas, não houvesse evasão nos cursos e todos os alunos se formassem no prazo mínimo de conclusão, isso poderia significar mais de 50 mil profissionais formados, anualmente, disponíveis para atuar no mercado de



trabalho, número incompatível com o cenário atual da indústria brasileira de jogos digitais.

Dados específicos sobre ociosidade e evasão de vagas nos cursos de graduação em Jogos Digitais e Design de Jogos não estão disponíveis diretamente para consulta, mas, utilizando os melhores percentuais (menor taxa de ociosidade e menor taxa de evasão), teríamos cerca de 3.965 formandos anuais dos cursos mencionados, aptos a ingressar na Indústria Brasileira de Jogos Digitais.

Ainda é necessária a realização de pesquisas sobre as taxas de ociosidade e evasão nesses cursos de graduação, bem como sobre a própria Indústria Brasileira de Jogos Digitais, com mapeamento mais atualizado das empresas, dos profissionais e da capacidade de absorver a mão de obra de construção ou criação de empreendimentos, além de pesquisas de acompanhamento com os egressos desses cursos.

PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Definir incentivo à criação de cursos de educação profissional e tecnológica e de cursos superiores relacionados a jogos eletrônicos, definidos pelo Art. 13;
- Definir instrumentos de criação ou apoio a oficinas profissionalizantes direcionadas a jogos eletrônicos, bem como a criação ou apoio a cursos de formação profissional técnica e tecnológica e de especialização destinados aos profissionais que desenvolvem jogos eletrônicos, definidos pelo Art. 13;
- Debater a implementação de políticas de incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento de jogos eletrônicos direcionados à educação, definidos pelo Art. 13;
- Estabelecer formas de incentivo para a criação de espaços formativos de recursos humanos especializados para o setor de jogos eletrônicos, definidos pelo Art. 14.



DEBATE 7: PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

Um tópico sensível quando se fala de jogos eletrônicos é a proteção das crianças e adolescentes, violência e censura. Os games foram apontados em inúmeras situações, por políticos e grandes canais de mídia, como culpados por incitar crianças e jovens a ações violentas. Esse pânico moral¹⁴⁶ visto ao longo dos anos, especialmente depois de tristes histórias de tiroteios em escolas, em contextos políticos e sociais sazonais específicos levaram a ondas de proibição¹⁴⁷. Considerando-se o cenário político do Brasil durante a tramitação da lei, havia o risco de a mesma onda influenciar o Marco Legal, entretanto, ao invés disso, ele se respaldou na já eficiente e protetora classificação etária indicativa fornecida pelo Ministério da Justiça¹⁴⁸. Além disso, figura entre os princípios e diretrizes da lei a "proteção integral da criança e do adolescente, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)".

O Marco também evita que legislação futura crie burocracia desnecessária para o desenvolvimento e publicação de jogos, afirmando, no § 1º, do Artigo 3º que é dispensada "a autorização estatal prévia para o desenvolvimento e a exploração dos jogos eletrônicos abrangidos por esta Lei".

Ao mesmo tempo, a lei não se isenta de tratar de questões delicadas e complexas para a proteção de crianças e adolescentes. Entre os cuidados estão: destacar os riscos com as microtransações, a promoção de ambientes digitais saudáveis e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes nas trocas de mensagens entre usuários dentro dos jogos.

146 The frustrating, enduring debate over video games, violence, and guns: We asked players, parents, developers, and experts to weigh in on how to change the conversation around gaming. Disponível em: <https://www.vox.com/2019/8/26/20754659/video-games-and-violence-debate-moral-panic-history>

147 Exemplo de jogos proibidos no Brasil. MOBILE GAMER. "Conheça 10 Jogos que foram proibidos no Brasil". Disponível em: <https://www.mobilegamer.com.br/2022/08/conheca-10-jogos-que-foram-proibidos-no-brasil.html>

148 Classificação Indicativa: Guia Prático de Audiovisual. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/classificacao-1/paginas-classificacao-indicativa/CLASSINDAUDIOVISUAL_Guia_27042022versaofinal.pdf



O marco decreta que “na realização da classificação etária indicativa de jogos eletrônicos, levar-se-ão em conta os riscos relacionados ao uso de mecanismos de microtransações” e que “as ferramentas de compras dentro de jogos eletrônicos devem garantir, por padrão, a restrição da realização de compras e de transações comerciais por crianças, quando aplicável, de forma a garantir o consentimento dos responsáveis”.

É reservado um capítulo apenas para indicar as ações a serem tomadas para proteção de crianças e adolescentes. Nos artigos 15 e 16, observa-se que “deverão ser adotadas medidas adequadas e proporcionais para mitigar os riscos aos direitos de crianças e adolescentes que possam advir da concepção ou do funcionamento desses jogos, bem como para fomentar a efetivação de seus direitos relacionados ao ambiente digital” e garantir a aplicação de salvaguardas em jogos voltados à criança e ao adolescente que possibilitem a interação entre os usuários por meio de texto, áudio, mensagens de vídeo ou troca de conteúdo.

PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Normativos de medidas adequadas e proporcionais para mitigar os riscos aos direitos de crianças e adolescentes que possam advir da concepção ou do funcionamento desses jogos, bem como para fomentar a efetivação de seus direitos relacionados ao ambiente digital. (Art. 15.º § 1º)
- Criação de canais de escuta oficiais (Art. 15.º § 2º)
- Debate sobre mecanismos de fiscalização, instituição responsável, e regulamentação de eventuais sanções para inadequação ao disposto nos Art. 15, Art. 16 e Art. 17.

DEBATE 8: PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL DE JOGOS ELETRÔNICOS

Como a proteção da propriedade intelectual (PI) é essencial na indústria tecnológica e criativa de jogos, entende-se que este deva ser o eixo temático de discussão que pautará o décimo encontro. Um dos principais desafios enfrentados pelo setor no Brasil refere-se à proteção jurídica das criações,



especialmente no que diz respeito à propriedade intelectual e ao registro de marcas. Entre 2014 e 2018 menos de 50% das desenvolvedoras brasileiras de jogos¹⁴⁹ tomaram providências quanto à proteção de sua propriedade intelectual e, segundo resultados de Pimentel (2023),¹⁵⁰ essa porcentagem é ainda menor.

Podemos elencar alguns fatores que geram esse cenário, entre eles a) a, até então, ausência de um Marco Legal específico para o setor com definição objetiva de jogos eletrônicos; b) a natureza híbrida dos jogos; c) a dificuldade de definir a titularidade de obras coletivas; d) falta de conhecimento dos estúdios sobre os processos de registro de marcas e; e) a dificuldade dos estúdios menores em acessar serviços jurídicos especializados.¹⁵¹

Em relação aos direitos autorais, Pimentel (2024) destaca a dificuldade em definir a titularidade das obras criadas de forma coletiva, especialmente nos estúdios que operam com múltiplos profissionais. Já a proteção do código-fonte e das engines dos jogos se dá por meio da Lei de Software, embora o registro junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) não seja obrigatório — e, portanto, muitas vezes negligenciado pelos desenvolvedores.

Outro ponto crítico é o registro de marcas. Nomes de jogos, logotipos e personagens podem e devem ser registrados como marcas para garantir exclusividade no uso comercial e evitar a apropriação indevida por terceiros. No entanto, há uma lacuna significativa de conhecimento e estrutura para o registro formal da propriedade intelectual, especialmente entre pequenos estúdios e desenvolvedores independentes. Essa fragilidade compromete o posicionamento competitivo e a segurança jurídica do setor.

Os jogos eletrônicos possuem natureza híbrida e envolvem múltiplos elementos protegíveis (roteiro, design gráfico, trilha sonora, códigos de *software*

149 A pesquisa analisou as empresas desenvolvedoras respondentes das pesquisas do Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais.

150 Disponível em: https://gedai.ufpr.br/wp-content/uploads/2023/10/Pimentel-dissertacao_Videogames_2023-Isabella-Pimentel.pdf

151 Pimentel (2023).



etc.), cada um passível de registro específico, tornando o processo de registro fragmentado e complexo. Essa complexidade exige uma abordagem integrada para a proteção legal, envolvendo simultaneamente a legislação de direitos autorais (Lei 9.610/1998), a Lei de Software (Lei 9.609/1998) e a Lei de Propriedade Industrial (Lei 9.279/1996).¹⁵²

O Marco Legal altera a Lei de Propriedade Industrial (LPI) e inclui jogos eletrônicos na lista de competências do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual. Desta forma, “a proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante [...]” (Brasil, 1996): “VI – concessão de registro para jogos eletrônicos” (Brasil, 2024).

Ao definir jogos como híbrido entre *software* e audiovisual, reconhecendo seu caráter criativo e cultural e alterando a LPI, o Marco garante uma maior segurança jurídica aos setor e a possibilidade de proteção à propriedade intelectual.

Cabe destacar que o registro de nomes de jogos, personagens e logotipos como marcas no INPI é essencial para proteger a identidade comercial. Muitos estúdios nacionais não registram adequadamente suas marcas, o que abre margem para cópias, uso indevido e perda de exclusividade, podendo haver perda de receitas com licenciamento e merchandising, além de danos à reputação da marca. O registro garante direitos exclusivos de exploração comercial, serve como prova legal em disputas e valoriza os ativos da empresa. Sem registro, a prova da autoria e da titularidade da obra fica vulnerável, dificultando ações legais em caso de plágio ou uso indevido¹⁵³.

Na história da indústria brasileira de jogos, marcas de jogos já foram registradas por terceiros ou não puderam ser protegidas por falta de documentação apropriada. Em 2005, “Capoeira Legends”, do estúdio baiano Donsoft Entertainment, teve sua marca registrada por terceiros, e não pelo estúdio

152 Dimita, Lee e Macdonald (2022). Pimentel (2023).

153 Pimentel (2023).



que criou o jogo. Tratava-se de um escritório de advocacia, que não tinha relação com o desenvolvimento do jogo. Como consequência, a Donsoft perdeu o direito de uso exclusivo do nome, o que impediu que o jogo fosse explorado comercialmente de forma segura no Brasil e no exterior. A marca "Guimo" (1997), jogo do estúdio gaúcho Southlogic Studios, nunca chegou a ser registrada e, quando a empresa tentou protegê-la anos depois, já não era mais possível — por conta de conflitos com registros anteriores ou falta de documentação. Isso inviabilizou o uso da marca em relançamentos ou explorações comerciais posteriores ou reedição, atrapalhando a continuidade deste como franquia¹⁵⁴.

Dada a complexidade de lidar com questões relativas à propriedade intelectual de jogos – como descrito por Dimita, Lee e Macdonald (2022)¹⁵⁵ e por Pimentel (2023) – a inclusão dos registros de jogos na LPI é um primeiro passo para o Brasil melhorar as formas atuais de proteger os direitos dos criadores locais de jogos. Torna-se necessária a regulamentação interna da INPI para compreender a melhor forma de lidar com os jogos. Além disso, entende-se a importância de políticas públicas que incentivem o registro de propriedade intelectual e o acesso a serviços jurídicos especializados. Tais medidas são essenciais para o fortalecimento da indústria nacional de games e sua consolidação como setor estratégico no campo da economia criativa, com potencial competitivo internacional na Indústria de Jogos eletrônicos.

PONTOS DE DELIBERAÇÃO:

- Normativo de concessão de registro para jogos eletrônicos no INPI, considerando suas especificidades e particularidades
- Procedimentos para elaboração de Instrução Normativa que discipline o processo de registro de jogos eletrônicos.
- Procedimento que discipline as infrações de propriedade intelectual sobre jogos eletrônicos registrados no INPI, incluindo eventuais sanções às plataformas de distribuição digital registrados no Brasil que não retirem de circulação obra que cometeu a infração

¹⁵⁴ Pimentel (2023).

¹⁵⁵ Copyright Infringement In The Video Game Industry. Disponível em:

https://www.wipo.int/edocs/mdocs/enforcement/en/wipo_ace_15/wipo_ace_15_4.pdf





CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste relatório evidencia que a aprovação do Marco Legal dos Jogos Eletrônicos representa um avanço decisivo para a consolidação do setor de games no Brasil, ao superar ambiguidades históricas de enquadramento jurídico e reconhecer formalmente a natureza híbrida dos jogos como expressão cultural e produto tecnológico. Esse novo marco cria bases institucionais mais estáveis para a atuação do Estado, mas deixa claro que seus efeitos concretos dependem da forma como será regulamentado, operacionalizado e articulado aos instrumentos já existentes de fomento, inovação e formação.



O percurso histórico das políticas públicas para games demonstra que, apesar de iniciativas relevantes e pioneiras, o desenvolvimento do setor ocorreu de maneira fragmentada, marcado por incrementalismo regulatório, instabilidade institucional e inadequação parcial dos instrumentos disponíveis às especificidades produtivas dos jogos eletrônicos. A experiência acumulada com mecanismos como a Lei Rouanet, o Fundo Setorial do Audiovisual, o Fundo Nacional de Cultura e os programas de ciência, tecnologia e inovação oferece aprendizados importantes, ao revelar tanto o potencial de impacto dessas políticas quanto seus limites quando aplicadas sem adaptações estruturais à lógica do desenvolvimento de jogos.

Nesse sentido, o período pós-Marco Legal abre uma janela estratégica para corrigir distorções, alinhar instrumentos e construir uma política pública mais coerente, previsível e orientada a longo prazo. A regulamentação da lei, a redefinição de mecanismos de fomento, a integração entre cultura e inovação e o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado são elementos centrais para transformar o reconhecimento legal em desenvolvimento efetivo do setor. Sem esse esforço coordenado, há o risco de reproduzir assimetrias anteriores, mantendo o Brasil como grande mercado consumidor, mas com baixa capacidade de retenção de valor econômico e de consolidação de propriedade intelectual nacional.

Dessa forma, o relatório aponta para a necessidade de tratar os jogos eletrônicos como componente estruturante da política cultural e de desenvolvimento do país, articulando-os às agendas do audiovisual, da economia criativa e da transformação digital. Ao converter o Marco Legal em instrumentos eficazes de fomento, regulação e formação, o Brasil poderá avançar na construção de um ecossistema de games mais sólido, competitivo e diverso, capaz de gerar impacto cultural, econômico e social consistente, ao mesmo tempo em que fortalece sua posição nos fluxos globais da indústria criativa digital.





MINISTÉRIO DA
CULTURA

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

