

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 2.134, DE 2021

Dispõe sobre transparência, eficiência e neutralidade concorrencial relativas à disponibilização e contratação de espaço virtual para exposição de anúncios na internet e dá outras providências.

Autor: Deputado ALCEU MOREIRA

Relator: Deputado PAULO GANIME

I - RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão, em regime de apreciação conclusiva, o Projeto de Lei nº 2.134, de 2021, da lavra do Deputado Alceu Moreira, dispondo sobre a transparência, eficiência e neutralidade concorrencial relativas à disponibilização e contratação de espaço virtual para exposição de anúncios na internet.

O texto é composto de três capítulos, o primeiro dos quais estabelece o escopo da norma como de âmbito tributário para “pessoas jurídicas que disponibilizem espaço para exposição ou divulguem quaisquer tipos de anúncios, impulsionem conteúdos na internet ou gerem tráfego”, e enuncia seus princípios e definições.

O Capítulo II estabelece obrigações tributárias acessórias para as pessoas jurídicas que comprem ou façam intermediação de espaços publicitários na internet no Brasil, como identificar o anunciante, recolher tributos e de divulgar metodologias de medição.

Além disso, tais organizações deverão prestar para a Receita Federal do Brasil as seguintes informações detalhadas relativas a todos os anúncios veiculados: tipo (texto, áudio ou vídeo), identificação do anunciante,



valor ou preço cobrado pela veiculação do anúncio, a quantidade de acessos, indicação do local geográfico em que se situavam as pessoas para quem os anúncios foram exibidos e o tempo que foi exibido.

Estabelece-se ainda que as informações serão enviadas à Receita Federal do Brasil mensalmente, mediante procedimento eletrônico, com assinatura digital, até o último dia útil do mês subsequente ao qual os anúncios foram disponibilizados.

Define também as sanções administrativas para os casos de não observância dos princípios estabelecidos na lei, estabelecendo multa de R\$ 5.000 reais, sem prejuízo de sanções penais aplicáveis mediante formalização de comunicação, por parte da Receita Federal do Brasil, ao Ministério Público no caso de indícios de crimes.

O último Capítulo, que seria o III, mas está grafado no projeto como IV, determina que órgãos da RFB – Receita Federal do Brasil – emitam manuais de informações e orientações sobre como cumprir as medidas elencadas; e estabelece os prazos de vigência, variando de imediata a até 18 meses, de acordo com o dispositivo.

O projeto foi encaminhado para avaliação inicial desta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e posteriormente será analisado pela Comissão de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto ora em debate traz disposições sobre obrigatoriedade de divulgação de informações de métricas, valores, localização geográfica de anúncios e impulsionamentos de conteúdo na internet, e sobre a identificação dos anunciantes, buscando estabelecer, segundo a justificativa, transparência aos modelos de negócios digitais.



Em que pese as nobres preocupações do autor, entendemos que o texto merece uma reflexão mais aprofundada quanto à sua conveniência, oportunidade e viabilidade técnica, econômica e financeira.

Com este objetivo, convoquei a audiência pública realizada no dia 30 de junho de 2022 na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), para debater a presente proposição, com participantes também sugeridos pelos requerimentos nº 115 e 120, todos de 2022, de autoria dos nobres Deputados Alceu Moreira e Aliel Machado, respectivamente.

Em breve síntese, da exposição dos participantes sob a presidência da nobre Deputada Angela Amin, destaco os seguintes pontos, de acordo com a ordem de participação:

- A **Sra. Roberta Rios**, representante do Interactive Advertising Bureau (IAB Brasil), que possui cerca de 250 empresas filiadas, como anunciantes, agências e veículos de comunicação, nacionais e internacionais, mencionou a preocupação com o impacto negativo do projeto para o setor: “Criar regras específicas que diferem demais das regras do restante do mundo pode acabar prejudicando o País e as próprias empresas que aqui atuam. Isso não quer dizer que essas empresas vão ter regras diferenciadas por terem matrizes no exterior. Elas seguem as mesmas regras das leis brasileiras. As principais empresas multinacionais preferem ter escritórios aqui no Brasil, ter representação aqui no Brasil, porque isso faz gerar empregos e impostos.”;
- O **Deputado Alceu Moreira**, em sentido contrário ao defendido pela expositora anterior, mencionou a necessidade de que se estabeleça “justiça tributária” entre os meios de publicidade: “De qualquer sorte, queremos estabelecer justiça tributária dentre os meios de publicidade. É absolutamente injusto que alguém, para promover seus produtos no Brasil por meio das redes sociais, tenha que estar adstrito a exigências legais do



regulamento da publicidade nacional, enquanto alguém que quiser vender qualquer produto de origem internacional possa propor essa publicidade, a partir do país X ou Y, e entrar em todas as redes sociais no Brasil, obter todos os benefícios da publicidade, não tendo sequer a responsabilidade sobre o texto que produziu, tendo apenas os resultados comerciais que deseja ter.”;

- O **Sr. Eduardo de Godoy Pereira**, Vice-Presidente do Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), o Fórum de Autorregulação do Mercado Publicitário, destacou o importante papel da autorregulação: “A partir deste momento, nós começamos a discutir, por meio da autorregulamentação, como essa paridade de relações para os veículos, elos digitais, anunciantes e agências de publicidade vão compor uma nova forma de estabelecer regras e melhores práticas, de modo que haja uma regulação importante e necessária, neste momento, e consigamos estabelecer, como sempre foi, uma publicidade pujante, regulada, porque isso é necessário — sabemos que a autorregulação é a melhor maneira de se estabelecer essa relação. Precisamos, sim, de regras para que haja uma boa prática, que está na transparência, como são os veículos de comunicação hoje, as agências de publicidade e os anunciantes. As cadeias de elos digitais devem fazer parte desse grande arcabouço de autorregulamentação. Sem entrada dos elos digitais nesse arcabouço da indústria da comunicação, nós teremos um pedaço fora desse grande volume de dinheiro que circula dentro dessa indústria.”;
- O **Sr. Marcus Vinicius de Lima**, representante da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, defendeu a difícil operacionalização das obrigações impostas pelo projeto e eventuais antijuridicidades: “Ocorre que, para alcançar esse objetivo,



o projeto tenta criar obrigações que se mostram de difícil operacionalização pelo próprio setor econômico envolvido ou mais impactado com essa regra, caso ela venha se tornar lei, haja vista a própria natureza da atividade empreendedora que poderá ser impactada no cumprimento de tais obrigações, que, na maior parte das vezes, é exercida pelo microempreendedor, pelo empreendedor individual, por aquele que gera o maior número de empregos no exercício da atividade econômica no Brasil.” (...)

“Porém, a imposição de restrições à liberdade de iniciativa sob o pretexto de proteger os consumidores ou de criar meios transparentes de verificação das informações que transitam em ambiente digital me parece não atender ao princípio da proporcionalidade, justamente porque a norma proposta se apresenta desnecessária dentro de um ordenamento jurídico já existente. E mais: se a admitirmos da forma como se apresenta, caso venha a se tornar lei, ela seria um atentado, por aqueles motivos que já esclarecemos aqui: a criação de um ambiente desfavorável ao empreendedorismo, além de impossibilitar a criação de novos postos de trabalho e, quiçá, até fechar alguns postos de trabalho existentes e também criar, de certa forma, empecilhos à realização de novos investimentos no setor. Em face disso, nós temos que analisar sob o prisma do próprio princípio da dignidade da pessoa humana e da valoração do trabalho. Então, nós temos uma norma aqui que, a pretexto de proteger determinados setores, acaba violando princípios fundamentais da nossa própria Lei Maior. Aliás, foi exatamente nesse sentido que o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 422.941, de 2005, firmou a seguinte orientação, entre outras: "(...) a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos



patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança jurídica e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor". Portanto, na forma como se apresenta, o conteúdo do projeto de lei, na verdade, se traduz na manifesta tentativa de o Estado extrapolar os limites constitucionais do seu poder de intervenção, em especial aqueles previstos no art. 174 da Constituição.”;

- O **Sr. Pedro Henrique Ramos**, representante das áreas de Transações de Tecnologia & Propriedade Intelectual, Mídia Digital & Entretenimento e Publicidade do Escritório Baptista Luz Advogados, apresentou as seguintes objeções ao projeto: definições inconsistentes do que significa “publicidade digital” nos artigos 1º e 3º, criação de obrigações acessórias que não possuem natureza tributária em desacordo com o Código Tributário Nacional, atribuição ilegal de competência à Receita Federal, imposição de contratação de autoridade independente de fiscalização e potencial violação dos princípios do segredo de negócio e da proporcionalidade;
- O **Sr. Igor Luna**, Coordenador do Comitê Jurídica da Câmara Brasileira da Economia Digital, na mesma linha que o expositor que o antecedeu, apontou problemas técnicos do projeto, como os conceitos jurídicos indeterminados, além do potencial impacto negativo para pequenos negócios e violação do segredo de negócio;
- O **Sr. Tácio Lacerda Gama**, acadêmico e advogado, em sentido contrário aos expositores anteriores, defendeu a aprovação do projeto para garantir o acesso a dados que podem evidenciar a licitude ou eventual ilicitude de atividades divulgadas na internet, e defendeu ainda o equilíbrio concorrencial por meio da transparência;
- O **Sr. Alexandre Gibotti**, Diretor Executivo da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP),



representando ainda a Coalizão Liberdade com Responsabilidade, defendeu que o projeto visa corrigir uma assimetria de mercado: “Por que uma assimetria? Porque o anunciante brasileiro está devidamente identificado e pagando seus impostos, porém ele tem uma competição desleal com um anunciante internacional. Vamos imaginar uma situação fictícia: se a Nestlé, que é uma fabricante global de chocolate, decide fazer suas veiculações de chocolate da Suíça, mas direcionada ao público brasileiro, ela pode fazê-lo pagando essa veiculação da Suíça para Nova York, da Suíça para o Vale do Silício. Essa será uma decisão tributária dela. Porém, a Cacau Show, uma empresa brasileira de chocolate, faz tudo por aqui. Então, existe uma assimetria concorrencial entre o anunciante internacional que já adota essa prática. Lembro que anunciantes internacionais já praticam esse mecanismo de veiculação: ele compra espaços no Brasil para vender produtos brasileiros para brasileiros, mas paga essa publicidade lá fora. Então isso cria, tanto para as agências brasileiras quanto para as empresas brasileiras, uma assimetria concorrencial.”;

- **A Sra. Marianna Souza**, Presidente-Executiva da Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (Apro), suscitou as distintas obrigações assumidas pelas mídias tradicionais e digitais: “No caso da TV aberta, por exemplo, hoje toda e qualquer produção audiovisual veiculada deve ser registrada na ANCINE — Agência Nacional do Cinema. Então, nenhuma emissora veicula uma obra audiovisual sem o seu devido registro na ANCINE, com o nome da produtora, o nome da agência responsável, enfim, todos os responsáveis envolvidos naquela obra. Como o Dr. Tácio colocou, hoje o que é veiculado na Internet não tem esse mesmo lastro, essa mesma responsabilidade com os envolvidos. Então, hoje



divulga-se qualquer coisa, não há responsabilidade com o Código de Defesa do Consumidor, não há responsabilidade com as regras estabelecidas no CONAR. O que trazemos aqui, sob essa perspectiva da produção audiovisual, é que as obras veiculadas na Internet também passem a ser registradas na ANCINE. Aqui não estamos pedindo que haja um custo adicional para que essas obras sejam registradas, mas sim que se use hoje a regulamentação que o Estado já estabelece. Para eu não me alongar, o que propomos para esse texto é a inclusão da Internet como segmento de mercado, de forma expressa, no texto da MP 2.228/21, que é a lei de criação da ANCINE, e instituir a obrigatoriedade formal do registro perante a ANCINE das obras audiovisuais publicitárias. Aqui estamos falando dos filmes que são veiculados, obviamente não estamos falando dos banners, enfim, de todos os outros tipos e formatos que a Internet propõe.”;

- O **Sr. Cristiano Lobato Flores**, Diretor da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert), defendeu a necessidade de aprovação do projeto como medida de garantir a ampla concorrência no setor: “Sabemos que, infelizmente, não conseguimos resolver a discussão de natureza tributária por intermédio da autorregulação, com os elos digitais, os elos dos veículos de comunicação e divulgação hoje existentes. Ela se resolve por meio de lei. Deputada Angela Amin, o mercado de mídia de maneira geral se tornou mais complexo, com o advento da Internet e das plataformas de produção e de distribuição de conteúdo. Hoje, qualquer um produz conteúdo, mas as plataformas e os veículos de comunicação pertencem ao mesmo mercado concorrencial. Elas precisam de atenção para o conteúdo produzido, e existe hoje um mercado para a atenção. Precisamos destinar esse conteúdo a um público-alvo e



precisamos prender sua atenção levando informação, cultura, entretenimento, arte, o que quer que seja. De outro lado, essa atividade econômica tem sua força, e o que gera essa atividade econômica são os anunciantes. Essa teoria é chamada de mercado de dois lados: temos que atrair dois públicos consumidores, assim como acontece no mercado de cartão de crédito, que atende o lojista e o cliente, na ponta. O mercado de comunicação social, no qual incluímos as plataformas de Internet, alcançam tanto o público-alvo ao qual o seu conteúdo é destinado, na condição de produtores — quando elas mesmas produzem o conteúdo —; de outro lado, elas também trazem os respectivos anunciantes, que fomentam essa atividade econômica. Deputada Angela, falando sob a ótica dos veículos brasileiros de divulgação, nada mais justo do que sermos tratados isonomicamente, tanto em relação aos tributos quanto à responsabilidade por aquilo que se veicula. O setor de radiodifusão arrecada todos os tributos incidentes sobre a receita e sobre o lucro, como o imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido, sobre a folha de pagamento — é o caso do risco de acidentes de trabalho —, e as taxas que a Marianna citou, como contribuição para fomento da radiodifusão pública, instalação de retransmissoras, e por aí vai”.

Dos breves destaques das falas de todos os participantes da audiência, verificamos que as principais preocupações giram em torno de aspectos concorrenciais, impacto operacional nos negócios, questões tributárias, transparência e combate ao crime, além de eventuais ilicitudes do projeto.

Inicialmente, sobre o impacto operacional, o primeiro artigo do projeto estabelece o âmbito de aplicação da norma, que seria “*peças jurídicas que disponibilizem espaço para exposição ou divulguem quaisquer*



tipos de anúncios, impulsionem conteúdos na internet ou gerem tráfego". Esta é uma definição significativamente ampla e que abarca praticamente todos os sites, blogs, redes sociais e demais plataformas digitais em operação na internet do Brasil, como bem destacaram alguns expositores na audiência pública realizada na CCTCI.

Sobre este ponto, a Associação Brasileira de Anunciantes - ABA, em que pese não ter participado da discussão realizada na CCTCI, encaminhou nota técnica em que destaca a complexidade do conceito de veículo publicitário em âmbito digital, alertando para o fato de que colocar "em pé de igualdade agentes econômicos potencialmente tão díspares, simplesmente por conta do tema do anúncio publicitário, dois efeitos colaterais exsurtem de modo bastante drástico". São eles:

- 1) Trata-se de colocar em pé de igualdade agentes econômicos extremamente díspares, o que, longe de privilegiar a livre e mais justa concorrência, poderá, em verdade, dar causa a custos de transação relevantes e uniformes para players com objeto social, capacidade financeira, capilaridade e poderio (poder de mercado) muito distintos, a distorcer mercados, ao contrário justamente dos propósitos e principiologia expressa no projeto de Lei (cf. art. 2º do PL); e
- 2) O incremento de custos de transação na cadeia de publicidade digital resultará necessariamente em aumento de custos financeiros aos anunciantes, públicos e privados, o que, além de deletério ao mais profícuo desenvolvimento dos negócios, importa em potencial prejuízo não apenas a grandes anunciantes, mas barreira à entrada justamente a pequenos e médios anunciantes, que, por vezes, têm no ambiente digital o principal meio de divulgação de seus produtos e serviços.

Portanto, isso significa que praticamente qualquer site ou blog estabelecido na internet brasileira seria objeto de obrigações definidas na norma. Todas as empresas que operem publicidade digital, ou façam



impulsioneamento de conteúdo na internet, serão obrigadas a enviar mensalmente à Receita Federal do Brasil um documento digital com dados detalhados sobre o valor ou preço cobrado de cada anúncio, localização geográfica em que foi veiculado, os responsáveis pelo anúncio, tempo de exibição, visualizações, entre outras informações.

Para pequenos negócios, representa mais uma camada de complexidade no nosso sistema tributário, representa o aumento do Custo Brasil, sem qualquer perspectiva de retorno positivo para a Administração Pública e iniciativa privada.

Por outro lado, para os grandes anunciantes, esses dados podem tomar proporções absurdas. Tendo em vista que o modelo de funcionamento de grande parte da internet é baseado em publicidade – anúncios e impulsioneamentos, consideramos importante estimar, com dados objetivos, o volume de informações que está sendo proposto por intermédio deste projeto.

Para efeito de dimensionamento dessas exigências, vamos tomar como exemplo os sites mais acessados do Brasil¹. O Google, por exemplo, teve cerca de 4 bilhões de acessos apenas no mês de fevereiro de 2021, sendo que cada acesso desse tem em média 6,8 páginas visitadas, o que corresponde a 27,2 bilhões de visualizações de páginas.

O Google é uma empresa essencialmente de publicidade online, e sua plataforma de publicidade - AdSense/AdWords - é uma das mais usadas no mercado de publicidade digital, além do fato de ser aplicada no próprio Google, no Youtube e em milhões de blogs e sites hospedados em sua plataforma.

Esse sistema de publicidade digital do Google insere uma série de anúncios - em média cinco – em cada pesquisa feita em seu buscador. Dessa forma, apenas no site do Google estimamos cerca de 135 bilhões de anúncios sendo exibidos apenas em fevereiro de 2021.

¹ <https://www.tecmundo.com.br/internet/214702-conheca-sites-pesquisados-brasileiros-2021.htm>



Entretanto, o Google é proprietário do Youtube, a maior plataforma mundial de vídeo, e que teve, em fevereiro de 2021, 802 milhões de acessos. Para cada acesso, o Youtube tem uma média de 3,8 vídeos visitados, perfazendo cerca de 3 bilhões de vídeos assistidos no Brasil apenas no segundo mês de 2021. E em cada vídeo do Youtube, múltiplos anúncios, internos no vídeo e também na plataforma, são inseridos.

Considerando uma média de 4 anúncios (2 na plataforma, 1 no início, e 1 no fim), estimamos, de forma conservadora, que o Youtube veicula por mês cerca de 12 bilhões de anúncios. Assim, apenas Google e Youtube teríamos cerca de 147 bilhões de anúncios mensais.

Some-se isso ainda ao Facebook, UOL, G1, todos sites com mais de 1 bilhão de acessos por mês no Brasil, todos com modelos de negócios baseados essencialmente em publicidade online. Segundo a reportagem acima referenciada do portal Tecmundo, cada um desses sites tem em média 4 páginas por visita. Isso nos dá uma média de 12 bilhões de páginas visitadas por mês, cada uma também com cerca de 4 anúncios ou impulsionamentos por página, e cerca de 48 bilhões de anúncios veiculados em um único mês.

Assim, caso o projeto de lei em exame seja aprovado, apenas os cinco sites mais acessados do Brasil seriam obrigados a enviar, mensalmente, para a Receita Federal, um arquivo médio com cerca de 195 bilhões de registros contendo as dezenas de informações especificadas.

Essa quantidade gigantesca de informação seria enviada sem que haja uma motivação razoável em termos de contrapartidas do interesse público. Não há, inclusive, sequer demanda do destinatário dos dados – a Receita Federal do Brasil – por tais informações.

A própria Receita Federal, na Nota Técnica Cosit/Sutri/RFB nº 270, de 11 de novembro de 2021, manifestou-se contrariamente ao projeto. A RFB sustenta ainda que o art. 4º da proposta, que trata da compra de publicidade em meios digitais “para veiculação no mercado brasileiro e para cidadãos brasileiros” é desnecessário, uma vez que as “referidas atividades já sujeitarem aos tributos federais brasileiros conforme as regras do País, que



como tais estão também sujeitos à fiscalização realizada pela Receita Federal do Brasil”.

Ainda sobre a atuação da Receita Federal do Brasil, e retomando outro ponto suscitado nos debates, qual seja, as ilegalidades do projeto, é importante considerar também que a Receita é competente, nos termos do art. 16, da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, para estabelecer obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados. Neste ponto, o argumento suscitado pelo Sr. Pedro Henrique Ramos na audiência pública é muito relevante. A obrigação acessória, como o próprio nome diz, acompanha a obrigação principal, que é a cobrança do tributo, ou seja, possui natureza tributária. Não é possível, portanto, a criação de uma obrigação acessória sem a existência do tributo correspondente.

Infere-se ainda da participação do nobre Deputado Alceu Moreira, que destaca a necessidade de que se faça “justiça tributária”, que um tributo pode ser criado a partir dos dados levantados por este projeto. É a inversão do processo. Ao invés de simplificarmos o sistema tributário, de reduzirmos tributos, estamos adicionando complexidade para eventualmente ainda criarmos mais tributos. Onerar ainda mais as empresas.

Vai na linha do que defendeu a Sra. Marianna Souza, Presidente-Executiva da Associação Brasileira de Produção de Obras Audiovisuais, sobre os aspectos concorrenciais. Enquanto no caso das emissoras de TV, em que qualquer produção audiovisual veiculada deve ser registrada na ANCINE, não há a mesma obrigação para a publicidade digital. O que se pleiteia então, no projeto aqui discutido, ao invés de reduzir a burocracia e melhorar o ambiente produtivo para as emissoras de TV, é a inclusão da publicidade digital nas mesmas obrigações que a TV aberta. Ora, se o formato adotado anos atrás para a publicidade tradicional já não funciona, nos parece mais natural repensar antigas amarras que impedem o desenvolvimento do setor, do que submeter os novos entrantes às mesmas amarras.

Ademais, é importante ressaltar que o projeto estabelece uma série de determinações administrativas à Receita Federal do Brasil - órgão do Poder Executivo - como o de emitir manuais de informações e orientações



sobre como cumprir as medidas elencadas. Sendo o projeto de iniciativa parlamentar, há clara violação ao disposto no art. 84 da Constituição Federal, que, em seu inciso VI, determina competência privativa para o Presidente da República dispor sobre organização e funcionamento da administração federal.

Sendo assim, consideramos irrazoáveis as medidas estabelecidas neste projeto, criando obrigações de envio de bilhões de registros mensalmente à RFB, sem que se tenha como contrapartida algum benefício ou relevante interesse público. Ou seja, gera enormes custos tanto para o setor privado quanto para o Administração Pública, sem que haja uma motivação ou contrapartida clara.

Diante de todo o exposto, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.134, de 2021.

Sala da Comissão, em 14 de outubro de 2022.

Deputado PAULO GANIME
NOVO/RJ

