

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO DE MINISTROS**

"POLÍTICA AUDIOVISUAL: PRÓXIMAS ETAPAS"

1. INTRODUÇÃO

1.1. Durante o último ano a Comissão tem estado a proceder a uma revisão geral da política audiovisual, que englobou uma série de elementos, entre os quais:

- a realização, sob a presidência luxemburguesa, de um seminário de alto nível subordinado ao tema “O advento da radiodifusão digital”¹;
- a criação de um grupo de alto nível sobre o futuro da política audiovisual, presidido por um membro da Comissão (Marcelino OREJA)²;
- a realização, sob a presidência do Reino Unido, da Conferência Europeia do Audiovisual subordinada ao tema “Desafios e oportunidades da era digital”³.

1.2. Paralelamente, foram analisadas no Livro Verde adoptado pela Comissão em 3 de Dezembro de 1997⁴ as questões do alcance e da celeridade da convergência dos sectores das telecomunicações, dos *media* e das tecnologias da informação e respectivas implicações a nível legislativo. Procedeu-se seguidamente a um exercício de consulta alargado durante o qual foram ouvidos os representantes dos sectores em causa e dos Estados-membros, cujos contributos e resultados estão actualmente a ser analisados com vista a determinar o seguimento a dar ao processo. O Parlamento Europeu deverá emitir um parecer em Outubro de 1998.

1.3. Outro elemento importante é a revisão intercalar do programa MEDIA II (medidas para o desenvolvimento da indústria audiovisual europeia). Em 30 de Janeiro de 1998 ficará concluída a primeira metade do período de vigência deste programa quinquenal. Nos termos das decisões do Parlamento Europeu

¹ Seminário realizado em 17 e 18 de Novembro de 1997, cujas actas já foram publicadas.

² O relatório final do Grupo, que será transmitido ao Parlamento Europeu e ao Conselho, deverá ser aprovado em Julho de 1998.

³ A Conferência realizou-se em Birmingham de 6 a 8 de Abril de 1998. Participaram na Conferência vários deputados do Parlamento Europeu e o presidente da Comissão parlamentar da Cultura e Meios de Comunicação Social proferiu um dos discursos de encerramento. No Conselho, os ministros realizaram, em 28 de Maio de 1998, com base num documento da Presidência, um debate sobre os resultados da Conferência e respectivo acompanhamento e adoptaram as conclusões do Conselho mais adiante referidas.

⁴ COM(97)623 de 3/12/1997.

e do Conselho em que assenta o programa, a Comissão deverá apresentar um relatório de avaliação acompanhado, se for caso disso, de propostas adequadas, nos seis meses subsequentes àquela data⁵.

1.4. Em 28 de Maio de 1998, após um debate sobre os resultados da Conferência Europeia do Audiovisual, realizada em Birmingham, e sobre o futuro da política audiovisual, o Conselho decidiu, a título de conclusão instar a Comissão e a presidência austríaca a dar seguimento aos resultados da conferência de Birmingham e salientar, em especial, o facto de se tratar de uma ocasião oportuna para proceder:

- à avaliação intercalar do programa MEDIA II, que deverá explorar formas de promover uma indústria audiovisual forte e competitiva que tenha em conta a diversidade cultural europeia e a especificidade das línguas de menor difusão. (O Conselho assinalou igualmente o facto de os profissionais terem manifestado interesse na criação de instrumentos financeiros destinados a atrair capitais privados e na promoção de produções audiovisuais europeias nos mercados externos);
- à consulta sobre o Livro Verde da Comissão sobre a Convergência que permitirá à Comissão formular o Plano de Acção previsto para finais de 1998, dentro do quadro regulamentar em vigor e tendo em conta as eventuais necessidades de desenvolvimento dos serviços digitais emergentes.

1.5. A presente comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho destina-se a submeter a debate político no Parlamento e no Conselho as conclusões preliminares da Comissão sobre o processo de revisão da política audiovisual acima referido e sobre a sua posição em relação às etapas seguintes.

A comunicação incide essencialmente sobre os aspectos relacionados com os mecanismos de apoio, especialmente com o futuro do programa MEDIA II e a reformulação da proposta da Comissão destinada a atrair mais investimentos privados para o sector da produção audiovisual⁶. Estes temas justificam-se pelas seguintes razões:

- a Conferência de Birmingham confirmou que o programa MEDIA II está bem encaminhado para atingir os objectivos fixados em 1995 e demonstrou ser uma componente essencial da estratégia audiovisual da Comunidade. Contudo, poderá ser necessário que a Comissão proponha certos ajustamentos com base no relatório de avaliação e nos resultados das consultas em curso, nomeadamente as que decorrem no âmbito do grupo de alto nível, bem como nas orientações políticas que resultaram a nível do Parlamento e do Conselho da presente comunicação (a principal decisão relativa ao programa MEDIA II baseia-se no artigo 130º CE, requerendo, por conseguinte, a unanimidade);

⁵ Nº 4 do artigo 7º da Decisão 95/ 563/CE e nº 4 do artigo 6º da Decisão 95/564/CE.

⁶ A proposta da Comissão relativa à criação do Fundo Europeu de Garantia COM(95)546 continua pendente, não tendo obtido a unanimidade exigida no Conselho.

- os resultados da Conferência de Birmingham confirmaram a necessidade de um instrumento financeiro comunitário específico para promover o investimento na produção audiovisual (sector que não é presentemente abrangido pelo programa MEDIA II) e para pôr em prática outras ideias, tais como a atribuição de um prémio europeu de cinema susceptível de desempenhar um papel catalisador equivalente ao dos “Óscares” nos Estados Unidos;
- grande parte das questões regulamentares do futuro estão a ser analisadas no âmbito do Livro Verde sobre a Convergência. Assim, a presente comunicação só refere esses aspectos quando tal se afigure necessário para apresentar um quadro completo da situação.

Importa salientar que, em resultado das negociações do Uruguay Round que conduziram à adopção do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), a Comunidade e os Estados-membros continuam a poder estabelecer as suas próprias políticas de desenvolvimento do sector audiovisual. A Comissão reafirmou recentemente a sua determinação em preservar essa prerrogativa.⁷

2. EVOLUÇÕES ECONÓMICAS

- 2.1. A presente comunicação não pretende apresentar uma análise exaustiva das evoluções neste sector, uma vez que estas já foram em larga medida apresentadas e debatidas durante o processo de revisão da política audiovisual, em especial nos relatórios preliminares destinados à Conferência de Birmingham e nas conclusões dos quatro grupos de trabalho. Um dos aspectos característicos do sector audiovisual é a sua capacidade para se expandir rapidamente, sobretudo tendo em conta as novas tecnologias. O sector audiovisual é, devido à sua própria natureza, um sector com um impacto cultural especialmente forte, que tem também um potencial económico considerável. Esse potencial está patente no aumento espectacular do número de canais de televisão que foram lançados mesmo antes de surgirem as transmissões digitais. Um estudo sobre os mercados audiovisuais de futuro, que foi realizado a pedido da Comissão em 1997, avaliou o aumento das receitas globais do sector em 70% até 2005⁸.
- 2.2. Este potencial é corroborado por alguns trabalhos recentes sobre o emprego no sector audiovisual. Num documento recente da Comissão⁹ estimava-se em um milhão o número de pessoas directamente empregadas nos subsectores do cinema e da televisão na União Europeia em 1995. O mesmo documento salientava a qualificação dos postos de trabalho no sector e concluía que a sua dinâmica interna e externa, caso fosse inteiramente aproveitada, poderia transformar este sector numa fonte cada vez mais importante de criação de postos de trabalho. O potencial intrínseco do sector audiovisual foi igualmente

⁷ Ver comunicação sobre o novo mercado transatlântico COM(98)125, secção D.10(i).

⁸ Norcontel : "Economic implications of New Communication Technologies on the Audiovisual Markets".

⁹ Documento de trabalho da Comissão, Sec (1998) 837, de 14/5/1998.

confirmado nos Estados Unidos por um estudo publicado em Abril de 1998 sobre o impacto económico do sector do entretenimento na Califórnia¹⁰.

Estas considerações são especialmente importantes tendo em conta a grande prioridade atribuída à criação de postos de trabalho na União Europeia ao mais alto nível, como ficou confirmado na Cimeira do Luxemburgo sobre o Emprego. São, de facto, considerações especialmente pertinentes para as decisões tomadas neste Conselho Europeu especial, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento de aptidões e qualificações que são cruciais para o desenvolvimento económico e para a melhoria do nível de vida. Tais considerações podem também contribuir para que os trabalhadores do sector não fiquem condenados a ter empregos instáveis. Na sua comunicação sobre as políticas comunitárias de apoio ao emprego¹¹, destinada ao Conselho Europeu de Cardiff, a Comissão salientou a importância de tirar o maior partido das novas oportunidades proporcionadas pela digitalização, com especial referência à necessidade de conceder apoios públicos para facilitar o acesso ao financiamento e melhorar a formação.

- 2.3. O estudo da Motion Picture Association of America (M.P.A.) referido no ponto anterior atribuiu a explosão da procura de programas audiovisuais ao drástico crescimento dos mercados de escoamento, especialmente as salas multiplex, a televisão multicanais e o vídeo. Na Europa verificou-se um crescimento semelhante. Em 1997, por exemplo, o número de entradas nas salas de cinema (748 milhões) registou um aumento de 6,6%, atingindo o nível mais alto desde 1994, o que se deve tanto ao desenvolvimento das salas multiplex como ao êxito crescente do cinema europeu em certos mercados nacionais cruciais¹². Alguns estudos recentes revelam que o número de entradas crescerá mais 30% durante os próximos cinco anos¹³.
- 2.4. Estes dados demonstram a importância de uma estratégia de produção centrada essencialmente na distribuição. Nos Estados Unidos, o sector tem sido bem sucedido tanto na produção como na distribuição. Na Europa, pelo contrário, enquanto a produção se encontra numa boa situação em termos quantitativos, a capacidade do sector audiovisual europeu para distribuir os seus produtos deixa muito a desejar. Em 1996, foram produzidos 669 filmes (412 produções nacionais e 242 co-produções), contra 421 nos Estados Unidos e 279 no Japão¹⁴. Contudo, a distribuição dos filmes europeus

¹⁰ "State of the Industry: the Economic Impact of the Entertainment Industry on California", Motion Picture Association of America (M.P.A.), Abril de 1998. Este estudo demonstra que o emprego no sector do entretenimento cresceu 38% entre 1992 e 1996, ou seja, sete vezes mais do que na economia global da Califórnia. Este subsector contém mais de 450 000 postos de trabalho (dos quais 226 000 directamente, os restantes indirectamente). O estudo conclui que "a questão actual é saber se a futura actividade económica gerada por este crescimento se realizará na Califórnia ou noutra parte do mundo. É essencial que exista uma abordagem de apoio sustentado das autoridades públicas ao subsector do entretenimento para assegurar que este continue a gerar postos de trabalho, rendimentos, impostos e outras vantagens económicas essenciais para a Califórnia." O estudo foi aprovado pelo governador da Califórnia.

¹¹ COM(1998)354, de 3/6/1998.

¹² Observatório Europeu do Audiovisual, Anuário de 1998.

¹³ "Cinemagoing in Europe", Dodona Reaserch, Maio de 1998.

¹⁴ EUROSTAT "The Audiovisual sector in the European Economic Area in the 1990's" Statistics in Focus 98/2 de 10/2/1998.

confronta-se com sérias dificuldades, sobretudo fora dos respectivos países de origem. As taxas de exportação dentro da União Europeia (ou seja, a percentagem de entradas nos mercados não nacionais relativamente às entradas registadas em toda a União Europeia, incluindo o mercado nacional) são medíocres nos casos da Alemanha (8,8%), da França (16,2%) e da Itália (27,9%). Em contrapartida, dois terços do número de entradas atingido pelo filmes britânicos registam-se nos outros Estados-membros¹⁵. Paradoxalmente, os filmes britânicos têm muito mais dificuldades na distribuição dentro do próprio Reino Unido, onde predominam os distribuidores norte-americanos (em 1977, as cinco *majors* norte-americanas representavam 78% das receitas de bilheteira no Reino Unido)¹⁶. Em termos globais, o défice comercial UE/EUA está a aumentar a um ritmo cada vez mais rápido, tendo registado um aumento de 11% em 1995, e de 18% em 1996. O saldo negativo da balança comercial no que respeita a filmes, programas televisivos e vídeo atingiu um total de 5 600 milhões de dólares em 1996, a favor dos Estados Unidos¹⁷. Em 1996, a indústria cinematográfica norte-americana obteve melhores resultados nos mercados externos (12 095 milhões de dólares) do que no mercado interno (9 083 milhões de dólares)¹⁸. **Estes dados recentes demonstram as potencialidades de uma indústria de produção/distribuição audiovisual bem sucedida e integrada, potencialidades essas que ainda não foram concretizadas na Europa. Estes dados dão ainda mais legitimidade ao pedido insistente da Conferência de Birmingham sobre o Audiovisual para que sejam aumentados os apoios públicos ao sector audiovisual na Europa e salientam a necessidade de passar de uma abordagem centrada na produção e em estruturas fragmentadas para uma abordagem integrada e centrada na distribuição.**

3. RESULTADOS DA CONFERÊNCIA DE BIRMINGHAM

Os quatro grupos de trabalho¹⁹ da Conferência deram um contributo essencial para o desenvolvimento das futuras orientações da política audiovisual, que está a ser cuidadosamente examinado pelos serviços da Comissão. As respectivas conclusões são apresentadas detalhadamente no Anexo 1.

Contudo, importa salientar já aqui que o grupo de trabalho 2 recomendou que fosse reforçado o programa MEDIA II com o objectivo primordial de conseguir as transformações estruturais necessárias para assegurar que o sector audiovisual europeu se torne competitivo a nível mundial, contribuindo simultaneamente para a

¹⁵ Fonte: Observatório Europeu do Audiovisual, dados de 1997.

¹⁶ "A Bigger Picture: The Report of the Film Policy Review Group", Department of Culture, Media and Sports, Março de 1998.

¹⁷ Observatório Europeu do Audiovisual, Anuário de 1998.

¹⁸ Observatório Europeu do Audiovisual, Anuário de 1998.

¹⁹ GT1 "Emprego e criação de postos de trabalho no sector audiovisual"

GT2 "Apoios europeus para reforçar a competitividade do sector audiovisual"

GT3 "Um quadro regulamentar adequado para uma economia dos media assente na criatividade e criadora de emprego "

GT4 "Propriedade intelectual".

defesa da diversidade cultural na Europa. Os meios propostos foram, nomeadamente, a concentração de esforços em sistemas de apoio automático à distribuição, o reforço do desenvolvimento e a promoção das exportações.

O grupo de trabalho 3 recomendou, designadamente, que fosse seguida uma abordagem gradual para proceder a alterações na regulamentação, prevendo a manutenção de regulamentações específicas de certos subsectores e uma distinção clara entre as vertentes “infra-estruturas” e “conteúdos”. Foram ainda formuladas outras recomendações importantes relacionadas com o serviço público de radiodifusão (os Estados-membros devem definir o que é missão de serviço público e zelar pela transparência financeira), com a necessidade de assegurar “acessos abertos”, nomeadamente no contexto dos novos sistemas de acesso condicionado, e com a utilidade das abordagens “auto-reguladoras” no domínio dos serviços em linha.

Além dos resultados dos grupos de trabalho, duas outras ideias surgiram na Conferência:

- O sector audiovisual europeu necessita de uma acção de prestígio que possa contribuir para activar o seu desenvolvimento. É esse o papel desempenhado pelos "Óscares" do cinema e pelos prémios "Emmy" da televisão nos Estados Unidos. Esta ideia, aprovada pelo Presidente Santer no seu discurso de abertura em Birmingham, suscitou um interesse considerável e foi discutida no Conselho de 28 de Maio, com base num documento apresentado pela delegação italiana. A Comissão foi instada a desenvolver a proposta em estreita cooperação com os profissionais do sector.
- A Conferência demonstrou a necessidade de proceder mais regularmente - e não apenas de quatro em quatro anos - a consultas ao sector e a outras partes interessadas (tais como as associações de telespectadores) sobre a evolução das medidas de acção, mediante a realização de uma grande conferência, embora numa escala mais reduzida. Essas consultas periódicas poderiam ser realizadas através da criação de um mecanismo formal de consulta que se reuniria sob a égide da Comissão, dependendo a periodicidade das reuniões dos imperativos da agenda.

A acção de acompanhamento deve ser orientada **em dois sentidos**:

- **aperfeiçoar os mecanismos de apoio;**
- **reexaminar o quadro regulamentar.**

4. APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS DE APOIO

4.1. Da análise da política audiovisual têm resultado algumas indicações claras quanto às futuras orientações dos mecanismos de apoio europeus ao sector. As análises têm demonstrado – e esses dados foram confirmados em Birmingham – que o sector audiovisual se caracteriza cada vez mais por uma disjunção entre, por um lado, um pequeno número de empresas bem capitalizadas, que controlam os sistemas de fornecimento electrónico e que estão a evoluir para uma maior integração europeia, e, por outro lado, o sector europeu da

produção e distribuição, que permanece fragmentado e subcapitalizado. Esta situação suscita dúvidas quanto à capacidade da Europa para dar resposta ao rápido crescimento de novos mercados mediante uma oferta de programas abundante e diversificada. Tem sido salientada a necessidade de proteger e promover a extraordinária diversidade cultural europeia. Existe um largo consenso quanto ao facto de as políticas comunitárias e nacionais se poderem complementar melhor se se concentrarem, a nível comunitário, nos objectivos económicos e estruturais e, a nível nacional, nos objectivos culturais. É necessário que a Comunidade continue a ter em conta as necessidades específicas dos países com reduzida capacidade de produção audiovisual e/ou com uma área geográfica e linguística restrita. A opinião geral, confirmada pelo aval dado ao programa pelos profissionais em Birmingham, é a de que o programa MEDIA II está bem encaminhado para atingir os objectivos fixados em 1995. Contudo, tal como foi salientado pelos profissionais, para que o programa possa ter efeitos significativos a longo prazo nas estruturas do sector audiovisual europeu, é necessário reforçá-lo substancialmente.

- 4.2. A Comissão partilha da opinião expressa na Conferência de Birmingham segundo a qual é importante reforçar o papel atribuído aos sistemas de apoio automáticos, especialmente no domínio da distribuição (cinema, televisão e vídeo) de obras europeias. Os sistemas automáticos estão estreitamente relacionados com o êxito efectivo no mercado, sendo por conseguinte mais eficazes do que os mecanismos selectivos para obter progressos estruturais²⁰. Tal como já foi referido no ponto relativo às evoluções económicas, os progressos estruturais são indispensáveis para que a Europa possa coadunar o seu potencial em termos de produção com o êxito efectivo no mercado, mediante uma distribuição eficaz dos seus produtos, especialmente em mercados não nacionais. Os sistemas automáticos têm também a vantagem de poder ser administrados com menores custos. Os sistemas de subvenção automáticos existem a nível nacional e regional em 11 países europeus, representando em França, por exemplo, 71% do financiamento total e, em Espanha, 47%²¹ (importa salientar que a Comissão autorizou, em 3 de Junho de 1998, o sistema francês, com base no n° 3, alínea d), do artigo 92° CE.
- 4.3. O programa MEDIA II (sector da distribuição) prevê igualmente um sistema de apoio automático. Uma vez que o objectivo é promover a circulação dos filmes europeus na Europa, o apoio é concedido em função das entradas obtidas pelos filmes europeus fora do território nacional. O sistema inclui um mecanismo de “discriminação positiva” destinado a compensar o facto de os Estados-membros mais pequenos tenderem a produzir menos filmes.

²⁰ Sistemas automáticos são sistemas em que o apoio financeiro (independentemente da forma que assumir - subsídios, empréstimos, etc) é automaticamente concedido a um produtor (ou a um distribuidor), com base num conjunto de critérios objectivos, filme-por-filme ou a um conjunto de filmes (ou programas). Por exemplo, quando determinado filme atinge um milhão de entradas, o sistema em causa concede um apoio de, por hipótese, 1 ecu por entrada, recebendo a empresa de produção/distribuição 1 MECU para investir na produção do seu próximo filme. Os sistemas automáticos premeiam o êxito.

²¹ “Análise Comparativa dos Mecanismos de Apoio Nacionais”, Observatório Europeu do Audiovisual/ Centre National du Cinéma, Maio de 1998.

O sistema foi criado por um período experimental de dois anos e revelou-se um êxito²². A sua continuação e qualquer reafecção de recursos interna entre os sistemas automáticos e os sistemas selectivos do programa MEDIA podem ser decididas com base numa proposta da Comissão ao comité instituído por força do artigo 5º da Decisão do Conselho 95/563/CE. No entanto, a extensão do âmbito do sistema (actualmente o sistema automático só se aplica ao cinema, mas a sua extensão a outras áreas de distribuição de conteúdos, especialmente ao vídeo e à televisão, afigura-se desejável) só pode ser concretizada através de uma proposta da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que seja adoptada uma decisão que altere a Decisão 95/563/CE. Além disso, qualquer reforço do sistema mediante o aumento dos respectivos recursos dependerá da aprovação da Autoridade Orçamental aquando do processo orçamental anual. À luz dos resultados da ampla consulta efectuada até à data, a Comissão considera que talvez seja necessária uma proposta desse tipo para que o programa MEDIA II possa atingir os objectivos estruturais que lhe foram fixados. Em qualquer dos casos, o necessário reforço do apoio à distribuição por intermédio do programa MEDIA II não deve ser realizado em detrimento do apoio ao desenvolvimento²³ e à formação, que são elementos essenciais para que o sector audiovisual possa, a montante do actual processo de produção, criar filmes e outras obras audiovisuais com um potencial intrínseco de êxito internacional.

- 4.4. Os profissionais presentes na Conferência de Birmingham mostraram-se fortemente interessados na criação de um instrumento financeiro destinado a atrair capitais privados para a produção audiovisual europeia. Trata-se de uma referência à proposta da Comissão relativa à criação de um Fundo Europeu de Garantia²⁴, a qual foi entusiasticamente acolhida pelo sector, pelo Parlamento Europeu e pela maioria dos Estados-membros, mas não obteve a unanimidade necessária no Conselho. A Comissão considera, contudo, que mesmo os Estados-membros que não se associaram à maioria a favor da proposta manifestaram suficiente interesse pelo princípio (de um instrumento comunitário destinado a atrair mais investimentos do sector privado para a produção de obras europeias com um potencial de comercialização internacional) para que a ideia não seja pura e simplesmente abandonada. Embora mantendo a proposta relativa à criação de um Fundo Europeu de Garantia, devem ser exploradas novas pistas aquando da revisão do programa

²² Em 1997, 123 distribuidores declararam 29,5 milhões de entradas para 245 filmes europeus. Os distribuidores europeus geraram, assim, um apoio potencial de 8,6 MECU, que pode ser reinvestido na distribuição ou produção de novos filmes até finais de 1998 (em 30 de Maio de 1998, tinham já sido investidos 4 MECU).

Em 1998, os distribuidores declararam 54 milhões de entradas, o que representa um aumento de 86% da audiência dos filmes europeus não nacionais. O apoio potencial aos distribuidores europeus está estimado em 9,5 MECU, que poderão ser reinvestidos até finais de 1999.

²³ No sector audiovisual, "desenvolvimento" significa a fase do ciclo de vida de uma obra audiovisual que precede a produção efectiva. Essa fase inclui, nomeadamente, a actividade essencial de escrita de guiões (incluindo a selecção de guiões e a revisão de projectos de guiões), bem como a elaboração de planos de actividade, a mobilização de financiamentos para a produção e as estratégias de promoção e comercialização. Todos estes aspectos contribuem para determinar o potencial da produção em termos de distribuição internacional.

²⁴ Ver nota nº 6.

MEDIA II. Uma hipótese prometedora seria o chamado plano de "titularização"²⁵. Trata-se, essencialmente, de uma forma de obter financiamentos para a produção através da venda antecipada, às instituições financeiras, das futuras receitas de um conjunto de filmes (ver Anexo 2).

A Comissão prosseguirá a sua análise da viabilidade de tais sistemas e da possibilidade de recorrer a mecanismos actuais, como o Fundo de Investimento Europeu e o Mecanismo de Garantia para as PME²⁵.

4.5. Uma nova reorientação estratégica que resultou das consultas efectuadas é a necessidade de realizar um maior esforço para promover os filmes europeus e os programas audiovisuais em mercados não europeus. O programa MEDIA II já financiou a presença colectiva de produtores europeus em alguns dos principais mercados não europeus (Toronto, Hong Kong, Los Angeles) e em alguns acontecimentos europeus destinados aos mercados de exportação (por exemplo, o MIDIA, em Madrid). Além deste tipo de apoio promocional tradicional, as consultas demonstraram a necessidade de medidas orientadas em termos mais estruturais, tais como:

- um sistema de garantias de exportação para cobrir os riscos inerentes à promoção de obras europeias em mercados externos;
- um regime de seguros/empréstimos para o estabelecimento de serviços de venda e distribuição em certos mercados cruciais (por exemplo, América do Norte e do Sul);
- criação de uma base de dados sobre os principais mercados externos destinada aos exportadores europeus²⁶.

A Comissão aprofundará as ideias acima expostas no âmbito da revisão do programa MEDIA II.

4.6. Já foi referida, no ponto 3 supra, a necessidade de uma acção de prestígio que possa contribuir para o desenvolvimento da indústria audiovisual europeia. A Comissão examinará este projecto durante os próximos meses com vista a apresentá-lo ao Conselho. É possível afirmar desde já que qualquer acção deste tipo deverá ser financiada, organizada e orientada pelo sector. Contudo, a Comunidade poderá desempenhar um importante papel auxiliar. Tal como acontece com as propostas destinadas a atribuir às actuais actividades de promoção (como o apoio a festivais de cinema) uma base jurídica consistente, quaisquer propostas concretas serão naturalmente enquadradas na revisão do programa MEDIA II.

4.7. Em suma, existe uma clara necessidade de reforçar os sistemas de apoio comunitários ao desenvolvimento do sector audiovisual. Das amplas consultas

²⁵ Cf. COM(98)222, de 7/4/1998, "Estimular o espírito empresarial na Europa: prioridades para o futuro", ponto 2.4, "Melhorar o acesso ao financiamento".

²⁶ É claro que as referidas medidas teriam de ser compatíveis com as obrigações internacionais da Comunidade (OMC/GATS).

levadas a cabo até à data surgiram já várias formas de atingir esse objectivo. A sua descrição em traços gerais na presente comunicação tem por objectivo suscitar um debate político no Conselho e no Parlamento a montante de quaisquer propostas concretas que a Comissão considere necessário apresentar. Em termos institucionais, a principal característica da abordagem da Comissão é o facto de incluir na revisão do programa MEDIA II, a apresentar em finais de 1998, tanto medidas que reforçam os sistemas em vigor, como novas medidas. A Comissão certificar-se-á igualmente de que será tirado o máximo partido da complementaridade entre o Programa MEDIA II e outros programas comunitários relevantes, como o Quinto Programa-quadro de Investigação e Desenvolvimento (em especial o programa Tecnologias da Sociedade da Informação) e o programa INFO 2000.

5. QUADRO REGULAMENTAR

5.1. Embora seja necessário rever periodicamente o quadro regulamentar e proceder, se necessário, à sua adaptação, a Comissão considera que, em geral, as necessidades imediatas em termos de regulamentação do sector audiovisual já estão asseguradas a nível comunitário por uma série de directivas (e, num caso específico, uma recomendação) recentemente adoptadas ou cujo processo legislativo se encontra em curso e que requerem plena execução. Essas directivas são as seguintes:

- nova Directiva "Televisão sem Fronteiras", em vigor desde 30 de Julho de 1997, que terá de ser transposta para a legislação nacional até 30 de Dezembro de 1998²⁷ e a respeito da qual está previsto um primeiro relatório de avaliação em 2001;
- Directiva relativa à coordenação de determinadas disposições em matéria de direito de autor e direitos conexos aplicáveis à radiodifusão por satélite e à retransmissão por cabo, cuja data de transposição era 1 de Janeiro de 1995 e sobre a qual está previsto um primeiro relatório de avaliação, o mais tardar, em 1.1.2000;²⁸
- Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera pela terceira vez a Directiva 83/189/CEE, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas²⁹. Esta directiva, que estende aos "serviços da sociedade de informação" um mecanismo de transparência regulamentar instituído em 1983, foi adoptada em Junho de 1998;
- Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos serviços que se baseiem ou consistam num acesso

²⁷ Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera a Directiva 89/552/CEE, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva; JO L202/60, de 30.7.1997.

²⁸ Directiva do Conselho 93/83/CEE; JO L248/15, de 6.10.1993.

²⁹ COM(96)392.

condicional, sobre a qual o Conselho adoptou uma posição comum em 29 de Junho de 1998³⁰;

- Directiva relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão³¹, que será brevemente objecto de um primeiro relatório de aplicação, sendo dada especial atenção à evolução da tecnologia digital. A possibilidade de alterar o âmbito da directiva está já a ser objecto de consultas no quadro do Livro Verde sobre a Convergência;
- Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na Sociedade da Informação³².

5.2. A esta série de directivas e propostas de directiva, baseadas em princípios do mercado interno sobejamente comprovados, foi acrescentada uma recomendação, adoptada pelo Conselho em 28 de Maio de 1998, sobre o reforço da competitividade do sector europeu dos serviços audiovisuais e de informação, mediante a promoção de quadros regulamentares nacionais com vista a atingir um grau comparável e eficaz de protecção dos menores e da dignidade humana³³. Esta recomendação constitui um marco importante na medida em que se trata do primeiro acto comunitário sobre o conteúdo dos serviços de informação em linha, nomeadamente os serviços disponíveis na Internet, e se baseia numa abordagem assente na auto-regulamentação³⁴.

5.3. De tudo o que acima foi exposto se depreende claramente que o sector audiovisual beneficia já de um quadro jurídico global a nível comunitário que assenta num dos princípios fundamentais do mercado interno, ou seja, a liberdade de fornecer serviços transfronteiras, e corresponde às necessidades específicas de uma actividade - a comunicação com o público. O trabalho de reflexão sobre as propostas que possam ser necessárias futuramente para garantir que o quadro regulamentar continue a estar orientado para o mercado, tendo inteiramente em conta os objectivos gerais do interesse público, está a ser realizado nomeadamente no âmbito do Livro Verde sobre a Convergência, sem prejuízo da aplicação da legislação comunitária em vigor³⁵ e de outras iniciativas em curso. Essa reflexão inclui a questão da transição na Europa de um quadro de radiodifusão analógico para um quadro de radiodifusão inteiramente digital (televisão e rádio). **A Comissão tenciona apresentar, num futuro próximo, um relatório com uma síntese das respostas fornecidas durante o processo de consulta sobre o Livro Verde e, em finais de 1998, após a emissão do parecer do Parlamento Europeu, uma nova comunicação com uma análise completa e eventuais propostas concretas para dar seguimento ao processo.**

³⁰ COM(97)356.

³¹ Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho 95/47/CE; JO L281/51, de 23/11/1995.

³² COM(97)628, de 10/12/1997.

³³ COM(97)570. O texto adoptado pelo Conselho ainda não foi publicado.

³⁴ Esta recomendação é completada pela proposta da Comissão com vista a uma Decisão do Conselho que adopta um plano de acção comunitário plurianual para fomentar a utilização segura da Internet - COM(97)582 final.

³⁵ Cf. Livro Verde, Introdução.

5.4. Para concluir, como foi confirmado na Conferência de Birmingham sobre o Audiovisual, a evolução do sector audiovisual não requer nenhuma grande iniciativa regulamentar a curto prazo. O futuro quadro regulamentar está actualmente a ser objecto dum amplo processo de consultas sobre o Livro Verde sobre a Convergência. É ainda cedo para dispor de conclusões no âmbito deste processo e, sobretudo, para saber se será necessário adaptar as medidas enunciadas no ponto 5.1. Entretanto:

- dever-se-á dar prioridade à correcta aplicação da legislação comunitária em vigor e à aplicação coerente das disposições do Tratado com vista a proporcionar o enquadramento estável e previsível de que o sector audiovisual necessita para se desenvolver;
- e, no âmbito das negociações sobre o alargamento, dever-se-á assegurar um alinhamento satisfatório com o acervo comunitário da legislação dos países candidatos neste domínio.

Este processo poderá ser facilitado através de uma maior cooperação a nível europeu entre as autoridades de regulamentação nacionais, tal como foi recomendado na Conferência de Birmingham sobre o Audiovisual.

6. CONCLUSÕES E ACOMPANHAMENTO

6.1. A conclusão geral da Comissão nesta fase é a de que o processo de revisão da política audiovisual, em especial os resultados da Conferência de Birmingham, demonstraram a necessidade de um maior apoio público, designadamente a nível comunitário, para reforçar a competitividade do sector audiovisual europeu. Nesta fase, a ênfase deverá ser colocada nos mecanismos de apoio que, a nível comunitário, deverão inserir-se no âmbito da revisão do programa MEDIA II. Importa sobretudo reforçar e estender o âmbito dos sistemas de apoio automáticos do programa MEDIA no domínio da distribuição de obras europeias não nacionais; atrair mais capitais privados para a produção de obras audiovisuais europeias que tenham um forte potencial de distribuição internacional; promover produções audiovisuais europeias nos mercados externos e instigar o sector a instituir uma cerimónia de atribuição de prémios de prestígio. A Comissão apresentará, juntamente com o relatório de avaliação previsto para finais de 1998, eventuais propostas que considerar necessárias. Entre estas poderá figurar uma proposta para proceder a certos ajustamentos ao programa MEDIA II em vigor, que podem incluir a extensão deste último para além do termo do seu período de vigência, ou seja, 31 de Dezembro de 2000.

6.2. A nível regulamentar, será colocada a ênfase na aplicação da legislação comunitária em vigor ou a ser adoptada brevemente, bem como na aplicação coerente das disposições do Tratado. É necessário conceder especial atenção à necessidade de assegurar condições adequadas ao lançamento da televisão digital num contexto competitivo. As necessidades de regulamentação futuras serão tomadas em consideração nomeadamente no processo de consultas no âmbito do Livro Verde sobre a Convergência. Neste contexto, há duas questões que são de importância primordial: a disponibilidade dos direitos dos programas e a abertura e transparência em matéria de vias de acesso (sistemas

de acesso condicionado, guias electrónicos de programas (EPG) e interfaces para programas de aplicações (API). A Comissão apresentará um relatório com uma síntese dos resultados do processo de consulta, que será seguido de uma análise completa e eventuais propostas concretas após a emissão do parecer do Parlamento Europeu sobre o Livro Verde, prevista para Outubro de 1998.

- 6.3 Nos processos em curso acima referidos, a Comissão continuará a procurar obter os pontos de vista do sector audiovisual, designadamente através do mecanismo de consulta que tenciona instituir para manter o impulso gerado pela Conferência de Birmingham sobre o Audiovisual. Esse processo de consulta será em grande medida facilitado por organizações cada vez mais estruturadas e representativas do sector audiovisual a nível europeu.

RESUMO DAS CONCLUSÕES DOS GRUPOS DE TRABALHO DA “CONFERÊNCIA EUROPEIA DO AUDIOVISUAL, REALIZADA EM BIRMINGHAM

Grupo de Trabalho 1: “Emprego e criação de postos de trabalho no sector audiovisual”

O advento da radiodifusão digital representa uma grande oportunidade. As plataformas de radiodifusão digital poderão constituir fortes “pólos de atracção” na Europa, criando eles próprios postos de trabalho e gerando muitas actividades subsidiárias especializadas. As pequenas empresas que crescem em torno destes “pólos” tornam-se, por sua vez, criadoras de postos de trabalho. As actividades fundamentais desses “pólos” consistem na apresentação e na distribuição de conteúdos, bem como no reinvestimento na produção. Na era da digitalização, a Europa necessita de plataformas de distribuição digital fortes que possam tornar-se componentes essenciais do panorama audiovisual. Existe presentemente uma “janela de oportunidade” de 3-5 anos para criar plataformas viáveis na Europa. O grupo de trabalho sobre o emprego confirmou igualmente que é necessário que as iniciativas normativas a nível europeu dêem prioridade às necessidades de formação. A digitalização requer uma maior flexibilidade da mão-de-obra, sendo cada vez mais necessária uma formação contínua. As iniciativas no domínio da formação deverão ser adaptadas e reforçadas. A Comunidade pode contribuir para este processo mediante iniciativas específicas de valor acrescentado no âmbito da política audiovisual:

- reforçando e adaptando as iniciativas de formação descentralizadas apoiadas pelo programa MEDIA II;
- prevendo a possibilidade de criar um “centro de excelência” europeu.

Grupo de Trabalho 2: “Apoios europeus para reforçar a competitividade do sector audiovisual”

Chegou-se a um consenso segundo o qual é agora mais importante do que nunca manter a intervenção pública europeia para apoiar o sector audiovisual. Mais concretamente, foram apresentadas sete conclusões:

1. Reforçar o programa MEDIA

O grupo reconheceu que o programa MEDIA II tinha atingido grande parte dos objectivos fixados em 1995 e demonstrado a sua utilidade enquanto componente essencial da estratégia audiovisual da UE. Para que o programa MEDIA possa ter um efeito a longo prazo nas estruturas do sector audiovisual europeu, os seus recursos financeiros devem ser substancialmente aumentados e o programa deve ser instituído numa base permanente.

Os resultados globais do programa MEDIA poderão ser ainda melhorados:

- atribuindo ao programa sistemas de gestão financeira adaptados às suas necessidades;
- reforçando os seus quadros de pessoal;
- assegurando que os orçamentos atribuídos permitam atingir todos os anos os objectivos fixados.

O grupo de trabalho confirmou que as principais vertentes do programa MEDIA (formação, desenvolvimento e distribuição) são fundamentalmente válidas e funcionam bem.

2. Proceder a mudanças estruturais para assegurar a competitividade mundial da UE

A ideia é canalizar a intervenção pública para projectos que possam complementar os efeitos estruturais do programa MEDIA no sector audiovisual europeu, possibilitando, nomeadamente, o desenvolvimento de empresas comerciais susceptíveis de desenvolver, financiar e comercializar grandes volumes de conteúdos europeus.

3. Preservar a diversidade cultural

O apoio ao desenvolvimento à escala da União Europeia foi considerado indispensável para permitir a ligação entre os projectos dos países mais pequenos e o resto da Europa mediante a concessão de um incentivo inicial à colaboração entre produtores de diferentes Estados-membros.

4. Privilegiar os sistemas de apoio automáticos

Os profissionais mostraram-se extremamente satisfeitos com os resultados obtidos até à data pelo projecto-piloto de apoio automático do programa MEDIA II no domínio da distribuição nas salas. Foram apresentadas duas recomendações fundamentais:

- o actual projecto de apoio às salas de cinema deve ser mantido e beneficiar de mais recursos financeiros com vista a aumentar o seu impacto no sector da distribuição na Europa;
- o mecanismo automático deve ser alargado a outras áreas de distribuição de conteúdos, tais como o vídeo e os programas televisivos.

5. Reforçar a vertente “desenvolvimento”

Foi alcançado um claro consenso quanto à necessidade de atribuir prioridade tanto a nível nacional como a nível europeu ao apoio financeiro às actividades de desenvolvimento. Além disso, a ideia de estabelecer pontes entre as vertentes “desenvolvimento” e “formação” do programa MEDIA foi largamente apoiada, especialmente no que respeita à escrita de guiões e respectiva formação.

6. Aumentar as exportações

O grupo chegou a um amplo consenso quanto à necessidade de começar a incentivar as exportações dos produtos audiovisuais da UE para mercados externos cruciais (América do Norte e do Sul, Ásia e Europa Central e Oriental).

Essas iniciativas poderão assumir diversas formas, incluindo:

- um sistema coerente de garantia de crédito à exportação;
- a recolha e divulgação junto dos exportadores de dados e informações sobre mercados situados fora da UE;
- a garantia de riscos comerciais relacionados com o estabelecimento de serviços de distribuição/venda em territórios cruciais situados fora da UE;
- iniciativas comuns de comercialização, tais como mercados/acontecimentos especiais fora da UE.

7. Incentivar a produção por parte de novos radiodifusores

Embora as receitas obtidas pelos novos radiodifusores tenham duplicado durante o período de 1990-96, o nível dos seus investimentos em novas produções europeias não registou um aumento equivalente. Gerou-se, por conseguinte, a opinião generalizada de que um dos aspectos da futura política europeia poderá consistir em incentivar um maior investimento em obras audiovisuais europeias por parte destes novos fornecedores de serviços.

Grupo de Trabalho 3: “Um quadro regulamentar adequado para uma economia dos media assente na criatividade e criadora de emprego”

Este grupo apresentou uma série de recomendações que podem ser sintetizadas como segue:

- em relação às opções para o futuro quadro regulamentar expostas no Livro Verde da Comissão sobre a Convergência, a estratégia em matéria de regulamentação deverá conjugar, num futuro próximo, a Opção 1 (avançar com base no quadro em vigor) com a Opção 2 (criar novas categorias regulamentares). A regulamentação específica dos sectores deve ser mantida e alargada, privilegiando a distinção entre infra-estruturas e conteúdos;
- o reinvestimento das receitas na criação e produção de conteúdos deve ser um objectivo prioritário. Uma das formas de atingir esse objectivo consiste na elaboração de obrigações regulamentares razoáveis e equitativas com vista ao investimento em conteúdos europeus. Devem ser adoptadas medidas adequadas para facilitar a acessibilidade dos direitos;
- todos os Estados-membros devem definir o papel dos respectivos serviços públicos de radiodifusão e assegurar a transparência financeira no que respeita aos serviços comerciais prestados pelos serviços públicos de radiodifusão;

- sempre que a auto-regulamentação ou a tecnologia não assegurarem a abertura e a transparência das vias de acesso, nomeadamente nos casos dos sistemas de acesso condicional, dos sistemas de navegação e das API (Interfaces para Programas de Aplicações), deve ser considerada a hipótese de uma intervenção regulamentar;
- no que respeita aos serviços em linha (*on-line*), a auto-regulamentação é provavelmente a melhor opção, embora deva ser apoiada por medidas regulamentares que assegurem a sua eficácia. Deve ser igualmente incentivada a autoprotecção dos utilizadores, o que poderá implicar a inclusão de avisos relativos ao conteúdo e a utilização de dispositivos de filtragem;
- a Comissão Europeia deverá encorajar os Estados-membros a adoptarem quanto antes um calendário para a passagem à digitalização (ou seja, a transição para um quadro de radiodifusão totalmente digital) e promover a coordenação a nível da UE em matéria de venda de bandas de frequências. Os Estados-membros deverão assegurar a possibilidade de migração dos actuais serviços analógicos para as novas frequências digitais;¹
- as entidades reguladoras da UE devem desenvolver as actuais estruturas de cooperação com vista a promover a troca de informações, a elaboração de regras de “melhores práticas” e a necessária coerência entre os Estados-membros.

Grupo de Trabalho 4: “Propriedade intelectual”

Os direitos de autor e os direitos conexos representam a substância económica do sector audiovisual e dos criadores. Esses direitos de propriedade intelectual são “a moeda da era da informação”. Longe de serem factores de bloqueio, tais direitos preparam o terreno para a competitividade de todo o sector. De facto, a protecção da propriedade intelectual desempenha um papel crucial em matéria de crescimento, criação de postos de trabalho e diversidade cultural na União Europeia. As vantagens do mercado interno comunitário devem aplicar-se à propriedade intelectual, inclusive no que diz respeito aos novos serviços da sociedade de informação. Em termos concretos, o grupo reconheceu a importância da proposta da Comissão relativa a uma directiva sobre direitos de autor e direitos conexos na sociedade de informação, bem como a importância dos trabalhos em curso na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Em relação a estes últimos, acordou-se na necessidade de atribuir especial atenção ao reforço dos direitos dos artistas-intérpretes de obras audiovisuais e à protecção internacional dos programas de radiodifusão. Os debates sobre a autoria de uma obra e a gestão dos direitos deu origem à recomendação segundo a qual deve ser promovido e facilitado o desenvolvimento de regimes de concessão de licenças e de sistemas de gestão dos direitos, tanto no que respeita às licenças colectivas, como às licenças individuais. Foram igualmente analisadas as questões da territorialidade da lei aplicável e da responsabilidade no contexto digital, tendo sido salientado que a lei

¹ Esta questão tem sido objecto de permanente consideração no quadro do Livro Verde sobre a Convergência. Será também tratada na próxima comunicação da Comissão sobre a política do espectro.

geral é a lei normalmente aplicável. A evolução para acordos contratuais de auto-regulamentação deve ser igualmente incentivada.

O "PLANO DE TITULARIZAÇÃO" PROPOSTO

A ideia foi apresentada pela primeira vez no grupo de alto nível e posteriormente debatida em Birmingham. O plano propõe que, por hipótese, cinco empresas europeias de produção e/ou distribuição (ou grupos compostos por várias pequenas empresas) apresentem conjuntos de uma dezena de filmes com um potencial de comercialização internacional ao longo de um período de três anos. A contribuição da Comunidade seria de 4% de um fundo de 500 MECU que serviria de base para mobilizar mais 475 MECU dos bancos, cobertos por companhias de seguros a fim de financiar os filmes em causa, com caução parcial das próprias empresas. O fundo seria então distribuído pelas cinco empresas ou grupos, sendo disponibilizados 100 MECU a cada um para desenvolverem, financiarem e distribuírem os filmes. As empresas ou grupos em causa teriam a obrigação de despendem, a partir dos seus recursos próprios, o equivalente a 60% dos custos negativos dos seus filmes (ou seja, custos de produção reais) em cópias e publicidade. Seria possível subscrever um seguro para cobrir a perda de uma parte desses 60%, sendo o prémio pago pela empresa ou grupo a partir da sua quota no fundo. Além de ser relativamente pouco oneroso, o financiamento ficaria extra-balanço para as empresas envolvidas, o que constitui uma grande vantagem em termos contabilísticos (nomeadamente por evitar preocupações desnecessárias por parte dos accionistas).

Em resultado do plano proposto, poderiam ser injectados 800 MECU adicionais na produção e distribuição europeias a partir de uma contribuição comunitária de 20 MECU. Este tipo de mecanismo já deu provas de funcionar com grandes empresas capazes de fornecer o número de filmes necessário. Procedendo desta forma, a Universal mobilizou recentemente 1 100 milhões de dólares, a Fox 1 000 milhões e a Polygram 690 milhões. A questão crucial no que respeita à sua viabilidade na Europa é saber se é possível constituir grupos (compostos provavelmente por empresas de vários Estados-membros) capazes de fornecer por si só o potencial de produção e de distribuição necessário. Em caso afirmativo, a Comissão considera que o impacto estrutural do plano proposto poderá ser considerável e que se trataria, por conseguinte, de um financiamento rentável, especialmente se a própria Comunidade se situasse em segundo ou terceiro lugar no ordenamento dos beneficiários dos lucros gerados por cada conjunto de filmes. A Comunidade poderia assim reconstituir o seu investimento inicial com vista a precaver-se contra eventuais perdas ou a reinvestir. Uma vez que o montante da contribuição comunitária seria relativamente reduzido, é possível renunciar a uma proposta específica, podendo as disposições necessárias ser incluídas numa proposta global de revisão do programa MEDIA II.