

DESAFIOS PARA A REGULAMENTAÇÃO DO VÍDEO SOB DEMANDA

Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda.

- (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 debater a modelagem de um ambiente regulatório que reúna as melhores condições para o desenvolvimento desse mercado no Brasil e garanta segurança jurídica e isonomia regulatória 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 está delineada 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 usuários e mobilizando receitas publicitárias.
- (3) Em contraste com a televisão aberta e paga, 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 impactar 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 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.

- (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 a maior concorrência possível 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 e porte econômico.
- (8) Outro aspecto desafiador para a modelagem de um ambiente regulatório equilibrado é a extraterritorialidade do serviço. Isto porque a natureza do provimento OTT (*over the top*) permite sua prestação desde o exterior, o que exige atenção à 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 possíveis três instrumentos independentes e complementares para essa tarefa: (a) a obrigação de provimento mínimo de títulos nacionais no catálogo; (b) o 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.

A REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE VÍDEO SOB DEMANDA

- (12) Diante desses elementos e considerações, o Conselho Superior do Cinema entende como necessária a regulamentação do VoD. O resultado deve ser proporcionar segurança jurídica aos usuários, provedores e investidores, em conformidade com os objetivos e diretrizes da Política Nacional de Cinema e Audiovisual do país. Recomenda-se que se defina a natureza do serviço e que se estabeleça as condições para a sua prestação e as obrigações regulatórias e tributárias dos agentes provedores.

Documento aprovado na reunião
do Conselho Superior do Cinema
no dia 17 de dezembro de 2015 em Brasília.