



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Advocacia da Concorrência
Coordenação-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

PARECER SEI Nº 6227/2020/ME

Assunto: Contribuição à Consulta Pública relativa à Análise de Impacto Regulatório AIR n.º 02-E/2019/SEC, da ANCINE, referente à Análise de Impacto Regulatório sobre o segmento de Exibição Cinematográfica

Processo SEI nº 10099.100046/2020-91

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Agência Nacional do Cinema – ANCINE – coloca em Consulta Pública Análise de Impacto Regulatório - AIR para avaliação de políticas públicas para o segmento de exibição cinematográfica.
2. No documento é apresentado o mercado de exibição cinematográfico brasileiro, e sua evolução, com destaque aos últimos dez anos, período marcado pelo fenômeno da digitalização das salas de cinema. Destaca-se o processo de expansão do número de salas de cinema no País, apesar de que ainda, em termos per capita, inferior ao pico dos anos 70, e sua progressiva, ainda que tímida, interiorização e descentralização.
3. O sucesso na exibição de uma obra audiovisual em sala de cinema continua a ser um preditivo de sua trajetória nas demais janelas de exibição, o que ressalta, por si só, a importância desse mercado.
4. A AIR expõe as políticas públicas desenvolvidas pela ANCINE nos últimos anos, estabelecendo uma relação entre tais políticas e a melhoria dos principais indicadores relativos às salas de cinema, tais como crescimento do número de salas, interiorização e digitalização. Defende-se, em linhas gerais, a continuidade, com melhoria de algumas ações para o setor.
5. Esta Secretaria vê como inadequada a simples continuidade destas políticas, ainda que aperfeiçoadas. Há que se considerar, acreditamos, a profunda mudança de paradigma no funcionamento das salas derivado da conclusão do processo de digitalização do parque exibidor.
6. Ao ver desta Secretaria, a "ausência de ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas" na AIR, como o próprio texto da AIR aponta, aliado a ausência de análise de mais clara do resultado efetivo de cada uma das políticas públicas adotadas pela ANCINE, no período anterior, faz com que seja necessário realizar AIRs específicas sobre cada uma das ações regulatórias do mercado proposta, isoladamente ou em conjunto, a fim de que se possa verificar a necessidade ou não, e amplitude, de intervenção regulatória na área.

2 INTRODUÇÃO

7. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME) apresenta, por meio deste parecer, as suas contribuições à Consulta Pública relativa à Análise de Impacto Regulatório AIR n.º 02-E/2019/SEC, realizada pela Agência Nacional de Cinema – Ancine. A Consulta está disponível na página da Agência na internet, com período de contribuição originalmente aberto entre 27 de janeiro de 2020 a 12 de março de 2020, posteriormente prorrogado para 27 de abril de 2020.
8. Inicialmente registramos que esta Secretaria apresentará suas contribuições à AIR estritamente no âmbito de suas competências, entre as quais a de promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade, sendo órgão competente para fazer a advocacia da concorrência, nos termos de suas atribuições legais, definidas nas Leis 12.529 de 30 de novembro de 2011, Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.
9. O objetivo principal desta Análise de Impacto Regulatório – AIR – ora sobre exame desta Secretaria, é “a avaliação de políticas públicas para o segmento de exibição cinematográfica”.
- 10.

3 QUESTÕES PRINCIPAIS

11. A AIR traz um extensivo estudo a respeito da importância da exibição cinematográfica dentro da economia do Audiovisual. Para efeitos de embasamento da análise que será aqui efetuada, destacamos alguns aspectos principais.

3.1 TECNOLOGIA: O PROCESSO DE DIGITALIZAÇÃO.

12. A última década trouxe uma mudança inevitável e aguardada à tecnologia utilizada nas salas de cinema, com a substituição dos tradicionais projetores de cinema que utilizam rolos de filme 35mm para projetores capazes de exibir arquivos digitais. Apesar de historicamente ser a primeira, e original, maneira de acessar e usufruir uma obra cinematográfica e audiovisual, as salas de exibição podem ser consideradas a última fronteira no avanço da utilização de formatos digitais na exibição. Tal mudança tem causado impactos tanto no processo de distribuição quanto no processo de programação de obras audiovisuais nas salas de cinema.
13. No que diz respeito à distribuição há uma redução de custos e facilitação da chegada de conteúdo aos cinemas com a eliminação da utilização das cópias em 35mm. A estas eram associados custos como o de reprodução em película, vida útil limitada, preservação, deslocamento e entrega física da cópia analógica. Desfaz-se, assim, todo um setor econômico associado às salas que envolvia laboratórios e mão de obra especializada em utilizar projetores específicos e capazes de lidar com o formato filme. Em substituição a isso vem associada a possibilidade de envio dos arquivos contendo as obras audiovisuais via transmissão por satélite, ou mesmo mídia física (HD). Criam-se necessidades relacionadas à instalação de receptores dos sinais transmitidos via satélite, além de empresas que prestem esse serviço. Nesse contexto cabe às salas de cinema arcar com parte substancial dos custos da transição tecnológica.

14. Antes limitados à escassez da disponibilidade de obras audiovisuais no formato de películas em 35mm, sua durabilidade relativamente curta e ao tempo associado à montagem das películas em cada projetor e sala, os exibidores agora podem adotar a multiprogramação, podendo dividir o horário de exibição de cada sala em obras distintas, ou mesmo exibir por mais tempo sucessos de bilheteria. Os exibidores localizados em regiões distantes dos grandes centros urbanos têm um benefício ainda maior com a transição tecnológica, pois muitas vezes a estes restava exibir películas já utilizadas em outras salas, ou seja, com algum nível de deterioração.

15. A AIR aponta o papel fundamental exercido pela ANCINE na transição tecnológica no Brasil. “O processo de digitalização no Brasil foi relativamente rápido e pouco conflituoso em comparação com os padrões internacionais. Isso se deu em grande medida, graças a ação do Estado. Ela se deu, principalmente, por duas frentes: i-redução do custo de importação dos projetores, por meio do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica- RECINE, e, ii-estabelecimento de uma linha de crédito e outra de apoio não-reembolsável aos pequenos exibidores com base nos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA.”

3.2 O MERCADO DE EXIBIÇÃO BRASILEIRO: HISTÓRICO RECENTE, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS

16. Os anos 70 marcaram o ápice da presença de salas de cinema no Brasil. Como expõe a AIR “em 1975 chegou à marca de 3,3 mil salas – 80% delas em cidades do interior. Havia uma sala de cinema para cada 32 mil habitantes, na época um dos melhores índices do mundo”. Vinte anos depois o cenário era totalmente distinto, com o número de salas alcançando seu valor mínimo em 50 anos, atingindo o patamar de uma sala para cada 150 mil habitantes. Tal cenário somente começou a progressivamente mudar com a implementação do modelo de “multiplex”, baseado em complexos de 4 ou mais salas, a partir de 1997.

17. A AIR destaca que em 2010, às vésperas de lançamento do Programa Cinema perto de você, “um pacote de ações voltado para estimular o crescimento e modernização do parque exibidor”, “a densidade de salas de exibição em operação era uma das piores entre os países com alguma expressão nesse serviço, 89 mil habitantes por sala. (...) Em regiões importantes, como o Nordeste, a segunda mais populosa do país com 28% dos habitantes, o índice superava 200 mil habitantes por sala, um circuito regional correspondente a apenas 12% do total de salas do país. Além disso, um número significativo das salas existentes operava em condições precárias.”

18. Como resultado das ações empreendidas por esse programa, ressalta a AIR, “a parcela do parque exibidor digitalizado passou de 31,1% para 95,6%. Em 2017 este processo foi concluído.” Paralelamente a isso, “Em 2018 o parque exibidor brasileiro continuou seu processo de expansão, alcançando 3.356 salas e superando o recorde histórico anterior, que era de 3.276 salas em 1975, com um crescimento especialmente marcante nas periferias dos grandes centros urbanos e em cidades do Norte e Nordeste. Desde 2009, o crescimento do parque exibidor brasileiro já superou os 50%, sendo que nas regiões Norte e Nordeste os números de salas mais que dobrou no período. Os dados mostram também que a expansão do parque foi mais intensa nas cidades com população entre 20.000 e 500.000 habitantes, o que corrobora a correlação apresentada anteriormente, entre expansão, descentralização e interiorização do parque exibidor.”

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	20
Número total de cinemas	2352	2517	2678	2830	3005	3168	32
Número de municípios com até 10 mil habitantes com cinema	1	1	2	2	2	3	0
Número de municípios de 10 mil a 20 mil habitantes com cinema	5	4	3	3	3	4	4
Número de municípios de 20 mil a 50 mil habitantes com cinema	79	77	79	76	64	51	48
Número de municípios de 50 mil a 100 mil habitantes com cinema	101	99	92	96	91	92	10
Número de municípios de 100 mil a 500 mil habitantes com cinema	167	172	177	182	187	196	20
Número de municípios com mais de 500 mil habitantes com salas de cinema	38	38	39	39	40	40	41

Fonte AIR ANCINE

19. **Dado a ser ressaltado, a expansão das salas de cinema, destaca a AIR, segue o padrão de expansão dos shoppings centers**, com a diminuição do número de salas de cinema de rua. “.. no Brasil, o padrão de expansão dos shoppings centers pode ser considerado um bom preditor da expansão do parque exibidor”.

20. **Outra característica importante das mudanças ocorridas do mercado exibidor foi a tendência à oligopolização do setor**, aponta a AIR. “Após um período de aumento de concentração durante a segunda metade da década de 90, a partir do início dos anos 2000, os níveis de concentração vêm apresentando relativa estabilidade, por conta da formação de uma estrutura de mercado oligopolizada, composta atualmente pelos grupos Cinemark, Cinépolis, Severiano Ribeiro, Araújo e UCI.”

21. **Concentração da oferta e do consumo de conteúdo.** A AIR aponta que “houve aumento da concentração de renda de bilheteria e de público no período de 2015 a 2018, comparado ao período de 2009 a 2012”, ou seja, justamente ao se completar o processo de digitalização das salas. Como exemplo, se tomarmos os 10% de filmes com maior renda de venda de ingressos, em 2009 estes auferiam 84% da bilheteria total, tendo em 2018 esse percentual atingido 91% da renda total advinda da venda de ingressos. Aponta o estudo que “Com o processo de digitalização e todas as possibilidades abertas no campo da programação de filmes, a tendência é a de que o padrão de distribuição do consumo e da oferta audiovisuais tendam a se aproximar. Isto ocorre porque o exibidor passa a ter mais recursos para ajustar a oferta de cada filme a sua demanda potencial, verificada após a performance de cada semana cinematográfica. Se existe pressão de consumo, a oferta tenderá a se ajustar mais rapidamente, o que pode levar a um aumento da concentração do lado da oferta (número de sessões).”

22. **Relação entre salas de exibição e outros segmentos de mercado:** A AIR aponta que o processo de redução do tempo médio de exibição das obras em salas de exibição pode ter como motivo o rápido escoamento das obras para outras janelas de exibição. “ se observa uma redução gradual do intervalo entre o lançamento em salas de exibição e a estreia em outras janelas de exibição. Ou seja, as obras estão sendo exibidas mais rapidamente em outros segmentos de mercado após sua exibição nos cinemas”

23. De fato, citando novamente a AIR: “Sabe-se que a produção audiovisual tem como característica elevada economia de escopo, já que uma obra pode ser reproduzida em diversos segmentos do mercado audiovisual, com nenhuma ou pouquíssimas alterações. Um filme, após a sua exibição em salas de cinema, pode ser comercializado nos mercados de Vídeo Doméstico, TV Paga, TV Aberta e Vídeo por Demanda, por exemplo. Isso possibilita ao produtor de determinada obra recuperar o investimento em outras janelas diferentes daquela para que a obra foi originalmente criada. A literatura chama esse conceito de “colateralização cruzada” e é através dele que as empresas produtoras conseguem maximizar os lucros ou minimizar as perdas.”

24. Não obstante, o estudo da ANCINE aponta uma característica fundamental da sala de cinema: “o cinema como primeira janela é de fundamental importância na performance posterior da obra”. Além disso, “é também possível verificar que as obras exibidas inicialmente nessa janela passaram por mais segmentos posteriormente do que as obras que iniciaram em outra janela”. (grifo nosso)

25. Sobre esse mesmo ponto, acrescenta a AIR que “o sucesso ou fracasso em salas de exibição pode determinar a entrada ou não da obra em outras janelas de exibição. Entre os dez filmes brasileiros com maior público em salas de exibição em 2013, todos foram veiculados em todos os segmentos monitorados (TV Paga, TV Aberta, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda), enquanto entre os dez filmes brasileiros de menor público em salas de exibição nenhum foi veiculado em todos os segmentos.” (grifo nosso)

26. **Relação Habitante por Sala:** Como supramencionado, após o marcante declínio do número de salas de exibição em território nacional, atingindo seu ponto mínimo nos anos 90, seguiu-se um processo contínuo de recuperação. Segundo a AIR, “Em 2018 a relação hab./sala alcançou 62.293, aproximadamente o dobro do valor observado em 1975, apesar do tamanho do parque exibidor nestes dois anos ser praticamente o mesmo. Para alcançar a relação hab./sala de 1975, o Brasil teria que ter em 2018, 6.461 salas de cinema.”

27. Além disso, pontua a AIR, “ainda se observa no Brasil um parque exibidor relativamente pequeno frente à população”, se observada a comparação com outros países. Vale a pena, nesse sentido, reproduzir os dados da Análise em que é apresentada a relação de habitantes por sala em países selecionados, no Quadro I a seguir:

Relação Habitante/Sala para diversos países

EUA	8.123
Austrália	10.975
França	11.236
Espanha	13.012

Alemanha	17.096
México	17.753
Portugal	17.759
China	23.056
Rússia	27.498
Japão	35.496
Chile	45.255
Argentina	45.418
Colômbia	45.688
Brasil	62.293

Fonte: AIR Ancine

28. **Correlação entre aumento do parque exibidor e público dos filmes brasileiros:** destaca a AIR que “*Há uma correlação de 98% entre o crescimento do número de salas de exibição do país com o crescimento do público de filmes brasileiros.*” Além disso, expõe que “*a expansão do parque exibidor se desloca para locais onde historicamente o filme brasileiro tem maior aceitação. Entre os dez estados com maior Market share do cinema nacional seis ficam na região nordeste.*”

29. **Perfil do público que vai ao cinema.** Destaca a AIR que “*O público frequentador de salas de cinema é predominantemente jovem, instruído e com alta renda familiar.*”

30. Ainda em relação ao tema, cito dado do estudo: “*Os cruzamentos de dados de renda e escolaridade, e de idade e escolaridade, parecem indicar que a educação é possivelmente a variável isolada mais importante para explicar as diferenças no indicador de consumo de cinema. Independentemente do nível de renda considerado, os respondentes com nível superior foram os que tiveram os melhores indicadores de consumo. Os respondentes com nível superior, independentemente da idade, consomem tanto ou mais cinema do que os respondentes com ensino fundamental. Melhorias nos indicadores de renda e educação impactam no consumo audiovisual em salas de cinema. A educação, no entanto, é a variável que impacta mais fortemente este consumo.*”

31. **Acessibilidade:** É destacada na AIR a obrigatoriedade das salas de exibição se adaptarem em prol da acessibilidade das pessoas com deficiência. É citado, nesse sentido, o artigo 12 da Lei 10.098 de 19 de dezembro de 2000, que dispõe:

“*Art.12. Os locais de espetáculos, conferências, aulas e outros de natureza similar de verão dispor de espaços reservados para pessoas que utilizam cadeira de rodas, e de lugares específicos para pessoas com deficiência auditiva e visual, inclusive acompanhante, de acordo com a ABNT, de modo a facilitar-lhes as condições de acesso, circulação e comunicação.*”

32. Igualmente cita-se a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Primeiramente recorda-se especificamente o artigo 44 parágrafo 6º, o qual determina: “*As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.*”

33. Em seguida cita-se o disposto no art. 75:

“*O poder público desenvolverá plano específico de medidas, a ser renovado em cada período de 4 (quatro) anos, com a finalidade de:*

I - facilitar o acesso a crédito especializado, inclusive com oferta de linhas de crédito subsidiadas, específicas para aquisição de tecnologia assistiva;

II - agilizar, simplificar e priorizar procedimentos de importação de tecnologia assistiva, especialmente as questões atinentes a procedimentos alfandegários e sanitários;

III - criar mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional de tecnologia assistiva, inclusive por meio de concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos de pesquisa oficiais;

IV - eliminar ou reduzir a tributação da cadeia produtiva e de importação de tecnologia assistiva;

V - facilitar e agilizar o processo de inclusão de novos recursos de tecnologia assistiva no rol de produtos distribuídos no âmbito do SUS e por outros órgãos governamentais.”

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA VOLTADAS AO SEGMENTO DE SALAS DE CINEMA

34. Superada a exposição sobre a situação atual do mercado de exibição e suas tendências recentes, a AIR passa a discorrer sobre as políticas públicas desenvolvidas pela ANCINE, “*principal autoridade com atribuições regulatórias no mercado de conteúdo audiovisuais*”, em prol da exibição cinematográfica.

35. Dada a relação direta estabelecida pela AIR entre tais políticas e o desenvolvimento recente do mercado de exibição brasileiro, faremos uma citação extensiva das seções da AIR dedicadas ao tema.

36. Programa Cinema Perto de Você

“*A Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, instituiu o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil. Entre seus objetivos está o fortalecimento do mercado exibidor, de forma a ampliar o número de salas de cinema, atualizando-as tecnologicamente, com destaque para cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades, com a redução do preço dos ingressos e a formação de novos centros regionais de consumidores de cinema. O programa foi estruturado em torno de cinco eixos de ação, contemplando diferentes formas de atingir os seus objetivos. Eles contemplam linhas de crédito e investimento para construção de salas (através do Fundo Setorial do Audiovisual-FSA ou do BNDES/PROCULT), recursos para construção de salas de cinema em cidades médias com recursos da união (via FSA ou por emenda parlamentar), medidas de desoneração tributária (RECINE), implantação de um sistema de controle de bilheteria e ainda linhas de crédito para a digitalização do parque exibidor (via FSA).*”

“*Resultados. Os indicadores que constam como metas do Programa obtiveram melhora. Em 2011, 72% dos municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam salas de exibição, em 2018 esse percentual é de 79%, 44 municípios nessa faixa populacional passaram a ter salas de exibição. O índice de habitantes por sala que em 2011 era de 81 mil habitantes para cada sala, em 2018 atingiu 62 mil. Também durante esse período 100% do parque exibidor passou a contar com tecnologia digital de projeção (...). Além disso, entre 2011 e 2018 o número de salas aumentou de 2.352 para 3.347, um aumento de 42% do parque exibidor.*”

37. RECINE – Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica

“*O RECINE é um regime tributário destinado a ampliar os investimentos privados em salas de cinema, favorecer a digitalização do parque exibidor e fortalecer a sustentabilidade econômica da atividade de exibição cinematográfica. Esse regime permite a desoneração de todos os tributos federais incidentes sobre a aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção necessários à construção ou modernização de complexos cinematográficos. A medida de desoneração alcança, pois, o PIS, o COFINS, o COFINS-importação, o IPI e o Imposto de Importação para bens e materiais sem similar nacional. Os benefícios do RECINE esgotam-se em dezembro de 2019, conforme estabelece o art.1º da Lei nº13.594, de 05 de janeiro de 2018: “Art. 1º O benefício fiscal de que trata o art.14 da Lei no 12.599, de 23 de março de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2019, observado o disposto no §4º do art.*

118 da Lei no 13.408, de 26 de dezembro de 2016. (...)” O Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE) tem por motivação estimular os investimentos na implantação de novas salas de cinema e na modernização do parque existente. O RECINE resguarda a liberdade econômica e a livre iniciativa dos agentes ao não interferir na estratégia de expansão e na operação das salas. Como o incentivo se centra na aquisição dos bens de capitais, a operação cotidiana das novas salas deve obedecer exclusivamente a critérios de mercado. O RECINE não gera, portanto, estímulo à expansão não sustentável do parque exibidor.”

“Resultados O resultado efetivo do RECINE, em seu período de vigência, pode ser resumido em dois indicadores. Primeiro, desde 2012 até o final de 2019, 3.016 salas de cinema foram credenciadas pela ANCINE para receber os benefícios do RECINE. Essa política contribuiu diretamente para a redução do número de habitantes por sala no Brasil, que passou de 88.621 hab./sala, em 2010, para 62.293 hab./sala, em 2018. A abertura destas salas foi diretamente responsável pela ampliação em 68,9% do número de ingressos vendidos no país de 2009 a 2018, tendo atingido seu valor máximo em 2016. A base para esse crescimento é a expansão da oferta dos serviços de cinema em todo o país. Segundo, o parque exibidor brasileiro opera desde 2017 com projeção universalmente digitalizada. A contribuição do RECINE foi fundamental para a digitalização do parque exibidor brasileiro, e evitou diretamente que centenas de salas fossem fechadas. Em contraste com esses bons resultados, o custo tributário do RECINE é muito pouco significativo. O volume da renúncia fiscal prevista pela ANCINE para o exercício de 2019 é de aproximadamente R\$ 13 milhões. Este montante equivale a apenas 0,0044% da totalidade dos gastos tributários. Com esse volume de renúncia fiscal, considera-se que serão implantadas 100 novas salas com investimentos totais de R\$150 milhões dos diversos empreendedores, além da adaptação de 500 salas para a fruição de conteúdo acessível a deficientes visuais e auditivos. Essas salas de cinema, na média atual do mercado, deverão faturar cerca de R\$ 120 milhões por ano e gerar 500 empregos formais diretos apenas na sua operação. Além disso, o RECINE tem a finalidade adicional de viabilizar a implantação, em todo o parque exibidor, de recursos de acessibilidade comunicacional nas salas de cinema. (...) O segmento de exibição já vem empregando o RECINE para a aquisição de equipamentos de acessibilidade. Até o momento (outubro de 2019), aproximadamente 130 salas foram adaptadas para a exibição com recursos de acessibilidade por meio do RECINE. Segundo Estimativa em Bases Reais da Receita Federal, o RECINE gerou um gasto tributário de quase 125 milhões, entre 2014 e 2016. A projeção para os três anos seguintes (2017-2019), feita pela própria Receita Federal, aponta um investimento de aproximadamente 7 milhões por ano. Esse volume representou, no seu ápice em 2015, 0,027% de todo o gasto tributário no Brasil. Em 2019, a projeção indica uma proporção ainda menor, de apenas 0,003% de toda a renúncia tributária brasileira.” (grifo nosso)

38. FUNCINES

“Os FUNCINES são fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, cujos recursos devem ser aplicados em projetos de:

- Produção de obras audiovisuais brasileiras independentes realizadas por empresas produtoras brasileiras;
- Construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras;
- Aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais;
- Projetos de comercialização e distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente realizados por empresas brasileiras; e
- Projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras.

As pessoas físicas e jurídicas podem abater 100% dos valores utilizados na aquisição de cotas de FUNCINES, até o limite de 3% do imposto devido por pessoas jurídicas ou 6% do imposto devido por pessoas físicas. Os FUNCINES têm direito à participação nas receitas auferidas pelos projetos nos quais aportam recursos por período determinado.

O mecanismo está previsto nos artigos 41 a 46 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e foi regulamentado pela Instrução Normativa nº 80. A IN 80, estabeleceu as regras para a criação de FUNCINES, que possibilita a aplicação dos recursos de fundos de investimento em projetos aprovados pela ANCINE, entre eles aqueles relativos à infraestrutura para salas de exibição, divididos em quatro modalidades: construção; implantação; reforma; e atualização tecnológica.

Os investimentos de recursos de um FUNCINE em salas de exibição pressupõem participação nas receitas decorrentes da exploração comercial dos complexos, por um período máximo de 10 anos.

Resultados. Desde a sua criação até 2018 foram captados R\$ 86 milhões em FUNCINES, dos quais R\$ 7 milhões (11,8%) foram alocados em cinco projetos no segmento de exibição.”

“Os dados apontam para um baixo uso do mecanismo e concentração dos recursos em uma pequena quantidade de projetos. A IN 80 traz restrições baseadas na população do município, na quantidade de salas existentes e em distâncias mínimas entre os complexos, pensadas originalmente para proteger as salas já constituídas. A forma como essas restrições foram estruturadas é apontada como uma das razões para o baixo interesse no mecanismo. Outras razões para a baixa procura são a complexidade das regras, em especial, as regras de recuperação do investimento dos fundos, e as exigências de governança e acompanhamento do investimento por um fundo, o que inviabiliza o ingresso da maior parte das empresas exibidoras hoje constituídas.”

39. Instrução Normativa 61, de 2007.

“O uso de recursos oriundos de renúncia fiscal previstos na Lei do Audiovisual (arts.1º e 1º-A) para o segmento de exibição cinematográfica foi regulamentado em 2007 pela Instrução Normativa nº 61. Segundo esta IN, o setor de exibição pode captar recursos incentivados para: implementação de salas; reforma de salas; atualização tecnológica.

O texto da Norma estabelece vários condicionantes à utilização dos recursos, como, por exemplo: distância mínima em relação a complexo já existente, para construção de nova sala, variando de um a cinco quilômetros; limites de aporte de acordo com a população e da relação de habitantes por sala do município;

Claramente, a Norma tem como preocupação central impedir a concorrência predatória entre salas financiadas com recursos públicos e operações já instaladas com recursos privados. No entanto, em que pese à justificada preocupação do agente público, a forma como esses critérios foram estruturados terminou gerando pouca procura pelo mecanismo

Resultados: Após doze anos de vigência da IN 61 tem sido baixíssima a procura por recursos incentivados para salas de cinema, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os projetos de produção, para os quais este mesmo mecanismo (Lei do Audiovisual) é amplamente utilizado. Até o momento foram aprovados para captação montante pouco inferior a R\$ 1,5 milhão.”

40. Prêmio Adicional de Renda- PAR

“O Prêmio Adicional de Renda-PAR é um mecanismo de fomento automático à indústria cinematográfica brasileira referenciado no desempenho de mercado de obras cinematográficas de longa-metragem brasileiras, concedido às empresas brasileiras produtoras, distribuidoras e exibidoras, em sua disposição original. A premiação do PAR-Exibição é concedida à complexos cinematográficos com até duas salas, pertencentes à grupos exibidores com até 20 salas. O valor da premiação é calculado em função da quantidade de dias de exibição de obras brasileiras e da quantidade de títulos distintos destas obras exibidas. Desde 2014, o PAR foi totalmente voltado à modalidade Exibição, em mais um esforço da Agência para garantir que grupos e empresas exibidoras cinematográficas de pequeno e médio porte possam viabilizar a modernização dos sistemas de projeção e sonorização para a tecnologia digital e implantar sistemas de automação de bilheteria e de acessibilidade.”

“Resultados: Anualmente, desde 2014, a ANCINE tem disponibilizado R\$ 3 milhões para o PAR-Exibição. A premiação por sala varia, aproximadamente, entre R\$15 mil e R\$50 mil. Em média são contempladas 90 salas ao ano, pertencentes à exibidores de pequeno e médio porte localizados majoritariamente em pequenas

idades do interior.”

41. Além das políticas públicas supra dispostas, a ANCINE menciona

42. Sistema de Controle de Bilheteria – SCB

“Ele consiste no conjunto de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para recepção dos resultados de bilheteria dos exibidores e para certificação do sistema utilizado pelo exibidor”

“Além de subsidiar e qualificar a atuação da Agência, a divulgação tempestiva de dados do SCB pode auxiliar as atividades de distribuição e programação de filmes em salas, e o próprio processo de expansão do parque exibidor. Esta forma de atuação no mercado é conhecida como ‘regulação por informação’. A regulação por informação é uma modalidade de regulação que enfatiza a cooperação, a prevenção e a conciliação, em contraste com as modalidades mais comuns de regulação, baseadas em comando e controle. A ideia desta forma de regulação é, por meio de redução da assimetria de informação, influenciar o comportamento do agente regulado.”

43. Cota de Tela

“De acordo com o Decreto nº 9.256, de 29 de dezembro de 2017, as regras da Cota de Tela compreendem o estabelecimento de número mínimo de dias de exibição, número mínimo de títulos diferentes e número máximo de salas com mesmo título por tamanho do complexo. Até 2017 as regras da Cota de Tela permitiam apenas o cumprimento de um dia inteiro ou meio dia de exibição, impossibilitando o cômputo de quaisquer frações do dia inferiores a meio.”

“A partir de 1º de janeiro de 2018 o número de dias fixado pelo Decreto nº 9.256 passou a ser aferido levando em conta o número de sessões de obras cinematográficas brasileiras com base nos relatórios fornecidos ao Sistema de Controle de Bilheteria. Assim, as Regras de Cota passaram a prever a possibilidade de cumprimento de qualquer fração do dia de exibição, calculado em função do número total de sessões de exibição em um dia. A adoção de uma aferição que contabilize integralmente todas as sessões de obras válidas exibidas tornou-se essencial para que o cumprimento e aferição da obrigatoriedade regulatória ocorra de forma justa e realista, incentivando promoção da diversidade de oferta de filmes em salas de cinema...”

“Resultados A Cota de Tela funciona como uma reserva mínima que garantia o filme nacional espaço para exibição em salas de exibição. (...) observa-se que a cota de tela se manteve relativamente linear ao longo dos anos em análise, enquanto que o Market share do filme nacional oscilou constantemente. A oscilação do Market share pode ser explicada pela esporadicidade dos grandes lançamentos nacionais, de grande público. Depreende-se do gráfico, que em muitos anos o Market share do filme nacional, foi inclusive maior que a reserva de mercado estabelecida pela cota de tela. Estes filmes são os responsáveis pela sustentação do Market share nacional e não a cota de tela. Sendo assim, a cota não é instrumento de reserva de mercado para os referidos lançamentos nacionais, pois eles por si só já são garantia de rentabilização para o exibidor e distribuidor. Defende-se, portanto, que a cota de tela seja estímulo aos pequenos lançamentos nacionais, bem como aos pequenos distribuidores. A Cota de Tela é essencial para a garantia de espaço para exibição dos pequenos e médios lançamentos nacionais e para a viabilidade dos distribuidores desses filmes.” (grifo nosso)

Após a análise e exposição sobre as políticas públicas existentes para o mercado de exibição, a AIR arremata: “**Conclui-se pela importância desses instrumentos para o desenvolvimento da Exibição Cinematográfica e se recomenda a sua continuidade.** No caso do PAR, recomenda-se avaliar a possibilidade de simplificação e redução de custos atrelados à sua operação. Os FUNCINES (IN 80) e a IN 61 tratam do uso de recursos oriundos de renúncia fiscal para a atividade de exibição. Tais mecanismos podem, potencialmente, financiar até 95% de projetos de construção, reforma ou modernização de salas de cinema, tornando-os especialmente aplicáveis para projetos com baixo retorno potencial. A natureza da renúncia fiscal, no entanto, dificulta este uso pois se baseia na premissa de ‘encontro’ entre quem realiza a renúncia (em geral, grandes empresas) e o seu beneficiário. Empresas exibidoras menores, localizadas no interior têm enorme dificuldade em acessar tais empresas, levando à concentração do uso por parte de empresas maiores, que, em tese, não seriam o público-alvo prioritário. Os resultados apresentados mostram que ambos os mecanismos tiveram baixa procura e alta concentração de recursos em poucos projetos. Recomenda-se, assim, que as normas sejam reavaliadas.”

3.4 OBJETIVOS DA AÇÃO REGULATÓRIA

44. A AIR estabelece os seguintes objetivos que se pretende alcançar com a ação regulatória:

- “Estimular o crescimento do parque exibidor: Como visto, a expansão do parque exibidor está atrelada à desconcentração e à interiorização, e também ao aumento do acesso e da visibilidade da obra audiovisual. Está também associada à geração de emprego, promoção da atividade econômica no seu entorno e fortalecimento da cadeia de valor do audiovisual.”

- “Não restringir o desenvolvimento tecnológico. A evolução tecnológica está entre as mais importantes fontes de eficiência e de economia, gerando novas formas de rentabilização e impulsionando o desenvolvimento do setor. É necessário que a regulação não minimize a extensão dos benefícios decorrentes do desenvolvimento tecnológico. A regulação deve ser, sempre que possível, neutra tecnologicamente, e deve ser modificada caso conflite com o desenvolvimento do setor.”

- “Resguardar o funcionamento dos mecanismos de mercado e a livre iniciativa. Em consonância com a Lei de Liberdade Econômica, a ação regulatória deve, sempre que possível, estar alinhada à garantia de livre iniciativa dos agentes econômicos e à ação dos mecanismos de mercado. Esta forma de ação permite que se alcance de maneira mais eficiente e econômica os objetivos da regulação.”

- “Atender aos princípios definidos na norma de criação da Agência Nacional do Cinema. Esses princípios incluem: promover o incentivo à competição e ao crescimento, garantir proteção às obras brasileiras, coibir as práticas nocivas à ordem econômica, em especial as barreiras à livre circulação das obras, estimular a diversificação e a universalização do acesso às obras audiovisuais, e estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico.”

- “Levar em conta a heterogeneidade do parque exibidor brasileiro como um traço fundamental a ser observado no planejamento de ações públicas sobre este segmento. A heterogeneidade do parque exibidor traz a necessidade de iniciativas focadas no conjunto de salas com maior dificuldade de operação. Essas salas exercem importante papel na descentralização e interiorização do parque exibidor.”

3.5 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.

45. Não são citadas experiências internacionais nos assuntos debatidos. Citando a AIR: “A AIR trata de forma panorâmica o segmento de exibição brasileiro e as ações de regulação empreendidas pela ANCINE no segmento, para, na sequência, trazer um rol recomendações amplas de ação regulatória. Como o objeto desta AIR é difuso, fica prejudicada a apresentação de benchmark internacional.”

3.6 DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO:

46. A única alternativa apresentada foi a “nada a fazer”. Citando o estudo: “Dentre os principais efeitos dela decorrentes listamos: fim da vigência do RECINE, continuidade do baixo nível de uso dos mecanismos baseados em renúncia fiscal (INs 61 e 80), operação onerosa do PAR, e baixo nível de monitoramento de indicadores de concentração da oferta e da demanda por filmes em salas de cinema”

3.7 ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS.

47. Citamos diretamente o texto da AIR “Esta seção está prejudicada porque as recomendações não foram apresentadas com nível de detalhamento suficiente para que seja possível mensurar impactos. Caso a Diretoria decida pela continuidade das recomendações, cada uma delas deve ensejar ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas.” (grifo nosso)

3.8 RECOMENDAÇÕES DE AÇÃO

48. São apresentadas as seguintes recomendações:

“Dar continuidade ao RECINE. O RECINE foi um fator fundamental para o último ciclo de expansão do parque exibidor, e para o processo de digitalização. Além disso, é um mecanismo acessível de forma isonômica a todo o parque exibidor. A vigência do mecanismo se encerra no final de 2019 e depende mudança em Lei para que seja prorrogado.”

“Dar continuidade ao PAR. Avaliar as possibilidades de simplificação da operação nas etapas posteriores à concessão do prêmio. O PAR atua diretamente sobre a parcela do parque exibidor mais frágil economicamente e tem sido importante auxílio à manutenção dessas salas. O custo de operação do prêmio, no entanto, é considerado alto frente ao valor da premiação.”

“Dar continuidade ao SCB. A regulação precisa compor seus instrumentos de modo a conseguir efetividade no tratamento dos seus objetivos e metas. O primeiro e mais importante instrumento regulatório é a gestão da informação. A confiabilidade e publicidade dos dados do setor são elementos básicos para garantia de isonomia na competição entre os agentes e de uma regulação eficiente.”

“Dar continuidade à Cota de Tela. O audiovisual brasileiro deve ser valorizado por seu valor econômico, simbólico e cultural, mas somente encontra justificativa plena como objeto de política de Estado na medida em que se organiza como serviço acessível à maioria dos cidadãos. A Cota de Tela atua neste sentido, promovendo a oferta de conteúdo audiovisual brasileiro, dando-lhe visibilidade e promovendo a diversidade no lado da oferta. A vigência da Cota para o ano de 2020 depende da edição de decreto específico.”^[1]

“Reavaliar a IN 61. A IN 61 teve até o momento baixíssimo uso, o que, por si, justificaria a reavaliação da Norma. É necessário discutir e redefinir o papel do fomento indireto no contexto das iniciativas existentes, de estímulo ao segmento de exibição. O fomento indireto não pode ser empregado para canibalizar a ação privada, tampouco acentuar o padrão de concentração das empresas atuantes no setor.”

“Reavaliar o normativo sobre FUNCINES (IN 80) no que tange à exibição cinematográfica. Apesar deste mecanismo ter tido mais sucesso do que a IN 61, seu nível de uso pode ser considerado baixo e concentrado em poucas empresas. Os comentários sobre uso de recursos de fomento indireto apresentados na seção 11.5 se aplicam também aqui.”

“Avaliar a possibilidade de edição de ação específica de estímulo ao setor de exibição focada no lado do consumo. Ações voltadas à promoção do consumo devem ser entendidas como complemento natural às ações de promoção da produção brasileira independente, na medida em que o produto audiovisual, financiado em parte pelo Estado, apenas atinge a sua finalidade através do consumo por parte daquela população que ajudou a financiá-lo.”

“Monitorar o padrão de distribuição (concentração) das empresas exibidoras, da oferta e da demanda por obras cinematográficas. Nesta AIR foram apresentados dados que indicam ter havido aumento da concentração da oferta de títulos a partir de 2015, coincidindo com o processo de consolidação da digitalização da exibição do Brasil. É preciso acompanhar de perto esses movimentos, e, caso necessário, atuar por meio de regulação.”

“Monitorar os resultados alcançados pela Linha do FSA voltada ao financiamento à infraestrutura do setor audiovisual. Tendo em vista o lançamento de linha de crédito no início de 2020, no valor de R\$250 milhões, para financiamento à infraestrutura do setor audiovisual, sugere-se o estabelecimento de rotinas de acompanhamento dos seus resultados.”

4 ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)^[2]

4.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

49. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o surgimento de soluções. Ela, por si só, delimita as respostas mais adequadas para o problema, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da regulação.

50. A identificação do problema deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação que deu origem à proposta normativa e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados que ancoram os remédios regulatórios propostos.

51. No presente caso, esta Seae entende que:

- O problema não foi identificado com clareza e precisão

52. A Análise de Impacto Regulatório sobre o Mercado de Exibição ora em estudo apresenta uma revisão importante da evolução recente do mercado de exibição brasileiro. Nota-se um crescimento importante do número de salas e um processo bem sucedido de transição do modelo analógico para o digital. Apontam-se perspectivas para as salas de cinema, tais como a crescente fragmentação da programação, não mais estabelecida por dia mas agora por sessão, além da transmissão de eventos não associados a obras audiovisuais *strito sensu*, tais como eventos esportivos, óperas e afins. A digitalização de fato abre uma perspectiva ampla de rápida resposta do exibidor à demanda do público para utilização daquele espaço.

53. Nesse sentido, cremos que a AIR, ao propor a continuidade das políticas estabelecidas na década passada para o futuro próximo peca em não delimitar com precisão de que se trata o problema regulatório. Por certo, tal política, encabeçada pelo Recine, foi bem sucedida ao disponibilizar uma série de mecanismos aos exibidores nacionais, particularmente os menores, que permitiram a estes atravessar um período de mudança extraordinariamente crítica que foi o período do abandono do filme analógico e a implementação de uma nova estrutura voltada à exibição digital, além da expansão do número de salas de cinema no Brasil, em direção a cidades menores e ao interior. No entanto, a proposição de continuidade da política não se confunde com a delimitação do problema, sendo um passo posterior à identificação e delimitação deste.

54. Em primeiro lugar é necessário pontuar que a política implementada tinha como um dos focos a questão da digitalização. Se esse processo, como a análise mostra, se completou, estando todas as salas de cinema dotadas da nova tecnologia, é ainda necessário dar continuidade a todos as isenções de impostos, empréstimos e investimentos diretos do Estado nessa política pública? Há aqui então que delimitar qual é o foco de uma possível nova política pública na área, pois o *modus operandi tecnológico* das salas de exibição já é um pressuposto, e não uma variável na qual se visa interferir. Por certo, a própria AIR já traça esse caminho, ao propor como objetivo o crescimento do mercado exibidor, pontuando que *“A heterogeneidade do parque exibidor traz a necessidade de iniciativas focadas no conjunto de salas com maior dificuldade de operação. Essas salas exercem importante papel na descentralização e interiorização do parque exibidor.”* No entanto, no contexto do desenho de um modelo regulatório do mercado para o futuro, não nos parece adequado simplesmente repetir o instrumental utilizado no passado, por mais bem sucedido que tenha sido.

55. Ademais, a AIR aponta traços que devem ser levados em consideração com mais vagar na proposta de política pública futura para a área. Mostra-se, por exemplo, que há uma tendência inevitável de redução das salas de cinema de rua e de ascensão do modelo multiplex, e que o crescimento recente tem ocorrido capitaneado por grandes conglomerados de exibição capazes de levar adiante o modelo multiplex. Além disso, a AIR aponta que as novas salas de exibição têm se posicionado em shoppings centers.

56. Apesar de identificar esses fatos, entendemos que a AIR poderia ter se debruçado em analisar suas consequências em relação à estrutura econômica do setor e à necessidade do Estado continuar ou não a ter um papel regulatório ativo no incentivo a uma atividade econômica que já tem seu próprio dinamismo intrínseco. Deixando esse ponto mais claro: num contexto de crescimento acelerado do comércio eletrônico, a presença das salas de cinema em shoppings não se torna um ativo fundamental para estes em termos de atração de público, exercendo o papel clássico de lojas âncora, ou seja, criando um incentivo endógeno ao próprio mercado para a instalação de salas de cinemas nos shoppings centers? Além disso, dado o processo de “oligopolização” apontado pela AIR dos grupos exibidores, não teriam estas amplas condições econômicas de, dados os sinais de mercado, empreenderem a fim de construir novas salas sem maior auxílio de políticas públicas por parte do Estado?

57. De fato, se olharmos para um modelo de salas de cinema pré digitalização vemos ativos imobilizados no tempo e submetidos a uma rígida política de ocupação das telas distribuída usualmente pela unidade de tempo semana. Preencher tais semanas de modo lucrativo e eficiente demandava uma escolha por parte do

exibidor que, caso fosse infeliz, somente poderia ser corrigida após uma semana ou mais tempo, dadas as restrições de oferta e uso representadas pelo uso do filme 35mm. Com a transição para o digital, a AIR aponta mudanças nítidas nas salas de exibição. Livres da escala de tempo “semana”, a unidade de tempo se torna não o dia, mas a sessão de exibição. Cada sala pode apresentar diferentes obras audiovisuais durante o dia. Como a própria AIR aponta, o número de obras exibidas aumenta muito nos últimos anos devido a esse processo. Outra característica marcante é a possibilidade do exibidor reagir muito mais rapidamente à demanda existente. Se, por um lado, isso pode levar à explosão da ocupação das salas de cinema nacionais pelos chamados blockbusters, diminuindo a diversidade de oferta nesse momento específico, por outro há espaço para inserir na grade ou mesmo manter, filmes com públicos ou nichos específicos, dada a flexibilidade que a exibição digital propicia.

58. Além disso temos um fenômeno novo que é a possibilidade do uso da sala de exibição para eventos, por assim dizer, “não cinematográficos”. Pode-se exibir simultaneamente óperas apresentadas ao vivo em alguma casa de espetáculos no exterior. Jogos de futebol, eventos esportivos ou mesmo sessões privadas tornam-se uma possibilidade de atrair públicos às salas de exibição.

59. Nesse contexto, a proposta de uma política regulatória para a área deve, em nosso juízo, basear-se menos no exemplo do sucesso do passado e mais perscrutando as tendências para o futuro, analisando os diversos elementos que surgem e verificando-se há ou não necessidade de intervenção regulatória do Estado na área.

60. Assim, se a dinâmica econômica das salas de cinema se apresenta renovada pelo novo modelo digital, mais responsiva ao público, e se os grupos envolvidos são de maior porte, talvez o uso de incentivos fiscais, ou de suporte via linhas de apoio do fundo setorial do audiovisual, não seja mais adequado, num contexto, ademais, de restrições orçamentárias, e de redução das taxas de juros. Não caberia, por essa análise, dar continuidade ao RECINE da maneira como foi desenhado anteriormente. Uma possível intervenção regulatória, nesse espírito, deveria ser focada em se pensar instrumentos que permitam enfrentar desafios, por exemplo, como adaptação das salas para cumprir as exigências governamentais relativas a acessibilidade, atendimento a políticas públicas de interiorização das salas de cinema, apresentados na própria AIR. Naturalmente seria necessário, de qualquer maneira, análise específica em relação a tais cenários.

4.2 JUSTIFICATIVA PARA A REGULAÇÃO PROPOSTA

61. A intervenção regulamentar deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do problema. É também recomendável que a regulação decorra de um planejamento prévio e público por parte da Agência, o que confere maior transparência e previsibilidade às regras do jogo para os administrados e denota maior racionalidade nas operações do regulador.

62. No presente caso, esta Seae entende que:

- As informações levadas ao público pelo regulador justificam em parte a intervenção do regulador, mas necessitam ser objeto de estudo detalhado caso a caso
- Os dados disponibilizados em consulta pública não permitem identificação direta entre a proposta apresentada e o problema identificado e

63. As recomendações de ação da AIR têm como pressuposto básico a manutenção e aperfeiçoamento da legislação que permitiu a atuação do regulador nos últimos anos. No entanto, como mencionamos acima, a situação atual do mercado de exibição e sua possível tendência futura mostram que a aplicação do modelo anterior pode não mais se justificar. Além disso, não fica totalmente claro no documento a relação da causalidade entre cada uma das políticas públicas adotadas nesse período e o resultado obtido. Cita-se, por exemplo, as medidas implementadas por meio do Programa Cinema Perto de Você como responsáveis diretamente pelos resultados alcançados numa série de indicadores, entre eles o aumento do número de salas de cinema, sem deixar claro o nexo de causalidade entre as medidas e os resultados. A expansão das salas de cinema não teria uma alta correlação, por exemplo, com a expansão dos shoppings centers em algumas cidades?

64. De qualquer maneira, nesse espírito, haveria que, além de se rever a identificação do problema apresentado, verificar quais instrumentos seriam necessários e qual o tipo de intervenção regulatória possível nas atuais condições macroeconômicas.

65. Há que se ponderar, de qualquer maneira, que segundo alega a própria AIR ora em escrutínio, *“as recomendações não foram apresentadas com nível de detalhamento suficiente para que seja possível mensurar impactos. Caso a Diretoria decida pela continuidade das recomendações, cada uma delas deve ensejar ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas”*. Assim sendo, no processo de revisão da identificação do problema regulatório, caberia à ANCINE igualmente revisar as recomendações e, caso necessário, realizar estudos específicos sobre cada uma delas isoladamente.

4.3 BASE LEGAL

66. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar à sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de futura regulação em decorrência da adoção da norma posta em consulta. No caso em análise, a Seae entende que:

- A base legal da regulação existente foi adequadamente identificada;
- Foram apresentadas as normas alteradas, implícita ou explicitamente, pela proposta.
- Detectou-se a necessidade de revogação ou alteração de norma preexistente

67. A AIR expôs todo o ordenamento legal que regula o mercado cinematográfico, dissecando as políticas desenvolvidas pelo órgão regulador, a ANCINE, com base nesse quadro legal. Com base no diagnóstico da situação do mercado empreendido pela AIR foram propostas continuidade e aprimoramentos da legislação existente.

68. No entanto, como supra exposto, a AIR, ao tratar *“de forma panorâmica o segmento de exibição brasileiro e as ações de regulação empreendidas pela ANCINE no segmento, para, na sequência, trazer um rol recomendações amplas de ação regulatória”* não traz proposta de textos normativos ou intervenções regulatórias específicas, sendo necessário desdobrar tais recomendações em *“ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas”*

4.4 EFEITOS DA REGULAÇÃO SOBRE A SOCIEDADE

69. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre regiões ou grupos específicos.

70. Considerados esses aspectos, a Seae entende que:

- Há impactos tarifários e fiscais diretamente envolvidos;
- A Agência deixou claro os atores onerados com a proposta;

71. As recomendações propostas visam dar continuidade e aprimorar políticas já existentes, as quais envolvem a renovação de incentivos fiscais e concessão de apoio público subsidiado às empresas exibidoras. Entretanto, como exposto, a ausência de detalhamento da proposta não permite a contabilização do impacto específico que tais mecanismos gerariam, sendo necessário refazer esse exercício ao detalhar-se as recomendações propostas, possivelmente via novas AIRs, como aponta a própria AIR em estudo.

4.5 CUSTOS E BENEFÍCIOS

72. A estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

73. No presente caso, a Seae entende que:

- Foram apresentados genericamente os custos associados à adoção da regulação desejada; e
- Não foram sopesados de maneira clara os benefícios associados à adoção da regulação face à nova realidade do mercado de exibição cinematográfico.

74. Há que se questionar a necessidade e conveniência da intervenção desejada num momento em que a completude do processo de digitalização das salas permite uma dinâmica nova do mercado de exibição, mais rapidamente responsiva à demanda do público e mais consolidada em poucos grupos exibidores cujo negócio está estruturado no formato multiplex.

75. Deve-se avaliar as recomendações propostas com base nessa nova configuração do mercado, delineando-se o problema que demanda a intervenção regulatória levando em consideração esse novo ambiente, e detalhando-se cenários de intervenção regulatória e suas respectivas estimativas de custo e benefício, dado que **“as recomendações não foram apresentadas com nível de detalhamento suficiente para que seja possível mensurar impactos.”**

4.6 OPÇÕES À REGULAÇÃO

76. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema – devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.

77. Com base nos documentos disponibilizados pela Agência, a Seae entende que:

- Não houve apresentação efetiva de alternativas eventualmente estudadas;

78. Não obstante a presença da alternativa de “não regulação”, entendemos que o quadro apresentado foi limitado, na medida em que apresentou como alternativa apenas a repetição, ainda que aprimorada, do modelo regulatório anterior. Quase dez anos após a implementação da política anterior, e tendo em vista os dados apresentados pela própria AIR, caberia ponderar uma revisão mais ampla ou uma nova proposta com ações alternativas, baseada nos resultados atingidos pela política anterior, na nova dinâmica do mercado de exibição e no presente quadro macroeconômico brasileiro.

5 ANÁLISE DO IMPACTO CONCORRENCIAL

79. Analisaremos essa questão com base em metodologia desenvolvida pela OCDE[3]. Essa metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas com potencial de restringir a concorrência. Assim, a análise deve ser realizada para identificar restrições desnecessárias e que podem:

- limitar o número ou a variedade de fornecedores;
- limitar a concorrência entre empresas
- diminuir o incentivo à competição
- limitar as opções dos clientes e a informação disponível

80. Novamente, a AIR, ao tratar *“de forma panorâmica o segmento de exibição brasileiro e as ações de regulação empreendidas pela ANCINE no segmento, para, na sequência, trazer um rol recomendações amplas de ação regulatória”* não traz proposta de textos normativos ou intervenções regulatórias específicas, sendo necessário desdobrar tais recomendações em *“ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas”*. A ausência de tal detalhamento e de tais comparações, nesse sentido, faz com que a análise do impacto concorrencial se baseie nas recomendações amplas supra sinaladas.

81. As mudanças tecnológicas trazidas pelo processo de digitalização das salas de cinema, como supramencionado, tornaram o mercado de exibição capaz de responder de maneira muito mais rápida à demanda. Além da possibilidade de fragmentação das sessões de exibição, a tecnologia permite que o exibidor hoje possa programar conteúdo alheio às sessões tradicionais de cinema, estabelecendo parcerias com produtores de conteúdo passível de exibição em salas fora do circuito tradicional de distribuição audiovisual.

82. Assim, verifica-se maior variedade na programação exibida. Novos fornecedores de conteúdo se tornam possíveis, aumentando as opções da clientela. Paralelamente a isso, o desaparecimento acelerado das salas de exibição de rua e a consolidação do modelo multiplex, aliado ao fato do crescimento do número de salas de cinema se dar predominantemente em shopping centers, faz com que o negócio exibição, como apontado pela AIR, se consolide num número menor de grupos exibidores com condições financeiras para levar adiante a construção de salas nessas condições e com a tecnologia necessária, o que pode ser útil também na capacidade de negociar e atrair conteúdo capaz de atrair o público.

83. Em um ambiente dinâmico como esse, as ações regulatórias devem, salvo melhor entendimento, focar-se em objetivos claros de política pública sob pena de criar obstáculos a um ambiente de mudança e inovação. Assim sendo, a AIR, apesar de estabelecer como objetivo a expansão do parque exibidor aliada à interiorização, além de frisar a *“necessidade de iniciativas focadas no conjunto de salas com maior dificuldade de operação”*, não nos parece transmitir tais objetivos diretamente nas recomendações, que reprisam um conjunto de políticas estabelecidas no início da década em contexto diverso. Uma possível renovação do RECINE ou a manutenção de linha de crédito do Fundo Setorial do Audiovisual nos valores apontados, de maneira ampla a todo setor de exibição, pode representar interferência desnecessária que fuja ao foco estabelecido nos objetivos acima, com efeitos colaterais indesejados no que diz respeito à possível aceleração da concentração de salas de exibição entre os grupos existentes ou instalação de salas em locais ainda sem viabilidade de geração de público para tanto, levando à dependência da criação de ações que incentivem o consumo, ou seja, a frequência do público.

84. Assim, no desenho final da política pública a ser apresentado pela ANCINE para regulação do mercado de exibição, há que se levar em consideração tais fatores que podem afetar negativamente a concorrência entre as empresas.

6 ANÁLISE SUPLEMENTAR

85. **Audiência Pública.** A diversidade das informações colhidas no processo de audiências e consultas públicas constitui elemento de inestimável valor, pois permite debate mais amplo com os setores regulados.

86. Nesse contexto enfatizamos que teria sido desejável e adequado a realização de audiência pública para a AIR em questão, trazendo maior transparência e legitimidade ao processo revisório ora em curso.

87. **Exemplos Internacionais.** Não obstante o exposto pela ANCINE no estudo *“Como o objeto desta AIR é difuso, fica prejudicada a apresentação de benchmark internacional”*, discordamos, e cremos que fez falta, na AIR em análise, exemplos de políticas públicas estabelecidas em outros países para o processo de digitalização. Dado que em grande parte os grupos exibidores são transnacionais, caberia entender melhor a dinâmica de incentivos e restrições estabelecidos a estes que melhor geraram resultados em termos de crescimento do número de salas de exibição ou sustentabilidade do mercado exibidor, inclusive em relação à exibição de conteúdo nacional.

88. Nesse aspecto, em eventuais desdobramentos desta AIR a partir de política pública de regulação da área a ser estabelecida pela ANCINE, cremos ser essencial a comparação com outros países, principalmente no que diz respeito ao cenário pós digitalização. É importante saber como tem sido a evolução do mercado cinematográfico em outros países e quais as políticas públicas que regulam o setor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

89. Objetivos da Ação Regulatória e Recomendações de Ação. A AIR em análise estabelece seus limites ao dispor que “*as recomendações não foram apresentadas com nível de detalhamento suficiente para que seja possível mensurar impactos. Caso a Diretoria decida pela continuidade das recomendações, cada uma delas deve ensejar ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas*”. Ao não analisar em profundidade cada uma das recomendações a AIR, apesar de extremamente informativa e esclarecedora da situação do mercado de exibição no Brasil, não permite estabelecer vínculo claro entre os objetivos estabelecidos e as recomendações propostas.

90. Além disso, como supra exposto, cremos que seria necessário mostrar ao menos indícios fortes de que a continuidade e adaptação das políticas já existentes, conforme proposto nas recomendações, atenderá ao desafio de consecução dos objetivos estabelecidos, dado o cenário supra exposto de mudança do mercado de exibição, evitando interferências desnecessárias num setor que ganhou grande dinamismo.

91. Mais além, caberia deixar mais claro tais objetivos em termos do foco que, em nosso juízo, seria necessário estabelecer, para a partir disso, realizar AIR específica sobre cada uma das ações regulatórias do mercado proposta, isoladamente ou em conjunto.

92. De qualquer maneira, despontam nitidamente da AIR algumas questões que talvez mereçam maior aprofundamento em AIRs posteriores a fim de refletir se caberia intervenção regulatória na área, ou se a política regulatória já desenvolvida é suficiente. Citamos entre elas:

- Adaptação das salas de cinema tendo em vistas as obrigações relativas à Acessibilidade
- Interiorização e Aumento do Número de Salas de Cinema
- Importância das Salas de Exibição como Primeira Janela de Exibição para o sucesso da obra audiovisual nos outros elos da cadeia audiovisual
- Em face da potencial oferta ilimitada de cópias de um mesmo filme, ocupação simultânea da quase totalidade de salas com uma mesma obra audiovisual em momentos específicos, eliminando possibilidade de escolha

93. COVID 19. O Estado de Emergência em Saúde Pública porque passa o país devido à epidemia provocada pelo Coronavírus levou à paralisação de uma série de atividades econômicas, atingindo com mais vigor e possivelmente por prazo mais prolongado principalmente aquelas que se dão em espaço de frequência coletiva do público, tais como as salas de cinema. À parte toda reflexão estabelecida neste Parecer, cabe à ANCINE acompanhar como se dará o impacto específico dessa situação nesse segmento do mercado, com vistas a verificar se as recomendações e políticas sugeridas deverão ser revistas à luz da nova realidade do mercado que surgirá da retomada próxima das atividades do setor.

É a análise

À consideração superior,

SAMUEL BARICHELLO CONCEIÇÃO
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

BRUNO DE CARVALHO DUARTE
Coordenador Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

MARCELO DE MATOS RAMOS
SubSecretário de Competitividade e Concorrência em Inovação e Serviços

De acordo.

CESAR COSTA ALVES DE MATOS
Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] No caso o Decreto regulamentando a vigência da Cota de Tela em 2020 – Decreto 10.190 – foi editado em 24 de dezembro de 2019.

[2] Este tópico tem como base o estudo da OCDE intitulado *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (adopted on 9th March, 1995)*.

[3] Referência: OCDE (2017). Guia para Avaliação da Concorrência. Volume 1 - Princípios. Versão 3.0. Disponível em <<http://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>>. Acessado em 09/03/2020



Documento assinado eletronicamente por **Samuel Barrichello Conceição, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 26/04/2020, às 12:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Marcelo de Matos Ramos, Subsecretário(a) de Competitividade e Concorrência em Inovação e Serviços**, em 26/04/2020, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **César Costa Alves de Mattos, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 27/04/2020, às 12:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7736714** e o código CRC **759B3605**.