

DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO DO VÍDEO SOB DEMANDA

Minuta de resolução do Conselho Superior de Cinema – Dezembro de 2015

- (1) No último semestre, o Conselho Superior do Cinema realizou uma série de debates sobre o serviço de vídeo sob demanda. O objetivo do processo foi construir diretrizes para a modelagem de um ambiente regulatório que reúna as melhores condições para o desenvolvimento desse mercado no Brasil e garanta segurança jurídica e isonomia concorrencial aos agentes econômicos, de modo que sejam evitadas ou afastadas barreiras artificiais à entrada na prestação desse serviço. Com este propósito, o debate no Conselho se deu orientado pela necessidade de garantir diversidade na oferta dos conteúdos audiovisuais e resguardar a liberdade de escolha dos usuários. A avaliação do Conselho e as diretrizes indicadas estão descritas a seguir.

SIGNIFICADO E CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO

- (2) O vídeo sob demanda (VoD) é considerado o novo horizonte de expansão do mercado audiovisual. Em plena expansão no Brasil e no mundo, trata-se de um serviço que potencializa a circulação dos conteúdos e o consumo audiovisual dos usuários de tecnologias móveis, TVs e computadores pessoais. Assim, o VoD tende a se constituir em serviço com alta adesão, potencialidade que dimensiona sua relevância social e econômica para o país. O crescimento do serviço nos últimos anos no Brasil já produziu uma estrutura de provimento de VoD relevante o suficiente para assegurar a continuidade da expansão e requerer atuação regulatória. Plataformas de internet e provedores de conteúdos têm se multiplicado e fortalecido, conquistando espaços significativos tanto no orçamento das famílias, quanto na mobilização de receitas publicitárias.
- (3) Em contraste com a televisão, o VoD é definido, principalmente, a partir da não-linearidade do serviço ofertado e da maior intervenção do usuário na organização da sua programação particular. Nessa relação de consumo, a amplitude e composição do catálogo, além da qualidade da transmissão dos conteúdos, são os diferenciais mais importantes e valorizados pelo consumidor. A evolução do serviço, porém, tem aproximado o VoD da televisão em especial devido à crescente complexidade da organização e exposição dos conteúdos pelo provedor, à oferta de conteúdos similares, inclusive obras exclusivas e de produção própria, e à competição pela mesma audiência. Por conta dessa similaridade, o VoD acaba por interferir também na organização dos demais segmentos do mercado.
- (4) A análise pelo Conselho Superior do Cinema permitiu a identificação dos principais elementos que caracterizam o vídeo sob demanda. Trata-se de: (a) um serviço de comunicação de conteúdos audiovisuais; (b) organizado em catálogo; (c) ofertado ao público em geral ou a assinantes; (d) de maneira não linear; (e) por meio de redes de comunicação eletrônica, dedicadas ou não; (f) com finalidade comercial, sendo remunerado diretamente pelo usuário (por meio de compras avulsas ou assinatura) e/ou por venda de espaço publicitário, e (g) implica responsabilidade editorial do provedor, referente à seleção, organização e exposição dos conteúdos nos catálogos.
- (5) Consideradas essas características, o VoD não se confunde com serviços de provimento de conexão e de aplicações de internet, cujas condições de funcionamento são normatizadas no âmbito da Lei Geral das Telecomunicações e do Marco Civil da Internet, embora temas como a neutralidade da rede o afetem de forma significativa.

DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO E A REGULAÇÃO DO SERVIÇO

- (6) O crescimento do VoD, a entrada de múltiplos e variados competidores, a relação com os demais segmentos do mercado audiovisual e as atuais condições tributárias para a prestação do serviço são fatores que repercutem diretamente sobre o interesse dos agentes econômicos em ter regras isonômicas definidas com clareza e segurança. Para além desses interesses privados, considera-se de interesse do país e dos usuários que haja um nível ótimo de concorrência na prestação do serviço e de diversidade nos conteúdos ofertados, com espaço e atenção especial para as empresas brasileiras, os conteúdos brasileiros e os conteúdos brasileiros de produção independente. Essas diretivas de segurança jurídica e de busca da máxima competição, porém, são dificultadas por algumas características e situações particulares desse segmento.
- (7) O vídeo sob demanda envolve um mercado abrangente e diversificado. Seja pela forma de conexão da rede eletrônica que entrega os conteúdos ou pelo modo de sua transmissão, seja pelas alternativas de relação direta com o usuário ou mediada por plataforma de internet, seja pelas demais atividades desenvolvidas pelo prestador de serviço, ou ainda pelo modelo de negócios adotado, os agentes econômicos prestadores do serviço assumem perfis por vezes muito diversos. No tratamento dessas diferenças, deve-se considerar a conveniência de instituir obrigações específicas de acordo com cada perfil.
- (8) Outro aspecto desafiador para a modelagem de um ambiente regulatório isonômico é a extraterritorialidade do serviço. Isto porque a natureza do provimento OTT (*over the top*) permite sua prestação desde o exterior, o que põe em risco a isonomia do ambiente de negócios dada a desigualdade das obrigações regulatórias e tributárias desses agentes em relação aos provedores nacionais. Neste sentido, a adequação à legislação brasileira apresenta-se como uma condição preliminar para um ambiente de competição e sem barreiras no provimento do serviço.
- (9) Há de se destacar também que uma ação regulatória adequada demanda informações sobre o mercado e seus operadores. De fato, a redução da assimetria nas informações é um dos vetores básicos para qualquer política pública voltada ao estímulo a ambientes comerciais saudáveis e competitivos. Desta forma, a disponibilização de informações ao órgão regulador se apresenta como instrumento relevante da atividade regulatória, que precisa ser considerada no âmbito das obrigações atribuídas aos agentes econômicos provedores destes serviços.
- (10) A promoção das obras audiovisuais brasileiras e das obras audiovisuais brasileiras de produção independente nos catálogos é um dos objetivos que alinha o tratamento do VoD às políticas para os demais segmentos do mercado audiovisual. Consideram-se disponíveis três instrumentos independentes e complementares para essa tarefa: (a) a obrigação de provimento mínimo de títulos nacionais no catálogo; (b) a obrigação de investimento do provedor na produção ou licenciamento de obras brasileiras; e (c) a proeminência ou destaque visual dado às obras brasileiras na interface com o usuário. A opção e/ou combinação desses instrumentos envolve a ponderação de riscos e do impacto de cada um deles sobre o comportamento dos provedores e usuários.
- (11) Finalmente, o tratamento tributário do serviço – destacadamente a legislação da Condecine – é matéria chave para a equação de viabilidade dos empreendimentos de vídeo sob demanda. Na forma atual, entendido como outros mercados nos termos da MP 2228-1, a contribuição é devida sobre a oferta de cada título do catálogo, sem considerar seus resultados econômicos. Esse tratamento tende a constituir uma barreira significativa para os pequenos provedores e a restringir a quantidade e diversidade de títulos nos catálogos. O desafio, neste caso, é construir um novo modelo tributário que permita a sustentabilidade

do VoD em seus diversos formatos, sem descuidar da arrecadação da Condecine, cujos valores têm papel fundamental no financiamento do setor audiovisual.

DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DO SERVIÇO DE VÍDEO SOB DEMANDA

(12) Diante desses elementos e considerações, o Conselho Superior do Cinema propõe algumas diretrizes para o tratamento do serviço de vídeo sob demanda no âmbito da responsabilidade regulatória do governo federal. Os parágrafos a seguir pontuam resumidamente essas indicações, de forma preliminar e sem a pretensão de esgotar o assunto, representar na íntegra a visão individual de cada conselheiro ou de concluir os debates no Conselho.

(13) SOBRE O SERVIÇO DE VÍDEO SOB DEMANDA:

- (a) Para garantir segurança jurídica aos usuários, provedores e investidores deste segmento, o serviço de vídeo sob demanda deve ser incluído formalmente no ordenamento jurídico brasileiro. Recomenda-se que isto seja feito por Lei específica que defina a natureza do serviço e estabeleça as condições para a sua prestação e as obrigações regulatórias e tributárias dos agentes provedores.
- (b) O VoD é definido como um serviço de comunicação audiovisual que congrega algumas características: organização de conteúdos em catálogo, oferta ao público em geral, finalidade comercial, fruição não linear, provimento por meio de redes eletrônicas, responsabilidade editorial dos provedores.
- (c) Como premissa para o marco legal, os investimentos em catálogos direcionados ao público brasileiro, mais do que desejáveis, devem ser tratados como uma oportunidade para as produtoras e programadoras brasileiras e para a ampliação da liberdade de escolha e da diversidade nos conteúdos audiovisuais à disposição de usuários e consumidores.
- (d) Recomenda-se também avaliar o tratamento a ser dado ao VoD em assuntos correlatos à responsabilidade editorial, como o registro e a identificação dos prestadores do serviço, as condições de acessibilidade, a aplicabilidade das regras de proteção à infância, a regulamentação da publicidade e outros temas comuns aos serviços de comunicação audiovisual.

(14) SOBRE A ISONOMIA E EQUILÍBRIO NO TRATAMENTO DOS AGENTES ECONÔMICOS:

- (a) O serviço deve ser regulado por um único estatuto jurídico, o que exige a adequação de todos os agentes provedores do serviço à legislação brasileira, além de exigir operação comercial realizada a partir do território nacional. Essa abordagem visa garantir isonomia na prestação do serviço por provedores de VoD que o ofereçam ao público do país, sejam eles empresas estrangeiras ou brasileiras.
- (b) Para o controle dessas operações, sugere-se que o assunto seja analisado no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), entre outros instrumentos regulatórios disponíveis.
- (c) Recomenda-se que não haja vedação à prestação do serviço por agentes de outras atividades audiovisuais. Mas a ação regulatória deve evitar desequilíbrios entre as obrigações dos provedores de VoD e de outros agentes.

- (d) A sequência e cronologia de exploração das obras audiovisuais nos diversos segmentos do mercado audiovisual devem ser planejadas de forma a otimizar suas possibilidades de visionamento sem comprometer ou canibalizar a rentabilidade de cada segmento.

(15) SOBRE A GARANTIA E A EXPOSIÇÃO DAS OBRAS AUDIOVISUAIS BRASILEIRAS E OBRAS AUDIOVISUAIS BRASILEIRAS DE PRODUÇÃO INDEPENDENTES NOS CATÁLOGOS:

- (a) Todos os instrumentos disponíveis podem ser mobilizados para a promoção dos conteúdos audiovisuais brasileiros nos catálogos e combinados de modo a conjugar a rentabilização do serviço com o máximo visionamento das obras nacionais. As medidas devem ter atenção ao planejamento e ao seu impacto nas operações.
- (b) A obrigação de disponibilização em catálogo de obras brasileiras e obras brasileiras de produção independente, além de envolver simetria de obrigações com o serviço de TV por assinatura, visa assegurar um espaço de circulação para os conteúdos nacionais e induzir maior diversidade na oferta dos títulos. Essa obrigação deve ser planejada de forma a não desestimular o crescimento dos catálogos.
- (c) Recomenda-se também que se estipulem obrigações de investimento em produção ou licenciamento de obras brasileiras independentes.
- (d) Os espaços para as obras audiovisuais brasileiras e obras audiovisuais brasileiras de produção independentes nos catálogos devem ser acompanhados do correspondente destaque visual e publicitário nas páginas dos sites, impressos e campanhas realizadas pelo provedor. Essas obrigações de destaque visual ou proeminência podem ser associados aos demais instrumentos de promoção dos conteúdos brasileiros no VoD.
- (e) As práticas de licenciamento são peça chave no desafio de construir espaços para o conteúdo brasileiro nos catálogos. É desejável que as obras circulem para as demais janelas e para outros provedores de VoD, o que além de atender a mais usuários, gera maior exploração do potencial econômico da obra. Para isso, os instrumentos de promoção e financiamento devem proteger a independência das obras, afastando barreiras contratuais à sua circulação.

(16) SOBRE O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DO SERVIÇO:

- (a) O marco legal do VoD deve alterar a obrigação tributária dos provedores em relação à Condecine, de modo que a contribuição passe a incidir sobre as receitas do provedor e não mais sobre a oferta de cada título do catálogo. Esta forma de incidência permite a existência de serviços de portes diferentes com ônus proporcional à capacidade contributiva de cada agente e possibilidades de tributação que incentivem a competição.
- (b) Para viabilizar esse modelo, deve ser exigida a segregação das receitas relativas às vendas combinadas de serviços audiovisuais e/ou de comunicação, incluídas aquelas advindas de venda de espaço publicitário.

(17) SOBRE A PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES:

- (a) A autoridade regulatória deve prover um sistema de registro dos agentes e dos serviços de vídeo sob demanda, com atualização constante de dados que permita o acompanhamento da estrutura e organização do segmento no país.

- (b) Os provedores devem prestar informações periódicas às autoridades regulatória e tributária sobre a composição dos catálogos, os preços praticados e as receitas obtidas com venda de espaço para publicidade e serviços.
- (c) Recomenda-se que a obrigação de prestação de informações envolva também o atendimento ao usuário, seja na descrição correta dos serviços, condições e conteúdos ofertados, seja no atendimento de dúvidas e reclamações.