

Exma. Senhora  
Presidente da Comissão de Cultura e  
Comunicação,  
Deputada Ana Paula Vitorino

Lisboa, 31 de julho de 2020

**Assunto:** Contributo da GEDIPE sobre a Proposta de lei n.º 44/XIV/1.ª — Transpõe a Diretiva (UE) 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, respeitante à oferta de serviços de comunicação social audiovisual

Exma. Senhora Deputada,

A GEDIPE- Associação para a Gestão Coletiva de Direito de Autor e de Produtores Cinematográficos e Audiovisuais, entidade de gestão coletiva que representa o setor dos produtores cinematográficos e audiovisuais independentes, em Portugal, cobrando e distribuindo os direitos de autor e conexos que a lei reconhece a estes últimos, agradece a oportunidade de poder pronunciar-se sobre o texto da Proposta de lei que visa proceder à transposição para o ordenamento jurídico interno de Portugal da Diretiva (UE) n.º 2018/1808, do P.E. e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera a Diretiva 2010/13/EU de 10.03.2010, ou seja a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual mais conhecida pelo acrónimo em inglês AVMS(Audiovisual Media Services), diploma de importância fundamental e natureza estruturante do setor onde se desenvolve a principal atividade das associadas da GEDIPE, e ao qual dedica a maior atenção e do qual depende,

---

significativamente, o setor onde desenvolve a sua atividade e a atividade das suas associadas.

Nesta apreciação, começaremos por um breve enunciado das posições assumidas pela GEDIPE, em forma de resumo executivo, o qual será desenvolvido em três partes, nomeadamente, comentários de natureza geral, comentários na especialidade e propostas/ recomendações de política legislativa, para fundamentar melhor cada posição.

## **I. RESUMO EXECUTIVO**

- A GEDIPE aprova, em termos gerais, a forma proposta para a transposição para o nosso ordenamento da Diretiva (UE) 2018/1808 que revê a Diretiva AVMS;
- A GEDIPE salienta a importância de a legislação sobre televisão passar a regular também, embora com as imitações inerentes à ausência de responsabilidade editorial, os novos serviços de partilha de vídeo, dada a crescente proeminência destes no mercado da atenção do público consumidor de conteúdo audiovisual;
- A GEDIPE aplaude a introdução, no n.º 2 do art.º 45.º da LTVSAP, de uma obrigação a cargo dos operadores de serviços audiovisuais a pedido de assegurarem uma quota mínima de 30% e uma posição proeminente, devendo essa quota ser apurada em função do número de títulos publicamente disponíveis a cada momento, e contando cada temporada de uma série como uma longa-metragem<sup>1</sup>;
- A GEDIPE aplaude o alargamento das obrigações de contribuição financeira e de investimento em produção independente aos fornecedores de serviços de comunicação social estabelecidos noutro Estado-Membro que visem o mercado nacional e nele captem receita, mas chama a atenção para a estrita necessidade de mecanismos que permitam a efetivação dessas obrigações mediante cooperação internacional, sobretudo, entre autoridades reguladoras independentes nacionais;

---

<sup>1</sup> Cfr. Orientações da Comissão Europeia, publicadas no J.O C223, pág. 10 de 07.07.2020

- 
- A GEDIPE considera que a tabela de obrigações de investimento proposta representa uma solução equilibrada, adequada à especificidade do mercado nacional que torna o investimento mais justo e proporcional à dimensão do tecido empresarial nacional, sem prejuízo da sua aplicabilidade a operadores estrangeiros.
  - A GEDIPE chama a atenção para a necessidade de evitar sobreposição de escalões, pelo que, na versão definitiva da tabela, deverá inserir-se o símbolo “>” no valor que funciona como limiar (valor de entrada) de cada escalão. Também será importante explicitar que a alternativa prevista em numerário funciona como alternativa à efetivação de investimento direto ou para o caso de incumprimento ou não entrega de elementos necessários ao cálculo da obrigação. O que parece não estar previsto é o regime aplicável aos operadores cujos rendimentos não tenham de ser declarados em Portugal, mas noutros Estados-Membros, e em que os elementos disponibilizados nesses Estados-Membros não discriminem a receita pela origem geográfica, ou seja, não permitam apurar a parte do rendimento que é obtida em Portugal. Nesse caso, terá de ser previsto o enquadramento na tabela, ao valor máximo, para incentivar aqueles à cooperação.
  - De aplaudir também a equiparação das infrações ao regime da Lei do Cinema e das Atividades Cinematográficas ao RGIFNA e bem assim a possibilidade de o ICA, I.P. lançar mão do processo de execução fiscal para efetivação das respetivas taxas.
  - A GEDIPE não pode deixar de chamar a atenção para um problema que existe na lei e que esta PPL não resolve, que assenta, essencialmente, nas definições mantidas inalteradas pela PPL: os conceitos de “*obra de produção independente*” e de “*produtor independente*” são de primordial importância para efeitos de verificação e controlo do respeito pelo disposto no artigo 17.º da Diretiva AVMS e, em particular, do artigo 46.º da LTVSAP que transpõe, em Portugal, aquela disposição<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Este problema foi identificado com precisão como uma limitação e constrangimento regulatório, no documento intitulado Plano Legislativo e Regulatório Português para o Audiovisual (Propostas Específicas de recomendações do estudo estratégico “Produção de Conteúdos Audiovisuais em

- 
- A definição de obra de produção independente deverá ser harmonizada entre a LTVSAP (Lei da Televisão) e a LACA (Lei do Cinema) e deverá ter a redação seguinte:

**«Obra de produção independente»,**

***A obra cinematográfica e audiovisual produzida por um produtor independente e que satisfaça cumulativamente os seguintes requisitos:***

- i) Detenção, pelo produtor independente, da titularidade dos direitos sobre a obra produzida, com a clara definição contratual da duração e dos limites dos direitos de difusão cedidos aos operadores de televisão, sendo que, em caso de coproduções entre produtores independentes e outros operadores, designadamente operadores de televisão, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou distribuidores, a qualificação como obra de produção independente depende, precisamente, dessa detenção, pelo produtor independente;***
  - ii) Obra produzida com autonomia criativa e liberdade na forma de desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à escolha dos estúdios, atores, meios e distribuição, sendo que, em caso de coproduções entre produtores independentes e outros operadores, designadamente operadores de televisão, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou distribuidores, as decisões relativamente à produção sejam adotadas por acordo, tendo em vista a qualidade técnica e artística da obra.”***
- É fundamental que uma obra audiovisual não possa ser considerada de produção independente se o produtor independente dessa obra tiver transmitido para o adquirente todos os seus direitos de propriedade intelectual sobre ela, o que sucede com frequência nas obras encomendadas pelos operadores de televisão.

---

Portugal” (Relatório Final) elaborado pelas consultoras EY e Augusto Mateus & Associados por iniciativa da APIT- Associação de Produtores Independentes de Televisão, e disponível em [http://www.apitv.com/uploads/3/9/7/2/3972593/plano\\_legislativo\\_regulat%C3%B3rio\\_portugu%C3%AAs\\_audiovisual.pdf](http://www.apitv.com/uploads/3/9/7/2/3972593/plano_legislativo_regulat%C3%B3rio_portugu%C3%AAs_audiovisual.pdf).

- Os produtores independentes deverão reter os direitos de uso secundário, já que são os produtores os principais interessados na divulgação das suas produções, sem prejuízo da contratualização dos direitos necessários para a difusão pelo operador.
- A quota mínima de exibição de obras de produção independente em língua original portuguesa também deverá aumentar, por exemplo, para 25%, em linha com o aumento de oportunidades e níveis de investimento em produção europeia.
- Os serviços audiovisuais a pedido deverão ter uma quota mínima obrigatória de obras produzidas originariamente em língua portuguesa com menos de cinco anos.

## II. COMENTÁRIOS DE NATUREZA GERAL

Esta nova Diretiva visa, essencialmente, proceder à revisão da Diretiva AVMS e adaptá-la às novas realidades do mercado, considerando, nomeadamente, a convergência atual entre a televisão e os serviços de Internet, os progressos técnicos e os novos hábitos de visualização, em particular dos mais jovens, que mudaram significativamente, como se pode ler no preâmbulo da Proposta de Lei n.º 44/XIV.

As matérias em que a nova Diretiva reforça significativamente as obrigações dos serviços de comunicação social audiovisual são as seguintes:

- i) a promoção da produção e difusão de obras portuguesas;
- ii) o aprofundamento da equidade concorrencial entre os vários tipos de serviços, bem como entre os operadores nacionais e os estrangeiros cujos serviços são oferecidos ao público situado em território português;
- iii) a melhoria das condições de financiamento dos serviços televisivos nacionais;
- iv) o aumento dos níveis de proteção dos menores e dos consumidores;
- v) o reforço da acessibilidade das pessoas com deficiência e demais pessoas com necessidades especiais aos serviços de comunicação social audiovisual;

vi) o incremento das competências de literacia mediática; e

vii) a prevenção do discurso do ódio, do incitamento à violência e do terrorismo.

São de interesse para a GEDIPE, fundamentalmente, as primeiras três prioridades, pelo que iremos focar os nossos comentários na sua implementação concreta pela Proposta de Lei. Acresce ainda que esta Diretiva traz, de modo inovador, para o campo da regulação do setor audiovisual - embora com algumas diferenças substanciais em relação aos chamados “*serviços de comunicação social audiovisual*” (serviços de programas de televisão e serviços audiovisuais a pedido) - uma nova realidade, com uma relevância cada vez maior no mercado do consumo audiovisual, que são os chamados “*serviços de plataforma de partilha de vídeo*” a que corresponde a definição seguinte:

*«Serviço de plataforma de partilha de vídeos» um serviço na aceção dos artigos 56.º e 57.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que, no seu todo ou em parte dissociável, tem como principal finalidade ou como uma funcionalidade essencial a oferta ao público em geral de programas e, ou, de vídeos gerados pelos utilizadores, sendo:*

*i. A respetiva organização determinada pelo fornecedor da plataforma de partilha de vídeos, nomeadamente por meios automáticos ou por algoritmos, em particular através da apresentação, da identificação e da sequenciação, mas não exercendo tais fornecedores responsabilidade editorial sobre os programas e, ou vídeos gerados pelos utilizadores;*

*ii. Destinados a informar, distrair ou educar;*

*iii. Difundidos através de redes de comunicações eletrónicas, na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2002/21/CE.»*

Em consonância com esta definição, introduz uma outra, que é a de “*Vídeo gerado pelos utilizadores*» um conjunto de imagens em movimento, com ou sem som, que:

i. Constitui um elemento autónomo, independentemente da sua duração;

ii. É criado por um ou mais utilizadores; e

iii. É carregado para uma plataforma de partilha de vídeos pelo utilizador que o criou ou por outros utilizadores;»

---

Para isso, esta Diretiva introduz um capítulo novo, dedicado aos «*serviços de plataformas de partilha de vídeos*», às quais passam a ser exigíveis algumas obrigações em matéria de comunicações comerciais audiovisuais, nomeadamente as medidas de proteção de menores contra programas, vídeos gerados pelos utilizadores e comunicações comerciais audiovisuais (adiante genericamente referidas como “conteúdos audiovisuais” suscetíveis de prejudicar o seu desenvolvimento físico, mental ou moral, e do público em geral contra conteúdos que contenham incitamentos à violência ou ao ódio contra grupos de pessoas ou membros desses grupos com base num dos motivos referidos no artigo 21.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que, por comodidade, passamos a transcrever:

**“Artigo 21.º**

***Não discriminação***

*1. É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.*

*2. No âmbito de aplicação dos Tratados e sem prejuízo das suas disposições específicas, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade.”*

*Aplicam-se também às referidas plataformas de partilha de vídeo, a proteção do público em geral contra conteúdos audiovisuais cuja divulgação constitua uma atividade que seja uma infração penal nos termos do direito da União, a saber, o incitamento público à prática de infrações terroristas, tal como disposto no artigo 5.º da Diretiva (UE) 2017/541, as infrações relativas à pornografia infantil, tal como disposto no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 2011/93/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e as infrações de caráter racista e xenófobo, tal como disposto no artigo 1.º da Decisão-Quadro 2008/913/JAI.”*

Para além disso, a nova Diretiva estende também aos «*serviços de plataforma de partilha de vídeos*» a regulamentação das comunicações comerciais audiovisuais, no que respeita às que são por elas próprias comercializadas, vendidas ou organizadas, o que se harmoniza

bem com a orientação crescente, não apenas a nível do Direito da UE, mas também noutros ordenamentos jurídicos, como os EUA, a Austrália ou a Ásia, onde o papel das prestadoras de serviços da Sociedade de Informação deixou de ser percecionado como meramente neutral ou passivo e passou a ter reconhecidamente uma natureza de exploração comercial dos próprios conteúdos audiovisuais carregados pelos utilizadores, assente na organização, na promoção, na catalogação e na monetização destes conteúdos.

A GEDIPE não pode deixar de assinalar a coerência desta política regulatória com a linha adotada no art.º 17.º da Diretiva (UE) 2019/790 do P.E. e do Conselho, de 17 de abril, com os chamados “*prestadores de serviços de partilha de conteúdos em linha*” os quais, por definição, executam atos de comunicação ao público para os quais carecem de autorização. Embora os dois novos conceitos não se sobreponham, uma vez que na Diretiva (UE) 2018/1808 se trata apenas de vídeos (imagens em movimento com ou sem som), e sendo certo que a própria Diretiva salvaguarda a aplicabilidade a este tipo de prestadores de serviços, do regime de isenção de responsabilidade pelas infrações cometidas pelos utilizadores dos respetivos serviços, enquanto terceiros, importa, no entanto, considerar que o regime da Diretiva (UE) 2019/790 foi aprovado posteriormente à revisão da Diretiva AVMS, pelo que fica claramente prejudicada a invocação do artigo 14.º da Diretiva 2000/31/CE de 08.06 sobre Comércio Eletrónico desde que se esteja perante um prestador de serviços de partilha de conteúdos em linha segundo a definição daquela Diretiva, sendo inequívoco que um serviço de plataforma de partilha de vídeos cai nessa outra definição. O traço distintivo das plataformas de partilha de vídeo relativamente aos serviços de comunicação social audiovisual, é a ausência de exercício de responsabilidade editorial pelos conteúdos, sendo relevantes, a este respeito, as seguintes definições da Diretiva:

- «*Responsabilidade editorial*» o exercício de um controlo efetivo tanto sobre a seleção de programas e sequência cronológica da sua emissão, sob a forma de grelha de programas, no caso das emissões televisivas, como sobre a sua organização sob a forma de catálogo,

---

no caso dos serviços audiovisuais a pedido, não implicando necessariamente uma responsabilidade jurídica pelos conteúdos ou serviços fornecidos;

- «*Decisão editorial*», uma decisão tomada regularmente para efeitos do exercício da responsabilidade editorial e que está ligada ao funcionamento diário do serviço de comunicação social audiovisual.

Importa, no entanto, não confundir o tema da responsabilidade editorial pelo conteúdo difundido, que, efetivamente, não existe neste tipo de plataformas, nem poderá existir atenta a liberdade de partilha por utilizadores que são terceiros relativamente ao prestador, do regime jurídico aplicável ao licenciamento junto dos titulares de direitos de autor e conexos, sendo o mesmo o que decorre do art.º 17.º da Diretiva (UE) 2019/790, e que assenta na prática de atos de comunicação ao público e em regras de isenção especiais. A Diretiva em apreço também vem equiparar os serviços audiovisuais a pedido aos serviços de programas televisivos em termos de obrigações em matéria de proteção de menores e outros públicos sensíveis, comunicações comerciais audiovisuais e, sobretudo, quanto à promoção de obras de produção europeia: os serviços audiovisuais a pedido passam a ter uma obrigação mínima de disponibilização em catálogo de obras europeias com o mínimo de 30% relativamente à totalidade da oferta, além da obrigação de lhes dar proeminência.

## II. COMENTÁRIO NA ESPECIALIDADE

À GEDIPE interessa, particularmente, o tratamento que a nova Diretiva dá à matéria da promoção das obras de produção europeia, sendo, portanto, de salientar, pela sua importância, o art.º 13.º na medida em que a mesma Diretiva:

- Obriga os Estados-Membros a assegurarem que os fornecedores de serviços de comunicação social a pedido sob a sua jurisdição garantem uma quota mínima de 30% de obras europeias nos seus catálogos e lhes garantem uma posição proeminente;

- Permite que os Estados-Membros que exigem uma contribuição financeira para a produção de obras europeias através de [obrigações de] investimento direto em conteúdos e contribuições para fundos nacionais, alarguem essa exigência e essa obrigação de contribuição financeira aos fornecedores de serviços de comunicação social que visem audiências situadas nos seus territórios, mas que estejam estabelecidos noutra Estado-Membro, desde que [as mesmas obrigações] sejam proporcionadas e não discriminatórias (sobre este ponto importa conferir as Orientações da Comissão Europeia, publicadas no J.O C223, pág. 10 de 07.07.2020);
- Estabelece, porém, uma isenção da obrigação de contribuir para fornecedores de serviços de comunicação social com um baixo volume de negócios ou com baixas audiências (matéria que veio a ser densificada pelas referidas Orientações da CE). Estes “conceitos indeterminados” (baixo volume de negócios e baixas audiências) são concretizados por referência à Recomendação 2003/361/CE relativa ao conceito de micro, pequenas e médias empresas e equiparam “baixo volume de negócios” com a noção de microempresas, cujo volume de negócios anual é, por definição, inferior a 2 milhões de euros. No entanto, a Comissão Europeia prevê que esta determinação tenha em conta a dimensão dos mercados nacionais, os quais podem estar significativamente abaixo de 10 milhões de euros, pelo que até as microempresas poderão ter uma presença significativa no mercado, sendo que, nesses casos, os Estados-Membros poderão determinar limiares mais baixos de volume de negócios para esta isenção.
- A determinação de baixas audiências, no caso dos serviços VOD, tem de basear-se nas vendas dos serviços, no caso dos SVOD, no número de subscritores; no caso dos TVOD (VOD transacional) no número de clientes únicos/contas únicas; no caso dos AVOD (VOD com publicidade será pelo número de visitantes únicos.

- 
- Os Estados-Membros podem igualmente dispensar essas obrigações ou esses requisitos nos casos em que sejam impraticáveis ou injustificados em razão da natureza ou do tema dos serviços de comunicação social audiovisual.
  - Em que consiste esta condição “De Minimis” para obter isenção das obrigações de investimento em produção europeia e de ter 30% de obras europeias em catálogo?
  - Fornecedores que tenham um número reduzido de utilizadores ativos não terão de cumprir a quota de 30% de obras europeias em catálogo. Menos de 1% de quota de audiência (nos termos acima definidos para VOD/TVOD/AVOD e SVOD) significa uma aceitação limitada dos serviços destes fornecedores em contexto de mercados nacionais relevantes (não é fácil determinar o universo a que se aplica a percentagem). Já os serviços de programas televisivos terão a audimetria para apurar a sua dimensão, sendo dispensados de quota mínima de produção europeia os que tiverem menos de 2% de audiência.
  - Os Estados-Membros devem, portanto, determinar o limiar da isenção com base na presença e no posicionamento dos canais no mercado linear. No caso de operadores com vários canais direcionados (por exemplo, temáticos, de nicho), podem ter em conta a posição global do fornecedor para fins de apurar a isenção.
  - No que diz respeito a obrigações de investimento transfronteiras, a CE convida os Estados-Membros a considerarem isenções para empresas com volume de negócios superior a 2 milhões de euros, definindo um patamar mais elevado ou a sujeição a obrigações de investimento menos onerosas considerando em particular as possíveis dificuldades em encontrar produções nas quais investir com os recursos disponíveis nos Estados Membros em causa.

---

Importa, portanto, verificar como o legislador nacional se propõe desincumbir desta tarefa no que diz respeito às alterações a introduzir na Lei n.º 27/2007 de 30 de julho (Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, adiante LTVSAP):

- Desde logo, a PPL visa alterar o artigo 45.º da LTVSAP, onde se prevê a obrigação de promoção das obras europeias, por um lado, passando os catálogos dos serviços audiovisuais a pedido a assegurar uma quota mínima de 30% de obras europeias e uma posição proeminente.
- Até aqui, em regra, os videoclubes e os chamados OTT (acrónimo de “*over-the-top*” por serem distribuídos “em cima” do fluxo de dados que a *internet* distribui) as obras de produção europeia encontram-se catalogadas como “cinema do Mundo,” e são encontráveis mediante uma busca por País de origem, em pé de igualdade com as mais díspares origens geográficas, como o Brasil, o Japão, a Ásia, etc. , ou seja, não existe uma “chamada de primeira página”, nem uma agregação de toda a produção europeia numa só oferta, para efeitos de busca conjunta.
- Por outro lado, os mesmos operadores de serviços audiovisuais a pedido passam a estar sujeitos às contribuições e ao investimento definido na Lei n.º 55/2012 de 06 de setembro, que é a Lei do Cinema e das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, a qual também será objeto de alterações por esta PPL 44/XIV/1.ª.
- O mesmo artigo alarga ainda essas obrigações de investimento a operadores de televisão e de serviços audiovisuais a pedido que estejam sob jurisdição de outro Estado-Membro e que visem audiências situadas em território português, relativamente à receita obtida em Portugal, sem prejuízo das isenções aplicáveis.
- A GEDIPE aplaude o alargamento das obrigações de contribuição financeira e de investimento em produção independente aos fornecedores de serviços de comunicação social estabelecidos noutro Estado-Membro que visem o mercado nacional e nele captem receita, considerando-a uma medida justa e adequada.

- 
- No entanto, importa estabelecer por via regulamentar e de cooperação entre Estados-Membros mecanismos funcionais eficazes que permitam a efetivação dessas obrigações, sobretudo, entre autoridades reguladoras independentes nacionais, sem os quais não será fácil obter a vinculação desses operadores bem como os elementos de informação necessários à respetiva implementação;

Vejamos agora com maior detalhe a forma proposta pelo Governo Português para dar cumprimento a este normativo, na parte que altera a Lei n.º 55/2012 de 6 de setembro (Lei das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, adiante LACA):

- Os apoios aos distribuidores e exibidores à distribuição e exibição podem não ser apenas “financeiros”, ou seja, passa a haver possibilidade de outro tipo de apoios;
- Passam a poder ser concedidos apoios às associações profissionais e culturais do setor e outras entidades, nomeadamente nos domínios da internacionalização, da cultura cinematográfica ou da educação fílmica, desenvolvimento de audiências, formação e promoção, nos termos previstos em diploma regulamentar à futura lei.
- As taxas e as obrigações de investimento deixam de ser aplicáveis aos operadores de televisão e aos operadores de serviços audiovisuais a pedido com um baixo volume de negócios ou com baixas audiências, nos termos acima explicados à luz das orientações da Comissão Europeia.
- O custo de funcionamento do ICA (pessoal, instalações, aquisição de bens e serviços) passará a ser também coberto pelo OE e não apenas pela taxa sobre exibição de publicidade (3,2% dos 4% cobrados pelos operadores de televisão aos assinantes) e pela transferência da receita da ANACOM, que também transferirá as taxas de € 2 por assinatura cobradas aos serviços de televisão por assinatura.

- 
- Mantém-se, portanto, a taxa de publicidade (4%) e as taxas sobre subscrições, mas agora estendem-se aos serviços sob jurisdição de outro Estado-Membro, relativamente aos proveitos realizados no mercado nacional.
  - Prevêm-se auditorias da ANACOM aos operadores para apuramento da taxa devida ou comprovação da veracidade dos dados utilizados no respetivo apuramento e liquidação, regulando-se a responsabilidade dos operadores em caso de deteção de erros e omissões.
  - As infrações às regras do ICA são equiparadas a crimes punidos no Regime Geral das Infrações Tributárias, o que traduz a natureza parafiscal deste instituto público e passa a ser possível, para as taxas previstas na lei, o recurso à cobrança coerciva em processo de execução fiscal previsto no CPPT e na Lei Geral Tributária, com base em certidão emitida pelo ICA, IP, com valor de título executivo. Seria importante que também as obrigações de investimento previstas na subsecção II (Investimento Enquadrado) pudessem ficar abrangidas pelo referido regime de dívidas tributárias.
  - Importante alteração é o desaparecimento da norma que prevê uma obrigação de investimento aplicável aos operadores de televisão privados de 0,75% das receitas anuais provenientes da comunicação comercial audiovisual, aparentemente substituída por uma tabela de investimento em função da receita angariada (neste caso, com comunicações comerciais audiovisuais).
  - Desaparece também a obrigação de investimento do setor da distribuição cinematográfica na produção cinematográfica e audiovisual em montante não inferior ao equivalente a 3 % das receitas resultantes do exercício da atividade de distribuição das obras cinematográficas no ano anterior, que corresponde a uma obrigação de investimento de 1% no setor de edição de videogramas.

- 
- O investimento das operadoras pode ser concretizado sob uma ou mais das formas discriminadas no artigos 14.º-B (operadores de televisão), 15.º (distribuidores cinematográficos e editores de videogramas), 16.º (serviços audiovisuais a pedido) e 17.º (exibidores).
  - A GEDIPE, enquanto entidade representativa das produtoras cinematográficas e audiovisuais, não pode deixar de regozijar-se com a perspetiva de aumento significativo de investimento das operadoras de televisão e de serviços audiovisuais a pedido (quer as que se encontram sob jurisdição nacional quer as que não estão sedeadas em Portugal, mas endereçam o mercado nacional e nele captam receita publicitária) em produção cinematográfica e audiovisual independente que a PPL implica, se vier a ser aprovada. De saudar também são as medidas propostas de valorização das obras audiovisuais nacionais em catálogo.
  - A GEDIPE considera que a tabela de obrigações de investimento proposta representa uma solução equilibrada, adequada à especificidade do mercado nacional que torna o investimento mais justo e proporcional à dimensão do tecido empresarial nacional, sem prejuízo da sua aplicabilidade a operadores estrangeiros.
  - Basta comparar, por um lado, as percentagens da receita atualmente aplicáveis aos operadores de televisão (0,75%) e a ausência de mínimos para os operadores de serviços audiovisuais a pedido com, por outro lado, as percentagens que decorrem da nova tabela anexa à Lei, que vão desde os 0,5% dos proveitos relevantes para operadores com volume de negócios entre €200.000 e €2.000.000 (fazendo uso da flexibilidade conferida pelas Orientações da Comissão Europeia para situar o limiar da sujeição acima dos €200.000 em proveitos relevantes) aos 4% dos proveitos para operadoras com volumes de negócios superiores a €50.000,000. Os escalões intermédios vão de €2.000.000 a €10.000.000 (taxa

---

aplicável de 1%) de €10.000.000 a €25.000.000 (taxa aplicável de 2%) e de €25.000.000 a €50.000.000 (taxa aplicável de 3%). Chama-se a atenção para a necessidade de evitar sobreposição de escalões pelo que deverá inserir-se o símbolo “>” no valor que funciona como limiar de entrada de cada escalão.

- Também será importante explicitar que os valores em dinheiro constantes da tabela funcionam como alternativa à efetivação de investimento direto, como sucede atualmente. Tal como consta atualmente da proposta, a tabela parece admitir que seja o operador a optar pela forma como se irá calcular o valor da sua própria obrigação de investimento, o que certamente não será o mais desejável porque, nesse caso, optará, em regra, pelo resultado que gerar a menor obrigação.
- O que não está previsto na proposta é o regime aplicável aos operadores cujos rendimentos não tenham de ser declarados em Portugal, mas noutros Estados-Membros, e em que os elementos disponibilizados nesses Estados-Membros *não discriminem a receita por origem geográfica*, ou seja, que não permitam apurar a parte do rendimento que é obtida em Portugal.
- Nesse caso, terá de ser implementado um método de presunção, aplicando-se o valor máximo, para incentivar aqueles operadores não sediados em Portugal, à cooperação com as autoridades nacionais encarregadas de fiscalizar a atividade.
- Importa aqui referir que a GEDIPE não pode deixar de chamar a atenção para um problema que existe e que a Proposta de Lei não resolve, podendo mesmo contribuir para o agravar, caso não sejam introduzidas salvaguardas específicas, no caso concreto do investimento das operadoras de televisão e dos prestadores de serviços de obras audiovisuais a pedido em produção independente.
- O problema assenta, essencialmente, nas definições que são mantidas inalteradas pela PPL, nomeadamente, os conceitos de “*obra de produção independente*” e de “*produtor independente*”.

- 
- Estas noções são de primordial importância para efeitos de verificação e controlo do respeito pelo disposto no artigo 17.º da Diretiva AVMS e, em particular, do artigo 46.º da LTVSAP que transpõe, em Portugal, aquela disposição.
  - Este problema foi identificado com precisão como uma limitação e constrangimento regulatório, no documento intitulado *Plano Legislativo e Regulatório Português para o Audiovisual (Propostas Específicas de recomendações do estudo estratégico “Produção de Conteúdos Audiovisuais em Portugal” (Relatório Final)* elaborado pelas consultoras EY e Augusto Mateus & Associados por iniciativa da APIT- Associação de Produtores Independentes de Televisão<sup>3</sup>.
  - O artigo 2.º, n.º 1, al. i) da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (adiante, LTVSAP) determina que se considera “*Obra de produção independente’ a obra produzida por um produtor independente e que satisfaça cumulativamente os seguintes requisitos:*
    - i) Detenção da titularidade dos direitos sobre a obra produzida pelo produtor independente, com a clara definição contratual do tipo e duração dos direitos de difusão cedidos aos operadores de televisão;*
    - ii) Obra produzida com autonomia criativa e liberdade na forma de desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à escolha dos estúdios, atores, meios e distribuição;”*

No mesmo artigo 2.º, n.º 1, mas na al. p), considera-se que será:

---

<sup>3</sup>Disponível em

[http://www.apitv.com/uploads/3/9/7/2/3972593/plano\\_legislativo\\_regulat%C3%B3rio\\_portugu%C3%AAs\\_audiovisual.pdf](http://www.apitv.com/uploads/3/9/7/2/3972593/plano_legislativo_regulat%C3%B3rio_portugu%C3%AAs_audiovisual.pdf)

---

“p) ‘Produtor independente’ a pessoa coletiva cuja atividade principal consista na produção de obras cinematográficas ou audiovisuais, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

- i) Capital social não detido, direta ou indiretamente, em mais de 25 % por um operador de televisão ou em mais de 50 % no caso de vários operadores de televisão;
- ii) Limite anual de 90 % de vendas para o mesmo operador de televisão;”

- Ora o aspeto crítico reside no primeiro ponto da al. i), onde se diz que é requisito para que se esteja perante uma obra de produção audiovisual independente, a “[d]etenção da titularidade dos direitos sobre a obra produzida pelo produtor independente, com a clara definição contratual do tipo e duração dos direitos de difusão cedidos aos operadores de televisão”.
- Daqui decorre com clareza que a *titularidade* dos direitos de propriedade intelectual sobre as obras entra na *definição estrutural* de obra de produção audiovisual independente.
- O que não é claro, na definição dada no artigo 2.º, n.º 1, al. i) da LTVSAP, é o preciso tipo e extensão dos direitos de que o produtor independente tem de ser titular, e em que momento tem de ser titular desses direitos, para que a obra possa ser considerada como “obra de produção independente” para efeitos da verificação do cumprimento das quotas de produção independente previstas no artigo 46.º, n.º 1 e n.º 2 da LTV.
- Poderemos desde logo, atribuir particular importância ao facto de a lei apenas se referir à definição contratual aos direitos “de difusão”, conceito que tem um sentido particular em direito de autor, apenas abrangendo a radiodifusão, a comunicação ao público via satélite ou a distribuição por cabo ou através de plataformas ou redes similares ( na máxima extensão do conceito de “difusão”).
- **Importa que o legislador incentive a detenção de direitos de exploração comercial por parte dos produtores independentes, apenas permitindo que as obras**

---

**adquiram o estatuto de obra de produção independente se e na medida em que os chamados “direitos de uso secundário” sejam conservados pelas produtoras, sem prejuízo da necessária cedência aos operadores de televisão ou aos serviços audiovisuais a pedido, dos direitos de que estes necessitam para a respetiva atividade (*difusão, comunicação, disponibilização ao público*).**

- Já no artigo 2.º al. j) da LACA, o legislador dá uma definição algo diferente daquela que referimos: “obra de produção independente”, “[é] a obra cinematográfica e audiovisual produzida por um produtor independente e que satisfaça cumulativamente os seguintes requisitos: i) Detenção da titularidade dos direitos sobre a obra produzida pelo produtor independente, sendo que, em caso de coproduções entre produtores independentes e outros operadores, designadamente operadores de televisão, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou distribuidores, a detenção da titularidade dos direitos é definida na proporção da respetiva participação no orçamento total da produção; ii) Obra produzida com autonomia criativa e liberdade na forma de desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à escolha dos estúdios, atores, meios e distribuição, sendo que, em caso de coproduções entre produtores independentes e outros operadores, designadamente operadores de televisão, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou distribuidores, as decisões relativamente à produção sejam adotadas por acordo, tendo em vista a qualidade técnica e artística da obra”.
- Assim sendo, num modelo de coprodução, conforme resulta desta última definição, a repartição da “titularidade dos direitos é definida na proporção da respetiva participação no orçamento total da produção”.
- Coerentemente, seguindo-se a mesma lógica, num modelo de encomenda em full funding a um produtor independente (em que o operador de televisão financia a totalidade da produção da obra) este operador ficará, tipicamente, detentor de

---

todos os direitos sobre a obra produzida, sendo essa, em geral, a situação que resulta da definição contratual nos modelos de contratos vigentes em Portugal.

- Tipicamente, os produtores independentes, em Portugal, não ficam detentores de direitos patrimoniais sobre as obras produzidas, cedendo-os, na totalidade, aos adquirentes, em particular quando se trata de obras de encomenda ao abrigo do art.º 14.º do CDADC.
- Importa corrigir de vez a situação ambígua que permite assimilar a uma obra de produção independente aquelas em que os direitos sejam adquiridos, na totalidade, pelos operadores de televisão, situação que inibe as produtoras de procederem à exploração comercial dos chamados direitos de uso secundário e, atualmente, de os colocar nas novas plataformas e promover a sua divulgação noutros serviços de conteúdos audiovisuais que não necessariamente os que são habitualmente utilizados pelos operadores de televisão que os encomendaram.
- Um conceito de obra de produção independente que requeresse estritamente a manutenção da titularidade de direitos na esfera do produtor independente, não cedidos, portanto, ao operador de televisão que as encomendou, iria, naturalmente, excluir desse conceito de obras de produção independente um número significativo de obras audiovisuais encomendadas por operadores de televisão a produtores independentes, mas seria fundamental para permitir às produtoras independentes a criação de “portefólios” de direitos que certamente seriam mais valorizados do que em poder das operadoras de televisão.
- Importaria, pois que, para efeitos de verificação do preenchimento das quotas de produção independente previstas no artigo 46.º, n.º 1 e 2 da LTVSAP, a definição do artigo 2.º, n.º 1, al. i) da mesma lei não deixasse margem para dúvidas que, quando um operador de televisão fica detentor da totalidade dos direitos patrimoniais sobre obras produzidas por um produtor independente, essa obra não pode ser

---

considerada uma obra de produção independente para efeitos da LTVSAP, sob pena de se desvirtuar o conceito e a natureza da obra de produção independente.

- Ao mesmo tempo, imporá desligar a qualidade de produção independente da respetiva fonte de financiamento, precisamente para não desincentivar o investimento por parte dos operadores de televisão e prestadores de serviços audiovisuais a pedido em produção independente: se o respetivo investimento não resultar em obras de produção independente, devido à fonte de financiamento, de nada valerá estabelecer quotas mínimas de emissão de obras de produção independente.
- Por outras palavras: se a qualidade de produção independente depender, em maior ou menor medida, da origem do financiamento, uma obra totalmente financiada por um operador de televisão ou de serviços audiovisuais a pedido nunca poderá contar para a quota de emissão/disponibilização de produção independente desse mesmo operador, o que dificultará sobremaneira o cumprimento dessa obrigação.
- É, por essa razão, decisivo assegurar que a titularidade de direitos secundários sobre as obras audiovisuais se manterá na esfera do produtor independente que as criou para que estejamos, à luz do considerando 71.º da Diretiva AVMS, perante uma obra qualificável como de produção independente para efeitos do cômputo da quota prevista no artigo 17.º da mesma Diretiva transposto pelo artigo 46.º da LTVSAP.
- E o que deverá entender-se por direitos de uso secundário? Trata-se de uma categoria de direitos com contornos difusos, abrangendo um conjunto de direitos que, por contraposição aos direitos primários, de exibição inicial da obra, apresentam um carácter que se afigura residual, correspondendo à ideia de “long

---

*tail*'' na cadeia de exploração de uma obra audiovisual, inicialmente proposta por Chris Anderson<sup>4</sup>. Poderemos assumir, à partida, que os direitos secundários serão:

- Direitos de exibição em outros serviços de distribuição televisiva do conteúdo audiovisual em causa, como os direitos de retransmissão por cabo ou IPTV e ou radiodifusão por satélite para outros territórios;
  - Direitos de comunicação ao público, como sucede em hotéis, restaurantes, bares, e outros estabelecimentos de acesso público sem entrada paga<sup>5</sup>;
  - Outros direitos de media distintos dos direitos de exibição primários, como direitos de VoD, tipicamente decorrido certo tempo após a exibição inicial), de direitos *over-the-top* (difusão dos conteúdos em causa noutras plataformas), de direitos de reprodução, que dão direito a remuneração por cópia privada...
  - Direitos de exploração económica, isto é, receitas líquidas da exploração comercial da obra audiovisual em causa, que poderão incluir, eventualmente, os direitos de merchandising relativos a produtos associados a esses conteúdos audiovisuais, etc. etc.
- É da maior conveniência que a preservação da titularidade de, ao menos, determinados direitos secundários sobre as obras audiovisuais adquiridas, ou encomendadas, por operadores televisivos a produtores independentes, seja considerada um elemento imprescindível para que essas obras contem para efeitos do preenchimento das percentagens/quotas previstas no artigo 46.º LTV.

---

<sup>4</sup> ANDERSON, Chris (2004) *The Long Tail*, in *Wired*; (2006) Ed.Hyperion (o livro ganhou o Prémio Gerald Loeb de Melhor Livro de Negócios do Ano. Cfr. <https://miloszkrasinski.com/the-long-tail-effect-theory-in-practise-explained/>)

<sup>5</sup> Como é sabido, os direitos de comunicação ao público dos organismos de radiodifusão limitam-se aos estabelecimentos que cobram entradas para se poder ter acesso ao visionamento do conteúdo.

- Assim, a definição de obra de produção independente deverá ser harmonizada entre a LTVSAP (Lei da Televisão) e a LACA (Lei do Cinema) e deverá ter a redação seguinte:

**«Obra de produção independente»,**

***A obra cinematográfica e audiovisual produzida por um produtor independente e que satisfaça cumulativamente os seguintes requisitos:***

- ii) Detenção, pelo produtor independente, da titularidade dos direitos sobre a obra produzida, com a clara definição contratual da duração e dos limites dos direitos de difusão cedidos aos operadores de televisão, sendo que, em caso de coproduções entre produtores independentes e outros operadores, designadamente operadores de televisão, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou distribuidores, a qualificação como obra de produção independente depende, precisamente, dessa detenção, pelo produtor independente;***
- ii) Obra produzida com autonomia criativa e liberdade na forma de desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à escolha dos estúdios, atores, meios e distribuição, sendo que, em caso de coproduções entre produtores independentes e outros operadores, designadamente operadores de televisão, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou distribuidores, as decisões relativamente à produção sejam adotadas por acordo, tendo em vista a qualidade técnica e artística da obra.”***

- É fundamental que uma obra audiovisual não possa ser considerada de produção independente se o produtor independente dessa obra tiver transmitido para o adquirente todos os seus direitos de propriedade intelectual sobre ela, o que sucede com frequência nas obras encomendadas pelos operadores de televisão.
- Os produtores independentes deverão reter os direitos de uso secundário, já que são os produtores os principais interessados na divulgação das suas produções, sem

---

prejuízo da contratualização dos direitos necessários para a exploração pelo operador de televisão ou de serviços audiovisuais a pedido.

- Repare-se que, conforme bem observam os autores do documento supracitado, intitulado Plano Legislativo e Regulatório Português para o Audiovisual, o considerando 71.º da Diretiva AVMS milita nesse sentido, ao conceder aos Estados-Membros uma ampla margem de manobra para o efeito de promoverem as produções internas. Na verdade, basta verificar os termos amplos como apresenta os elementos a ter em conta pelos Estados-Membros ao introduzirem essas definições nos seus direitos internos, facilmente se verificando, também no plano comparatístico, que essas definições possam variar (e variam) significativamente de Estado-Membro para Estado-Membro.
- Concluímos, assim, que a Diretiva AVMS reconhece uma ampla margem para os Estados-Membros e, em particular, Portugal, adotarem uma definição de obra de produção independente, para efeitos da observância das percentagens/quotas previstas no artigo 46.º da LTVSAP, que imponha a manutenção da titularidade dos direitos secundários (ou de alguns deles) na esfera dos produtores independentes, para que essas obras entrem na contabilização das percentagens/quotas previstas.
- Por último, é igualmente importante, em coerência com o objetivo de incentivar a produção de obras europeias, que o legislador reforce a quota mínima de programação de obras de produção independentes recentes bem como a quota de obras produzidas originalmente em língua portuguesa, constante do art.º 46.º
- Como também é sabido, as quotas e obrigações impostas nos artigos 16.º, 17.º e 13.º da AVMSD, constituem imposições de mínimos para os legisladores nacionais, pelo que nada impede na Diretiva, nem, em particular, no seu artigo 17.º, que um Estado-Membro como Portugal estabeleça, por exemplo, uma quota mínima obrigatória de difusão de obras criativas de produção independente europeia

---

superior a 10% (imagine-se, por hipótese, 25%) e acrescente depois, que metade desses 25% têm de ser obras produzidas originariamente em língua portuguesa.

- Desde logo, o artigo 4.º da Diretiva diz expressamente que os “Estados-Membros têm a liberdade de exigir aos fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição que cumpram regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas nos domínios coordenados pela presente diretiva, desde que essas regras não infrinjam o direito da União.”
- Ora, não há dúvidas que o disposto no artigo 17.º, relativamente à quota de emissão de obras de produção independente, ou o artigo 13.º, sobre obrigações de investimento, constituem domínios coordenados pela Diretiva AVMS.
- Importa assinalar-se, também, a este respeito, que a Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de maio de 2013, que aprovou o Relatório sobre a aplicação da Diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual”<sup>6</sup> salienta expressamente, no seu ponto 38, relativo a “obras independentes” “[...] a importância de o artigo 17.º da DSCSA ser implementado de forma satisfatória no que toca ao tempo médio de emissão de obras europeias por produtores independentes e sublinha a autonomia dos Estados-Membros nesta matéria; encoraja os Estados-Membros e os organismos de radiodifusão a *excederem o nível mínimo de 10%* sugerido na diretiva [itálico acrescentado]”.
- A percentagem de “*pelo menos 10% do tempo de antena*” dos operadores de televisão prevista no artigo 17.º da AVMSD não constitui, em suma, mais que uma quota obrigatória mínima a respeitar pelos operadores de televisão, de tal modo que estes ficassem impedidos de exigir aos operadores de televisão sob sua

---

<sup>6</sup> Documento (2012/2132(INI)) disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0055+0+DOC+XML+V0//PT>

---

jurisdição que tivessem de assegurar percentagens superiores a 10% do seu tempo de antena para difusão de obras de produção europeia independente.

- Assinale-se que, no plano comparatístico, há Estados-Membros que fixaram quotas superiores aos 10% previstos no artigo 17.º da AVMSD 55. Aliás, nos casos da França e da Itália, estamos, em particular, perante dois ordenamentos que fizeram uso da possibilidade conferida pelo artigo 17.º *“aos Estados-Membros, de imporem aos operadores televisivos que “reservem [...] pelo menos 10% do seu orçamento de programação a obras europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva”, em vez de terem de reservar “pelo menos pelo menos 10% do seu tempo de antena, com exclusão do tempo consagrado aos noticiários, manifestações desportivas, jogos, publicidade, serviços de teletexto e televenda”<sup>7</sup>.*
- A quota mínima de exibição de obras de produção independente em língua original portuguesa também deverá aumentar, por exemplo, para 25%, em linha com o aumento de oportunidades e níveis de investimento em produção europeia.
- Os serviços audiovisuais a pedido, por seu turno, também deverão ter uma quota mínima obrigatória de obras produzidas originariamente em língua portuguesa com menos de cinco anos.

São estas as nossas principais preocupações relativamente à matéria da PPL em apreço.

Com os melhores cumprimentos,



*Paulo Santos*  
**Diretor Geral**

---

<sup>7</sup> Cfr nota 56 do documento suprarreferido na nota 3