



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 85/COGCP/SUCON/SEAE/MF

Brasília, 29 de março de 2017

Assunto: Contribuição à Consulta Pública sem número, de 23 de dezembro de 2016, da Agência Nacional do Cinema – Ancine, referente à Notícia Regulatória sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda.

1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), em consonância com o objetivo traçado pela Agência Nacional do Cinema apresenta, por meio deste parecer, as suas contribuições à Consulta Pública s/n, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor, nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

2. A Consulta Pública sem número da Ancine tem como objeto a Notícia Regulatória sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda. Basicamente, a Notícia visa informar aos agentes do mercado audiovisual e à sociedade em geral sobre a intenção da Agência de promover o debate público sobre os elementos relevantes para uma regulação da oferta de conteúdos audiovisuais sob demanda aos consumidores brasileiros.

2. Análise do Impacto Regulatório (AIR)¹

2.1. Identificação do Problema

3. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o surgimento de soluções. Ela, por si só, delimita as respostas mais adequadas para o problema, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da regulação.

¹ Este tópico tem como base o estudo da OCDE intitulado *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (adopted on 9th March, 1995)*

4. A identificação do problema deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação que deu origem à proposta normativa e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados que ancoram os remédios regulatórios propostos.

5. No presente caso, esta Seae entende que:

- O problema foi identificado com clareza e precisão.
- Os documentos que subsidiam a audiência pública são suficientes para cumprir esse objetivo.

6. O órgão regulador vê a necessidade da "*construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda*", e a Seae concorda que, dado o marco regulatório do setor do audiovisual, de fato há alguma insegurança jurídica recaindo sobre o setor do vídeo sob demanda.

2.2. Justificativa para a Regulação Proposta


7. A intervenção regulamentar deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do problema. É também recomendável que a regulação decorra de um planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade às regras do jogo para os administrados e denota maior racionalidade nas operações do regulador.

8. No presente caso, esta Seae entende que:

- As informações levadas ao público pelo regulador não justificam a intervenção do regulador.
- Os dados disponibilizados em consulta pública não permitem identificar coerência entre a proposta apresentada e o problema identificado.
- A normatização decorre de planejamento previamente formalizado em documento público.

9. Em apertada síntese, as propostas da Notícia Regulatória para o setor de vídeo sob demanda seriam:

- Proporcionar "condições isonômicas" aos agentes econômicos que atuam no mercado audiovisual brasileiro, especialmente no âmbito das obrigações tributárias e regulatórias;



- Condicionar a atuação do agente econômico do serviço VOD no mercado brasileiro ao seu registro perante o órgão nacional competente e à observância das leis brasileiras;
- Incluir no escopo da regulação as operações prestadas a partir do exterior, definindo estratégias que tornem efetivas as medidas regulatórias adotadas no país;
- A responsabilidade pelo cumprimento das normas legais deve ser endereçada a brasileiros;
- A promoção da cultura nacional e do talento brasileiro e o estímulo à produção nacional independente, implicando obrigações regulatórias específicas como: (a) disposição em catálogo de percentual mínimo de obras audiovisuais brasileiras e obras audiovisuais brasileiras independentes; (b) investimento direto na produção ou licenciamento de obras brasileiras e obras audiovisuais brasileiras independentes; (c) equidade na divulgação das obras brasileiras e brasileiras independentes em catálogo através de exposição visual equilibrada de tais conteúdos nas interfaces acessíveis aos usuários e; (d) contribuição tributária específica relativa a este segmento do mercado audiovisual;
- Pagamento de uma CONDECINE adequada ao modelo de negócios do setor (incidindo sobre o conjunto ou total das receitas obtidas e não sobre a oferta de cada título disponível no catálogo);
- Disponibilização ao regulador, pelos agentes econômicos do VOD, às informações relacionados ao credenciamento dos agentes econômicos da Comunicação Audiovisual sob Demanda, os profissionais responsáveis pelas operações, as receitas obtidas pelo exercício das atividades no mercado brasileiro, assim como aquelas relativas às obras audiovisuais existentes no catálogo.

10. Segundo o texto da Notícia Regulatória, "*os serviços de vídeo sob demanda (VoD, ou Video on demand em inglês) são considerados peça fundamental no contexto de continuidade do crescimento do setor*" do audiovisual. Ainda acrescenta a Notícia que, "*(...) no contexto de maturação desses serviços, faz-se relevante a atenção do Estado – a exemplo do que ocorreu em outros países – para assegurar um ambiente concorrencial e regulatório isonômico que fortaleça o crescimento do setor, ao mesmo tempo que induza as transformações dele decorrentes a não perderem de vista valores como a liberdade de expressão, a promoção da cultura brasileira e a proteção a crianças e adolescentes*".

11. Do ponto de vista desta Seae, não está exatamente claro qual seria a relação entre os mecanismos propostos na Notícia Regulatória e o problema que a Ancine se propõe a resolver. A própria Agência, em sua Nota, esclarece que "*No Brasil, a penetração desses serviços [vídeo sob demanda] seria estimada em 49% dos usuários de internet², similar*

² A Nota atribui o dado ao Ibope mas aponta para o site <http://statista.com>, que efetivamente tem dados sobre a penetração da Netflix no Brasil mas é um site pago, cujo acesso não é aberto

a dos EUA e superior à de países como Canadá e México", logo o problema não parece ser o da saúde do setor. Apesar dessa penetração, esta Seae discorda da Agência no que diz respeito à chamada "maturação" desses serviços, porque a) como mostramos, vários players do setor só agora se organizam para entrar no Brasil; b) medidas regulatórias no setor de telecomunicações que podem ter impacto direto no negócio do vídeo sob demanda, como a franquia na banda larga fixa e móvel, estão em estudo na agência reguladora do setor, a Anatel. Desta forma, acreditamos que este mercado ainda está longe de atingir sua configuração de maturidade, o que, por si, já não recomenda a adoção rápida de medidas regulatórias que possam afetar seu desenvolvimento.

12. A Nota da Ancine acentua que "(...) é preciso permitir o acesso de empresas menores e entrantes ao mercado, preservar a experiência do usuário e adequar os agentes estrangeiros às exigências da legislação brasileira". A primeira afirmação pode ser entendida, é claro, como uma forma de referir-se à insegurança jurídica que poderia recair entre os entrantes sobre como se dará aplicação dos ditames da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. No entanto, é evidente que as exigências da legislação brasileira representam custos para os novos entrantes e portanto caracterizam-se como barreiras à entrada, que antes que permitir, dificultam o acesso das empresas menores e novos entrantes a este mercado.

2.3. Base Legal

13. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar à sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de

ao grande público. Embora a Netflix não divulgue dados sobre penetração ou audiência, outras fontes atribuem cerca de 6 milhões de assinantes da Netflix no Brasil, (vide: <http://www.engenhariadeconteudo.com.br/blog/omelete-e-ibope-apontam-netflix-e-o-streaming-mais-utilizado/>), enquanto o site Teleco estima em 26 milhões os acessos de banda larga fixa no país, o que resultaria possivelmente em uma penetração do principal player bem menor que 49% (há outros players importantes, como o YouTube, cuja penetração é de difícil estimativa e cujo conteúdo ofertado em geral não tem a mesma natureza do conteúdo da Netflix embora esteja em andamento o lançamento de um canal pago. Por sua vez os principais competidores da Netflix no mercado mundial (HBO Now, Amazon Vídeo, Hulu e Showtime) ou ainda não entraram no Brasil ou ainda são incipientes (a HBO lançou seu serviço de streaming no final de 2016, o HBO Go, só disponível inicialmente nos estados do Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Bahia e Distrito Federal, e somente para aos assinantes da operadora Oi, ao passo que a Amazon também disponibilizou o Amazon Prime no final de 2016).



futura regulação em decorrência da adoção da norma posta em consulta. No caso em análise, a Seae entende que:

- A base legal da regulação foi adequadamente identificada.

2.4. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade

14. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre regiões ou grupos específicos.

15. Considerados esses aspectos, a Seae entende que:

- Não foram estimados os impactos tarifários.
- Não foram estimados os impactos fiscais.
- A agência não discriminou claramente quais os atores onerados com a proposta.
- Não há mecanismos adequados para o monitoramento do impacto e para a revisão da regulação.

16. Esta Seae verifica que a Agência não fez nenhuma estimativa sobre os impactos da regulação sobre o VOD.

2.5. Custos e Benefícios

17. A estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

18. No presente caso, a Seae entende que:

- Não foram apresentados adequadamente os custos associados à adoção da norma.
- Foram apresentados os benefícios associados à adoção da norma, inclusive os de caráter não financeiro.



19. Esta Seae verifica que a Agência não fez nenhuma estimativa sobre os custos e benefícios da regulação sobre o VOD, sendo que a Agência apenas destacou a importância normativa da regulação.

2.6. Opções à Regulação

20. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema – devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.

21. Com base nos documentos disponibilizados pela agência, a Seae entende que:

- Não foram apresentadas as alternativas estudadas.
- Não foram apresentadas as consequências da norma e das alternativas estudadas.
- Não foram apresentados os motivos de terem sido preteridas as alternativas estudadas.
- As vantagens da norma sobre as alternativas estudadas não estão claramente demonstradas.

22. Esta Seae verifica que a Agência não deu mostras de ter avaliado quaisquer alternativas sobre a regulação proposta sobre o VOD..

3. Análise do Impacto Concorrencial

23. Os impactos à concorrência foram avaliados a partir da metodologia desenvolvida pela OCDE, que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio da: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

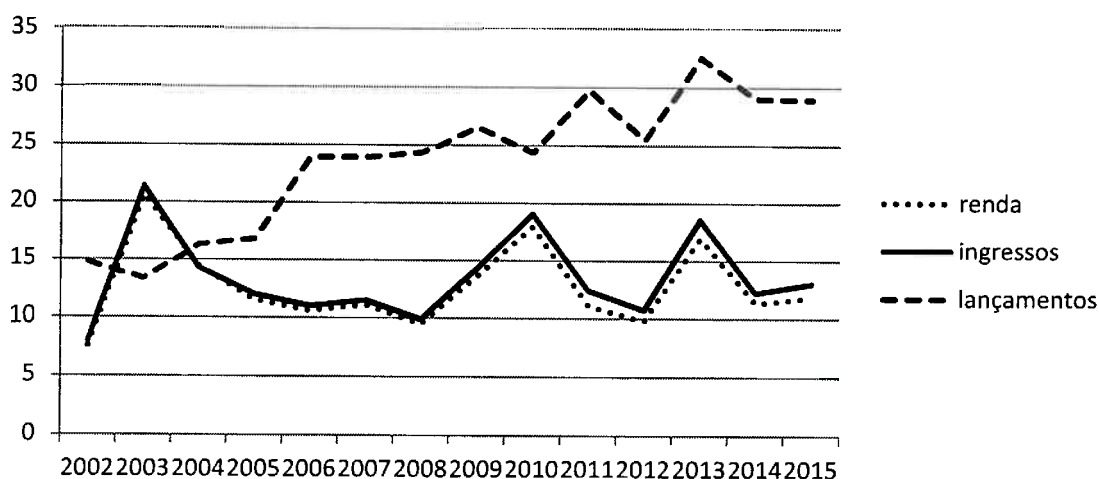
24. Em relação aos impactos concorrenciais

- A norma proposta tem o potencial de diminuir o incentivo à competição.

25. Parte importante da política audiovisual consiste de instrumentos que visam direcionar tanto a oferta quanto a demanda de produtos audiovisuais para o produto nacional. Neste sentido ela é uma política inerentemente anticoncorrencial, embora usualmente se caracterize sua existência como uma forma de tornar a arena concorrencial mais justa e razoável diante das vantagens com que conta o produto audiovisual estrangeiro.

26. Esta Seae é sensível ao argumento de que, pelo fato de ter ratificado em 2006 a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco o Brasil reconhece a natureza específica dos “produtos do espírito”, possibilitando a adoção de políticas públicas nacionais e internacionais no campo do audiovisual, sob o princípio geral da “exceção cultural”. Entretanto, esta Seae também sente falta de uma análise profunda dos resultados desta política até agora. Embora as cotas de tela para o cinema já existam há muito tempo, e os mecanismos de financiamento para o audiovisual estejam em ação sob uma forma ou outra desde 1991 (primeiro com a Lei Rouanet, depois com a Lei do Audiovisual e nos anos 2000 pelo Fundo Setorial do Audiovisual), os resultados não têm sido muito animadores, com a produção audiovisual nacional crescendo sem que haja correspondentes ganhos em termos de bilheteria e ingressos comprados, como podemos ver no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Renda, Ingressos e Lançamentos do cinema nacional vs total, em %, período 2002 - 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine

27. O gráfico mostra que o número de lançamentos de filmes nacionais tem sido desproporcionalmente maior que o número de ingressos vendidos e de renda auferida pelo cinema nacional vis a vis a concorrência do filme estrangeiro, o que pode significar que os recursos públicos canalizados para a produção audiovisual nacional possam estar sendo mal empregados.

28. De resto, não é apenas no Brasil que o regulador busca "correr para a frente", reproduzindo o modelo regulatório praticado nas janelas clássicas do audiovisual para o segmento percebido como mais dinâmico no setor, isto é, o vídeo sob demanda:

"Os ingressos de cinema representam uma importante fonte de receitas para produtores e estúdios de cinema. No entanto, nos cinemas da UE, os filmes europeus tinham uma quota de mercado de apenas 26,1% das admissões em 2015 (maior redução em 5 anos), enquanto os filmes norte-

*americanos representavam 71,3% dos ingressos nos cinemas da União Européia. Em combinação com o fato de que as gerações mais jovens representam uma parcela cada vez menor do público de cinema, e que vários players solicitam uma revisão do sistema de janelas que reserva um determinado prazo para a exploração de filmes apenas em cinema, a vantagem competitiva de cinemas, exibidores e produtores de filmes também está cada vez mais sob pressão devido às mudanças no mercado. Estes apelos à mudança são feitos por atores tradicionais, como o grupo francês de televisão paga Canal +, que prevê uma redução da primeira janela de televisão por assinatura de 10 meses para 6 meses para filmes na França, enquanto novos concorrentes, como Netflix, pedem lançamentos simultâneos em VOD e em cinemas."*³

4. Análise Suplementar

29. A diversidade das informações colhidas no processo de audiências e consultas públicas constitui elemento de inestimável valor, pois permite a descoberta de eventuais falhas regulatórias não previstas pelas agências reguladoras.

30. Nesse contexto, as audiências e consultas públicas, ao contribuírem para aperfeiçoar ou complementar a percepção dos agentes, induzem ao acerto das decisões e à transparência das regras regulatórias. Portanto, a participação da sociedade como baliza para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório.

31. Nessa linha, esta Secretaria verificou que, no curso do processo de normatização:

- Existem outras questões relevantes que deveriam ser tratadas pela norma.
- Não houve audiência pública ou evento presencial para debater a norma.
- Não houve barreiras de qualquer natureza à manifestação em sede de consulta pública.

32. Ao final da Notícia Regulatória, a Ancine colocou seis perguntas sobre aspectos da regulação do vídeo sob demanda que gostariam de ver respondidas pelo público da

³ VOD, platforms and OTT: which promotion obligations for European works? European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016, disponível em <http://www.obs.coe.int/documents/205595/8351541/IRIS+plus+2016-3+VOD%2C%20platforms+and+OTT+which+promotion+obligations+for+European+works.pdf/417220bb-eeed3-4d82-94ce-da818a447ae7>

Consulta. Esta Seae gostaria de frisar que embora repete como boa prática regulatória a consulta ao público feita desta forma, acreditamos, no caso, que as perguntas já partem de alguns pressupostos que mereceriam maior consideração por parte da agência, como o grau de maturidade desta indústria e a sabedoria de se reproduzir neste mercado as mesmas práticas regulatórias que não vem obtendo bons resultados nas outras janelas do mercado audiovisual.

5. Considerações Finais

33. Ante todo o exposto acima, a Seae recomenda que sejam observadas as sugestões aqui propostas, a saber:

- a) Que a Agência esclareça melhor a justificativa para a regulamentação do setor, principalmente tendo em vista o caráter ainda não maduro do mercado brasileira dada a dinâmica competitiva e as inseguranças regulatórias;
- b) Que a Agência clarifique os efeitos sobre a sociedade;
- c) Que a Agência clarifique os custos e benefícios da regulamentação pretendida;
- d) Que a Agência clarifique as opções a regulação, justificando se não houverem;
- e) Que a Agência clarifique os possíveis efeitos anticoncorrenciais, justificando-os, se possível, vis a vis os problemas percebidos no modelo regulatório.



MARCELO DE MATOS RAMOS
Coordenador-Geral de Promoção da Concorrência

De acordo.



ÂNGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Esplanada dos Ministérios – Bloco P – sala 303
70048-900 – Brasília – DF
seae@fazenda.gov.br
Tel.: (61) 3412-2358/2360

Ofício nº 1226 ABIN/SEAE/MF

Brasília, 30 de março de 2017.

Ao Senhor,
MANOEL RANGEL
Diretor-Presidente da ANCINE
Avenida Graça Aranha, 35 – Centro.
20030-002 Rio de Janeiro
Telefone: (21) 3037-6001

Assunto: Contribuição à Consulta Pública, sem número, de 23 de dezembro de 2016, da Agência Nacional do Cinema (Ancine), referente à Notícia Regulatória sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda.

Acesso: Público.

Senhor Diretor-Presidente,

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda encaminha, por meio deste, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 85/COGPC/SEAE/MF, de 29 de março de 2017, com contribuições à consulta pública em epígrafe.
2. Informamos que o conteúdo deste Parecer já foi encaminhado por meio do formulário eletrônico disponibilizado no sítio eletrônico dessa Agência.

Atenciosamente,

ORLANDO AMANTEA NETO
Chefe de Gabinete