ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTERNET

Ciudad de México, 18 de marzo 2020

SENADORES DE LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
SENADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA
LXIV LEGISLATURA

Me dirijo a usted en mi calidad de Gerente para México & Comercio Digital y Organismos Internacionales de la Asociación Latinoamericana de Internet, ALAI. ALAI es una organización que trabaja en y para la región, prestando especial interés a diversos procesos regulatorios que puedan tener una incidencia directa o indirecta en el desarrollo de Internet y la innovación. En esta ocasión nos referimos a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, misma que bajo oficio No. DGPL-1P2A fué turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su análisis y dictamen correspondiente.

Es conocido que el acceso a la cultura, el desarrollo de la innovación a través de la tecnología y su democratización son cuestiones fundamentales a la hora de abordar estos temas. En este sentido, Internet ha jugado un rol clave, facilitando la entrada y acercamiento de un mayor número de personas a nuevos sectores, industrias y contenidos culturales, abriendo una oferta cultural usualmente restringida a contenidos determinados por la industria tradicional. Sin lugar a dudas, los servicios digitales son un medio de acceso y consumo de creaciones locales, tanto para consumidores locales como globales, contribuyendo al empoderamiento social de las personas, a través de la facilitación del acceso a la cultura y de la generación de canales que fomenten la inclusión de buena parte de la población.

En este contexto, entendemos que el Senado mexicano busca avanzar en una propuesta legislativa relacionada con los servicios de transmisión de video bajo demanda (VOD[1] por sus siglas en inglés), por lo que deseamos destacar nuestras preocupaciones acerca del impacto que este proyecto legislativo tendrá en **las oportunidades de elección del consumidor, el costo de los servicios digitales y la producción de la industria audiovisual** en México. Al respecto y a modo de que nuestras observaciones queden consideradas en el análisis que el senado

[1] VOD - Video on Demand

implementa a estas disposiciones sobre la transmisión de VOD, ofrecemos las consideraciones anexas a esta carta.

Destacamos que ALAI es una asociación internacional sin fines de lucro, que tiene entre sus objetivos pensar y desarrollar Internet en Latinoamérica y el Caribe, representando el punto de vista del sector dedicado al desarrollo de servicios, contenidos, y aplicaciones en la región. Nuestros valores fundamentales comprenden la libertad, la educación, la innovación, el emprendimiento, el crecimiento económico y el empoderamiento de los usuarios de esta herramienta, que creemos, representa uno de los elementos más importantes sobre los cuales se cimienta y construye el futuro desarrollo económico y social de nuestros países.

Quedando a disposición para comentarios adicionales, lo saluda atentamente,

Sissi Maribel De La Peña Mendoza
Gerente para México y Centroamérica & Comercio Digital
Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)
sissidelapena@alai.lat

A. Comprender los detalles del servicio de Video bajo Demanda (VOD)

La oferta de Video en Demanda (VOD) se utiliza para describir un servicio que consiste en la oferta de contenido audiovisual a los usuarios de las plataformas digitales, según sus preferencias personales, en tiempo real, mediante el uso de la infraestructura de las redes de telecomunicaciones, generalmente a través de un servicio de banda ancha.

El lanzamiento de estos nuevos servicios de video comenzó a colocar a los consumidores de video en control del contenido que consumen y les permite crear su propia biblioteca de contenido personalizada para ver lo que quieren, cuando quieren y dónde quieren, con el clic de un botón. Además, debido al hecho de que los servicios de VOD se refieren a la distribución de contenido audiovisual a través de Internet, al ser una red global y abierta, en lo relativo a su funcionamiento técnico no existen limitaciones con respecto a la cantidad de contenido ofrecido por un servicio de VOD.

Es importante diferenciar los servicios de VOD que se proveen a través de Internet de los servicios de video restringido provistos a través de servicios de las redes de telecomunicaciones regulados por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), para comprender que **técnicamente son distintos y no comparables**, y que lo provisto por Internet se encuentra fuera del ámbito regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Para que cualquier usuario y consumidor acceda a servicios provistos en la capa de Internet se requiere de servicio de acceso, provisto por un Proveedor de Servicio de Internet (ISP), lo que permite que navegar en Internet sea un proceso multidireccional, donde un mismo usuario puede ser consumidor de servicios y contenidos, y a la vez productor de los mismos. Una característica fundamental de lo que se provee a través de la capa de Internet es que es una red global, interoperable, descentralizada, sin fronteras físicas definidas y que permite la innovación sin requisitos previos; basta con conectarse a Internet. De hecho, basta que un usuario dé de alta un sitio web, a través de registrar un nombre de dominio y un servicio de hospedaje o *hosting*, y protocolos abiertos de vídeo, ofrecer vídeo bajo demanda como podría ofrecer cualquier servicio que se sustente en la capa de Internet utilizando protocolos de Internet (de hecho así es como nacen originalmente los servicios VOD, como cualquier otro servicio innovador que se ofrece a través de Internet utilizando protocolos de Internet abiertos y en muchos casos gratuitos).

La diferencia con los servicios de video restringidos es que estos se proveen directamente a los usuarios finales a través de las redes de telecomunicaciones (ej. servicio de cable o televisión satelital) utilizando fragmentos de la infraestructura de telecomunicaciones, de manera directa y dirigida para el usuario. Otros fragmentos de la infraestructura se utilizan

para proveer el acceso a Internet, que permite identificar recursos y servicios utilizando protocolos de Internet identificables con indicadores únicos (uno o varios nombres de dominio y rangos de direcciones IPs) que permiten identificar en la capa de Internet a dicho servicio en el cúmulo de otros recursos y servicios disponibles globalmente en Internet. Expandir las definiciones regulatorias de lo que es audio y video restringido, podría tener efectos adversos regulatorios para los servicios que cualquier usuario puede prestar sobre Internet, limitando la innovación y creando "efectos de mitigación" (chilling effects) a la capacidad de innovar y crear nuevos servicios si existen condiciones regulatorias que obligan a los usuarios en Internet a requerir concesiones y licencias para crear un servicio de audio o video, excediendo los límites regulatorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Esto significa que los servicios de VOD provistos por Internet pueden poner a disposición grandes catálogos de contenido audiovisual dependiendo de los acuerdos comerciales que cuenten, que por las características de arquitectónicas de Internet permiten el consumo y provisión de contenidos con menos limitaciones jurisdiccionales; lo que representa un elemento crucial para diferenciar los servicios de contenido audiovisual a través de plataformas digitales y los ofrecidos por medios tradicionales, como la televisión de pago, la radiodifusión, que se encuentran circunscritos a la jurisdicción del regulador de cada país..,

El contar con una amplia oferta de este tipo de servicios representa un beneficio importante para los creadores y productores de contenido en todo el mundo y en sobretodo en México, entre otras razones se destaca que:

- Estos actores centrales de la cadena de valor del contenido por el funcionamiento técnico de Internet que implica la descarga de contenido multidireccional bajo demanda inmediata, ya no se encuentran restringidos al tiempo limitado dentro de un horario de televisión de pago o de televisión abierta. En otras palabras, en Internet se puede consumir el contenido deseado al momento.
- Actualmente los creadores de contenido tienen a su disposición una diversidad de mecanismos de distribución y servicios con alcance global disponible que se asemeja a una tubería de distribución para su contenido.

Hay que destacar el reciente crecimiento que México ha generado en el número de jugadores en su mercado de VOD; tanto por jugadores locales como por compañías internacionales. Además, muchas empresas del sector de las TIC, incluidas las empresas de telecomunicaciones, ya también están invirtiendo en sus propios servicios de VOD para satisfacer la demanda local. Este escenario refleja la importancia de los consumidores

audiovisuales mexicanos en el extranjero y dentro del país, incluidas también el potencial de la expansión gratuita de la oferta de servicios de VOD en México.

Es importante señalar que el mercado de VOD permite que existan modelos de negocio significativamente diferentes, incluidos los que están basados en suscripción, impulsados por publicidad, gratuitos para los usuarios y de pago por visión, entre otros. Esta variedad en los diferentes modelos de negocios, ocasiona que los servicios de transmisión VOD puedan ofrecer diferentes catálogos de ofertas, número y composición de títulos, y distinto nivel de compromiso con los usuarios. Por ejemplo: muchos usuarios a menudo tienen múltiples suscripciones a diferentes servicios o aprovechan diferentes servicios en diferentes tipos de suscripción para sus necesidades específicas. Es por esto que los modelos de "**talla única para todos**" rara vez funcionan, ya que no existe un modelo único para ofertar los servicios de VOD, especialmente cuando continúan surgiendo nuevos participantes para llenar un vacío percibido en el mercado.

B. Fomento de los emprendedores locales y su acceso a mercados globales. La elección del consumidor

El actual modelo regulatorio de VOD en México ha sido en gran parte responsable de crear las condiciones esenciales para una relación simbiótica entre los servicios tradicionales de TV y VOD, tanto desde la competencia como desde el punto de vista cultural:

- Ha permitido una mayor innovación con ejercicios experimentales en los servicios de video en México y la multiplicación de fuentes culturales y de información. Esto se ejemplifica de dos formas:
    1. el hecho de que muchos proveedores de servicios de televisión tradicionales mexicanos también han desarrollado sus propios servicios de VOD,
    2. los servicios de VOD que fomentan el contenido de video creado por los propios usuarios digitales.

Es importante que las políticas gubernamentales faciliten la prestación de todos los servicios de VOD **y se abstengan de imponer cargas regulatorias innecesarias,** especialmente teniendo en cuenta la diversidad de servicios y aplicaciones que se ajustan a la categoría de VOD, las cuales cumplen funciones distintas entre sí. Además, es importante analizar a detalle que establecer requisitos específicos en torno a la importancia otorgada a las producciones locales y la cantidad de contenido local en un servicio VOD podría tener el efecto opuesto de reducir la elección del consumidor o restringir la aparición de nuevos servicios.

Cualquier requisito potencial de contenido **local debe ser considerado cuidadosamente o puede dañar a los creadores locales y la aparición de servicios innovadores y modelos de negocio**, particularmente en el actual contexto de innovación continua, donde el desarrollo de la industria audiovisual en México ha tenido las siguientes determinantes:

a) los creadores mexicanos están capacitados y tienen nuevas oportunidades para elegir dónde distribuir el contenido,
b) día a día surgen nuevos servicios de oferta de contenidos,
c) cuando el contenido está disponible en una escala inimaginable y,
d) cuando los usuarios pueden cambiar fácilmente de un servicio a otro y elegir entre una amplia gama de géneros o espectáculos,
e) el incremento de subida de contenidos locales ha ido al alza en los últimos años, lo que da cuenta de la relevancia del contenido local para las plataformas VOD.

Las cuotas para cierto contenido podrían ser perjudiciales para los productores de contenido local, ya que podrían reducir la disponibilidad de proveedores de VOD en el mercado y poner en peligro la entrada al mercado de los servicios globales que ayudan a democratizar la oferta de creadores nacionales establecidos y de nuevos emprendedores, limitando las opciones para la creación de empleos nacionales en la industria y su expansión a mercados globales. Del mismo modo, si estos requisitos aumentan en popularidad a nivel mundial, también pueden servir para dificultar que el contenido mexicano encuentre audiencias fuera de México.

En oposición a los acuerdos establecidos en el TMEC | Capítulos de Telecomunicaciones y Comercio Digital

Con 14 acuerdos de libre comercio (TLC) con más de 50 países, México tiene acceso a más del 60% del producto interno bruto mundial. Con más TLC que cualquier otro país, México sirve como una fuerte plataforma de exportación para su vecino de EE. UU. Y el mundo. El TLC más reciente de México, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), establece las normas más avanzadas de cualquier acuerdo comercial. En este tratado se incluye un capítulo sobre la economía digital (Capítulo 19) y nos preocupa que las propuestas dentro de esta legislación violen el acuerdo.

Específicamente, la solicitud de un requisito de contenido local viola el Artículo 19.4.1, que establece que "*Ninguna Parte otorgará un trato menos favorable a un producto digital creado, producido, publicado, contratado, comisionado o primero disponible en términos comerciales en el territorio de otra Parte, o de un producto digital del cual el autor, artista intérprete o ejecutante, productor, desarrollador o propietario es una persona de otra Parte, de lo que otorga a otros productos digitales similares* ".

Asimismo, el artículo 18.14 dentro del capítulo de Telecomunicaciones, señala que si una Parte participa en la regulación directa de servicios de valor agregado, no debería imponer a un proveedor de servicios de valor agregado requisitos aplicables a un proveedor de servicios públicos de telecomunicaciones sin la debida consideración de los objetivos legítimos de política pública, la viabilidad técnica de los requisitos y las características de los servicios de valor agregado en cuestión.

C. Adoptando las mejores prácticas globales

Estamos conscientes del objetivo de esta propuesta legislativa, que intenta apoyar la identidad nacional, estimular los valores artísticos nacionales y apoyar la producción nacional. Sin embargo, los creadores de contenido VOD ya están contribuyendo a este objetivo:

- Los VOD ya han invertido sumas significativas para llevar contenido mexicano a sus clientes mexicanos. Es importante resaltar que, en buena medida gracias a la expansión de los servicios de video bajo demanda y a las inversiones tanto de empresas de internet como de telecomunicaciones, México cuenta con una industria audiovisual en expansión. Las empresas proveedoras de contenidos u over-the-top como se señalan en la iniciativa han invertido un estimado global de 300 Billones de dólares[2] desde el año 2014, un promedio de 75 Billones anuales, en infraestructura de telecomunicaciones, incluyendo centros de datos, servicios de caché, cables submarinos, entre otros, lo que en los últimos años se equipara con cantidades similares de inversión en infraestructura que realizan las empresas de telecomunicaciones. En este sentido, la inversión en infraestructura debe ser comprendida en el ecosistema de Internet mexicano como un esfuerzo conjunto con miras a robustecer la infraestructura global de Internet y su disponibilidad para ofrecer mejores servicios a los usuarios.
- Existe evidencia para creer que los clientes mexicanos desean acceder a este contenido, por lo que para poder competir, la industria ha invertido miles de millones de dólares en la última década.
- A menudo, los proveedores de VOD invierten más recursos financieros en los derechos de distribución a nivel global de los programas mexicanos comparado con lo que las emisoras mexicanas y otros servicios regulados por la LFTR suelen invierten para la globalización de estos contenidos.

Si bien entendemos el deseo de garantizar una competencia leal entre los servicios de VOD y los servicios regulados por la LFTR, en nuestra opinión, la mejor manera de hacerlo es permitir

[2] https://www.analysysmason.com/Consulting/content/reports/Online-service-providers-Internet-infrastructure-Dec2018

que los proveedores y los servicios VOD proporcionen el mejor contenido para garantizar que los espectadores tengan más opciones.

Mientras que el gobierno debe asegurarse de que el número limitado de emisoras de radio o televisión brinde una amplia selección de contenido en el transcurso de su ciclo de 24 horas, la forma en que los servicios de VOD sirven al público es proporcionando grandes catálogos y ayudando a los espectadores a descubrir una amplia gama de opciones al proporcionarles sugerencias basadas en las preferencias de visualización del cliente. **Si un proveedor de VOD no proporciona contenido atractivo, dejará de ser competitivo y los mexicanos elegirán otras opciones**.

Hablando de las mejores prácticas internacionales, cabe destacar que si bien el proyecto de ley hace referencia a amplias reformas legales en varios países sobre los servicios de VOD; en realidad, son muy pocos los que están considerando seriamente reformas legales a gran escala para estos servicios.

- Los países que han contemplado las cuotas de contenido local, como Colombia, han llevado a cabo estudios de varios años sobre la mejor manera de regular los servicios de VOD y han determinado no regular los VOD, especialmente dados los diferentes modelos de negocios y el impacto negativo en la innovación y el cliente. elección de contenido.
- En Brasil, si bien hay cuotas de contenido local como se destaca en el proyecto de ley, en realidad no se aplican a los proveedores de VOD, solo televisión gratuita y de pago.

De hecho, si el gobierno implementa una cuota de contenido en VOD, es poco probable que cualquier proveedor de VOD **pueda satisfacer esta cuota dados los miles de títulos en los catálogos de VOD y el número finito de títulos mexicanos**. La única forma en que podrían cumplir sería reduciendo drásticamente sus catálogos, lo que limitaría el amplio acceso de los espectadores mexicanos al contenido.

Finalmente, como destacó la OCDE en un informe de 2019[3], establecer requisitos de contenido local *"reduce la competitividad, aumenta el costo y los precios de producción nacional y perjudica los empleos en toda la economía".* Sin embargo, la OCDE recomienda que "políticas horizontales bien diseñadas y dirigidas a objetivos políticos específicos, como el desarrollo industrial, el desarrollo tecnológico o la creación de empleo, puedan abordar estos objetivos a corto y largo plazo con menos posibles distorsiones comerciales y de mercado".

[3] Trade Policy Brief. Local Content Requirements | February 2019. OECD
https://issuu.com/oecd.publishing/docs/local_content_requirements

D. Promoviendo el crecimiento del sector audiovisual

La creciente industria de producción cinematográfica de México ha atraído a casi todos los principales estudios de producción, lo que ha resultado en un aumento del 30% en los estrenos locales de 2016 a 2017. De hecho, México produjo 176 largometrajes en 2017, que ocupa el décimo lugar en el mundo, por delante de Italia, Brasil , Turquía y Rusia. Un impulsor clave de este crecimiento han sido los cuatro programas de incentivos establecidos por el gobierno mexicano llamados **Fidecine, Foprocine, Eficine y el reembolso del IVA**. Sin embargo, el gobierno no ha estado apoyando y/o financiando completamente estos incentivos.

Este es un tema importante ya que esto ocurre al mismo tiempo cuando la producción se vuelve cada vez más competitiva. De hecho, otros países como Colombia, Chile y Argentina están comenzando a copiar los regímenes de incentivos de México. **Si el objetivo es promover la creación del contenido local, estos incentivos son vitales para el crecimiento continuo de la industria**.