

Informe Setorial da Área Industrial, n. 24, ago. 2012

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

INFORME SETORIAL

Área Industrial

Agosto/2012 nº 24

A nova regulação da TV paga e seu impacto no mercado de conteúdo audiovisual

A Lei 12.485, de dezembro de 2011, regulamentada em 4 de junho de 2012 pelas Instruções Normativas 100 e 101 da Agência Nacional de Cinema (Ancine) e que passa a vigorar a partir de 1º de setembro, introduziu uma série de mudanças na cadeia produtiva da TV paga. Seus objetivos são:

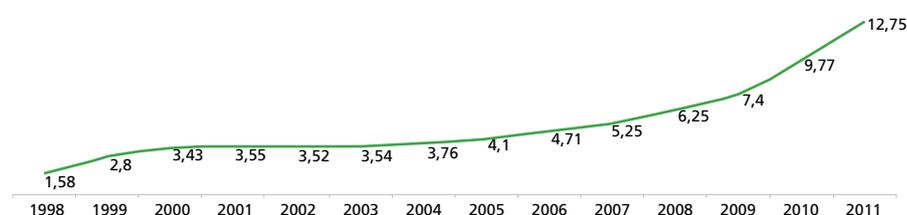
(i) elevar o número de assinantes de operadora de comunicação audiovisual de acesso condicionado por meio do aumento da concorrência no segmento de operação (operadoras); (ii) reduzir o preço do serviço; e (iii) estimular o aumento da produção nacional de conteúdo audiovisual.

O maior impacto é em relação à produção audiovisual nacional: foram estabelecidas cotas de exibição obrigatória para o conteúdo nacional e independente, que aumentarão a demanda de produção audiovisual brasileira e dinamizará toda a cadeia produtiva. O resultado esperado pelo BNDES é um aumento do financiamento às produtoras e empresas de infraestrutura, além do início do investimento a programadoras de canais.

Situação atual do mercado

Até meados dos anos 1990, a TV paga no Brasil ainda era incipiente.

Gráfico 1. Crescimento do número de assinantes do serviço de TV por assinatura no Brasil: 1998-2011 (em milhões)



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

O custo da mensalidade era elevado, e a oferta dos serviços atingia um número reduzido de cidades. Em 1998, havia apenas 1,58 milhão de assinantes de TV paga. Depois de dois anos, esse número passou para 3,4 milhões e, em 2011, para quase 13 milhões (Gráfico 1).¹

Cobertura

O Brasil, até recentemente, caracterizava-se por ter a menor taxa de cobertura de TV paga entre os países em desenvolvimento – 22% em 2010, e, se comparada à média da América do Sul, 38%, ou da América Central, 71% (Gráfico 2). A principal causa para essa menor cobertura no Brasil possivelmente estaria relacionada ao alto preço dos pacotes.² No entanto, desde 2009, quando a cobertura era de apenas 12%, com o crescimento do país e a melhoria da distribuição de

renda (incorporando ao consumo a chamada “classe média”), a taxa de cobertura cresceu significativamente, e, em 2012, alcançou a cifra de 25%. A expectativa é que ela atinja 50% até 2016-2017 (Anatel).

Preços

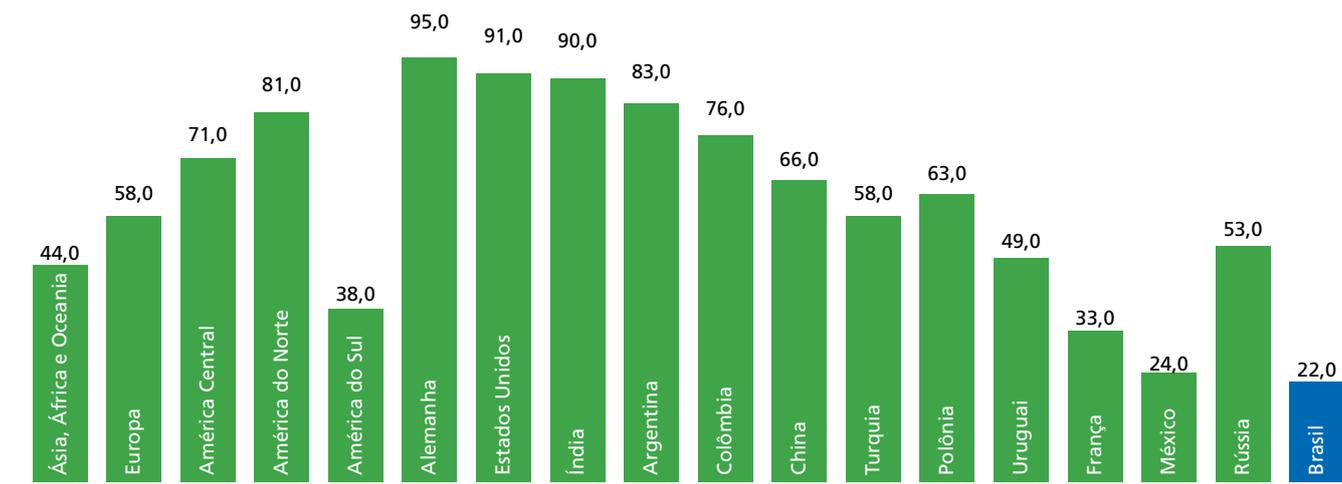
Um levantamento efetuado pela Anatel verificou os preços dos pacotes de operadoras em cinco países para três anos: 2007, 2010 e 2012 (gráficos 3, 4 e 5 respectivamente).³ O critério de análise foi comparar a média de preços de pelo menos duas operadoras de cada país (no caso brasileiro, foram cinco), entre os canais do segundo pacote mais barato, excluídos os canais de transporte obrigatório (*must carry*). Comparando os anos, constata-se no Brasil o preço médio mais elevado.

¹ Em junho de 2012, o número de assinantes já tinha ultrapassado os 14,5 milhões (Anatel).

² E, de certa forma, à boa qualidade do conteúdo da TV aberta brasileira.

³ Para cada ano, foram selecionados os pacotes principais, ou seja, aqueles necessários à assinatura do serviço, além de pacotes temáticos (adulto, documentário, esporte, étnico, filmes e séries, futebol, infantojuvenil e notícias), e os principais canais internacionais oferecidos *à la carte*. Em seguida, foram elaborados gráficos contendo os pacotes principais mais caros e os mais baratos de cada país, em comparação com os das operadoras brasileiras, discriminando-se os respectivos números de canais e tecnologia. Os valores dos pacotes, que já incluem impostos, foram convertidos para a moeda nacional para cada ano da pesquisa.

Gráfico 2. Penetração da TV por assinatura sobre o total dos domicílios com aparelhos de TV (em 2010) – países selecionados (%)



Fonte: Mídias Fatos, Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), 2010.

Nota: Calculado como percentual de domicílios com aparelhos de TV.

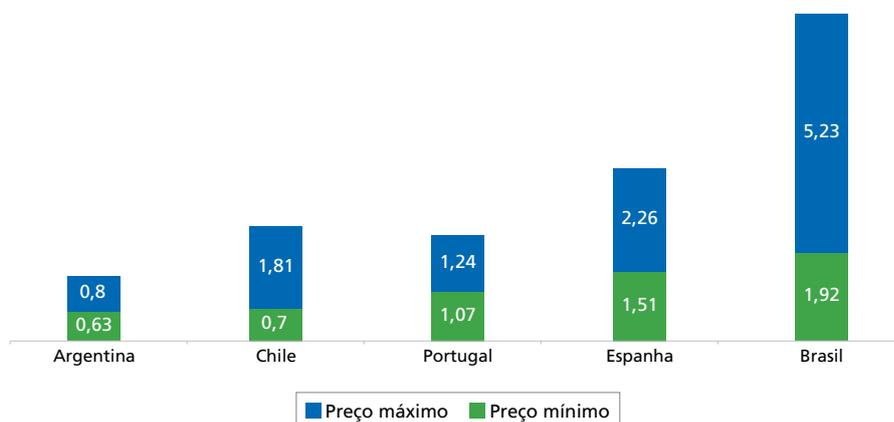
Ao se comparar 2007 com 2010 e 2012, percebe-se uma queda no preço máximo, possivelmente em virtude do ingresso de novos agentes no mercado – as teles – no subsegmento via satélite. O preço mínimo tende a ser mais rígido, refletindo maiores custos de operação e infraestrutura no país.

No estudo da Anatel, em 2007, considerando-se o segundo pacote mais barato e excluindo os canais obrigatórios, o maior preço por canal, nos pacotes, era de R\$ 5,23. Esse maior preço caiu para R\$ 2,88 em 2010, em termos nominais. O levantamento para 2012 mostrou que empresas do setor se ajustaram à entrada das novas operadoras e o preço ao consumidor por canal por assinante voltou a aumentar,⁴ chegando a R\$ 3,74, valor ainda acima dos demais países.

Concentração

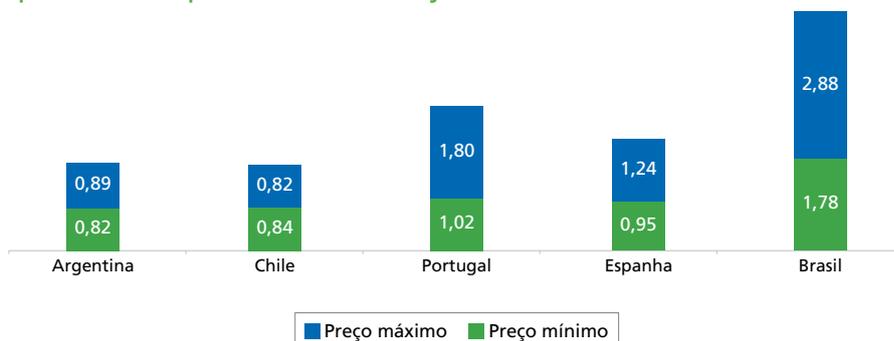
Uma das possíveis razões dos preços dos pacotes de TV paga serem elevados é a alta concentração no segmento das operadoras.⁵ Existem quatro formas de operar os serviços de TV paga no país (Tabela 1), regulamentados em função da tecnologia usada na sua operação: (i) serviço a cabo (TVC); (ii) serviço especial de TV por

Gráfico 3. Preços mínimo e máximo dos pacotes mais acessíveis de operadoras em países selecionados: ago. 2007



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Gráfico 4. Preços mínimo e máximo dos pacotes mais acessíveis de operadoras em países selecionados: jul. 2010



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

assinatura (TVA); (iii) exploração de canal na faixa de UHF;⁶ e (iv) serviço de Distribuição de Sinais Multiponto

Multicanal (MMDS), por micro-ondas, e o Direct to Home, (DTH), via satélite.

⁴ A crença aqui é de que, no momento inicial da entrada das teles no DTH, houve queda do preço dos pacotes mais caros, mas que, depois dos ajustes de oferta (diferenciação de produto, coordenação em preços) e de demanda (aumento das vendas), esse preço voltou a aumentar.

⁵ Outra razão conhecida para o alto valor dos pacotes das TVs pagas é o elevado custo médio de produção para a oferta de serviços de infraestrutura em rede que não tenham atingido sua escala mínima eficiente (o que tornaria as empresas de TV paga praticamente "oligopólios naturais").

⁶ Canais pagos das parabólicas.

Tabela 1. Operadoras de acordo com tecnologia

Tecnologia	Total
MMDS	25
TV a cabo	88
DTH	14
TVA	22
Total	149

Fonte: Anatel.

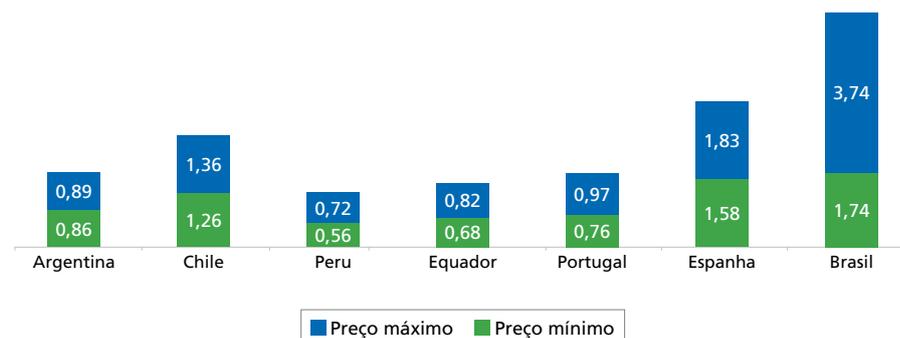
Em junho de 2012, o DTH detinha 58% do mercado, seguido de 41% do cabo, 1% dos demais, sendo crescente a participação do DTH nos últimos anos (nos últimos três anos, passou de 33% para 45% e 51%). E mais, a Net é a maior empresa que opera cabo. No âmbito do DTH, a maior operadora é a Sky, sendo que recentemente ocorreu a entrada do grupo Telefônica, da Claro/Embratel e da Oi. O maior operador de MMDS é a TVA, seguida da Sky, que também opera nesse segmento. De forma geral, o mercado de TV paga é muito concentrado (Gráfico 5): o CR4 é de 89% e o HHI de 2.612⁷ (Anatel).

Assim, o que se espera é que, se houver aumento da concorrência e queda de preço,⁸ o número de assinaturas aumente significativamente.

Conteúdo nacional

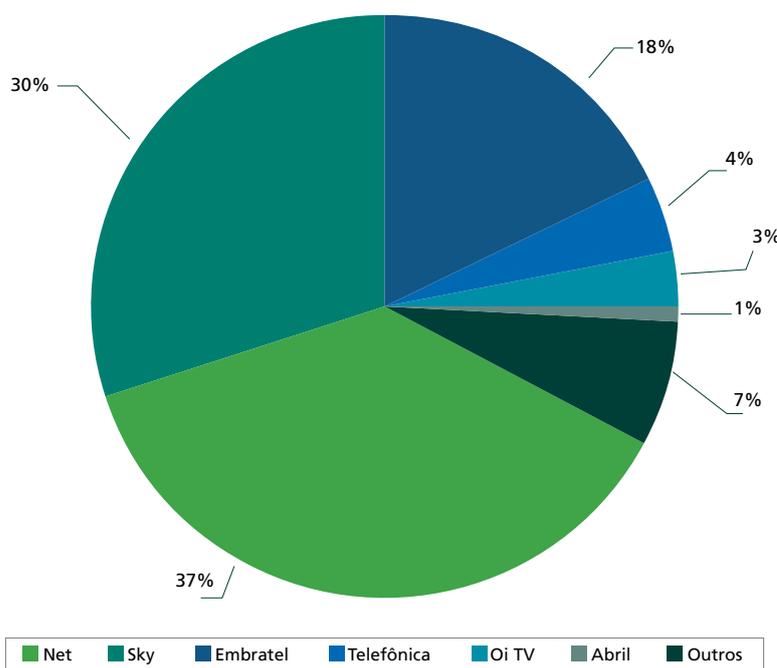
Outra característica da cadeia da TV paga é a baixa veiculação de conteúdo nacional, sobretudo independente. A cadeia de valor da TV por assinatura é composta de quatro frentes: produção (elo responsável pela produção de conteúdo), programação (elo responsável pela programação de conteúdo de cada canal), empacotamento de canais (elo responsável pela organização de canais de programação, e, em última instância, dos pacotes), distribuição (elo responsável pela distribuição do sinal da programação para os assinantes por meio de uma outorga, que pode ser concessão ou autorização

Gráfico 5. Preços mínimo e máximo dos pacotes mais acessíveis de operadoras em países selecionados: fev.-mar. 2012



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Gráfico 6. Participação de mercado das maiores operadoras de TV por assinatura no Brasil – 2011



Fonte: Anatel.

do governo). Uma mesma empresa pode exercer mais de uma das atividades descritas e isso frequentemente ocorre: no Brasil, na maior parte das vezes, uma mesma empresa exerce simultaneamente as atividades de empacotamento e distribuição.

No Brasil, a cadeia da TV paga é, por um lado, verticalizada no caso dos canais brasileiros, isto é, os canais brasileiros produzem seu próprio conteúdo ou compram conteúdo, sob encomenda, de produtoras independentes, em um tipo de contratação de serviços em

que o produtor cede seu direito patrimonial; e por outro, dominada por canais estrangeiros, que veiculam conteúdo em sua maioria internacional, caracterizado por baixo custo e alta qualidade pelo fato de já terem sido amortizados quando comercializados em larga escala (“enlatados”). Esses fatores resultam na baixa incidência de conteúdos nacionais nos canais de conteúdo qualificado.⁹

Segundo um estudo patrocinado pela Ancine, no qual foi analisada a programação dos canais Canal Brasil, Cinemax, HBO, HBO Family, HBO

⁷ O CR4 calcula o somatório das participações de mercado das quatro maiores empresas do mercado e o HHI o somatório das participações de mercado ao quadrado de todas as firmas do mercado. CR4 e HHI acima de, respectivamente, 80% e 1.800 pontos configuram mercados concentrados.

⁸ Apesar de as mensalidades pagas ainda corresponderem a 78% do faturamento das operadoras de cabo e DTH (Sindicab).

⁹ Canal de conteúdo qualificado é aquele que majoritariamente transmite programas de “espaço qualificado”: obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, *reality show*, videomusical e de variedades realizadas fora de auditório (Ancine).

Plus, Maxprime, Telecine Premium, Telecine Action, Telecine Light, Telecine Pipoca, Telecine Cult e TNT, a incidência de filmes nacionais é de 811 filmes em 4.727 títulos exibidos, ou seja, 14,6%, para dados de 2009. Desconsiderando o Canal Brasil, esse percentual cai para 1,4%, ou para apenas 64 títulos. O quadro é pior quando se muda para a análise dos canais de séries e seriados: somente 1,2% do tempo da programação foi dedicado à programação nacional, o que dá apenas 34,5 horas anuais de veiculação de programação nacional, contra 2.754 horas exibidas no ano no total.

A nova lei

A Lei 12.485 dispõe sobre o funcionamento da cadeia da TV paga. O seu diferencial é legislar sobre o conteúdo audiovisual veiculado na televisão fechada e não mais sobre a tecnologia utilizada para essa veiculação, como era praxe na legislação brasileira.

A lei tem dois pontos importantes quanto a seu impacto no mercado. O primeiro refere-se à possibilidade de aumento da competição na operação (distribuição), o que reduziria o preço do serviço e aumentaria o número de assinantes e regiões abrangidas. O segundo ponto é em relação às cotas destinadas à produção nacional, inclusive independente, o que dinamizaria toda a cadeia produtiva do audiovisual nacional.

Aumento da competição

A competição na distribuição seria ampliada com duas medidas: a entrada de empresas de telecomunicações no subsegmento do cabo e a desverticalização da cadeia de valor do setor. A primeira medida se refere à liberação da prestação do serviço de TV paga a qualquer operadora, inclusive às empresas de telecomunicações, embora tenha sido vedada a elas a possibilidade da verticalização da cadeia produtiva. Isto é, uma operadora que seja empresa de telecomunicações não poderá

também produzir, programar ou empacotar conteúdo audiovisual.

As operadoras de telecomunicações são naturalmente as entrantes potenciais para distribuição dos pacotes de canais, já que a transmissão de serviços de telecomunicações é feita, entre outros meios, por cabo, rádio ou via satélite. No entanto, essas empresas terão vantagem competitiva (por causa do acesso facilitado à entrada e da venda conjunta de TV, telefone e internet, que dá escala para maiores investimentos em infraestrutura) em relação às outras potenciais entrantes no setor, e isso poderia tornar o mercado de distribuição ainda mais anticompetitivo (possibilidade de cartelização, aplicação de estratégias tipo *entry deterrance* etc.).

A segunda medida foi a regulamentação de dois agentes importantes na cadeia produtiva: o programador e o empacotador. A Lei 12.485 separa claramente as atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição. A introdução da figura do empacotador aumentaria a competitividade, já que o distribuidor passa a ter várias opções de pacotes para compra, alijando a possibilidade de fechamento de mercado (*foreclosure*, segundo a literatura especializada) pelo acordo de exclusividade entre produtoras e distribuidoras. Isso também levaria à desverticalização da cadeia e à possibilidade de entrada de novos ofertantes nas duas pontas: produção e distribuição. O aumento da competição na operação leva ao aumento da competição pelo conteúdo. Daí a relação com o segundo ponto importante, que se refere às cotas destinadas à produção nacional, inclusive independente, o que dinamizaria a cadeia produtiva do audiovisual nacional.

As cotas para produção nacional

As cotas são tidas como necessárias para aumentar a competitividade da produção de conteúdo nacional, garantindo uma demanda potencial mínima que possibilite a

existência da produção em bases capitalistas, sem o demasiado apoio do erário público, por dois motivos. O primeiro motivo decorre da discrepância entre o poder de distribuição das programadoras estrangeiras e das brasileiras, já que as primeiras diluem os altos custos de produção em praticamente todos os países e as segundas apenas no Brasil e em poucos canais, sobretudo da TV paga. Isso acontece porque a produção tem custo muito alto, viabilizando a venda apenas em grandes quantidades (economia de escala). Os produtores e programadores estrangeiros têm o mercado mundial para recuperar seus custos de produção e, por isso, podem vender a preço muito baixo (em relação aos seus custos de produção) no Brasil.

O segundo motivo é alta verticalização da cadeia produtiva no Brasil. Os canais de programação são controlados pelos mesmos donos dos meios de distribuição, concentrando verticalmente o mercado e criando altas barreiras à entrada para a produção.¹⁰ Se há barreiras à entrada em decorrência da verticalização da cadeia, a veiculação de conteúdo independente é restrita, acarretando baixa diversidade de informação e conteúdo, limitando a inovação.

Por reconhecer essa característica particular dos produtos audiovisuais, alguns países aplicam políticas de cotas para seus conteúdos, a exemplo dos países europeus (tais como França e Reino Unido), da Austrália, do Canadá. Desde 1997, a União Europeia instituiu a diretiva “TV sem Fronteiras”, que obriga a veiculação de 50% de conteúdo europeu nas programações transmitidas pelas emissoras, sem prejuízo de cotas nacionais. Essa diretiva foi revisada em 2008, tendo sido preservados todos os dispositivos que versavam sobre a proteção da cultura local. O Canadá adotou, em 2000, cota de veiculação de conteúdo nacional de oito horas semanais em horário nobre. Na Austrália, desde 1999, os conteúdos locais devem ocupar

¹⁰ Se um determinado grupo empresarial controla uma rede de distribuição de canais por assinatura e, ao mesmo tempo, é o produtor dos canais de programação, não haverá interesse em distribuir canais produzidos por empresa concorrente.

55% da grade de programação do horário nobre. As políticas de cotas também são reconhecidas no âmbito da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco (arts. 1º e 6º), do qual o Brasil é signatário (Decreto 6.177/2007).

A dinamização da produção independente, por sua vez, foi feita nos anos 1970 nos Estados Unidos por meio de imposição de restrições à veiculação de conteúdo próprio pelas emissoras de TV aberta, coibindo a verticalização. O resultado foi positivo: em 1995, 70% dos conteúdos veiculados pelas emissoras eram independentes, possibilitando a revogação da lei.

As cotas da Lei 12.485

A lei brasileira busca estimular o aumento da produção de conteúdo audiovisual brasileiro por meio de três tipos de cotas. A primeira cota se refere ao conteúdo veiculado propriamente dito. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente. Isto é, apenas 2,08% do conteúdo semanal devem ser brasileiros e 1,04% devem ser brasileiros e independentes.¹¹ Haverá regra de transição: ano 1, 1h10min; ano 2, 2h20min; ano 3, 3h30min.

A segunda cota diz respeito aos canais. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada três canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos um deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado. Canal esse que veicule majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado. A empacotadora estará obrigada a cumprir essa cota até o limite de 12 canais brasileiros de espaço qualificado. Nesse caso, também haverá transição: um em cada nove canais no primeiro ano; em cada seis canais no segundo ano;

e um em cada três canais a partir do terceiro ano.

Da parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado de que trata a cota mencionada anteriormente, pelo menos um terço deverá ser programado por programadora brasileira independente.

A terceira cota diz que, dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos dois deverão veicular, no mínimo, 12 horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro criado por produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre. Ainda, a programadora de pelo menos um desses canais não poderá ser controlada, controladora ou coligada à concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Por fim, nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação.¹²

O objetivo das cotas é estimular tanto o surgimento de canais e programadoras brasileiras, quanto a produção de conteúdo brasileiro de maior valor agregado, como filmes, obras seriadas, documentários e animação. As cotas aumentam a inter-relação entre programadores, emissoras de TV e produtores de conteúdo. Isso aquece o mercado de trabalho para roteiristas, diretores, produtores, técnicos, atrizes, atores, além de outros segmentos da cadeia do audiovisual, como o de infraestrutura e de pós-produção. E ainda possibilita a exportação de conteúdo, pois os canais internacionais podem carregar esse conteúdo também para outros países, como forma de amortização do custo de produção.

Impacto na produção de conteúdo nacional e a participação do BNDES

Os dois grandes impactos no mercado da TV paga serão a entrada de novas operadoras (teles), como distribuidoras, e o aumento da demanda por produção de conteúdo nacional, inclusive independente. Cabe aqui uma análise do segundo impacto.

A perspectiva é triplicar a demanda por conteúdo audiovisual nacional. Atualmente, considerando os atuais canais de espaço qualificado, a média de veiculação de conteúdo nacional por canal de espaço qualificado é de dez minutos por dia, resultando em setenta minutos semanais. Isso já é suficiente para cumprir a cota de veiculação para o primeiro ano (2012), havendo a necessidade de aumento para 140 minutos no segundo ano (2013), e para 210 minutos no terceiro (2014), sendo metade do tempo de produção independente. Após os três anos iniciais, a média de veiculação de conteúdo nacional seria de trinta minutos por dia em cada canal, o que daria cerca de 45 horas de produção nacional por dia.

Para financiar esse aumento diário de aproximadamente vinte minutos em cada canal de conteúdo qualificado da produção nacional, requerido para os próximos dois anos, é previsto a elevação da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), que passará a ser paga por todos os prestadores de serviços de telecomunicações que carreguem conteúdos audiovisuais em suas transmissões.¹³ Esse acréscimo da arrecadação ocorrerá sem a elevação da carga tributária, já que haverá a redução de 45% para 33% do percentual incidente na base de cálculo da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), paga pelos mesmos prestadores de serviço ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). A Condecine será destinada a produtoras do Norte e do Nordeste

¹¹ A cota de conteúdo independente equivale a aproximadamente um filme por semana (1h45) ou dois episódios de uma série (52 min).

¹² Evita transmissão exclusiva da informação por um único canal.

¹³ A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) é cobrada em toda "prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais".

(30%); a produtoras independentes (10%); e a outras produtoras nacionais (60%).

A Ancine participará do financiamento do setor por meio de seu Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que, tendo o BNDES como agente financeiro central e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) como agente financeiro, criará novas linhas de investimento a partir da arrecadação da Condecine. Assim, será possível estimular a multiplicação e o fortalecimento das empresas produtoras e programadoras nacionais independentes.

A intenção da Ancine é continuar alavancando projetos dos agentes

econômicos de todas as atividades audiovisuais e acelerar ainda mais o crescimento do setor, inclusive com mecanismos indutores regionais para estimular novos mercados em todo o Brasil. O BRDE será o responsável pela execução operacional das linhas de ação do FSA voltadas para produção e distribuição de filmes e obras para TV, o que engloba a realização de chamadas públicas, contratação dos projetos, formalização jurídica e gestão dos fluxos financeiros de cada projeto.

Atualmente, o BNDES já financia a cadeia do audiovisual. Em seis anos de Procult – Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura, foram financiados 12 projetos de produção de conteúdo e de infraestrutura audiovisual nacional,

no valor conjunto de R\$ 42 milhões. Assim, por meio do Procult, o Banco poderá ter um papel primordial no financiamento da cadeia produtiva do audiovisual, concedendo crédito tanto para a implantação dos planos de negócios das produtoras independentes, que precisarão se estruturar e profissionalizar para atender ao aumento de demanda esperado, como para outros segmentos da cadeia também, tal qual o de programação. O BNDES também poderá atuar na capitalização de empresas por meio da BNDESPAR.

Elaborado pelo Departamento de Cultura Entretenimento e Turismo

Equipe responsável:

Marina Moreira da Gama, Gustavo Mello e Marcelo Goldenstein

Editado pelo Departamento de Divulgação



BNDES *O banco nacional do desenvolvimento*

Ministério do
Desenvolvimento, Indústria
e Comércio Exterior

