



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 11.7.2012  
SWD(2012) 205 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho**

**relativa à gestão coletiva dos direitos de autor e direitos conexos e ao licenciamento multiterritorial de direitos sobre obras musicais para utilização em linha no mercado interno**

{COM(2012) 372 final}  
{SWD(2012) 204 final}

# DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

## RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

*que acompanha o documento*

### **Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho**

**relativa à gestão coletiva dos direitos de autor e direitos conexos e ao licenciamento multiterritorial de direitos sobre obras musicais para utilização em linha no mercado interno**

#### **1. INTRODUÇÃO**

As indústrias criativas contribuem significativamente para o PIB, o emprego e o crescimento na UE. A distribuição de bens e serviços protegidos por direitos de autor (por exemplo, livros, filmes e gravações musicais) exige o licenciamento dos direitos pelos diversos titulares de direitos (por exemplo, autores, artistas, intérpretes ou executantes e produtores). As sociedades de gestão coletiva são muitas vezes indispensáveis para facilitar o licenciamento desses direitos, nomeadamente quando o licenciamento direto pelos seus titulares não é possível ou não é prático. Do ponto de vista de um grande número de utilizadores comerciais, que praticam quer formas de exploração tradicionais (por exemplo, radiodifusão ou retransmissão por cabo) quer novas formas de exploração (por exemplo, serviços de descarregamento ou de fluxo em tempo real), a função das sociedades de gestão coletiva é igualmente essencial. Além disso, desempenham um papel fundamental na proteção e na promoção da diversidade das expressões culturais, permitindo o acesso ao mercado aos repertórios mais pequenos e menos populares.

A gestão coletiva de direitos tem uma dimensão de mercado único. Mesmo quando as sociedades de gestão coletiva concedem licenças limitadas ao seu próprio território, as suas licenças abrangem, em princípio, os direitos de titulares do mercado nacional e de outros Estados-Membros. Para utilização em linha, as sociedades são cada vez mais solicitadas a conceder licenças que abrangem vários ou todos os Estados-Membros.

O grau em que os diferentes titulares de direitos e setores recorrem à gestão coletiva varia, dependendo, em grande medida, da preferência dos titulares e das necessidades e práticas das diversas indústrias. Os autores, em especial de obras musicais (compositores e letristas), recorrem mais frequentemente à gestão coletiva.

#### **2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

A avaliação do impacto identifica dois problemas: problemas referentes ao funcionamento das sociedades de gestão coletiva em geral (independentemente da categoria dos titulares de direitos que representam ou da categoria dos direitos que gerem) e problemas específicos do licenciamento multiterritorial para exploração em linha de obras musicais. Estes problemas estão interligados porque os problemas de licenciamento decorrem, em grande medida, da incapacidade dos titulares de terem acesso à informação e de exercerem um controlo real

sobre certas sociedades. Neste sentido, o segundo problema (licenciamento) não pode ser resolvido sem se resolver o primeiro.

## **2.1. O funcionamento das sociedades de gestão coletiva em geral**

Ao longo dos anos foi sendo adotado um acervo substancial de direitos de autor para facilitar o funcionamento do mercado único. Este acervo tem quase exclusivamente por objeto a definição de direitos, limitações e exceções e disposições conexas. Muito poucas disposições das diretivas relativas a direitos de autor contemplam a gestão dos direitos e nenhuma estabelece um quadro para o funcionamento das sociedades de gestão coletiva. Através de decisões, o Tribunal de Justiça da União Europeia e a Comissão têm elaborado princípios importantes relativos ao seu governo e transparência, com fundamento no direito da concorrência, mas estes princípios não são devidamente e uniformemente aplicados na UE.

A abordagem da regulação da gestão coletiva dos direitos varia entre os Estados-Membros e, nos últimos anos, foram-se acumulando provas de controlo e equilíbrio insuficientes no funcionamento de algumas sociedades de gestão coletiva. Os titulares de direitos, incluindo os não nacionais, não são plenamente informados das atividades das respetivas sociedades e não podem exercer um controlo significativo sobre as mesmas, em especial no que diz respeito à recolha, ao tratamento e à distribuição dos direitos de autor. Existem também provas de má gestão financeira de algumas sociedades; os direitos de autor devidos aos respetivos titulares acumulam-se com alguma negligência e/ou são objeto de um tratamento medíocre. Muitas associações de autores consultadas, assim como editores, utilizadores comerciais e consumidores, afirmam serem necessárias medidas específicas que incidam no governo e na transparência das sociedades, enquanto estas entendem que a autorregulação seria suficiente.

Para os titulares de direitos, sociedades de gestão coletiva com um desempenho insatisfatório são sinónimo de oportunidades (de licenciamento) perdidas e de deduções de custos excessivas do seu rendimento de direitos de autor. Para os utilizadores, a falta de transparência e de responsabilização conduz a serviços de pior qualidade e, em alguns casos, de licenciamento mais caro.

## **2.2. Concessão de licenças multiterritoriais para exploração de obras musicais em linha**

Os prestadores de serviços em linha necessitam muitas vezes de garantir o licenciamento multiterritorial do repertório musical integral ou agregado para lançar os seus serviços. Atualmente, têm de combinar várias licenças multiterritoriais (de algumas sociedades de gestão coletiva e de agentes de editores musicais) com licenças territoriais (de algumas sociedades de gestão coletiva), o que é pesado e, frequentemente, restringe o âmbito de aplicação territorial dos serviços em linha. As várias partes interessadas consultadas, incluindo utilizadores comerciais, editores e produtores de registo, queixam-se da presente situação e pedem que seja melhorada o licenciamento multiterritorial para a exploração em linha de obras musicais.

Embora um certo número de fatores contribua para a fragmentação territorial do fornecimento de música em linha, incluindo as decisões comerciais dos prestadores de serviços, as práticas de licenciamento de direitos de autor também contribuem em medida importante para tal. O licenciamento de direitos de autor para a utilização de obras musicais em linha, nomeadamente para a obtenção de cobertura da totalidade do repertório («agregação»), está a

revelar-se difícil, moroso e dispendioso<sup>1</sup> para os utilizadores comerciais (em especial para os pequenos utilizadores e para os novos operadores) e não está adaptado a um mercado em evolução muito rápida. Este aspeto é importante para os utilizadores comerciais, que pretendem a agregação do repertório e a simplificação da compensação de direitos e do licenciamento. Muitas sociedades não estão equipadas para gerir o licenciamento multiterritorial em linha, que é absorvente e dispendioso (repertório de gestão em múltiplas jurisdições, interação com prestadores de serviços de grandes dimensões e multiterritoriais e tratamento dos dados de utilização gerados em jurisdições diferentes). A entrada no mercado sem a capacidade nem os recursos técnicos necessários conduz a mais problemas (faturação inexata ou «dupla», atrasos significativos na faturação aos utilizadores e nos pagamentos aos titulares dos direitos). Além disso, o licenciamento multiterritorial está sujeito à incerteza jurídica no que se refere à aplicação do acervo e à possibilidade de as sociedades de gestão coletiva concederem licenças que abranjam vários países da UE e/ou titulares de licenças estabelecidos noutros Estados-Membros.

Como resultado desta situação, alguns serviços podem optar por lançar apenas num ou em poucos Estados-Membros, privando-se, assim, da maior base de consumidores que o mercado único digital tem para oferecer. Alternativamente, alguns serviços podem optar por efetuar os lançamentos com base num único repertório importante, o que pode ser garantido com um número menor de licenças. Esta opção seria prejudicial para os repertórios locais e de nicho e para a diversidade cultural. Para os consumidores, tal significa que o acesso ao vasto leque de tipos de serviço de música oferecidos é repartido de forma desigual na UE. Para os titulares dos direitos, isso equivaleria à perda dos rendimentos acrescidos que poderiam ser gerados pelo acesso dos consumidores aos seus trabalhos através de novos serviços, em todo o mercado único.

### **3. SUBSIDIARIEDADE**

A justificação de uma ação europeia decorre da natureza transnacional do problema. Para as sociedades de gestão coletiva, uma parte significativa das cobranças provém de repertórios não nacionais, uma vez que representam direitos de titulares estrangeiros. A proteção dos interesses dos titulares de direitos da UE exige que todos os fluxos de direitos de autor, incluindo os fluxos transfronteiriços, sejam transparentes e contabilizados. É também do interesse dos utilizadores comerciais em toda a UE que as sociedades funcionem eficientemente. Este desiderato só pode ser alcançado se a recolha e a distribuição dos direitos de autor forem regidas por normas de base de forma coerente em toda a UE.

A facilitação da concessão de licenças multiterritoriais para utilização de obras musicais em serviços em linha e a agregação do repertório constituem, por natureza, uma questão transfronteiriça e pode, claramente, ser mais bem resolvida ao nível da UE. Um quadro europeu deve assegurar que utilizadores, titulares de direitos e consumidores podem beneficiar das oportunidades do mercado único digital.

---

<sup>1</sup> Estas dificuldades são específicas desta área devido, em parte, ao facto de outros setores e titulares de direitos recorrerem à gestão coletiva para o licenciamento de direitos em linha e, em parte, devido ao modo como a gestão de direitos sobre obras musicais tem evoluído na Europa.

#### **4. OBJETIVO(S)**

A iniciativa tem por objetivo assegurar a contribuição da gestão coletiva de direitos para o desenvolvimento do mercado único, através de um governo e de um quadro transparente coerentes e eficientes para a gestão coletiva de direitos e de uma melhor oferta de licenças multiterritoriais relativas a obras musicais. Estes fatores devem ajudar a melhorar o acesso dos consumidores a uma variedade maior de bens e serviços culturais. Os utilizadores comerciais beneficiarão de um melhor funcionamento e de sociedades de gestão coletiva mais transparentes, e em linha, de um quadro que facilita o acesso às licenças para a prestação de serviços de música em toda a UE. Os titulares dos direitos maximizarão os seus lucros através da promoção ampla das suas obras. A diversidade cultural será fomentada pela disponibilidade de um repertório amplo e diversificado. Consequentemente, tornar-se-ão acessíveis aos cidadãos europeus mais conteúdos e mais serviços, mesmo em termos transfronteiriços.

#### **5. OPÇÕES EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E DE CONTROLO DAS SOCIEDADES DE GESTÃO COLETIVA**

##### **5.1. Opções**

Foram analisadas quatro opções, incluindo a do *status quo*. A opção A2 (melhor aplicação efetiva das normas) não implica qualquer intervenção legislativa e assentaria unicamente na aplicação efetiva das atuais normas da UE e nacionais. A opção A3 (codificação dos princípios existentes) implicaria a codificação das atuais normas da UE e recomendações não vinculativas emitidas relativamente à gestão coletiva dos direitos. A opção A4 (governo e quadro transparente) complementaria a opção A3, com regras baseadas em princípios que colmatariam as lacunas e seriam adaptadas especificamente à natureza da gestão coletiva dos direitos (transparência das operações financeiras e participação dos titulares dos direitos no processo de tomada de decisão). A subopção A4a permitiria combinar a intervenção regulamentar com a autorregulação da indústria. A subopção A4b implicaria uma legislação mais extensiva, que criaria um quadro jurídico exaustivo para todas as sociedades de gestão coletiva na Europa.

##### **5.2. Impactos**

Uma melhor aplicação efetiva melhoraria a supervisão regulamentar das sociedades de gestão coletiva, mas as ineficiências de governo seriam abordadas de forma limitada e, consequentemente, o controlo dos titulares dos direitos sobre as sociedades não melhoraria significativamente. A opção A3 seria mais eficaz, dado que introduziria um nível de governo e um quadro transparente mínimos, mas não melhoraria a qualidade dos aspetos fundamentais, como a gestão financeira. A opção A4 proporcionaria aos titulares o acesso a referências de informação pertinentes, pormenorizadas e precisas sobre o desempenho das sociedades, incluindo informações financeiras, e garantiria a participação efetiva dos titulares no processo de tomada de decisão. As subopções 4a e A4b poderiam produzir resultados similares, mas a experiência passada suscita dúvidas acerca da eficácia da subopção A4a, não deixando a subopção A4b qualquer flexibilidade aos Estados-Membros na regulação das sociedades.

### **5.3. Encargos**

A opção A2 não acarretaria custos de cumprimento para as sociedades de gestão coletiva, uma vez que não implicaria qualquer intervenção legislativa. Os encargos seriam assumidos pela Comissão e pelas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação efetiva da legislação. A opção A3 exigiria o estabelecimento de mecanismos de resolução de litígios para os titulares de direitos e os utilizadores (os custos reais variariam em função da natureza do mecanismo escolhido). O custo da opção preferida, A4, seria relativamente mais elevado, porque esta opção combina a opção A3 com elementos suplementares. A maior parte dos custos suplementares da opção A4 relacionar-se-ia com a aplicação das novas normas para o manuseamento de fundos (não existem dados disponíveis para a estimativa destas despesas) e para a informação e a auditoria financeiras (o custo anual está estimado em, aproximadamente, 4,1 milhões de euros, em média, para todas as sociedades de gestão coletiva da UE). No entanto, o custo da opção A4 deve ser considerado em relação com os ganhos de eficiência obtidos por esta opção. Os custos da subopção A4a dependeriam da extensão das normas acordadas no diálogo com as partes interessadas. A subopção A4b resultaria em custos de cumprimento mais elevados.

## **6. OPÇÕES QUANTO À OFERTA DE LICENÇAS MULTITERRITORIAIS PARA UTILIZAÇÃO DE OBRAS MUSICAIS EM LINHA**

### **6.1. Opções**

Foram analisadas cinco opções, incluindo a do *status quo*. A opção B2 (passaporte europeu de licenciamento) incentivaria a agregação de repertórios para utilização em linha de obras musicais ao nível da UE, assim como o licenciamento de direitos através de infraestruturas de licenciamento multiterritorial eficazes e reativas. Fá-lo-ia exigindo que as sociedades de gestão coletiva que pretendessem licenciar os direitos em linha sobre obras musicais numa base multiterritorial cumprissem um conjunto pré-definido de condições destinadas a assegurar um tratamento de dados e capacidades de faturação, a conformidade com certas normas de transparência no que diz respeito aos titulares de direitos e utilizadores e a possibilidade de utilização de um mecanismo de resolução de litígios. O direito de acrescentar um repertório a uma «entidade com passaporte» asseguraria que todos os titulares pudessem ter os seus direitos licenciados numa base multiterritorial.

A opção B3 (licenciamento direto paralelo), daria aos titulares a capacidade de conceder diretamente licenças aos utilizadores, em paralelo com a sua filiação numa sociedade. Para alcançar este objetivo, os mandatos das sociedades teriam de deixar de ser exclusivos: um titular deixaria de ter de retirar os seus direitos a uma sociedade para poder conceder, ele próprio, licenças.

A opção B4 (licenciamento coletivo alargado e princípio do país de origem) estabeleceria a presunção de que cada sociedade está autorizada a conceder licenças «abrangentes» para utilização em linha que cubram a totalidade do repertório, sem prejuízo da possibilidade dos titulares dos direitos (e de outras sociedades) de optarem por não aderir a essas licenças. Esta solução seria combinada com o estabelecimento do princípio do país de origem, a fim de que as licenças fossem obtidas nos termos da lei de um só Estado-Membro.

A opção B5 (portal centralizado) permitiria que as sociedades colocassem os seus repertórios num portal central de licenciamento multiterritorial. Esta opção permitiria a criação de uma organização pan-europeia com um poder de facto de monopólio e suscitaria, à primeira vista,

preocupações relativamente à concorrência. Os impactos desta opção não foram, portanto, analisados.

## **6.2. Impactos**

A opção B2 levaria à agregação dos reportórios em entidades licenciadoras e permitiria que todas as sociedades licenciassem os seus reportórios numa base multiterritorial, através dessas entidades. A opção B3 permitiria que os titulares de direitos concedessem licenças diretas paralelas flexíveis e reativas a serviços em linha e beneficiassem de melhores serviços de gestão. No entanto, acarretaria igualmente o risco de criar um sistema de licenciamento a dois níveis, com os reportórios locais de menor dimensão ou de nicho no nível inferior, o que teria um impacto negativo na diversidade cultural. A opção B4 colocaria todas as sociedades locais em condições de gerir, *prima facie*, os direitos da totalidade do reportório numa base multiterritorial, sem assegurar que essas sociedades tivessem a capacidade de conceder licenças adequadas aos utilizadores ou que os titulares beneficiassem de uma gestão adequada. É igualmente provável que resultasse com sociedades e titulares que já concedem licenças multiterritoriais, optando por se retirar das sociedades locais (criando maior desagregação).

## **6.3. Custos**

A opção B2 implicaria custos para as entidades com passaporte, mas estas deveriam aumentar a eficácia dos serviços de gestão de direitos prestados. Previsivelmente, apenas as entidades em melhor posição para suportar tais custos incorreriam neles; as outras sociedades poderiam utilizar os serviços dessas entidades. A opção B3 seria a menos dispendiosa, exigindo apenas que os mandatos das sociedades deixassem de ser exclusivos. A opção B4 exigiria que os Estados-Membros reforçassem a supervisão das sociedades que concedem licenças alargadas e implicaria custos para as sociedades (informação dos Estados-Membros e alteração dos seus estatutos para proteger os direitos dos titulares «não-representados») e para os titulares e as sociedades, que teriam de optar por se retirar para desenvolver as suas próprias atividades de licenciamento multiterritorial.

## **7. MEDIDA ESCOLHIDA**

Um quadro de governo e transparência (opção A4), combinado com o passaporte europeu de licenciamento (opção B2), é a forma mais adequada para alcançar os objetivos.

## **8. ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS**

Uma diretiva garante melhor um governo coerente e eficaz e normas de transparência em toda a UE, permitindo, simultaneamente, que os Estados-Membros adaptem o seu regime jurídico vigente. Uma diretiva permite igualmente diferentes graus de harmonização, consoante os aspetos específicos abordados, o que é particularmente importante atendendo aos diferentes, embora conexos, domínios que serão regulados.

## **9. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

Imediatamente após a adoção da proposta, a Comissão organizará seminários de transposição com os representantes dos Estados-Membros, a fim de os ajudar no processo de transposição e facilitar o intercâmbio de informações.

A médio e longo prazo, a Comissão debruçar-se-á sobre o acompanhamento, com base num conjunto de indicadores bem definidos, dos efeitos diretos, como melhoramentos na transparência e no governo das sociedades de gestão coletiva e a facilidade de obtenção de licenças multiterritoriais.

Cinco anos após a data de transposição, poderá realizar-se uma primeira avaliação global.